

BOGOTÁ ECONÓMICA

Diciembre de 2022 - N°20



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Bogotá Económica



La seguridad ciudadana en Bogotá

Diciembre de 2022 - N°20



Contraloría de Bogotá



ContraloriadeBogota



@contraloriabta



@contraloriabta



@contraloriabta

Dirección: Carrera 32A N° 26 A - 10
PBX: 3 358888
www.contraloriabogota.gov.co
Bogotá - Colombia



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".



Contraloría de Bogotá



ContraloriadeBogota



@contraloriabta



@contraloriabta



@contraloriabta



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

DIRECTOR

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor de Bogotá, D.C.

COMITÉ DE PUBLICACIONES

Carlos Orlando Acuña Ruiz

Lina Raquel Rodríguez Meza

Paula Andrea Puentes Guevara

Carmen Rosa Mendoza Suárez

Ómar Alberto Jaimes Rueda

EDITOR

Lina Raquel Rodríguez Meza

COORDINACIÓN EDITORIAL

Gustavo Adolfo Cortés Mosquera

Nidia Luz Ariza Rojas

COLABORADORES

Julián Enrique Pinilla Malagón

Aníbal Fernández de Soto Camacho

Carlos Mendoza Latorre

Ómar Oróstegui Restrepo

Hugo Acero Velásquez

Daniela Gómez Rivas

Andrés Preciado Restrepo

Martín Vanegas-Arias

Diana Marcela Álvarez Archila

Ingrid Karen Olsson Vargas

Gustavo Alirio Ortiz Orjuela

Neyfy Castro Veloza

Jairo Hedilberto Latorre Ladino

David Alejandro Ruiz Arias

Elimeleth Tapias Arias

Luis Fernando Vargas Álvarez

CARICATURA

Kevin Kurmen Calderón

DIAGRAMACIÓN

Andrés Valencia

Kevin Kurmen Calderón

Oficina Asesora de Comunicaciones

FOTOGRAFÍA

Oficina Asesora de Comunicaciones

ISSN: 2145 – 1036

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Cra. 32A No. 26A-10

Tel. (571) 335 88 88

www.contraloriabogota.gov.co

E-MAIL:

lirodriguez@contraloriabogota.gov.co

Nota del Editor

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá, D.C.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



CONTENIDO

04 / 05

EDITORIAL

06 / 13

ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

La seguridad ciudadana en Bogotá

Nidia Luz Ariza Rojas, Luis Fernando Vargas Álvarez y Gustavo Alirio Ortiz Orjuela

14 / 45

INFORME ESPECIAL

¿Cómo desincentivar el crimen?

Carlos Mendoza Latorre

Hurto a personas y bienestar urbano

Ómar Oróstegui Restrepo

Homicidio en Bogotá: estrategias para su abordaje con base en la evidencia

Hugo Acero Velásquez y Daniela Gómez Rivas

Panorama amplio de seguridad en Bogotá

Andrés Preciado Restrepo y Martín Vanegas-Arias

El derecho fundamental a la seguridad personal en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Julián Enrique Pinilla Malagón

La construcción de la acción integral del Estado para lograr una Bogotá más social, más segura y más justa

Aníbal Fernández de Soto Camacho

46 / 50

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTROL FISCAL

El Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Bogotá D.C.

Diana Marcela Álvarez Archila y Ingrid Karen Olsson Vargas

51 / 56

RESEÑA

Guía para ciudades más seguras

Corporación Andina de Fomento
Reseña por: Nidia Luz Ariza Rojas

Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Reseña por: Elimeleth Tapias Arias

57 / 59

ESTADÍSTICAS FISCALES

Información presupuestal sector Seguridad

David Alejandro Ruiz Arias, Jairo Hedilberto Latorre Ladino y Neyfy Castro Veloza

60

CARICATURA

Kevin Kurmen Calderón

LA SEGURIDAD CIUDADANA



La Contraloría de Bogotá, D.C. para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Acuerdo Distrital 658 de 2016, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política y la ley, le corresponde, entre otras atribuciones: (i) realizar estudios, investigaciones, análisis y evaluaciones de las políticas públicas, plan de desarrollo y finanzas del Distrito Capital, encaminados a orientar el control de la gestión fiscal; y (ii) promover la participación ciudadana y el control social en los procesos de control y vigilancia fiscal.

En ese orden, por conducto de los estudios y análisis que se efectúan por parte de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de este órgano de control fiscal, conforme las priorizaciones y focalizaciones que año a año son definidas desde este Despacho, se hacen diagnósticos de la implementación de políticas públicas desde el punto de vista técnico, esto es, desde el análisis mismo de las problemáticas a las que responden y las medidas adoptadas en las que se materializan dichas políticas, así como, desde un punto de vista propio de la gestión fiscal, mediante la revisión de la gestión de los recursos distritales que se encuentran invertidos para su implementación; documentos técnicos que son objeto de publicación y divulgación para el conocimiento de la ciudadanía, en general, y de sus representantes legitimados por los mecanismos de participación ciudadana, en

las veedurías y por conducto de los honorables concejales distritales, con el objeto de que si lo estiman pertinente, ejerzan el control social y el control político, respectivamente, ya que esas modalidades de control, en el ejercicio de su función preventiva, pueden colaborar a que los gestores públicos adopten en oportunidad las medidas que resulten pertinentes en aras del cumplimiento de esas políticas públicas, materializadas en proyectos, convenios y contratos en los que se busca alcancen su propósito en términos de eficiencia y eficacia.

Ahora bien, dentro de las problemáticas que más ocupan las políticas públicas del Distrito Capital se encuentra la seguridad ciudadana, una de las principales preocupaciones de la población de Bogotá, seguridad que no solamente debe ser entendida como la relacionada con la protección de las personas contra el delito o la violencia, sino que implica mantener las condiciones para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, como elementos fundamentales de la calidad de vida de los capitalinos.

La presente edición de la Revista Bogotá Económica recoge diversos análisis sobre el comportamiento de los principales delitos en la ciudad durante los últimos años y las diferentes estrategias que se han adoptado para abordarlos, en los que participaron expertos en la materia y con colaboraciones del Personero de Bogotá y del Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia

y Justicia; incluimos, igualmente, análisis efectuados desde la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública sobre el sistema de responsabilidad adolescente, la guía para ciudades más seguras herramientas para generar entornos urbanos seguros y libres de miedo desde el enfoque preventivo y evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19; para finalmente evidenciar al detalle, además de lo mencionado en cada uno de los artículos en los que se estructura la revista, los resultados de la evaluación del comportamiento de las inversiones destinadas a la seguridad ciudadana durante el período 2017 – 2021 por parte de las instituciones encargadas de ejecutar esta política pública, especialmente efectuando un seguimiento de la información reportada en el Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. (SEGPLAN).

Dentro de las diferentes estrategias que se plantearon para afrontar las conductas criminales, están: patrullajes intensivos en puntos críticos, generar entornos de confianza en los territorios, concentrarse en objetivos de alto valor (como es el caso de las operaciones de lavado de activos), articulación de las autoridades de policía, mejoramiento de la infraestructura de justicia y de la tecnología, aumento del pie de fuerza de la Policía, fortalecer la inteligencia y promover la cultura ciudadana.

Luego de mostrar los análisis sobre los principales delitos y sus eventuales causas, se evidencia que para la implementación de las políticas de seguridad ciudadana, se requiere más que el aumento de pie de fuerza por parte de la Policía y una lucha contra unas conductas punibles en concreto, el desarrollo de unas estrategias de articulación nacional y transnacional en el intercambio de información para la lucha contra el delito, puesto que se ha determinado que grandes redes de crimen están detrás de conductas como el hurto más simple y, por eso mismo, se ha encontrado que inversiones en nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son necesarias para mejorar la seguridad ciudadana, hecho que se ha demostrado en las principales ciudades del mundo, ante una delincuencia cada vez más

tecnificada y bandas criminales especializadas en delitos de alta rentabilidad económica, asociados al microtráfico y el hurto de celulares, bicicletas, autopartes y contrabando.

Es por eso que las inversiones públicas destinadas al aumento de la capacidad institucional en términos de inteligencia para la investigación criminal, que están representadas en el incremento del uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones para los análisis de contexto de muchas de las conductas punibles e identificación de las redes criminales, han tenido la lupa de este órgano de control fiscal, que en el marco de la vigilancia fiscal efectuó un seguimiento permanente a la entrega del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá, que permitió que se entregará efectivamente, en desarrollo del piloto del programa “Vamos a la Obra”, el cual materializa acciones de articulación con el control social y que surge como manifestación de la colaboración armónica entre las entidades públicas

La Contraloría de Bogotá, D.C. está trabajando para que estos estudios técnicos sobre las políticas adoptadas para hacer frente a diferentes problemáticas, los cuales permiten focalizar nuestras acciones desde la vigilancia y control fiscal, cada vez ahonden más sus análisis frente a la ejecución de recursos públicos para la materialización de las actividades previstas o trazadas para cumplir con los propósitos de cada política pública diseñada, ya que en la medida en que se logren los objetivos de cada plan, proyecto o contrato, estamos propiciando que se cumplan los fines para los cuales está interviniendo el Estado, según los términos del artículo 2 de la Constitución Política, como se evidencia en este estudio que soporta esta publicación, en relación con el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá, D.C.

ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ



Nidia Luz Ariza Rojas



Gustavo Alirio Ortiz Orjuela



Luis Fernando Vargas Álvarez

*Funcionarios Contraloría de Bogotá, D.C.
Dirección de Estudios de Economía y Política Pública*

RESUMEN

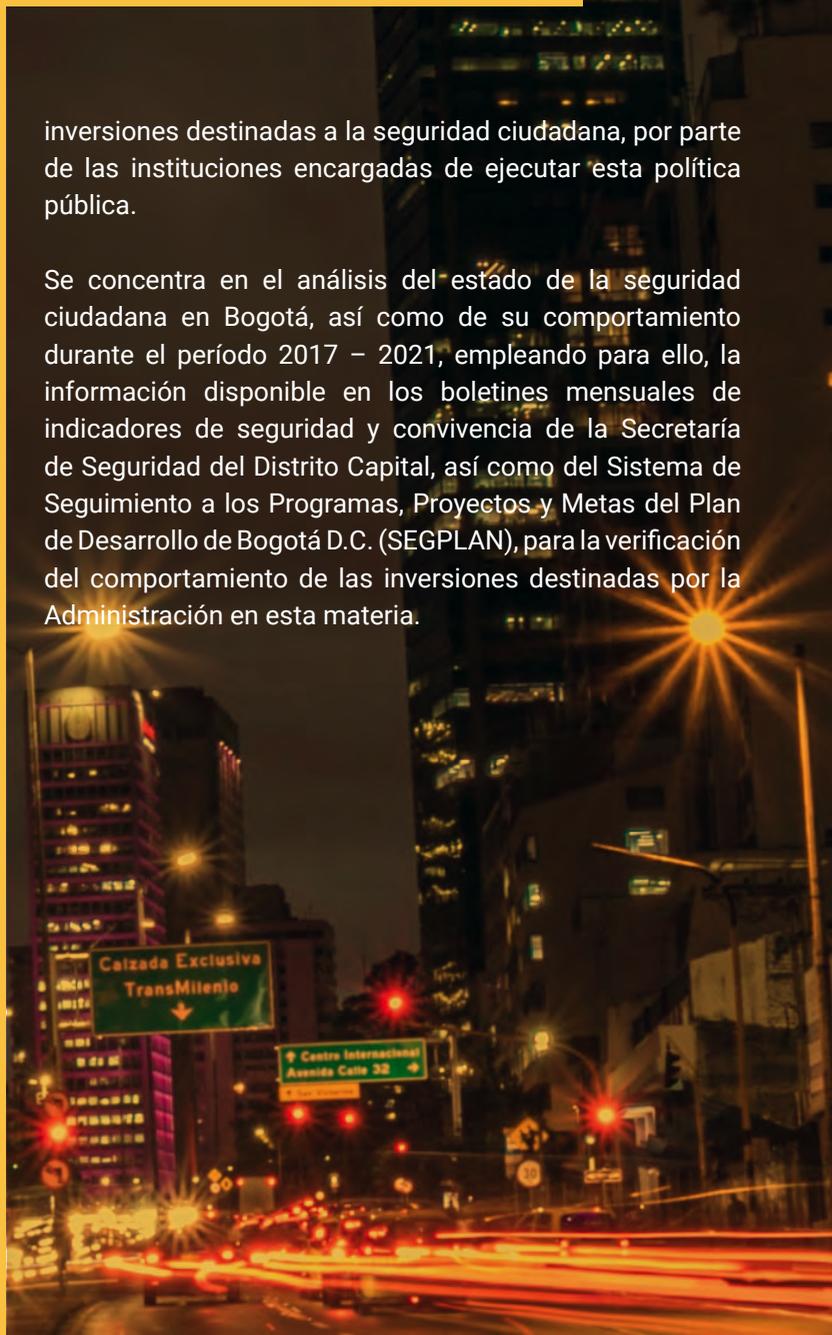
El presente artículo es una síntesis del informe estructural “La seguridad ciudadana en Bogotá D.C. durante el último lustro”, elaborado en la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá, D.C. publicado en junio de 2022. En este estudio se analiza el comportamiento de la seguridad ciudadana en Bogotá, D.C. durante los últimos 5 años (2017-2021) estableciendo su estado actual, teniendo en cuenta que en los años 2020 y 2021 se generaron hechos cambiantes en la sociedad, atribuidos a la pandemia originada por el Coronavirus Sars-Cov-2.

Se identifican las principales circunstancias y factores que inciden en la seguridad ciudadana en Bogotá, realizando el seguimiento a los principales indicadores que tienen que ver con hechos de violencia y delitos de alto impacto social¹; así mismo, se analizan los cambios en la percepción de los bogotanos con respecto a la convivencia y seguridad ciudadana, tanto en la ciudad como a nivel de sus localidades, examinando el comportamiento de los índices de criminalidad que quebrantan la seguridad y que pueden ser atribuibles a diferentes fenómenos como la migración, el desplazamiento y el COVID-19, entre otros; para finalmente evaluar el comportamiento de las

inversiones destinadas a la seguridad ciudadana, por parte de las instituciones encargadas de ejecutar esta política pública.

Se concentra en el análisis del estado de la seguridad ciudadana en Bogotá, así como de su comportamiento durante el período 2017 – 2021, empleando para ello, la información disponible en los boletines mensuales de indicadores de seguridad y convivencia de la Secretaría de Seguridad del Distrito Capital, así como del Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. (SEGPLAN), para la verificación del comportamiento de las inversiones destinadas por la Administración en esta materia.

¹ Hurto común (Comercio, residencias y personas, entre otros), lesiones personales, hurto de automotores (vehículos y motos), secuestro, extorsión y el homicidio.



INTRODUCCIÓN

La perspectiva de las relaciones internacionales, en diferentes escuelas del pensamiento político, entre las que se encuentran el Realismo, el Neorrealismo, el Idealismo, el Liberalismo, el Constructivismo y el Institucionalismo o la interdependencia compleja, tratan de explicar los fenómenos y las dinámicas que se presentan en torno al concepto de seguridad, sin embargo, en materia de relaciones internacionales, aflora una problemática central: "a quién o a qué nivel se aplica la seguridad"².

En este sentido, el interrogante se centra en averiguar "¿cuál es el objeto referente de la seguridad?"³ del que se ocupan las diferentes escuelas enunciadas anteriormente. Así las cosas, y a pesar de que la concepción clásica de la seguridad⁴ tenía como referente y actor principal de las relaciones internacionales al Estado, una vez culmina la Segunda Guerra Mundial (septiembre de 1945), el concepto se transforma, fundamentándose en la visión de la Seguridad Nacional que se robusteció como naturaleza política durante la Guerra Fría, a raíz de la promulgación del Acta de Seguridad Nacional por parte de los Estados Unidos de América en 1947, que permitió el desarrollo y conceptualización de la expresión Estado de Seguridad Nacional.

En este marco, y durante el periodo de la Guerra Fría, surge en los Estados Unidos de América (EUA), influenciando al concepto de Seguridad Nacional de los países menos desarrollados⁵, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) como parte de la política exterior de los EUA⁶ en donde se justificaba la toma violenta del poder o autoritarismo por parte de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, siempre que se buscara mantener el orden interno y de combatir cualquier tipo de alzamiento o de sentimiento de afecto o inclinación hacia el movimiento comunista, que se venía expandiendo en América Latina y

Figura 1. El concepto de la Seguridad desde la perspectiva de las relaciones internacionales



Fuente: ORTEGA CONTRERAS, Carolina., Estados y Política. El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013). En Revista Ciudades. Bogotá. Universidad Nacional, 2016. p. 35-63. ISSN. 2462-9103

que combatían abiertamente los EUA, emergiendo así el concepto del enemigo interno.

De esta manera es como la DSN fue la forma de materializar el modelo geopolítico de la Guerra Fría en América Latina, dándole una variación al concepto de Seguridad Nacional, manteniendo la idea de que si se garantizaba la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad y de paso se legitimaba el militarismo en el concepto seguridad de los años 60, en el Siglo XX, en los países latinoamericanos.

Por otra parte, y durante el periodo de la Guerra Fría, en la década de los años 80 en el Siglo XX, motivado por los procesos de transición política debido al cambio de regímenes (redemocratización) en América Latina y a que los gobiernos de los EUA consideraban innecesarios los regímenes militares, además de vislumbrarse que los factores que afectaban a la seguridad se enmarcaban como problemas sociales de orden transnacional y no como conflictos entre los Estados, surgió el concepto conocido como Seguridad Pública (SP).

Este concepto es definido "como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la persecución de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía"⁷,

La seguridad ciudadana en Bogotá

en otras palabras, la seguridad pública comprende y abarca la seguridad del Estado como la de las personas, haciendo énfasis en lo legal y en lo policial, refiriéndose "al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos, la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión mediante las sanciones judiciales y de la acción policial"⁸.

Con el fin de la Guerra Fría, donde los cambios surgidos representaron un punto de inflexión, y la aparición o manifestación de la globalización registró un cambio en el modelo económico que paulatinamente fue generando efectos negativos en la seguridad.

2 OROZCO, Gabriel. El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. En revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 72. diciembre 2005. enero 2006. España. 2005.P:161-180

3 ANDERS, Valentín, et al. Diccionario Etimológico Castellano en línea: deChile.net. [sitio web]. Latín: Sufijos. [Consultado: 17 de febrero de 2022]. Disponible en: <http://etimologias.dechile.net/latin/?Sufijos>

4 La esfera de la seguridad se circunscribe a los temas político - militares

5 Llamados anteriormente países del Tercer Mundo

6 Sigla en español para referirse a los Estados Unidos de América

7 VERDUGO TERMINEL, Mario Jorge. Seguridad pública municipal, 2006-2009. Investigación Licenciatura. México. Universidad de Sonora. División de ciencias sociales, 2009. 68 p. [consultado 25 de febrero de 2022]. Disponible en: <http://www.bidi.uson.mx/TesisIndice.aspx?tesis=19920>

8 SAINT PIERRE, Héctor. Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En: Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina, 2012. p. 42-43

El paso al libre comercio expresó una nueva orientación de la política de seguridad por parte del Estado, que a partir del crecimiento presentado en la pequeña y mediana criminalidad, acentuado en el ámbito local y por factores diversos como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la impunidad, la corrupción, el desplazamiento forzado, el terrorismo, la delincuencia derivada, la problemática de las drogas ilícitas o la delincuencia organizada, entre otros, impulsaron una concepción de la seguridad más enfocada al ser humano y sus intereses. Estos fenómenos que eran marginales a comienzos de la posguerra actualmente se han convertido en un eje central de la sociedad contemporánea.

Es entonces, en este escenario de las transiciones democráticas en la América Latina de los años 90, en el Siglo XX, y de la creciente inseguridad surgida a raíz de la globalización, donde surge el concepto, de carácter multidimensional, denominado como Seguridad Ciudadana, debido a la demanda de los pueblos por tener mayor seguridad en contraposición al incremento de la amenaza o riesgo que representaba la victimización en las ciudades principales, por el creciente fenómeno de la violencia que las medidas militares combatirían difícilmente.

En este sentido, la Constitución de 1991 introduce, al marco jurídico de mayor jerarquía, los elementos tendientes a brindar a los ciudadanos el cumplimiento de la noción universal de la seguridad, al instaurarlos como fines esenciales del Estado, y a través de su ordenamiento jurídico da comienzo a su desarrollo, a pesar de haberse adoptado desde 1972, en nuestra normatividad, el principio de la Seguridad al aprobar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se establece que "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personal".

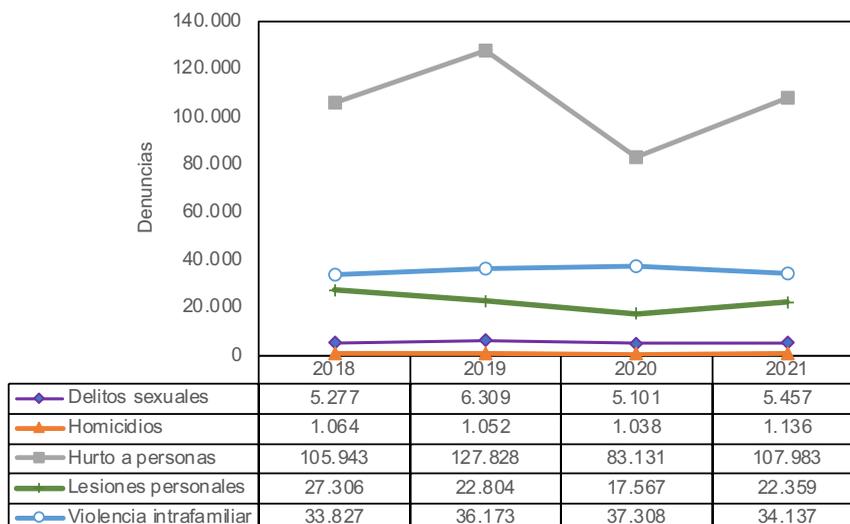
Así las cosas, en la evolución legislativa nacional se llega, en el año 2011, a instituir como política pública el

concepto de la Seguridad Ciudadana, enmarcado en los lineamientos de política pública establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" (Ley 1450 de 2011), formulándose la "Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" (PNSCC), y como resultado del proceso interinstitucional llevado a cabo con el liderazgo de la Presidencia de la República. Esta política fue complementada mediante la Ley 1453 de 2011, conocida como "Ley de Seguridad Ciudadana", siendo este contexto el marco de referencia del estudio.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES DELITOS EN BOGOTÁ

La pandemia generada por el Coronavirus Sars-Cov-2 y las consecuentes medidas de aislamiento, se consideran como los factores principales que han tenido implicaciones sobre el comportamiento de los delitos y la convivencia, en los últimos años en la ciudad. Según el estudio realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, denominado *Pandemia y crimen en el Distrito*, el aislamiento preventivo obligatorio generaría una transformación en una gran cantidad de dimensiones de la vida, dentro de las cuales se encuentran

Gráfica 1. Comportamiento de los principales delitos en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO - PONAL. Elaboración de Estudios de Economía y política Pública - Contraloría de Bogotá, D.C.

las dinámicas criminales. Se encontró que, en los periodos iniciales, las medidas de aislamiento están asociadas a reducciones de los delitos contra el patrimonio, pero que con el levantamiento de las restricciones se realiza una convergencia a niveles históricos. No obstante, en el caso del homicidio, las medidas de aislamiento no parecen tener relación con su comportamiento, lo que puede estar explicado por la relación de este delito con el crimen organizado.

En la Gráfica 1 se presenta el comportamiento de los principales delitos en el Distrito⁹ por el número de casos y en la Gráfica 2 se puede observar el registro de las tasas por cada 100.000 habitantes¹⁰. En el delito de lesiones personales se notó una disminución significativa en 2020, que puede atribuirse a las medidas de aislamiento, pero en 2021 volvió a incrementarse

9 Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Pandemia y crimen en el Distrito. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. 26 de mayo de 2021. En: https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/Covid_y_Crimen%20%282%29%20%281%29.pdf

10 La fuente de información es el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo - SIEDCO de la Policía Nacional, el cual a partir de 2017 fue unificado con el Sistema Penal Oral Acusatorio - SPOA de la Fiscalía General de la Nación y, específicamente para Bogotá, la información se encuentra disponible en las estadísticas mensuales publicadas por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito Capital. Los datos fueron tomados en los meses de marzo y abril de 2022.

a los niveles prepandemia. La tasa por 100.000 habitantes, antes de la pandemia, superaba los 300 casos, bajó a 226,8 en 2020, pero se incrementó a 285,4 en 2021.

En cuanto a los delitos sexuales, se presentó un incremento entre 2018 y 2019, con una reducción en 2020, pero nuevamente un incremento de los casos en 2021. La tasa por 100.000 habitantes tuvo su punto máximo en 2019 alcanzando 83,1, bajó a 65,9 en 2020 y aumentó a 69,7 en 2021.

En el delito de homicidio, el número de casos fue muy similar en 2018, 2019 y 2020, con un crecimiento en 2021, por lo que las medidas de aislamiento no impactaron tanto este delito, dado que como se anotó este depende en buena medida del crimen organizado. La tasa por 100.000 habitantes bajó entre 2018 y 2020, de 14,4 a 13,4, pero volvió a incrementarse a 14,5 en 2021.

El delito de violencia intrafamiliar se encuentra tipificado dentro de los delitos contra la familia. En el número de casos se presentó un aumento en los últimos años, con su punto más alto en 2020 con 37.308 casos y alguna disminución en 2021, cuando se registraron 34.137 casos. La tasa por 100.000 habitantes se incrementó de 456,3 en 2018 a 481,8 en 2020 y presentó una baja a 435,7 en 2021. Es decir, contrario a otros delitos, los datos muestran que durante el aislamiento de 2020 se aumentaron los casos de violencia intrafamiliar.

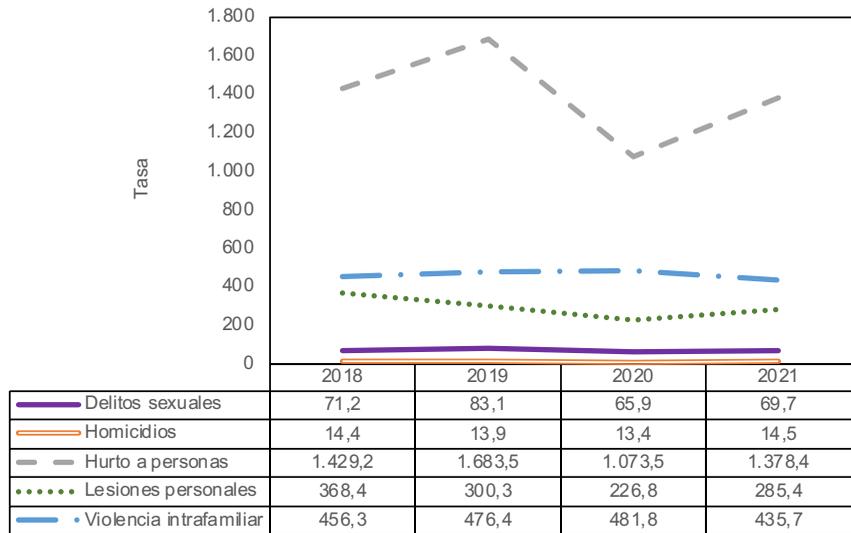
Como lo señala el Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Durante la pandemia del COVID-19 la mayoría de países en el mundo establecieron medidas de confinamiento domiciliario. Estas medidas, aunque efectivas contra la propagación del virus, han tenido consecuencias no deseadas sobre la convivencia en los hogares. Según la OCDE (2020), las niñas y mujeres corren un mayor riesgo de sufrir violencia durante períodos de cuarentena obligatoria debido a la falta de

personas o recursos que normalmente pueden ayudarlas a prevenir o enfrentar situaciones violentas. Pasar más tiempo en casa y la inestabilidad económica y laboral son otros factores de riesgo en este contexto¹¹.

En los delitos contra el patrimonio, se verificó una importante disminución en 2020, aunque volvieron a crecer en 2021 (Cuadro 1). Esto se presentó especialmente en el hurto a personas, el cual en su mayoría corresponde al hurto de celulares. Pero en cuanto al hurto de bicicletas, se puede observar un incremento de los casos en 2020 y 2021, que puede atribuirse a un mayor uso de este sistema de transporte durante la pandemia.

Gráfica 2. Tasas de delitos por 100.000 habitantes en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO - PONAL.
Elaboración: Dirección Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá, D.C.

Cuadro 1. Comportamiento de los hurtos por tipo

Tipo de Hurto	2018	2019	2020	2021
Hurto a personas	105.943	127.828	83.131	107.983
Hurto de bicicletas*	7.919	8.129	10.856	9.598
Hurto de celulares*	67.104	61.307	49.203	56.919
Hurto a comercio	18.625	18.687	11.838	10.068
Hurto a residencias	10.019	9.905	8.603	7.636
Hurto de motocicletas	3.997	4.159	3.652	4.700
Hurto de automotores	3.648	3.637	3.429	3.783
Hurto a entidades financieras	55	55	44	32

Las cifras de Hurto de Bicicletas y Hurto de Celulares se incluyen dentro de Hurto a Personas
Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional SIEDCO - PONAL.
Elaboración: Estudios de Economía y política Pública - Contraloría de Bogotá, D.C.

Por otra parte, el hurto a residencias bajó en los dos últimos años y no ha regresado a los niveles anteriores, dado que las personas permanecieron más tiempo en sus hogares. No obstante, el hurto de motocicletas y automotores, aunque bajó levemente en 2020, el comportamiento en 2021 está por encima de lo que se había registrado antes de la pandemia. Especialmente, en lo relacionado con motocicletas es donde se observa el mayor incremento; también por un mayor uso de este tipo de transporte.

11 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Violencia en el hogar durante COVID-19. Nota de Política Pública. En: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_VIOLENCIA_19_04_21_V7.pdf

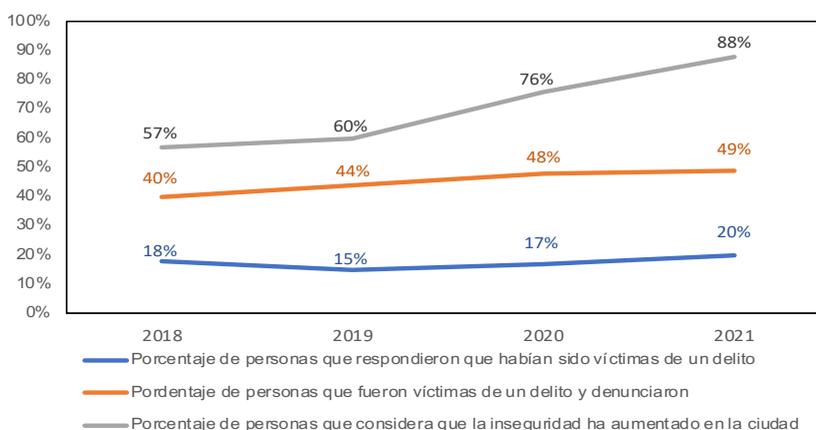
En los homicidios, las lesiones personales y los hurtos, la mayor parte de las víctimas son hombres, mientras que, en violencia intrafamiliar y delitos sexuales, la mayoría son mujeres. En general, es la población joven entre 20 y 39 años, la más afectada en los diferentes delitos, a excepción de los delitos sexuales donde son los niños y los adolescentes las principales víctimas.

El análisis por localidades permitió observar que aquellas que presentan una mayor problemática, en el conjunto de los diferentes tipos de delitos, son especialmente Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Suba y Engativá. En particular, Ciudad Bolívar está ocupando el primer lugar en homicidios y el segundo lugar en delitos sexuales; Kennedy ocupa el primer lugar en lesiones personales y hurto a personas; y Suba tiene el primer lugar en violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

Respecto de la opinión de la ciudadanía acerca de la seguridad, la encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá¹² (Gráfica 3) muestra que entre un 15% y 20% de los encuestados dice haber sido víctima de un delito cada año, pero el porcentaje más alto se registró en 2021 y aunque el nivel de denuncias está mejorando desde un 40% en 2018 hasta un 49% en 2021, aún se está lejos de tener un panorama más certero sobre el comportamiento de los delitos en la ciudad.

Además, el porcentaje de personas que contestó que la inseguridad ha aumentado en la ciudad, subió de 57% en 2018 hasta 88% en 2021. Es decir, aunque cada delito muestra un comportamiento diferente, la mayoría de la población tiene una percepción cada vez más negativa de la seguridad en el Distrito.

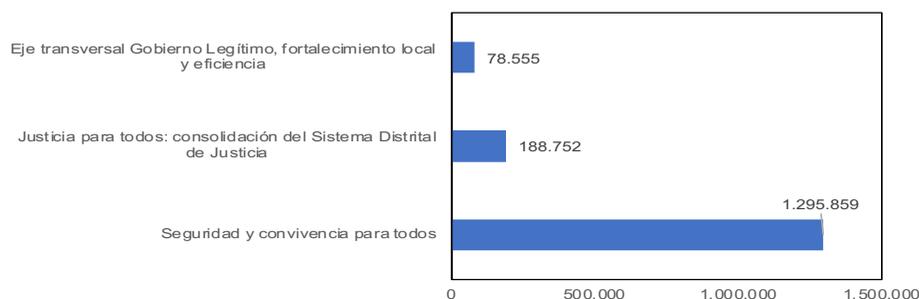
Gráfica 3. Encuesta de Percepción y Victimización



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización de Bogotá 2018 a 2021

Gráfica 4. Recursos para Inversión en los Programas del PDD 2016-2020

(millones de pesos de 2021)



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección Distrital de Presupuesto. Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS.

INVERSIÓN

En Bogotá, D.C. actualmente las políticas públicas de seguridad ciudadana son diseñadas e implementadas por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ), quien tiene como función principal salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos capitalinos. Estas políticas se articulan con las establecidas a nivel nacional y se formulan con participación de representantes de la fuerza pública, de organismos de seguridad y de policía judicial a nivel territorial.

Los planes y programas para la seguridad ciudadana de la ciudad se ejecutan por medio de los proyectos, que se incluyen en los planes de desarrollo distrital. Así mismo, la

Alcaldía Mayor de Bogotá cuenta con el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) para Bogotá 2020-2024, derrotero que contiene responsabilidades, estrategias y acciones para este período.

La inversión destinada para seguridad ciudadana en Bogotá, D.C., durante los años 2016-2021, cubre el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) "Bogotá Mejor para Todos" y parte del PDD vigente "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", que inició su implementación el segundo semestre de 2020.

¹² CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Encuesta de Percepción y Victimización 2018 a 2021. En: <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad-y-Justicia/Encuesta-de-Percepcion-y-Victimizacion>

En seguida se presentan los recursos que fueron destinados a cada programa de los dos PDD, para ejecutar los diferentes proyectos de seguridad ciudadana.

Durante la ejecución del PDD "Bogotá Mejor Todos" 2016-2020, se destinaron \$1,56 billones, en pesos de 2021, para desarrollar los programas asociados a la seguridad ciudadana, 1,36% del total de inversión para este PDD, el cual alcanzó la suma de \$115,0 billones. Por su parte, para el PDD "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", se proyectaron \$1,67 billones para implementar el PISCCJ 2020-2024, correspondientes a 1,45% del consolidado de inversión del PDD, suma que alcanzó \$115,4 billones (superior en 7% al plan anterior). En ambos PDD prevaleció la inversión para mejorar las instituciones que ejecutan las políticas de seguridad ciudadana, dando menos importancia a la inversión para la prevención del delito y el acceso a la justicia.

De otro lado, al observar el período completo 2016-2021, el comportamiento de la inversión destinada para seguridad ciudadana muestra tendencia al alza, con un promedio anual de crecimiento del 24%, no obstante, en los años 2019 y 2020 se dio una variación negativa del 31% y 2% respectivamente, y a partir de 2021 con el nuevo PDD se incrementó en 36% la inversión dirigida al fortalecimiento institucional del sector.

Por otra parte, la política de seguridad ciudadana para las localidades 2016-2021, se centró en la seguridad, la convivencia, la justicia, el fortalecimiento local y de equipamientos y la modernización de la infraestructura tecnológica, entre otros. Se destinó un total de \$627.568 millones (a precios de 2021) para enfrentar la inseguridad durante este período, mostrando un incremento significativo en el último año (2,4 veces con relación al promedio del período), sin embargo, al tener en cuenta la asignación de recursos frente

Gráfica 5. Recursos para Inversión en los Programas del PDD 2020-2024

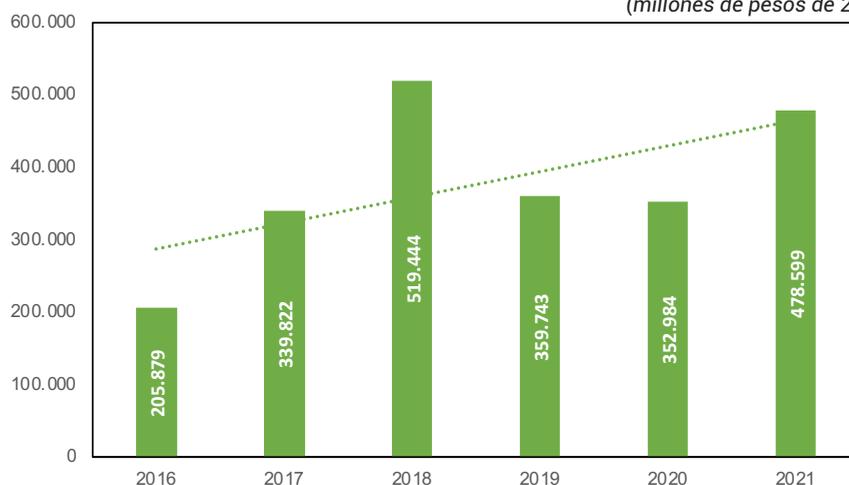
(millones de pesos de 2021)



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN

Gráfica 6. Recursos destinados para Seguridad Ciudadana en Bogotá, D.C., años 2016-2021

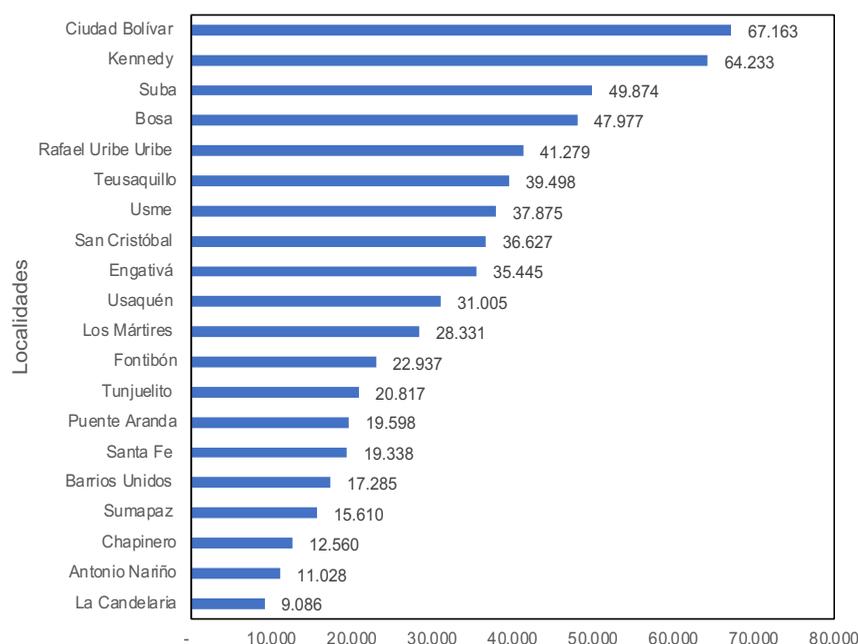
(millones de pesos de 2021)



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección Distrital de Presupuesto. Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS. Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN.

Gráfica 7. Inversión en Seguridad Ciudadana en las Localidades 2016-2021

(millones de pesos de 2021)



Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero. Contraloría de Bogotá, D.C.

al tamaño de la población y frente a la cantidad de delitos cometidos en cada localidad, a algunas localidades con mayor población y mayor cantidad de delitos, se les asignó menos recursos para mitigar la inseguridad, con respecto a otras con menor población y menos delitos cometidos.

Dentro de las principales localidades con mayores recursos durante los últimos seis años, la localidad de Suba ocupó el tercer lugar en asignación de recursos frente a las demás localidades, sin embargo, es la de mayor tamaño en población y la segunda en número de delitos cometidos durante el año 2021.

La localidad de Kennedy ocupó el segundo lugar en asignación de recursos y en tamaño de población, no obstante, en el año 2021 allí se cometieron la mayor cantidad de delitos con relación a las demás localidades. Por su parte, la localidad Ciudad Bolívar, fue la localidad con mayor disponibilidad de recursos, pero ocupó el quinto lugar en tamaño de población y el tercero en cantidad de delitos cometidos en el último año. Dentro de estas localidades más grandes, la localidad de Engativá tuvo el quinto lugar en destinación de recursos, a pesar de ser la tercera en tamaño de población, sin embargo, en el año 2021 ocupó el quinto puesto en cantidad de delitos cometidos.

En términos generales, si bien, durante el período 2016-2021, la inversión para mitigar la inseguridad, en la ciudad y en las localidades, presentó una tendencia al alza, los principales delitos también mostraron tendencia al aumento, es decir, los dineros invertidos y las acciones encaminadas a solucionar la problemática de inseguridad en Bogotá, no han sido suficientes para generar un impacto que revierta esta situación.

CONCLUSIONES

Los hechos que se presentaron en los últimos años como la pandemia, la situación del desempleo y la migración

venezolana, están transformando la vida en la ciudad. En particular, las medidas de aislamiento han tenido implicaciones sobre el comportamiento de los delitos y la convivencia.

En los delitos contra la vida y la integridad personal, como las lesiones personales y los delitos sexuales, se notó una disminución en 2020, pero en 2021 se está retomando a los niveles prepandemia. Por el contrario, la violencia intrafamiliar presentó en 2020 el mayor número de casos, y en 2021 se han retomado niveles similares a los de 2019. Mientras que en los homicidios el número de casos fue muy similar en 2018, 2019 y 2020, con un crecimiento en 2021, por lo que se dice que las medidas de aislamiento no impactaron este delito, el cual depende en buena parte del crimen organizado.

En los delitos contra el patrimonio, se verificó una importante disminución en 2020, aunque volvieron a crecer en 2021. Esto se presentó especialmente en el hurto a personas, el cual en su mayoría corresponde al hurto de celulares. Además, el hurto de motocicletas y automotores está por encima de lo que se había registrado antes de la pandemia

Por otra parte, en los comportamientos que, según lo estipulado en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, han sido objeto de comparendos entre 2017 y 2021, está en primer lugar el porte de armas (armas de fuego, armas blancas u otras que se puedan asimilar a estas, incluyendo sustancias con rociadores o aspersores) con un 26%; en segundo lugar, las afectaciones al procedimiento policial (el irrespeto, el incumplimiento o desacato a las órdenes y las agresiones a las autoridades de policía) con 18% y, en tercer lugar, todo lo relacionado con el transporte público, en 15% (agresiones, evasión del pago, consumo de sustancias prohibidas, dañar los vehículos y estaciones, obstaculizar o impedir la movilidad de los usuarios y en general incumplir los reglamentos de los medios de transporte). Esto muestra

la gran conflictividad social que se vive en la ciudad.

En cuanto a las atenciones de las casas de justicia se muestra una disminución significativa en los dos últimos años y a pesar de que se abrieron canales virtuales, estos no compensaron la atención presencial, la cual está destinada principalmente a la atención de los conflictos familiares (44% entre 2018 y 2021), como alimentos, custodia y patria potestad de los hijos, violencia intrafamiliar, separaciones o divorcios y conflictos de pareja. En este caso, es muy importante que se reactive en mayor medida la atención presencial para garantizar la denuncia, especialmente en lo relacionado con la violencia intrafamiliar y delitos sexuales, que afectan sobre todo a mujeres, niños y adolescentes.

La inversión para seguridad ciudadana, en los dos últimos PDD, difiere únicamente en el 7% en valor real, sin embargo, sus estructuras presentan diferencias notorias, debido a que en cada programa de Gobierno, las administraciones distritales plantean prioridades diferentes y, por tanto, políticas, estrategias, estructuras, programas y proyectos también diferentes; al hacer un paralelo entre los dos PDD, el vigente presentó un mayor nivel de desagregación en sus estrategias, al incluir siete programas y once proyectos, mientras el anterior, incluyó únicamente dos programas, un eje transversal y ocho proyectos, para implementar la política pública de seguridad ciudadana.

El nuevo PDD quedó mejor estructurado que el anterior en materia de seguridad ciudadana, producto de la formulación del PISCCJ; para este período, los proyectos de inversión fueron clasificados de una forma más detallada, lo cual facilita realizar un mejor seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos trazados.

En ambos PDD prevaleció la inversión para mejorar las instituciones que

ejecutan las políticas de seguridad ciudadana, dando menos importancia a los proyectos de inversión para la prevención del delito y el acceso a la justicia, ya que son herramientas que tienden a minimizar la comisión de actos punibles que afectaría los bienes jurídicos tutelados por la Constitución y la Ley.

La asignación de recursos para proyectos de inversión en seguridad ciudadana, en algunas localidades con mayor población y mayor cantidad de delitos, fue menor para mitigar la inseguridad, con respecto a otras, con menor población y menor cantidad de delitos cometidos, esto determina que no existió una coherencia en su asignación que tuviera en cuenta las necesidades latentes de la población y del número de delitos cometidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 399 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". Registro Distrital 4805. Bogotá, 2011
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Comité Territorial de Orden Público y Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia-PISCCJ. 30 de Junio de 2020. En: <https://scj.gov.co/es/transparencia/planeacion/pol%C3%ADticas-lineamientos-y-manuales/plan-integral-seguridad-ciudadana>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Pandemia y crimen en el Distrito. [en línea]. [Consultado: 16 de marzo de 2022]. Disponible en: https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/Covid_y_Crimen%20%282%29%20%281%29.pdf
- ÁLVAREZ CALDERÓN, Carlos Enrique, et al. Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025. Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Maestría en Seguridad y defensa Nacionales. Bogotá, 2017. P. 1-830. ISBN: 978-958-56528-3-5
- BLACKWELL, Adam. Enfoques situacionales de la delincuencia y la violencia: El Caso de América Latina. Wilson Center. Latin American Program. Mayo de 2015, p. 2-3.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Encuesta de Percepción y Victimización 2017 a 2021. En: <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota-Seguridad-y-Justicia/Encuesta-de-Percepcion-y-Victimizacion>
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá, 2011. p. 1-72. ISBN: 978-958-8340-68-5 y Grupo de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (GACSC). [sitio web]. Bogotá, D. C.; [Consultado: 16 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/grupo-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana>
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP. Violencia en el hogar durante COVID-19. Nota de Política Pública. En: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_VIOLENCIA_19_04_21_V7.pdf
- COLOMBIA. MIGRACIÓN COLOMBIA. Estadísticas sobre flujos migratorios y población venezolana que habita en Bogotá. Respuesta a Solicitud de Información. Marzo 22 de 2002.
- DELGADO CERÓN, Juan Felipe. Tipos de seguridad en Colombia. Investigación Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Santiago de Cali. Universidad del Valle. Instituto de Educación y Pedagogía, 2021. 142 p. [consultado 25 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20757/Tipos-Seguridad-Colombia-Delgado-Juan-3489-D352t.pdf?sequence=1>
- ORODEPROFESIONALESLATINOAMERICANOS DE SEGURIDAD - FPLS. Que es la seguridad. [sitio web]. Buenos Aires; [Consultado: 21 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://www.gestiondelriesgo.com/artic/discipl/4163.htm>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Costa Rica. 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS – OEA. Temas: Seguridad Pública [sitio web]. Washington, D.C; [Consultado: 7 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Costa Rica. 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. Nueva York, 2015, p. 1-30 y Commission on Human Security. Human Security Now, New York, 2003, p. 4
- OROZCO, Gabriel. El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. En revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 72, diciembre 2005. enero 2006. España. 2005.P.161-180
- SAINT PIERRE, Héctor. Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En: Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina, 2012. p. 42-43
- SALMON, Trevor C, et al. Issues in International Relations. The contemporary nature of security. London & New York. Editorial. Routledge:Taylor & Francis Group. 2000, p.1-315
- SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA. Boletines de Indicadores de Seguridad y Convivencia. Diciembre 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 Sistema de Información ProCAD de NUSE (ProCAD: Sistema de información para el registro de datos relacionados con la atención de incidentes que ingresan a través de la Línea de Emergencias 123).
- SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA. Aclaración sobre las implicaciones de los cambios metodológicos introducidos por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación en las cifras de criminalidad en Bogotá. Abril de 2018. En: https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/presentacion_aclaracion_cifras_siedco_20180423.pdf
- SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA. Atenciones en Casas de Justicia. Análisis de datos SICAS. Tomados el 25 de Marzo de 2022.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA – SIEDCO, Estadísticas sobre delitos 2017 a 2021. En: <https://analitica.scj.gov.co/analytics/saw.dll?Portal>. Datos tomados entre el 8 y 14 de marzo de 2022.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Estadísticas sobre comparendos por comportamientos contrarios al Código Nacional de Seguridad y Convivencia. Cálculos con base en información del Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC – PONAL. Estadísticas desde 1 de agosto de 2017 al 31 de diciembre de 2021. En: <https://analitica.scj.gov.co/analytics/saw.dll?Portal>. Información consultada en Marzo 20 de 2022.
- TELLA, Guillermo y POTOCKO, Alejandra. La gestión integral de la seguridad: De instrumentos a políticas. En: Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos, Buenos Aires: Ed. IC Argentina, agosto, 2010. Nro. 59.p. 40-50
- TENORIO, María Juliana, La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU. En Criterios-Cuadernos de ciencia jurídicas y política internacional. Vol. 2 nro. 2 julio diciembre de 2009. P.171-197. Disponible en <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/1915/1659>
- URIARTE, Julia Máxima. Doctrina de la Seguridad Nacional. En: Características.co. Última edición: 4 de marzo de 2020. [Consultado: 25 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://www.caracteristicas.co/doctrina-de-seguridad-nacional/>.
- VERDUGO TERMINEL, Mario Jorge. Seguridad pública municipal, 2006-2009. Investigación Licenciatura. México. Universidad de Sonora. División de ciencias sociales, 2009. 68 p. [consultado 25 de febrero de 2022]. Disponible en: <http://www.bidi.uson.mx/TesisIndice.aspx?tesis=19920>

INFORME ESPECIAL

¿CÓMO DESINCENTIVAR EL CRIMEN?



Carlos Mendoza Latorre

*Gerente Local de la
Contraloría de Bogotá, D.C
Dirección de Participación Ciudadana y
Desarrollo Local*

Si bien la inseguridad es un fenómeno común en las grandes ciudades, elementos como la incapacidad institucional para enfrentar de manera adecuada a la delincuencia organizada y la existencia de mercados criminales, -en especial el narcotráfico-, parecen desafíos permanentes para una ciudad como Bogotá.

Ello sugiere, algunas medidas que podrían en el mediano y largo plazo disminuir aquellos incentivos hoy vigentes para el crimen, como son la alta rentabilidad del delito, la saturación e impunidad del aparato de justicia, la alta congestión carcelaria y el desgaste que para el aparato de policía implica una agenda operativa que todavía persigue objetivos de bajo valor como la incautación de estupefacientes a pequeños consumidores, que aún no

han sido abordados como parte de un problema de salud pública sino de seguridad ciudadana.

Se propone, además, fortalecer instrumentos y recursos de inteligencia, mayor articulación entre autoridades de policía, y cooperación contra el delito transnacional, además de reactivar una cultura ciudadana que mitigue la violencia y favorezca la convivencia entre los ciudadanos.

1. ATACAR LA RENTABILIDAD DEL DELITO, NO “SOLO” EL DELITO

Desde una lectura económica de mercado, existen incentivos y una evaluación de costo-beneficio para la comisión de un crimen, en la que habría mayor propensión al riesgo que su aversión, tesis que fue desarrollada por el premio nobel de economía, -Gary Becker-(1968), a la que podría agregarse que para que un mercado criminal persista, se requiere una demanda estable o creciente de bienes o servicios objeto de transacción por parte de grupos delictivos.

Esto es aplicable por ejemplo para el mercado de celulares y autopartes robados que sobreviven no solo por una cultura ciudadana tolerante a su comercio, sino por la existencia de mercados paralelos donde las fronteras porosas facilitan las transacciones.

De ahí que sea necesario fortalecer los esfuerzos de cooperación transnacional en la lucha contra el delito, si se tiene presente que el país posee fronteras terrestres y marítimas con 11 naciones y que entre ellas las 5 terrestres -Venezuela, Ecuador, Panamá, Perú y Brasil- “tienen algo en común: no solo una enorme complejidad geográfica y, salvo en algunas zonas, un enorme abandono estatal, (sino) que están plagadas de “rutas clandestinas” no solo para el tráfico de personas (como ocurre en la frontera con Panamá), sino, para el tráfico de mercancías, drogas ilícitas, metales valiosos y armas ligeras” (Pizarro, 2022).

Solo la frontera con Venezuela alcanza 2.341 kilómetros con solo ocho puntos fronterizos formales, que compiten contra cientos de trochas y pasos irregulares, controlados por grupos criminales donde transitan todo tipo de mercancías (CNN, 26 de septiembre de 2022).

Lo anterior implica un esfuerzo contundente en atención institucional en salud y educación que llene el vacío por años de la institucionalidad estatal, un fortalecimiento de los controles fronterizos mediante la presencia institucional tanto de la Fiscalía como de la Policía y el Ejército, además de instrumentos judiciales de cooperación efectiva con los gobiernos y fiscalías de los países fronterizos.

Lo anterior es muy diferente de la trampa retórica hoy en boga de atribuir a la migración el accionar delictivo, lo que si bien plantea desafíos cuando migrantes integran bandas criminales transnacionales, no pueden subestimarse las adaptaciones de las bandas criminales locales, si se tiene en cuenta que toda operación delictiva requiere de un conocimiento del territorio que demanda tiempo en construirse.

2. DESNARCOTIZAR LA AGENDA Y CONCENTRARSE EN OBJETIVOS DE ALTO VALOR

El mejor ejemplo de los mercados criminales es el narcotráfico; existe una demanda estable o creciente de consumidores y una frontera de oferta y consumo que genera ganancias exponenciales –pese a que dentro de la pirámide las más bajas ganancias corresponden a la etapa productiva-, que provee los recursos suficientes para afectar al aparato de justicia y de policía y a la bien intencionada institucionalidad destinada a combatirla.

Los efectos de la guerra contra las drogas como el incremento de encarcelaciones y homicidios han sido superiores a la contención misma del fenómeno, lo que se evidencia en los enfrentamientos entre grupos criminales por el control de dichos mercados, en los que macabros casos de “embolsados” en Bogotá son un síntoma extremo de esta problemática.

“Hay bandas que se están enfrentando entre ellas para poderse quedar con estos negocios y empiezan a enviar este tipo de señales como advertencias. Dan golpes a rangos medios y bajos (de bandas rivales) para enviar entre ellos mensajes de miedo y así copar el negocio, la zona de distribución o los puntos de acopio (lo que demuestra) que la capital es susceptible de convertirse en un escenario de guerra para bandas dedicadas al microtráfico y que, incluso, criminales extranjeros tienen la capacidad para hacer parte de la disputa.”(Manjarrés, 2022).

La correlación de homicidios y guerra contra las drogas no es nueva, como lo demuestran las investigaciones realizadas entre los años 1994 y 2008:

“(…) el incremento del volumen de los mercados ilegales de drogas observado durante este periodo (cerca del 200%) representa aproximadamente el 25% de la tasa actual de homicidios en Colombia. Ello se traduce en cerca de 3.800 homicidios adicionales por año en promedio que están asociados a los mercados ilegales de la droga y la guerra contra las drogas” (Mejía y Restrepo, 2014).

El premio nobel de economía Milton Friedman (1991) ya había afirmado que la guerra contra las drogas no solo violenta las libertades individuales, sino que tenía consecuencias inmorales al criminalizar a un sector de la población, empoderando a los carteles, y desgastando al aparato de justicia; tesis que aplicada al caso colombiano habría favorecido que las instituciones fueran más proclives a la corrupción y cooptación por parte de grupos criminales, lo que fue evidente durante la guerra del Estado contra los grandes carteles de la drogas en los años 90 y cuyo rezago atomizado es perceptible todavía en la sociedad colombiana.

Al respecto The Economist frente al auge actual de la cocaína, sugiere que la guerra contra las drogas ha fracasado y señala que "las enormes ganancias les dan a las bandas tanto los incentivos como los recursos para adaptarse a cualquier ley que busque aplicárseles" (The Economist, 13 de octubre de 2022). Por su parte, los investigadores de la ONG DeJusticia, Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz (2017) han probado la alta presión que sobre el aparato de justicia y el sistema carcelario acarrea la guerra contra las drogas:

"(...) Entre 2005 y 2014, la policía -efectuó- 2.479.630 capturas, de las cuales 727.091 (el 29,3%) -fueron- por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas (lo que equivale) a capturar a 80.787 personas por año por conductas de drogas, (es decir) 221 capturas diarias o 9 capturas cada hora. Por ejemplo, para el año 2014 una de cada tres capturas realizadas por la policía tuvo que ver con drogas (...); entre el 2000 y el 2014, el porcentaje de personas encarceladas por delitos de drogas aumentó en un 369%, mientras que el total de la población carcelaria aumentó en un 235%".

También los investigadores de la Fundación Ideas para la Paz, Llorente y Garzón (2018) han llamado la atención sobre los efectos no deseados de esta lucha:

"En Colombia, -entre 2010 y 2018- se han capturado en promedio anual 77.500 personas por delitos relacionados con drogas (212 cada día). Entre tanto, el mercado ha permanecido estable y, en algunas ciudades, en crecimiento. (...) -lo que demuestra- que el endurecimiento de las penas contra el narcotráfico no reduce el tamaño del mercado y (...)— por el contrario—puede tener efectos inesperados como la criminalización de los usuarios, la saturación de la policía, el incremento de la población carcelaria y, en algunos casos, más violencia"

La guerra contra las drogas ha generado un crecimiento de los delitos a un ritmo mayor que la capacidad institucional para enfrentarlos; su resultado es un desgaste del aparato de policía y del sistema de justicia que puede haber desconcentrado y facilitado el incremento de otros delitos. De ahí que la ONG Dejusticia afirme que: "este tipo de capturas puede estar implicando un alto costo de oportunidad en el uso de los recursos técnicos, presupuestales y humanos de la policía: por concentrarse en la persecución de esta clase de conductas se dejan de perseguir otras que, pese a que son mucho más complejas de detectar, pueden contribuir a golpear más eficazmente al crimen organizado y a los eslabones más fuertes de la economía ilícita, así como a proteger la seguridad y la salud públicas. Conductas como el lavado de activos o el concierto para delinquir representan apenas un 0,5 y 0,7% respectivamente del total de capturas durante este periodo".

Los anteriores planteamientos no varían en su diagnóstico como tendencia si se observan las capturas realizadas en Bogotá entre los años 2019 y 2021 junto con los indicadores de las capturas nacionales por el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Tabla 1).

Es necesario fortalecer los esfuerzos de cooperación transnacional en la lucha contra el delito

De las 94.500 capturas realizadas en Bogotá durante este periodo, 40.347 (42,7%) obedecieron al hurto en todas sus modalidades, (a personas, automotores, establecimientos, etc.); 14.638 (15,49%) estuvieron relacionadas con lesiones personales y violencia intrafamiliar y 13.200 (13,97%) se concentraron en la lucha contra las drogas.

En este mismo periodo (2019-2021) se efectuaron 55 capturas relacionadas con el lavado de activos (0,06%); lo que prueba en cuál eslabón de la cadena delictiva se concentran esfuerzos y se obtienen resultados efectivos.

Más alarmante es que de las 589.836 capturas realizadas durante 3 años, -entre 2019 y 2021 a nivel nacional, el 25% (144.743) se haya focalizado en personas relacionadas con el delito de drogas.

Estas cifras también permiten observar el esfuerzo operativo y cuestionar si delitos como el hurto en todas sus modalidades y los casos de lesiones y violencia intrafamiliar pudieran tener otros indicadores, si parte del esfuerzo se concentrara en su atención y no en la lucha contra las drogas.

Por ello, frente a este fenómeno, se requiere un proceso de regulación y abordaje desde la salud pública que prevenga el consumo, atienda el que sea problemático y descriminalice a un sector de la población; debe avanzarse en procesos de despenalización que tengan efectos favorables a la descongestión carcelaria y la optimización de la capacidad policiva a la luz de la "operatividad deficiente" que ha traído esta guerra, frente a la cual Mejía y Restrepo, (2014) consideran:

"El debate actual acerca de las políticas sobre drogas no debe basarse en soluciones simplistas derivadas de posturas ideológicas preconcebidas, sino en análisis e investigaciones que tomen en cuenta toda la evidencia disponible sobre la efectividad, eficiencia y costos de las políticas alternativas sobre drogas, la cual debe evaluarse en función de sus resultados, no sus intenciones.

Dado que las implicaciones para Bogotá obedecen al carácter nacional

Tabla 1. Capturas

Arts. Código Penal	Capturas realizadas en Bogotá	2021		2020		2019		Consolidados 2019-2021	
		Capturas	%	Capturas	%	Capturas	%	Capturas	%
239,269	Hurto a personas, automotores, bienes, etc.	10.283	37,72%	11.689	43,19%	18.375	45,74%	40.347	42,70%
376	Tráfico, Fabricación o porte de Estupefacientes	3.918	14,37%	3.688	13,63%	5.594	13,92%	13.200	13,97%
323,324	Lavado de Activos	17	0,06%	11	0,04%	27	0,07%	55	0,06%
111 -120	Lesiones Personales	3.180	11,66%	3.050	11,27%	4.313	10,74%	10.543	11,16%
229	Violencia Intrafamiliar	1.335	4,90%	1.169	4,32%	1.591	3,96%	4.095	4,33%
103,109,135	Homicidios	517	1,90%	499	1,84%	617	1,54%	1.633	1,73%
	Otros agregados no discriminados	8.012	29,39%	6.956	25,70%	9.659	24,04%	24.627	26,06%
	Total Capturas Bogotá	27.262	100,00%	27.062	100,00%	40.176	100,00%	94.500	100,00%

Colombia	Total Capturas Colombia	182.455		172.900		234.481		589.836	
	Tráfico, Fabricación o porte de Estupefacientes	43.510	23,85%	38.876	22,48%	62.357	26,59%	144.743	24,54%
	Lavado de activos	170	0,093%	85	0,049%	109	0,046%	364	0,06%
	% Bogotá /Capturas Nacionales / Art. 376		9,04%		9,51%		9,01%		9,16%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol/ Grupo de Información de Criminalidad/ Policía Nacional, Resultados operativos, (Consultado del 17 de octubre de 2022) Disponible en <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/resultados-operativos>

de esta problemática que a su vez está atada a convenciones internacionales, (Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972; Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988); resulta relevante la disposición manifestada por el secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken, frente al discurso del nuevo gobierno Petro al ofrecer un “respaldo al enfoque holístico” (...) a través de la seguridad rural, la justicia, el desarrollo, la protección ambiental, la reducción de la oferta así como disminución de la demanda, incluyendo a los Estados Unidos (State, gov, 3 de octubre de 2022).

También resulta relevante el anuncio del presidente norteamericano Joe Biden, quien acogiéndose a la ley federal ha anunciado el indulto por “posesión simple” de marihuana, lo que podría beneficiar a alrededor 6.500 personas que fueron condenadas entre 1992 y 2021; ya que afirmó que “nadie debería estar en la cárcel solo por consumir o poseer marihuana, -y aseguró - estartomando medidas para poner fin a

nuestro enfoque fallido” (...) lo que resulta consistente si se tiene presente, que hoy “la marihuana recreativa ya es legal en 19 estados y Washington DC y el uso médico es legal en 37 estados (de los 50 de la Unión Americana) y tres territorios de EE.UU.” (BBC, 6 octubre de 2022).

Esta renovada postura oficial que por años concentró la responsabilidad en la oferta de los países productores y no en la demanda de los países consumidores y que lleva al equilibrio lógico de la corresponsabilidad, que de manera conjunta explica por definición la existencia de los mercados criminales con sus letales consecuencias para la institucionalidad y que ha encarcelado a los eslabones más débiles de la cadena delictiva, debería servir para que la actividad policiva local se concentre ahora en perseguir objetivos de alto valor como el lavado de activos.

Para ello se requieren acciones de inteligencia a las operaciones empresariales y financieras, y no la captura de pequeños consumidores en parques públicos, que suman a la estadística hoy exigible y medible a la policía de incautación de estupefacientes-(art. 376 del Código

Penal), lo que subestima su capacidad de acción frente a delitos de mayor envergadura como efectuar actividades para mejorar la seguridad ciudadana a través de la incautación de armas de fuego o la recuperación de automotores, motocicletas y bicicletas robadas, que afectan hoy de manera sentida y son demandadas para su solución por el grueso de los ciudadanos.

3. ARTICULAR A LAS AUTORIDADES DE POLICÍA, CON LA POLICÍA

Por años se ha diagnosticado que la desarticulación entre las autoridades civiles de policía y la Policía, obedece al diseño institucional que hace que los alcaldes ejerzan funciones como autoridades de policía:

“(...) el Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio (...)” (Núm. 2, Art. 315 de la C.P.C) y “Son autoridades de Policía (...) los gobernadores, los alcaldes distritales o municipales (...)” (art. 198 Código Nacional de Policía).

Pero en la práctica, las autoridades civiles de policía carecen de un mando directo sobre la policía que solo se le reconoce normativamente a los superiores, que no son los gobernantes

de turno -autoridades locales-, sino los comandantes jerárquicos de los que depende su evaluación y ascenso como integrantes activos de la Policía Nacional, entidad adscrita al orden nacional (Ministerio de Defensa Nacional) "(...) La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación (...)" (art.218 C.P.C).

Si bien el debate está abierto sobre la eventual adscripción de la Policía Nacional al Ministerio del Interior o alguna reforma que le otorgue incidencia directa a las autoridades locales sobre las órdenes de policía, estas eventuales modificaciones en el Congreso no debieran cobijar solo la sujeción de la Policía al resorte de los mandatarios, sino contemplar también un aprendizaje mutuo que fortalezca el trabajo conjunto de las autoridades civiles de policía con la Policía.

Puede plantearse que quienes aspiran a ser electos como alcaldes y alcaldesas para ejercer funciones de policía, reciban de manera previa un entrenamiento y formación policiva, que los haga comprender mejor la naturaleza de su cargo, para facilitar así una mayor articulación, comprensión del papel policivo y mejor ejecución de programas así como una rendición de cuentas efectiva ante la ciudadanía en materia de seguridad y convivencia ciudadanas, que no puede ser exigible a un solo actor como se hace hoy y que requiere precisamente por ello, una responsabilidad compartida.

4. FORTALECER LA INTELIGENCIA

La posmodernidad que plantea hoy la desjerarquización de la sociedad y el cuestionamiento deliberado a los símbolos de poder y autoridad, ha evitado abrir el debate sobre la oportunidad que para la delincuencia organizada representa esta premisa,

que ha afectado a la institucionalidad y sus funciones como garante de los derechos y libertades ciudadanas, sin tener presente que esa misma institucionalidad es lo único que existe -con todas sus imperfecciones-, para proteger a los mismos ciudadanos que reclaman los cambios.

Lo anterior lleva a una gran desconfianza ciudadana instrumentalizada por algunos actores delictivos a los que puede combatirse, mediante el fortalecimiento de acciones e instrumentos de inteligencia para la lucha contra el delito, lo que requiere, por ejemplo, un aumento de recursos físicos y tecnológicos para atacar el cibercrimen y el lavado de activos de empresas criminales, así como una mayor presencia de policías hombres y mujeres encubiertos en los entornos donde se presentan mayores tasas de delitos, como en el sistema de transporte masivo -Transmilenio-.

Se requieren acciones de inteligencia a las operaciones empresariales y financieras y no la captura de pequeños consumidores en parques públicos

Naturalmente, la legitimidad de la inteligencia por sus operaciones y resultados debe regirse por una normativa transparente que sea evaluable y verificable por las autoridades que se definan competentes y urge una descongestión carcelaria y judicial que no frustre el esfuerzo policivo de las capturas al enfrentar las decisiones judiciales, la liberación de delincuentes y su potencial reincidencia.

5. VOLVER A LA CULTURA CIUDADANA

Lo que fue una política de gobierno, o un estilo de mandato que despertó pertenencia y orgullo por la ciudad en el pasado, hoy es un tópico recurrente de todas las administraciones que es difícil de medir en sus efectos, por lo que se hace necesario volver a la cultura ciudadana desde la autoregulación, la conducta cívica o si se la quiere, una resistencia cívica como acción individual o colectiva para disminuir las conductas que afectan la convivencia ciudadana, tales como colarse en la fila, pasarse el semáforo en rojo, pisar la cebra con el carro o no ceder la silla a quien la necesite en el sistema de transporte masivo.

Otras medidas más contundentes que pueden mitigar el delito son el control a la compraventa de partes usadas de motos y carros e incluso de celulares, que llevó, por ejemplo, a un pacto con asociaciones de compraventas promovido por la Alcaldía de Chapinero en 2013 para no comercializar celulares usados y mitigar así el riesgo de que estos hubieran sido previamente hurtados (El Tiempo, 21 de noviembre de 2013).

Si bien los controles pueden incrementarse, no debe subestimarse la capacidad de voluntad de múltiples gremios y asociaciones del sector privado que pueden, con sus acciones, favorecer una cultura de corresponsabilidad y aportar a la mitigación de la ocurrencia del delito en la ciudad.

CONCLUSIÓN

Pese a que el imaginario colectivo tiende a reclamar un aumento del pie de fuerza policivo como una medida para mejorar la seguridad, -lo que además de deseable es necesario-, la

persistencia de mercados criminales y el empoderamiento de los grupos criminales ha demostrado que mayor presencia policiva no es disuasiva de la comisión de delitos por cuanto los incentivos de alta rentabilidad y baja operación del aparato de justicia crean un escenario favorable para la acción y reincidencia criminal.

De ahí que se haya propuesto concentrar los esfuerzos policivos en objetivos de alto valor mediante operaciones de inteligencia contra el lavado de activos, además de desnarcotizar el esfuerzo policivo en la captura y judicialización de pequeños consumidores que requieren un abordaje de salud pública que descongestione las cárceles y focalice los esfuerzos hacia delitos de mayor impacto como el hurto de automotores, motos, bicicletas y celulares.

Finalmente, una reforma policiva debe perseguir una mayor articulación entre las autoridades locales de policía y la Policía Nacional, y fortalecer la cooperación en la lucha contra el crimen transnacional, además de aumentar la presencia institucional tanto de la Fiscalía como de la fuerza pública en las fronteras, lo que prueba que medidas de seguridad en Bogotá requieren la voluntad y concurso del Gobierno Nacional.

Dado que la evidencia empírica ha demostrado que la criminalidad va un paso más adelante que el derecho y la institucionalidad para combatirla, las medidas propuestas ameritan una revisión y actualización permanentes que ajusten las estrategias de abordaje a la capacidad de adaptación y mutación propias del actuar delictivo, las cuales en definitiva deben evaluarse y aplicarse teniendo como norte no los prejuicios ideológicos ni sus intenciones, sino la efectividad de sus resultados.

REFERENCIAS EMPLEADAS

BBC News Mundo Redacción, (6 octubre 2022), El presidente Biden indulta a miles de personas condenadas en EE.UU. por poseer pequeñas cantidades de marihuana. (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63164157>

Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment: an Economic Approach. In: Fielding, N.G., Clarke, A., Witt, R. (eds) The Economic Dimensions of Crime. Palgrave Macmillan, London. (Recuperado el 12 de octubre de 2022). (Recuperado el 10 de octubre de 2022) Disponible en https://doi.org/10.1007/978-1-349-62853-7_2

CNN en español, Los puntos fronterizos que unen a Colombia y Venezuela en más de 2.300 kilómetros, (26 de septiembre de 2022), (Recuperado el 12 de octubre de 2022).

Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/26/mapa-puntos-fronterizoscolombia-venezuela-2300-kilometros-orix/>

El Tiempo, (21 de noviembre de 2013) Pacto para no vender celulares robados, (Recuperado el 10 de octubre de 2022). Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13212937>

Llorente María Victoria, Garzón Juan Carlos, Si prohibir la dosis personal no es la solución, ¿cuáles son las opciones?. Fundación Ideas para la paz. (9 de abril de 2018), (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2018-04/si-prohibir-la-dosis-personal-no-es-la-solucion-cuales-son-las-opciones>

Manjarrés Juliana, (23 de mayo de 2022) Bogotá, epicentro de guerra entre bandas del microtráfico en Colombia, Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/bogota-epicentro-guerra-bandas-microtrafico-colombia/>

Mejía Daniel, Restrepo Pascual, (2014) ¿Por Qué Está Colapsando la Prohibición Estricta? Una Perspectiva desde los Países Productores y de Tránsito, (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://>

www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Acabando-con-la-Guerra-contra-las-Drogas.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores, Lucha contra el problema mundial de las drogas (Recuperado el 10 de octubre de 2022) Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/drugs#:~:text=Colombia%20hace%20parte%20de%20la,y%20Sustancias%20Sicotr%C3%B3picas%20de%201988.>

Perry, Mark J. Entrevista a Milton Friedman (1991) "America's War on Drugs" (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://www.aei.org/carpediem/milton-friedman-interview-from-1991-on-americas-war-on-drugs/>

Pizarro Leongómez, Eduardo (2022), Colombia-Venezuela: la seguridad nacional en "la nueva guerra fría", (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://cambiocolombia.com/articulo/conflicto/colombia-venezuela-la-seguridad-nacional-en-la-nueva-guerra-fria>

Policía Nacional, Resultados operativos, (Recuperado el 12 de octubre de 2022) Disponible en <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/resultados-operativos>

State, gov Secretary Antony J. Blinken and Colombian President Gustavo Petro at a Joint Press Availability, (Octubre 3 de 2022), (Recuperado el 12 de octubre de 2022). Disponible en <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-colombian-president-gustavo-petro-at-a-joint-press-availability/>

The Economist, Booming cocaine production suggests the war on drugs has failed, 13 de octubre de 2022) (Recuperado el 15 de octubre de 2022). Disponible en <https://www.economist.com/international/2022/10/13/booming-cocaine-production-suggests-the-war-on-drugs-has-failed>

Uprimny Rodrigo, Chaparro Sergio, Cruz Luis, (2017, Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia Dejusticia. (Recuperado el 10 de octubre de 2022). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

HURTO A PERSONAS Y BIENESTAR URBANO

El hurto a personas viene registrando valores preocupantes como consecuencia de las nuevas modalidades que tienen los delincuentes y su capacidad de adaptación frente a las estrategias desarrolladas por las autoridades para combatir el hurto. En este sentido se requieren respuestas diferentes, según los contextos y las situaciones en donde ocurren los hurtos a personas en la ciudad y el tipo de criminalidad y su especialidad en objetos específicos y lugares recurrentes.

En el 2021 se registraron 108.785 hurtos a personas. A mayo de 2022 se contabilizaban 39.225 denuncias de hurto, 14% más de lo registrado para el mismo periodo del 2021. De continuar con esta tendencia, es muy posible que las cifras cierren siendo las más altas de los últimos años.

Sumado a lo anterior, las estadísticas muestran con preocupación que el delito registra nuevas modalidades de

hurto y un crecimiento preocupante en varias localidades, en particular donde viene predominando el ejercicio de la violencia y la intimidación (Gráfica 1).

De allí que la seguridad ciudadana está dominando la agenda pública. Una realidad que se complica, día tras día, y que los últimos estudios y encuestas confirman al señalar que la percepción de inseguridad llega al 88%. No es solo un tema de medios de comunicación, como en su momento explicaban las autoridades, al argumentar que es el tema que más recibe atención. Hoy, las cifras están demostrando un panorama difícil en relación con los delitos que atentan contra la vida humana, como el homicidio y el atraco. El año pasado cerró con 1.128 casos, siendo el sicariato la primera causa (40%), seguido por las riñas (34%) y el atraco (12%). Lo preocupante es que los homicidios, como consecuencia de un atraco, vienen en franca alza. En el 2017 se registraron 45, mientras que en 2021 llegamos a 137 casos (Gráfica 2).

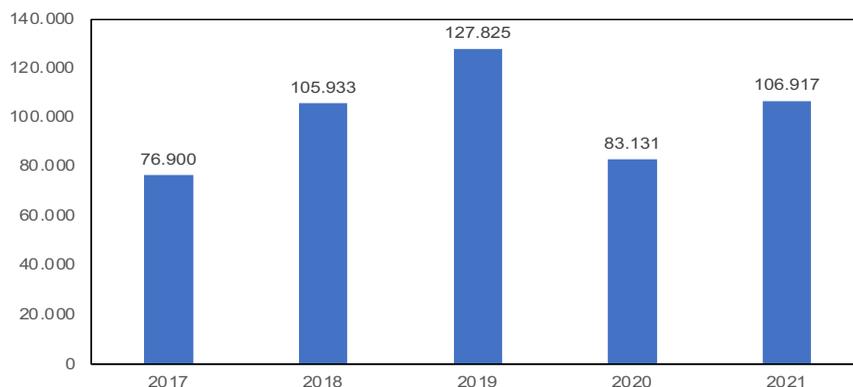


Ómar Oróstegui Restrepo*

Director ejecutivo del centro de pensamiento y consultoría Futuros Urbanos

* Politólogo, magister en estudios para el desarrollo, analista de políticas públicas y proyectos sociales con énfasis en procesos de sostenibilidad y participación ciudadana. Profesor universitario, columnista frecuente del periódico El Tiempo y el diario ADN. Autor del libro, La nueva anomalía. Actualmente se desempeña como el director ejecutivo del centro de pensamiento y consultoría Futuros Urbanos.

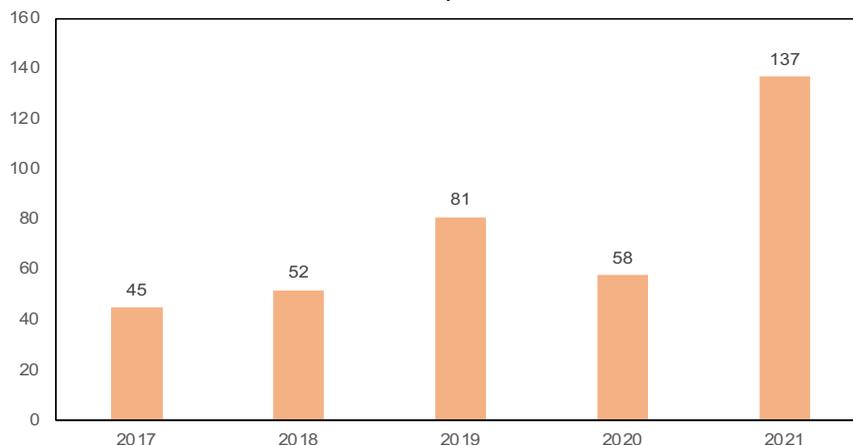
Gráfica 1. Hurto a personas 2017-2021



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.

Cálculos: Futuros Urbanos

Gráfica 2. Homicidios por atraco 2017-2021



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia. Cálculos: Futuros Urbanos

Se estima que cada año más de 100.000 personas son víctimas de hurtos en la ciudad de Bogotá. En promedio, cada día, 290 personas son víctimas de hurto, es decir, 12 cada hora, con un agravante, viene subiendo el uso de armas de fuego y de arma blanca, además de una modalidad que poco se la ha prestado atención: el uso de escopolamina, donde aumentaron los hurtos a personas en un 50% de los casos. En 2021 se registraron 1.300 casos de hurto a personas, mientras que en 2018, antes de pandemia, se reportaron 860 casos. Igual se observa con el hurto de automóviles, residencias y hasta bicicletas.

Listado de los bienes hurtados a los bogotanos:

1. Celular
2. Dinero en efectivo
3. Bicicleta
4. Cédula

5. Computador portátil

6. Autopartes

Los estudios también señalan que en más de la mitad de los casos el celular sigue siendo el objeto más hurtado, aunque vienen subiendo los hurtos de automotores y de motocicletas, un fenómeno que no es nuevo, pero viene creciendo en la ciudad, con preocupación, debido a la escasez de repuestos y autopartes. El 2021 cerró con la cifra más alta de los últimos 5 años: 3.741 carros hurtados (Tabla1); en el occidente, en particular, se concentra el 40% de los casos. Kennedy y Engativá registran, además, los valores más altos: 793 y 598, respectivamente, tanto así, que por cada vehículo que se roban en Chapinero, se registran 16 en Kennedy.

Es posible que estemos presenciando varios fenómenos que se han pasado por alto. Primero, que, ante la dificultad de conseguir repuestos, el mercado de

piezas usadas se esté dinamizando y esa demanda motive más a los delincuentes. Segundo, que hay sectores donde, ante la dificultad de conseguir parqueadero en las unidades residenciales, los propietarios opten por dejar el vehículo en la calle a merced de la delincuencia. Tercero, que este es un problema que trasciende las fronteras de la capital pues, detrás de ello, hay mercados ilegales especializados en autopartes, piezas, repuestos y hasta placas de identificación.

Se debe prestar atención a la presencia de armas de fuego en la mayoría de los delitos contra el patrimonio. Se estima que el 15% de los hurtos a personas en el 2020 se cometieron con armas de fuego, mientras que un 26% fue con un arma blanca o cortopunzante. No obstante, más de la mitad de los hurtos a personas se comenten sin empleo de armas (Gráfica 3).

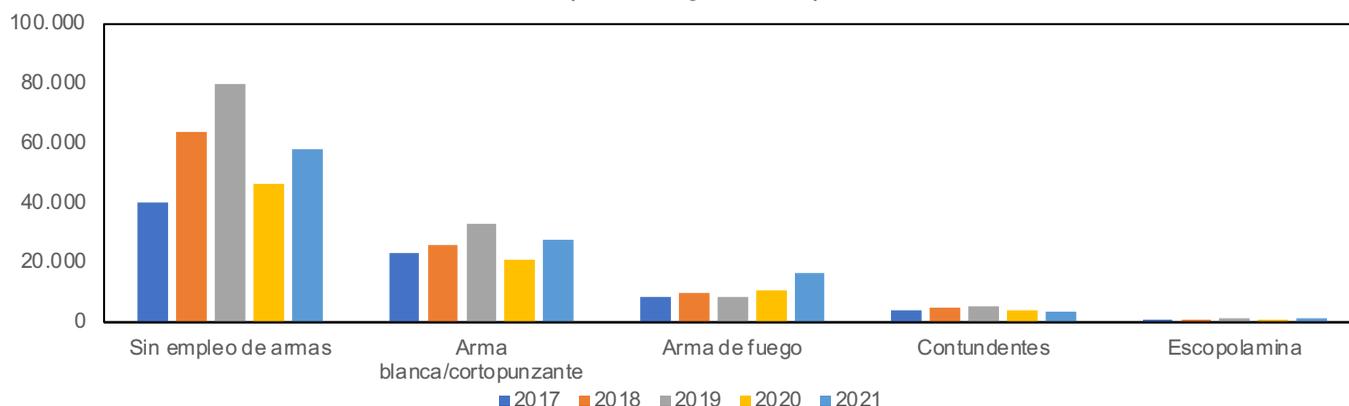
Tabla 1. Hurto automóviles, motocicletas y bicicletas 2017-2021

Delito	2017	2018	2019	2020	2021
Hurto de automóviles	3.407	3.648	3.637	3.429	3.741
Hurto de motocicletas	3.412	3.997	4.159	3.652	4.650
Hurto de bicicletas	4.628	7.919	8.129	10.856	9.499

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.

Cálculos: Futuros Urbanos

Gráfica 3. Hurto a personas según arma empleada 2017-2021



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.

Cálculos: Futuros Urbanos

A pesar de lo anterior, no se puede pasar por alto que la modalidad de atraco viene tomando fuerza en la ciudad, a tal punto que hoy es la predominante en más de la mitad de los hurtos (56%), seguido del factor oportunidad (16%), y raponazo (14%). Adicionalmente, se evidencia que el atraco es la modalidad que más predomina en hurto a personas en el SITP en un 65% de los casos. Una tendencia que va en ascenso (Tabla2).

Es importante señalar que en 7 de cada 10 casos de hurto en vía pública, el agresor se movilizaba a pie y en un 15% se movilizaba en motocicleta (9% era conductor y 6% parrillero); es decir: en 6 de cada 10 casos el delincuente iba solo en este tipo de vehículo. Se estima que tan solo en un 6% de los hurtos el agresor se movilizaba en bicicleta y en menos del 1% de los casos, en taxi (Gráfica 4).

Ante este panorama, tanto el Gobierno Nacional como la Administración Distrital han adelantado diferentes estrategias para combatir el hurto a personas. Desde la Nación, por ejemplo, se sancionó la nueva Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 2197 del 25 de enero de 2022), donde se reconocen y corrigen varios problemas que hoy son evidentes en la transformación del crimen en las ciudades, como la reincidencia delincinencial, los delitos cometidos con armas de fuego y objetos contundentes, el porte de arma blanca en eventos masivos, el aumento de penas para quien atente contra la infraestructura pública, entre otros aspectos, que bien se pueden resumir en penas más duras y más cárcel.

La ley es explícita: quien hurte un bien de más de \$ 4 millones tendrá una condena no excarcelable. Pero los delincuentes se han concentrado en celulares, y muy pocos aparatos superan ese monto y no todo el mundo está en capacidad de adquirir uno. Situación similar puede ocurrir con el hurto de computadores o bicicletas.

Caso contrario puede suceder con el hurto de vehículos, pero no necesariamente con las autopartes.

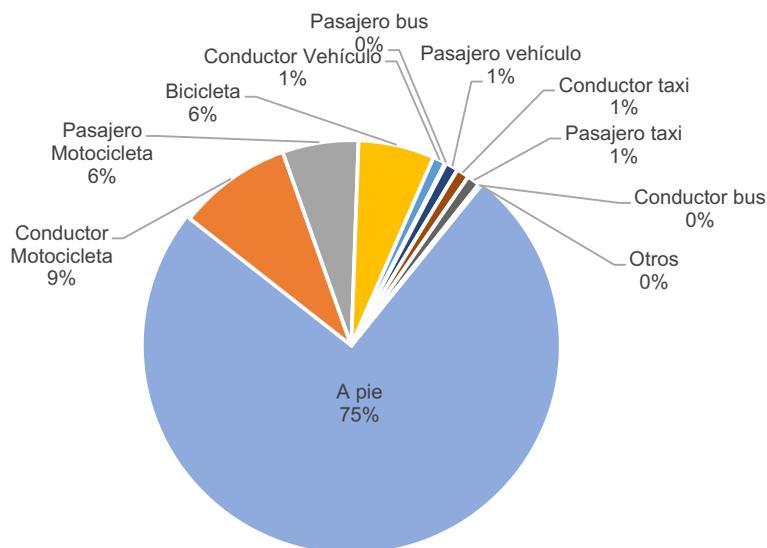
Tabla 2. Hurto a personas según modalidad 2017-2021

Modalidad	2017	2018	2019	2020	2021
ATRACO	28.911	28.012	29.628	22.355	31.495
FACTOR DE OPORTUNIDAD	7.944	8.005	11.154	7.978	8.926
RAPONAZO	5.290	6.024	7.569	5.783	8.070
COSQUILLEO	3.549	4.570	4.384	1.742	2.590
ENGAÑO	1.468	1.237	1.308	1.010	1.426
ROMPIMIENTO DE VIDRIO	565	799	1.383	683	964
VIOLACION DE CERRADURA	326	538	990	761	889
SUPL. DIJIN-SIJIN	76	279	564	390	517
HALADO	315	357	467	316	306
NO REPORTADA	1.097				101
USO SUSTANCIAS TOXICAS / ESCOPOLAMINA	100	231	369	188	263
FLETEO	97	243	172	146	105
SUPLANTACIÓN	254	123	21	12	38
SUSTRACCION EN MOVIMIENTO	5	22	191	87	71
BATALEO	49	65	117	43	65
SIN ESTABLECER	10		1		220
OTROS	121	130	156	127	149

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.

Cálculos: Futuros Urbanos

Gráfica 4. Hurto a Personas en vía pública según móvil del agresor 2021



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.

Cálculos: Futuros Urbanos

En el caso del porte de armas si puede ayudar a judicializar con mayores condenas a los delincuentes que cada vez las utilizan para intimidar y amedrentar a sus víctimas. No obstante, no resuelve el problema de los mercados ilegales donde se almacenan y comercializan estos objetos. Hay que recordar que finalizando el año se aprobó el Decreto 417 de 2021, que reglamenta la tenencia y el porte de armas traumáticas.

Es claro que se requiere mejorar la política criminal, pero hay que reconocer que la Ley de Seguridad Ciudadana tiene un tono más urbano, al atacar las problemáticas que tiene la criminalidad hoy en las ciudades. Por su parte, la Administración ha concentrado esfuerzos en mejorar infraestructura, pie de fuerza e incentivos para la denuncia, como un plan de recompensas para quien delate o brinde información sobre el autor de un homicidio o aquel que

reincida en la comisión de delitos. Los montos van desde los \$10 hasta los \$20 millones si la información es de un homicidio por atraco. También adelantó medidas para restringir el hurto con parrilleros en la capital, cuyos resultados aun no se pueden evaluar porque se requiere más tiempo para estimar su impacto.

A pesar de lo anterior, el hurto a personas sigue siendo un problema que afecta el bienestar ciudadano, pues viene registrando valores preocupantes como consecuencia de las nuevas modalidades que tienen los delincuentes y su capacidad de adaptación frente a las estrategias desarrolladas por las autoridades para combatir el hurto. En este sentido, se requieren respuestas diferentes, según los contextos y las situaciones en donde ocurren los hurtos a personas en la ciudad y el tipo de criminalidad y su especialidad en objetos específicos y lugares recurrentes, como por ejemplo:

1. COMPRENDER MEJOR LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL HURTO EN EL ESPACIO PÚBLICO

Los factores de robo pueden diferir según el entorno donde se manifiestan y el tipo de modalidades utilizadas por los delincuentes. En espacios concurridos, y con alta aglomeración de personas, tienden a robar a través del cosquilleo; entornos poco transitados, con baja iluminación y con altas posibilidades de rutas de escape son los preferidos para cometer atracos con violencia e intimidación. Para ciertos tipos de hurto, el delincuente, previamente, realiza una planeación detallada de las actividades y movimientos de la víctima. En otras ocasiones, actúa, simplemente, cuando percibe vulnerabilidad en la víctima, ya sea por su condición, edad, capacidad de reacción o estado de indefensión en un determinado momento. Esto explica el robo callejero como un delito de oportunidad.

En cualquiera de los casos es importante conocer el perfil del delincuente, si actúa

solo o acompañado, su edad y la forma en que cometió el hurto. De esa manera, se pueden adaptar mejor las respuestas institucionales en el espacio público.

2. RESPONDER SEGÚN LOS PATRONES DE HORARIO DEL COMPORTAMIENTO DELICTIVO

Hay ciertos hurtos que tienden a registrar los valores más altos en los horarios de mayor aglomeración en el transporte público, como el caso del robo de celulares, o cuando las personas realizan determinadas actividades asociadas al deporte, la recreación y el entretenimiento. Por ejemplo, el hurto de bicicletas registra el pico más alto de robos entre las 3 a.m. y 6 a.m. (2.002 casos), horario en el que salen los deportistas con ciclas de alta gama hacia los corredores viales de la ciudad-región.

Las horas de hurto de los delincuentes varían de acuerdo con las rutinas de las personas: temprano en la mañana y al final de la tarde cuando más gente sale de su casa o trabajo; los fines de semana, cuando van a los sitios de rumba; hacia el mediodía cuando las personas de mayor edad deben realizar diligencias o cuando los estudiantes salen de sus colegios y universidades. También los días de pago o fechas especiales cuando las personas realizan más compras, están desprevenidos o tienden a llevar más dinero en efectivo.

Conocer los patrones de hurto permite desarrollar medidas más efectivas y tener respuestas más adecuadas, según los sitios donde se concentra el hurto y los horarios donde se manifiesta con mayor frecuencia. Esa es la mejor estrategia para reducir las oportunidades para la comisión de determinados hurtos y establecer el pie de fuerza policial en determinados lugares, días y horas de mayor ocurrencia.

Hurto a personas y bienestar urbano

3. INFORMAR AL CIUDADANO CUANDO SE ENCUENTRE EN SITIOS Y HORARIOS DE ALTO RIESGO

No es suficiente tener identificados los puntos geográficos donde se concentra el hurto, si no se le informa al ciudadano su nivel de riesgo y vulnerabilidad cuando transita en determinados sitios y horarios por la ciudad. Estudios han demostrado que concientizar a las personas sobre la seguridad alrededor de los puntos calientes, ayuda a reducir el hurto, pues el ciudadano tiende a ser más precavido y estar más atento, en particular, en el transporte público. Adicionalmente, se sugiere publicar en estos sitios las fotografías de los delincuentes más buscados de la zona con carteles e información adicional sobre sus modalidades de hurto, esto ayudaría a disuadir la presencia de atracadores reincidentes en determinados sitios.

También se recomienda informar la presencia de cámaras de videovigilancia, aumentar la ubicación de cabinas de pánico para que, en situaciones de emergencia, las víctimas tengan la posibilidad de comunicarse con las centrales de policía y cuadrantes respectivos.

4. COMBATIR LA MODALIDAD DE ATRACO EN VÍA PÚBLICA

La mitad de los hurtos en vía pública se comete bajo la modalidad de atraco, donde el delincuente usa la fuerza o la violencia contra la víctima. El atraco es un delito que se basa en la amenaza y el miedo, cuya víctima queda indefensa y confundida por la rapidez con la que ocurre el hecho y el contexto donde tiene lugar: a plena luz del día y en presencia de algunas pocas personas. Sin embargo, los robos callejeros no son imprevistos, los ladrones tienden a reincidir en zona y horario, pues a diferencia de las bandas criminales organizadas que planifican el hurto, los delincuentes callejeros definen sus prácticas de hurto a partir de la experiencia previa y la observación

de la rutina de las personas, sobre todo, aquellas que puedan intimidar, someter o dominar.

Los delincuentes prefieren objetivos sencillos y lugares con facilidades para escapar, como una vía pública, un parque o un puente peatonal, lugares desprotegidos que le permitan acercarse a la víctima sin levantar sospecha ante otros transeúntes.

De allí que hay que mejorar la iluminación en los sitios de alto riesgo, el patrullaje de la policía y el trabajo con las comunidades residentes alrededor; también, aumentar la presencia policial y el uso de elementos tecnológicos como botones de pánico en el espacio público, alarmas comunitarias y cámaras de videovigilancia privadas conectadas en tiempo real con el Centro de Comando de la Policía.

5. FORTALECER LA GESTIÓN POLICIAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

Las cifras muestran que las modalidades de hurto difieren según el medio de transporte. En los últimos tres años, en el SITP ha predominado el atraco (46%) seguido del cosquilleo (40%), mientras que en Transmilenio el cosquilleo representa el 60%, seguido del atraco 22% y el raponazo 10%.

Preocupa que mientras se han logrado reducir los hurtos en Transmilenio, se registra un incremento de los robos en los buses del SITP, en particular con arma blanca y con arma de fuego.

Es posible que la reducción de hurtos en Transmilenio se explique por la disminución del número de pasajeros como consecuencia de la pandemia del COVID-19, un hecho que tiene un impacto sobre la aglomeración de personas en las estaciones y buses del sistema, uno de los factores de oportunidad para el cosquilleo. La respuesta en materia de seguridad no se ha dado en términos de mejorar la

infraestructura, las frecuencias y las rutas para reducir la aglomeración de usuarios en estaciones y buses.

Se recomienda prestar mayor atención al SITP y facilitar presencia de botones de pánico tanto para pasajeros como conductores, a fin de garantizar una reacción inmediata de la policía.

Adicionalmente, se sugiere alertar a los pasajeros sobre el riesgo de robo, las modalidades utilizadas por los delincuentes, las rutas de mayor riesgo y los horarios donde se concentra el hurto por cosquilleo y atraco. Un ciudadano más informado puede tomar precauciones y estar alerta ante cualquier situación sospechosa.

Para combatir los atracos con armas de fuego, se sugiere ampliar los controles al porte ilegal de armas en el transporte público y mejorar la iluminación en estaciones, buses y paraderos del sistema de transporte público. Igualmente, se recomienda reducir la presencia de vendedores ambulantes y combatir los colados, dos fenómenos que afectan la percepción de seguridad en el transporte público.

6. MEJORAR LOS PROTOCOLOS DE ACOMPAÑAMIENTO A LA VÍCTIMA DE HURTO

Las víctimas de hurto, además de la pérdida de sus objetos, requieren un acompañamiento especial para denunciar el hecho y la situación en la cual tuvo lugar la comisión del delito. También, es necesario brindarles asistencia psicológica, pues en muchos de los casos la víctima estuvo bajo amenaza e intimidación por un arma cortopunzante o de fuego.

Se recomienda revisar los protocolos de recepción de denuncia y los procedimientos de acompañamiento y protección a la víctima. Es indispensable, a su vez, que cuando la víctima requiera atención médica por herida o trauma psicológico, el

Distrito garantice el acceso y pago de medicamentos en caso de que la víctima no cuente con los recursos o no se encuentre afiliada a un sistema de seguridad social. Sobre el particular, se recomienda revisar la información acerca del número de víctimas de hurto que requirieron atención médica en la ciudad en los últimos 5 años, al igual que la proporción de homicidios que estuvieron relacionados con robos.

Se sugiere fortalecer el proceso de recopilación de denuncias, conocer cuántas veces el denunciante ha sido víctima de un delito, para identificar patrones de riesgo e informar a la víctima los avances sobre su caso en términos de investigación criminal y judicialización de los delincuentes.

7. FORTALECER LAS CAPACIDADES DE INTELIGENCIA E INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Las nuevas tecnologías y el uso de información para mejorar la seguridad ciudadana vienen ganando terreno en las principales ciudades del mundo, ante una delincuencia cada vez más tecnificada y bandas criminales especializadas en delitos de alta rentabilidad económica, asociados al microtráfico y el hurto de celulares, bicicletas, autopartes y contrabando.

El hurto se alimenta de la demanda de los mercados ilegales por objetos robados, que muchas veces trascienden las fronteras locales. En este sentido, para reducir la comisión de hurtos a personas, se debe combatir toda la cadena criminal que va desde el mismo hurto, la compra, recepción y almacenamiento hasta la venta de artículos robados o sus partes.

Es necesario mejorar las capacidades de inteligencia y la infraestructura disponible para la investigación criminal, identificando los vínculos de los ladrones con bandas organizadas; el uso de internet y de plataformas digitales para vender los bienes robados

y las personas y empresas vinculadas en el proceso.

Aunque la reciente desarticulación de bandas criminales en Bogotá es significativa, si no se complementa con acciones en el territorio e inteligencia judicial, se corre el riesgo de aumentar la violencia en las calles y el sicariato entre organizaciones criminales interesadas en llenar ese vacío de poder y hacerse con las rentas ilegales de las bandas desarticuladas.

La inteligencia e investigación criminal requiere, a su vez, mayor coordinación entre los actores del sector con funciones especializadas: Fiscalía, Policía Judicial y Administración Distrital en términos de recursos y recopilación de información para actuar con oportunidad y celeridad.

Finalmente, es necesario fortalecer la confianza ciudadana en la policía a través de acciones comunitarias y apoyo de iniciativas locales de seguridad.

8. AUMENTAR LOS CONTROLES AL PORTE ILEGAL DE ARMAS

El uso de armas en la comisión de delitos contra la vida y el patrimonio viene creciendo en la ciudad. El empleo de armas de fuego en los hechos delictivos se ha incrementado en los homicidios, lesiones personales, hurto a personas, hurtos en el transporte público, hurtos de automóviles, hurtos de motocicletas y bicicletas. Preocupa, también, que las armas blancas y cortopunzantes están registrado aumentos en los hurtos en el SITP y robos a bicisuarios.

Se debe evaluar el impacto de la estrategia de desarme y control al porte ilegal de armas, focalizando intervenciones en el transporte público y territorios con mayor concentración de hurto a personas en vía pública, acciones que deben ir acompañadas de mejores protocolos policiales para la inspección en vía a ciudadanos. El uso de detectores de metales es un complemento que ayuda, pero puede

tener impactos negativos para el acceso a estaciones y buses del sistema integrado de transporte.

Se recomienda adelantar acciones que faciliten la identificación de motocicletas involucradas en delitos y hurto a personas. El uso del chaleco reflectivo permanente, con información de la placa, puede facilitar la investigación criminal y la captura a través de la red de cámaras de videovigilancia del Distrito.

Se sugiere ajustar el proceso de investigación y judicialización de los delincuentes capturados en flagrancia y hacer más eficientes los protocolos cuando en el hecho se ve involucrada un arma.

A su vez, se sugiere fortalecer la investigación para identificar los lugares de venta y alquiler ilegal de armas de fuego, las rutas de comercialización y almacenamiento utilizadas por las bandas criminales asociadas a este delito.

Las iniciativas anteriores deben ser parte de una política pública de desarme y seguridad ciudadana en el espacio público.

9. ANALIZAR EL FENÓMENO DE LA REINCIDENCIA DELINCUENCIAL

Aunque no hay cifras consolidadas, las estimaciones preliminares muestran un

problema de reincidencia delinCUENCIAL debido a que la mayoría de los hurtos son delitos menores excarcelables por el tipo de objeto hurtado y la modalidad.

Esta situación es aprovechada por el delincuente para continuar con sus actividades, una vez es liberado por la justicia. Si bien resolver esta situación requiere una reforma al sistema de justicia y una actualización de la legislación, que va más allá de las competencias del ente territorial, se pueden mejorar las estrategias para entender los patrones delictivos de los reincidentes con el fin de anticiparse a la comisión del delito.

Es clave realizar inteligencia para identificar sus redes de apoyo, los lugares que frecuenta para delinquir y la asociación con bandas criminales en la ciudad. Se recomienda realizar un estudio para estimar, estadísticamente, la proporción de hurtos cometidos por reincidentes y el perfil de estos sujetos: edad, nivel educativo, motivaciones para el hurto, consumo de drogas y tiempo de vida criminal. El estudio servirá para fortalecer programas de prevención del delito y la intervención en entornos protectores para jóvenes: familia, escuela y barrio, así como servicios de educación para el trabajo, actividades para el uso del tiempo libre y programas de prevención en poblaciones en alto riesgo.



Fuente: Archivo Contraloría de Bogotá, D.C.

HOMICIDIO EN BOGOTÁ

Estrategias para su abordaje con base en la evidencia



Hugo Acero Velásquez
Consultor Internacional

en Bogotá solo operaban estructuras de delincuencia común, altamente fragmentadas y sin conexión directa con estructuras de crimen organizado (GDO y GAO) y en concordancia, se había entendido que la mayor parte de los homicidios se debían a problemas de convivencia, como riñas en medio de consumo de alcohol y con contextos conflictivos donde se mezcla la delincuencia común y las condiciones de deterioro físico de la ciudad, por lo que impactarlo resulta muy complejo; sin embargo, esta visión no coincidía con la realidad (Gráfica1).



Daniela Gómez Rivas
Consultora Internacional

Hasta 2019, según la Policía, el 34% de los homicidios eran por problemas de convivencia, el 30% relacionados con actividades delincuenciales, que incluía a ciudadanos asesinados en medio de un robo, y los restantes casos estaban por determinar. Frente a este panorama, en 2020 la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (SSCJ) hizo un análisis detallado de los casos que ocurrieron en ese año y encontró que el 57% estaba relacionado con actividades delincuenciales, 33% con problemas y solo el 10% por determinar, información que se corrobora en el

trabajo realizado por Ómar Oróstegui sobre el sicariato, que, con base en cifras de la Policía Nacional, determinó que más del 50% de los homicidios tienen que ver con esta modalidad delictiva (39%) y personas asesinadas en medio de un atraco¹.

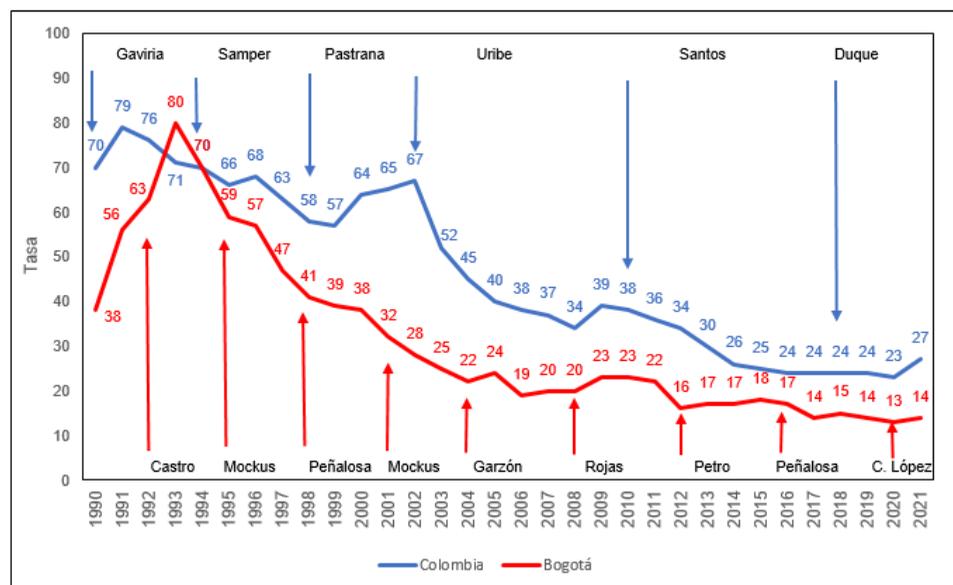
VIOLENCIA HISTÓRICAMENTE FOCALIZADA Y CADA VEZ MAS ESTRUCTURAL

Si se mira desde una perspectiva histórica se podrían identificar cuatro elementos dinamizadores de violencia homicida relacionadas con organizaciones criminales de alto impacto en Bogotá: (i) las disputas en el marco del expendio de sustancias psicoactivas al menudeo, (ii) los conflictos por la tierra (tierreros) relacionados con la formación y la consolidación de las invasiones; (iii) la presencia de actores armados protagonistas del conflicto armado, inicialmente y, posteriormente, con la adaptación y evolución de las estructuras criminales de la ciudad y la ampliación de sus portafolios criminales, (iv) las disputas por el control de otros mercados tales como extorsión, préstamos gota a gota, comercio de

El homicidio en Bogotá ha venido cayendo de forma sostenida en las últimas tres décadas, pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 14,3 el año pasado; el único periodo que aumentó el homicidio en la capital fue durante la administración del alcalde Samuel Moreno Rojas (2008, 2011), como se puede ver en la Gráfica 1 que compara el comportamiento del homicidio en la ciudad con el comportamiento de este delito a nivel nacional.

No obstante, desde hace casi una década la reducción año a año ha sido marginal y, en parte, se debe a una visión particular que han tenido las autoridades respecto a los motivos en los cuales se origina este delito. Por muchos años se consideró que

Gráfica 1. Tasa de Homicidios Colombia y Bogotá 1990-2021



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses

¹ Futuros Urbanos. Panorama del sicariato en las principales ciudades del país. Agosto de 2022.

armas, trata de personal y hurtos de gran rentabilidad (automotores y celulares), el transporte ilegal y la compra-venta de piezas robadas.

Después de la violencia política, que originó migraciones campo – ciudad de grandes dimensiones, las dinámicas delincuenciales y criminales sufrieron importantes transformaciones en la capital. El arraigo de esmeralderos y narcotraficantes en algunos nichos centrales de la ciudad y otros escenarios como Corabastos² o San Andresito³ cobraron especial incidencia en las tasas de homicidios en los ochentas y noventas; si bien se trató de un conflicto del nivel nacional y en el marco de una problemática que afectó a diferentes zonas del país, estos “empresarios” que se movían entre la legalidad y la ilegalidad resolvieron sus conflictos liderando disputas entre complejas estructuras criminales, muchas de las cuales tuvieron como epicentro Bogotá⁴.

De la misma manera, 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 o como es el caso de algunas zonas montañosas de Ciudad Bolívar donde alias Bernabé hizo lo propio.

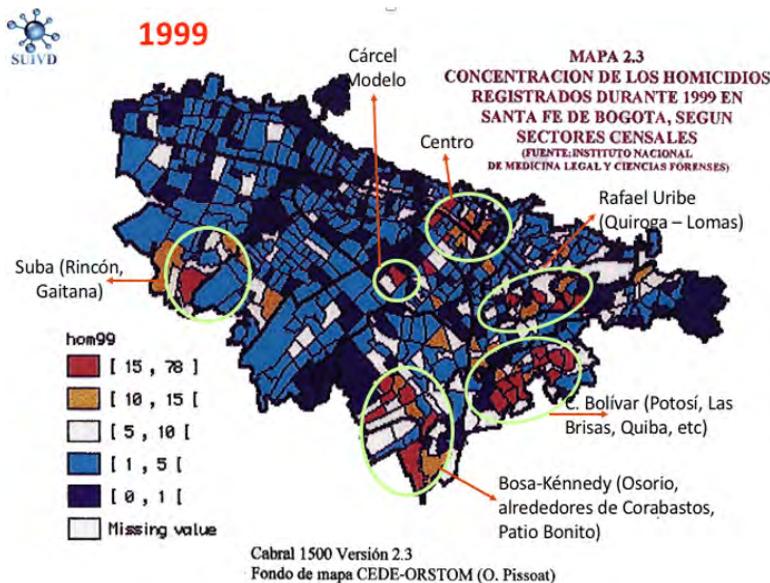
Los tierreros han usado la violencia y la capacidad de coerción para asegurar pagos. En la medida en que los beneficiarios no obtenían un título de propiedad, sino una posesión, y considerando que muchas veces no tenían la capacidad de pagar de contado, se acordaban cuotas, lo que derivó, a su vez, en la práctica de la extorsión o el cobro de cuotas a cambio de servicios públicos. Así mismo, se tasaron las cuotas según el usufructo, quien tenía una tienda pagaba más.

Posteriormente, dichos tierreros empezaron a controlar también el expendio y demás mercados criminales que se asentaban en los territorios que estos controlaban, actuando en algunos casos como reguladores y en otros como “propietarios”. Aún en la actualidad se pueden identificar colonizadores de estos barrios que narran la manera como se construyeron y el papel que ha cumplido la violencia desplegada por aparatos armados al servicio de tierreros en su configuración, como lo evidenciamos en los varios trabajos de campo desarrollados durante nuestro paso por la Secretaría de Seguridad y su persistencia en el tiempo⁵.

De otro lado, desde la llegada del bazuco en los ochenta se formaron “ollas” de expendio en el centro y sur de la ciudad, y una población habitante de calle que fue aumentando con el tiempo y hoy persiste. Dichos expendios fueron

controlados por distintas estructuras de crimen organizado, que para asegurar el control de las rentas criminales usaban la violencia homicida, especialmente para asegurar el pago de sustancias a consumidores problemáticos como los habitantes de calle y disputar o mantener el control sobre los lugares de expendio frente a otros grupos criminales. Estos expendios fueron ampliando su portafolio criminal, llegando a controlar mercados de autopartes, trabajo sexual, entre otros, que también implican el uso de violencia. Lo documentado en la famosa calle del Cartucho, el Bronx y, más recientemente, en cinco huecos, la Estanzuela y algunos barrios colindantes, son ejemplo de esto.

A nivel espacial los siguientes tres mapas muestran cómo esta violencia homicida ha persistido históricamente en los mismos territorios. En 1999, la Administración Distrital contrató la primera investigación en esta materia con la Universidad de los Andes⁶, que en su resultado hacía evidente la concentración de este delito en determinados territorios de la ciudad y, desde entonces, se evidenció la alta incidencia que tenía la delincuencia en los homicidios que se cometían en la ciudad. Como se puede ver en los mapas, desde el siglo pasado la concentración de los homicidios ha



2 - Está el caso de Luis Murcia, alias El Pequinés, otrora mano derecha de Gonzalo Rodríguez Gacha, como el articulador de los cobros en el sector de El Amparo, en el entorno de Corabastos.

3 - San Andresito de la 38, en la localidad de Puente Aranda, se forma desde 1954, y tradicionalmente ha sido refugio de estructuras criminales. En sus inicios invirtieron esmeralderos, pero con los años estos se transformaron y se aliaron con narcotraficantes, que usaron el complejo para lavar dinero. En consecuencia, ahí han anidado oficinas de cobro. A mediados de la primera década del nuevo milenio, actuaron agrupaciones paramilitares. Aún recientemente se han reportado actuaciones de las autoridades que han intentado desarticular oficinas de cobro asociadas a narcotraficantes y esmeralderos. El Tiempo. 27/05/2020. El macabro prontuario de los sicarios del San Andresito de la 38. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/el-macabro-prontuario-de-los-sicarios-del-sanandresito-de-la-38-292100>

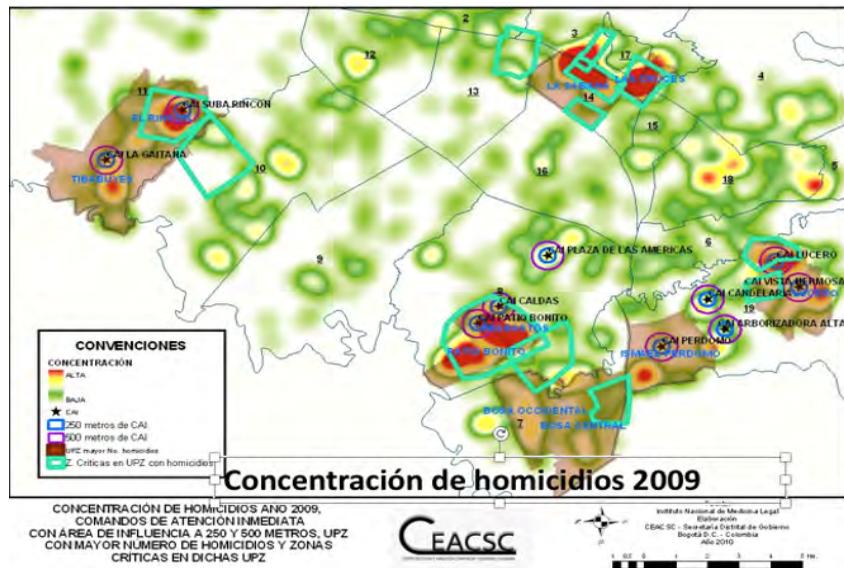
4 - La guerra entre esmeralderos que se fraguó en los ochenta evidencia que con frecuencia actuaron comandos armados, integrados por mercenarios y sicarios, es decir, asesinos pagados, que se movilizaban en jeeps, principalmente Nissan Patrol y usaban armas de fuego sofisticadas para la época.

5 - Véase, por ejemplo, <https://www.elspectador.com/investigacion/el-predio-que-codicia-una-supuesta-banda-de-tierreros-en-usme-l-noticias-hoy/> <https://www.elspectador.com/bogota/el-negocio-de-los-tierreros-en-bogota-article/>

6 - Paz Pública, CEDE, Unionadas. Caracterización de la violencia homicida. 2000

estado en el Centro de la ciudad, en Suba (Rincón, La Gaitana), parte alta de Ciudad Bolívar, Quiroga, Las Lomas y entre Bosa y Kennedy. En 2009 los sitios persistían y en 2020 permanecen.

En 2021, el 52% de los homicidios persiste en los entornos de invasión (con presencia en algún momento de tierreros) y no planificados y otro 9% se concentra en el centro de la ciudad⁷ (donde han predominado importantes expendios de droga al menudeo, venta de autopartes robadas y trabajo sexual).

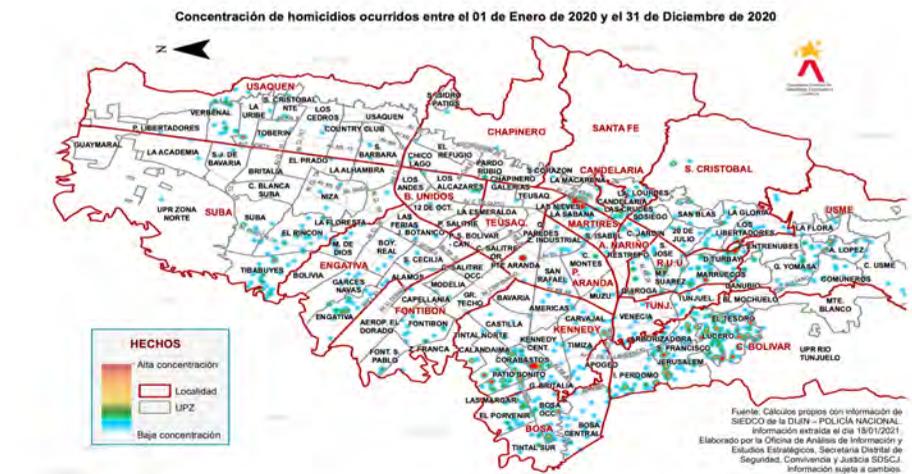


ACCIONES CON BASE EN EVIDENCIA

En un diagnóstico presentado en el primer semestre de 2021 por la Oficina de Análisis y Estudios Estratégicos de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, se pudo establecer que el 100% de los homicidios de Bogotá durante los últimos 10 años se concentra en apenas el 10% de las calles de la ciudad.

El patrón de concentración cambia poco de año a año y no se limita a los lugares donde hay concentración de locales comerciales dedicados al expendio de alcohol o el entretenimiento (ver mapas), lo que soporta la tesis de que es poco probable que los niveles de homicidio en Bogotá se puedan explicar, principalmente, por la violencia espontánea e impulsiva (por convivencia), la cual suele ser más dispersa y/o estar localizada en entornos de consumo.

Otro estudio de la SSCJ (2021) asegura que el único delito en el que no tuvo impacto el aislamiento originado por la pandemia de COVID-19 fue el homicidio, es decir que, a pesar que la movilidad se redujo durante las medidas de aislamiento estricto en un 87% y en el resto del año un 35% en promedio y las personas no frecuentaron lugares de entretenimiento y expendio de alcohol, el homicidio no cedió. De allí que la espontaneidad que suele caracterizar los homicidios por convivencia y de crimen común no parecen estar relacionados



con este comportamiento durante el año 2020, y apunta a soportar la tesis que señala a la violencia organizada como principal factor explicativo del homicidio en Bogotá.

Ahora bien, desde la llegada de la administración de Claudia López a la Alcaldía se adoptó un cambio de discurso frente a los problemas de seguridad de la ciudad y cada vez es más común que las autoridades señalen como responsables de los homicidios a grupos de crimen organizado de alto impacto, más allá de los entornos del centro de la ciudad (e.j. el Bronx). Se ha reconocido la presencia de estructuras de gran envergadura como "Los Camilos", el Tren de Aragua e incluso Los Mesa, provenientes de la ciudad de Medellín. También hay que reconocer que Bogotá es utilizada por organizaciones del narcotráfico como epicentro, punto de acopio y de paso de

algunas de las drogas que se producen en la región oriental, el sur de país y una parte del Magdalena Medio; drogas que se almacenan, una parte abastece el mercado local y la mayor cantidad sale por el aeropuerto o sigue hacia puertos y ciudades fronterizas.

Esto ha sido posible a través de un nuevo enfoque adoptado en la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), que reconoce la alta incidencia en los delitos de los grupos de crimen organizado y propone estrategias de disuasión, prevención y control, algunas de las cuales reseñamos y ampliamos a continuación.

7 - Para la construcción de esta cifra se rastreó, según la información disponible, la formación de los barrios por UPZ, se clasificaron los que son resultado de invasiones y no contaron con planificación y se determinó, según las cifras públicas de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Bogotá, el número de homicidios para 2020 y 2021.

ESTRATEGIAS DE DISUASIÓN Y PREVENCIÓN

En un trabajo articulado entre la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, de la Alcaldía Mayor de Bogotá; el Comando General de la Policía a través de LACT-POLB; y la Policía Metropolitana de Bogotá en el primer semestre de 2021 se diseñó e implementó la estrategia "Segmentos de vida", cuyas bases estratégicas comprenden distintos conceptos teóricos y aplicaciones prácticas de intervenciones para la prevención y disuasión del delito. En particular, se enfocan en la reducción de la violencia homicida y el hurto violento, considerando una combinación de acciones de disuasión focalizada (Braga, Weisburd & Turchan, 2018; Braga & Weisburd, 2020), prevención situacional del crimen (Cozens, Saville & Hillier, 2005), prevención social de la violencia homicida (Butts, Roman, Bostwick & Porter, 2015) y la persecución penal (Kennedy, 2011).

Para esto, la SSCJ, junto a matemáticos e ingenieros de sistemas de las Universidades de los Andes y la Nacional, desarrollaron un modelo que predice los lugares y horas en los que podrían ocurrir homicidios, lesiones y atracos violentos en la ciudad. Se establecieron entonces cuatro componentes de la estrategia:

1. Un patrullaje intensivo en los puntos que arroja el modelo.
2. Una estrategia de comunicación inteligente dirigida, por un lado, a fomentar medidas de autocuidado y solidaridad de las víctimas y, por el otro, a disuadir a los posibles delincuentes de cometer los delitos que se predijeron;
3. Una intervención que se ha denominado entornos de confianza, que combina múltiples actividades de prevención, reconstrucción del tejido social, embellecimiento de los espacios físicos y el establecimiento de frentes de seguridad y/o redes de confianza y

4. Una estrategia de persecución penal que no solo incluye el despliegue de las capacidades de inteligencia e investigación criminal en las zonas priorizadas sino también el chequeo de medidas extramurales. En la implementación de la estrategia participaron 153 CAI de Bogotá y 160 gestores de Convivencia del Distrito.

Adicionalmente, como parte del enfoque de cuidado, se crearon por primera vez redes de confianza con sectores tradicionalmente marginados y vulnerables de la ciudad, como trabajadoras sexuales, jóvenes, adultos mayores, transexuales, mujeres y adultos mayores.

Dicha estrategia derivó en su adopción por parte del Gobierno Nacional y en el desarrollo del aplicativo GESCOV que permite a la Policía Nacional realizar seguimiento al cumplimiento de planes de patrullaje intensivo en los lugares priorizados, evaluando así a los integrantes del modelo por el cumplimiento de las acciones que sus superiores programan.

Los tierreros han usado la violencia y la capacidad de coerción para asegurar pagos

ESTRATEGIAS DE CONTROL

Para el control del homicidio, uno de los componentes del PISCC se centró en fortalecer los procesos de inteligencia e investigación judicial, a través de la integración de las capacidades de inteligencia e investigación de la Policía Nacional y el Fiscalía General de la Nación. Para ello se establecieron diferentes acciones, entre las que se cuentan:

1. La creación del Centro Fusión
2. La elaboración de inventarios de organizaciones criminales conjuntos y

3. El fortalecimiento de las capacidades de análisis de contexto para el establecimiento de patrones criminales, con apoyo de la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos.

Para la tercera estrategia se planteó, en primer lugar, la elaboración de nuevas categorías analíticas para la caracterización de los mercados criminales y los grupos de crimen organizado que los controlan, se mapeó la cadena del delito y los tipos de organización criminal, se conceptualizaron sus elementos y diseñaron herramientas de recolección y triangulación de información para ser aplicados por los integrantes de la Policía Nacional y la SSCJ.

Uno de los elementos claves sugeridos en la estrategia fue la codificación de los grupos criminales, de forma que al ser impactadas por las autoridades no se pierda el rastro de la estructura general, aún cuando no sea posible la individualización de todos sus miembros, algo que con el enfoque de persecución penal individual tradicional suele perderse y que, al tener cambios frecuentes en el personal de inteligencia, resta capacidades para la identificación y priorización de grupos tradicionales de crimen con alto impacto y control de mercados y población en Bogotá.

Finalmente, uno de los elementos novedosos de las estrategias descritas de prevención, disuasión y control fue la incorporación a su diseño de instrumentos de registro que permitieran realizar evaluaciones de impacto para su réplica y ajuste, según los resultados.

A pesar de estas evidencias y esfuerzos analíticos y prácticos, algunas autoridades siguen pensando que el problema de la violencia homicida está en la convivencia y el consumo de licor y no en las estructuras criminales cada vez más organizadas que manejan las distintas rentas criminales que operan como empresas en la ciudad.

PANORAMA AMPLIO DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ



Andrés Preciado Restrepo

Líder de gestión de proyectos de la Línea de Seguridad y Justicia del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.



Martín Vanegas-Arias

Investigador asociado de la Línea de Seguridad y Justicia del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.

HOMICIDIOS

El comportamiento de los homicidios en Bogotá ha sido relativamente estable a lo largo de los últimos 18 años, con una tendencia a la baja. La Figura 1 presenta la tasa de homicidios del Distrito entre 2004 y 2021. Entre el primer año de la alcaldía de Lucho Garzón (2004 - 2007) y el segundo de Claudia López (2020 - 2023), la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se ha reducido en 9 homicidios –lo que implica una reducción de largo plazo de 38.8%-. Adicionalmente, al comparar en el largo plazo, es evidente que solo en 2011 la tasa de homicidios se salió de la senda de estabilidad, este año está marcado por la crisis política causada por la destitución del alcalde Samuel Moreno.

En el análisis de largo aliento que tratamos de mostrar es evidente que uno de los logros de seguridad de Bogotá es la disminución de este indicador de homicidios, lo que

no significa desconocer el reto de mediano y largo plazo de llegar, al menos, a una tasa de menos de 10 por cien mil habitantes.

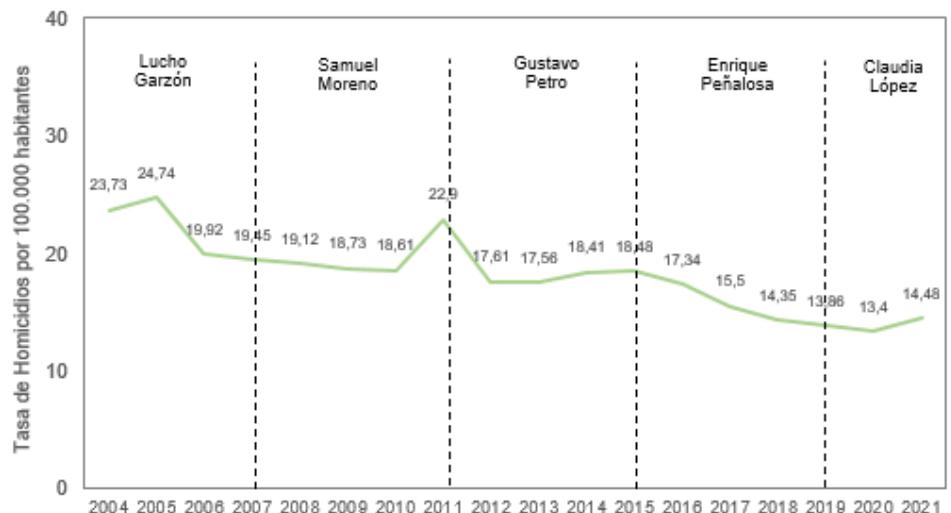
Ahora bien, al analizar la coyuntura actual es posible afirmar que en comparación con el 2021, se viene logrando una reducción del homicidio hasta septiembre del presente año. Al comparar la evolución mes por mes entre enero y septiembre, para 2021 y 2022 se encuentra que han ocurrido 107 homicidios menos, y que casi la mitad de la reducción se logró en el mes de junio con un 49 y, solo en el mes de abril, hubo un incremento respecto al mismo mes del año anterior. La Tabla 1 presenta la comparación mes por mes entre enero y septiembre para 2021 y 2022. Cerrar el año aumentando esta diferencia será de vital importancia de cara a retomar la senda de decrecimiento que se perdió un poco en 2021.

INTRODUCCIÓN

La preocupación ciudadana por los asuntos de inseguridad en la capital de Colombia es una constante, igual que el cubrimiento mediático y la difusión social que hacen que la ocupación de los tomadores de decisiones sobre este tema sea relevante y significativa.

Quizá no hay un tema más relevante para los ciudadanos en Bogotá que la seguridad, junto con la movilidad y la situación económica. Justo por eso vale la pena hacer un balance amplio de las principales aristas de la inseguridad que cubra distintos enfoques para el inmediato y mediano plazo, en particular en homicidios, hurto a personas y hurto a vehículos.

Figura 1. Tasa de homicidios, 2004 - 2021



Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia-SIEDCO y DANE

Profundizando en el comportamiento de los homicidios, una característica que puede informar la toma de decisiones es el tipo de arma con la que se comete este delito en el Distrito. La Figura 2 presenta la evolución de la tasa de homicidios por tipo de arma utilizada para cometerlo. En este caso los dos tipos de armas principales son las armas de fuego y las armas blancas, en el comportamiento de estas se puede comprender fenómenos más profundos que el simple entendimiento del fenómeno.

Al comparar las dinámicas de largo plazo, entre 2004 y 2018 la brecha entre la tasa de homicidios cometidos con arma de fuego y con arma blanca se había venido cerrando con reducciones de ambos. Esta tendencia no se sostuvo en los años posteriores puesto que los homicidios con arma blanca siguieron una senda de decrecimiento mientras que aquellos cometidos con arma de fuego crecieron a una velocidad importante. Entre 2019 y 2021 los homicidios por arma de fuego crecieron en un 15%, mientras que los cometidos con arma blanca cayeron en un 11%. Profundizando en este análisis, es posible pensar que está cambiando la composición de los homicidios en el Distrito entre riñas (asociadas a homicidios con arma blanca) y sicariato y crimen organizado (asociado a homicidios con arma de fuego).

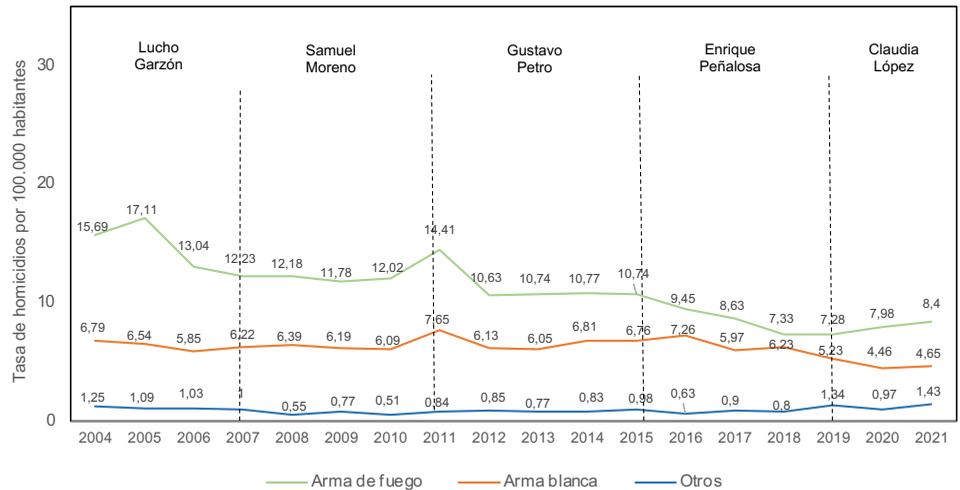
Finalmente, en cuanto a la comparación de la concentración de los homicidios, en 10 años este se ha concentrado en la zona sur de la ciudad, que se mantiene como el gran foco de atención territorial para el homicidio, coincidente con la ubicación de las estructuras delincuenciales que más están ligadas a esta problemática, y también con los corredores estratégicos con otros municipios de la región. Acá también es importante reconocer la relevancia de disputas territoriales en localidades que ayudan a anclar territorialmente estos hechos (Figura 3).

Tabla 1: Evolución de los homicidios mensuales, enero a septiembre 2021 y 2022

Mes	2021	2022	Diferencia
Ene	78	74	-4
Feb	77	65	-12
Mar	78	74	-4
Abr	87	93	6
May	117	103	-14
Jun	119	70	-49
Jul	105	92	-13
Ago	102	87	-15
Sep	87	85	-2
Total	850	743	-107

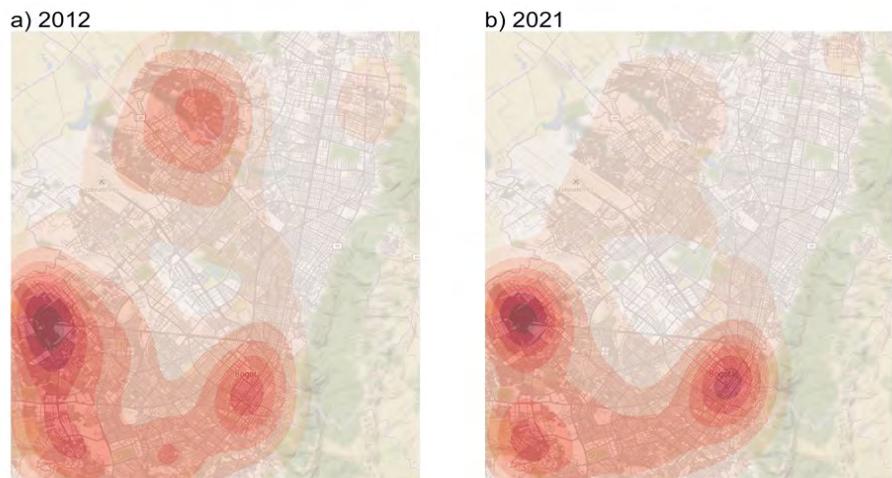
Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia

Figura 2: Tasa de homicidios por tipo de arma, 2004 - 2021



Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia-SIEDCO y DANE

Figura 3: Concentración espacial de los homicidios, 2012 y 2021



Fuente: Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia

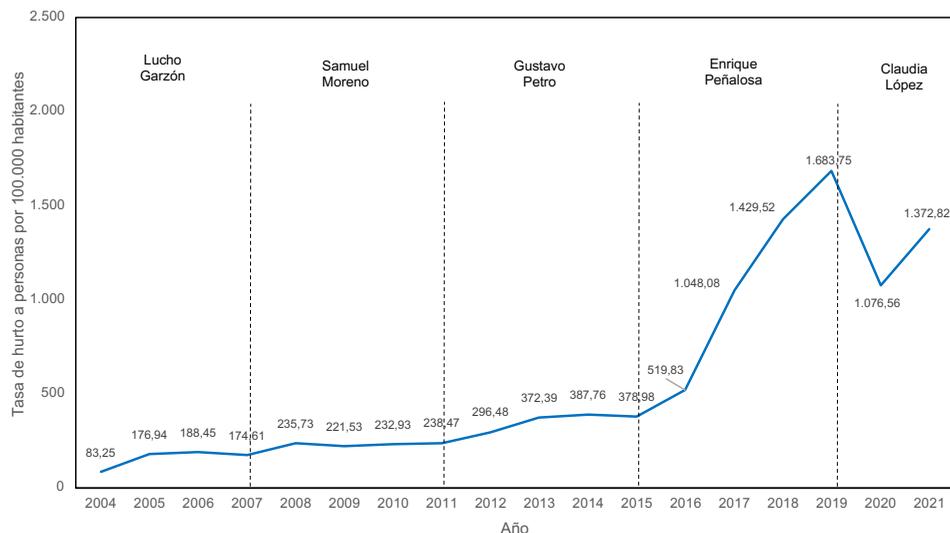
HURTO A PERSONAS

A diferencia de los homicidios, las dinámicas del hurto a personas en Bogotá presentan una realidad muy preocupante para el Gobierno de turno y se han convertido en el verdadero problema de la agenda de seguridad. La Figura 4 presenta la tasa de hurtos a personas por cada 100,000 habitantes. Mientras que para el inicio de la alcaldía de Lucho Garzón apenas se cometían 83 hurtos por cada 100,000 habitantes, al cierre de 2021 esta se ubicaba en 1,372 e incluso para 2019 llegó a niveles de 1,683. En este caso, lo más preocupante es el crecimiento año tras año del fenómeno, puesto que salvo para 2020¹, todos los años se superó al año anterior, siendo el caso más preocupante el tránsito entre 2016 y 2017 donde el incremento fue del 102%.

La previsión de cierre de 2022 no parece mejorar, hasta el mes de septiembre ya se han consumado 11,940 hurtos más que en el mismo periodo del año anterior. Esto demuestra que la realidad del hurto en Bogotá sigue la tendencia creciente después de la disminución a causa de la pandemia y que explicaciones como la unificación de datos entre Policía y Fiscalía ya no sirven para dar cuenta de un incremento significativo en los datos. La Tabla 2 presenta la comparación mensual, entre enero y septiembre, de la cantidad de hurtos a personas en Bogotá entre 2021 y 2022. Los únicos dos meses en donde se no han superado los niveles del año anterior son junio y julio con una diferencia de 1,367 hurtos menos, como contraste sólo en abril hubo 2,508 y en septiembre 3,414.

Ahondando en la modalidad de este delito, el hurto a personas sin armas y con armas blancas son las que explican la mayoría de estos delitos. Aunque hasta 2015 se podría afirmar que había cierta estabilidad en el comportamiento

Figura 4: Tasa de hurtos a personas, 2004 - 2021



Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia-SIEDCO y DANE

Tabla 2: Evolución de los hurtos a personas mensuales, enero a septiembre 2021 y 2022

Mes	2021	2022	Diferencia
Ene	6.719	8.676	1.957
Feb	7.660	8.916	1.256
Mar	8.911	11.120	2.209
Abr	7.136	9.644	2.508
May	8.799	9.151	352
Jun	8.975	8.628	-347
Jul	9.920	8.900	-1.020
Ago	9.659	11.270	1.611
Sep	9.363	12.777	3.414
Total	77.142	89.082	11.940

Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia

de las diferentes modalidades, de ese año en adelante tanto el hurto sin armas y con armas blancas empezó a crecer de manera importante, mientras que las otras categorías se mantuvieron estables. De la misma forma que para el homicidio, vale la pena explorar los motivos y los espacios en donde se concentran los hurtos violentos ya que estos pueden terminar en un homicidio (Figura 5).

Además de la evolución de los tipos de armas utilizados para cometer estos delitos, su ubicación espacial también nos entrega pistas del comportamiento

del fenómeno y de cómo este ha evolucionado en el tiempo. La Figura 6 presenta la concentración espacial de los hurtos a personas en 2012 y 2021, esto con el fin de entender los cambios que se han dado en la última década. En este caso se evidencia que la concentración espacial de los hurtos se ha movido, pasando de solo un punto de concentración fuerte en 2012 sobre el centro de la ciudad, a tener dos puntos en esta, el del centro y otro

1 - La reducción del 2020 se puede explicar con las restricciones de movilidad asociadas a la pandemia del COVID-19, ver Alvarado, Norza, Perez-Vicent, Tobón & Vanegas-Arias (2020) para más detalles sobre el tema.

sobre la zona norte donde se concentra el distrito de negocios de la ciudad. Esto está relacionado con la expansión y consolidación de TransMilenio como medio de transporte y, además, como ancla territorial de muchos casos de hurto en estaciones e instalaciones del sistema.

Esto es un reto importante para profundizar en el análisis y atención del fenómeno en la ciudad en la medida en que la dinámica de hurto a personas que se concentraba en corredores estratégicos cambió desde 2015 y 2016 a la cohesión de movilidad generada por TransMilenio, por lo que es importante entender y atender las vulnerabilidades del sistema como forma de atender el hurto en general.

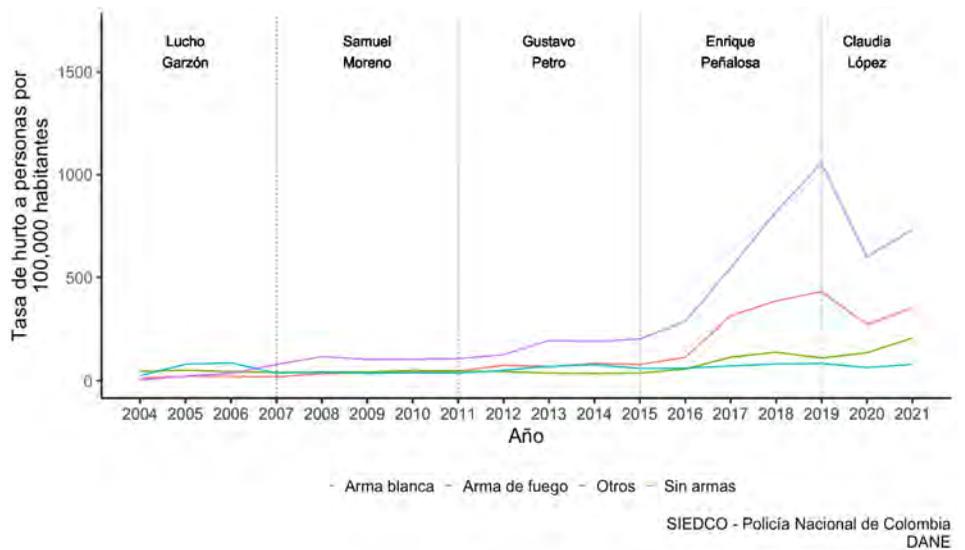
HURTOS DE VEHÍCULOS

Por último, al revisar el hurto de vehículos se encuentra que en los últimos años viene siguiendo una tendencia de crecimiento similar a la del hurto a personas pero con una velocidad menos dramática. La Figura 7 presenta la tasa de hurtos de vehículos por cada 100,000 habitantes para el periodo entre 2004 a 2021.

En este caso se evidencia que desde el segundo año de gobierno de Lucho Garzón, hasta el cierre del gobierno de Gustavo Petro, se logró una reducción sistemática y constante del delito, logrando una reducción del 54% entre 2004 y 2015. Como contraste, en el periodo entre 2015 y 2021, el número de hurtos de vehículos aumentó en más de 20 casos por 100,000 habitantes.

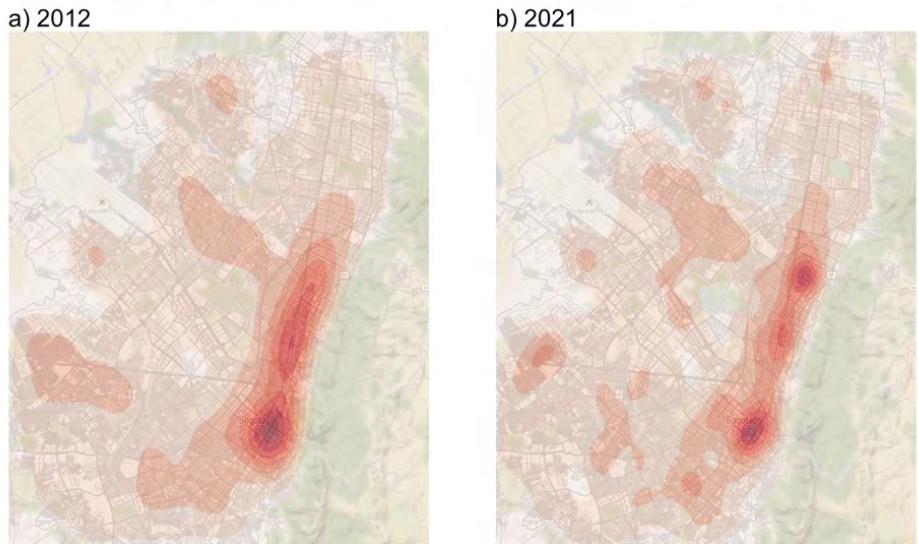
En esta misma línea, y haciendo un análisis similar al de los delitos analizados previamente, comparando la evolución del 2022 con el año anterior, Tabla 3, el número de hurtos de vehículos ha disminuido para los primeros nueve meses del año. En total entre enero y septiembre han ocurrido 226 hurtos de vehículos menos que para el mismo periodo del año anterior, es decir una reducción del 8%. En este caso, solo tres

Figura 5: Tasa de hurtos a personas por tipo de arma, 2004 - 2021 2



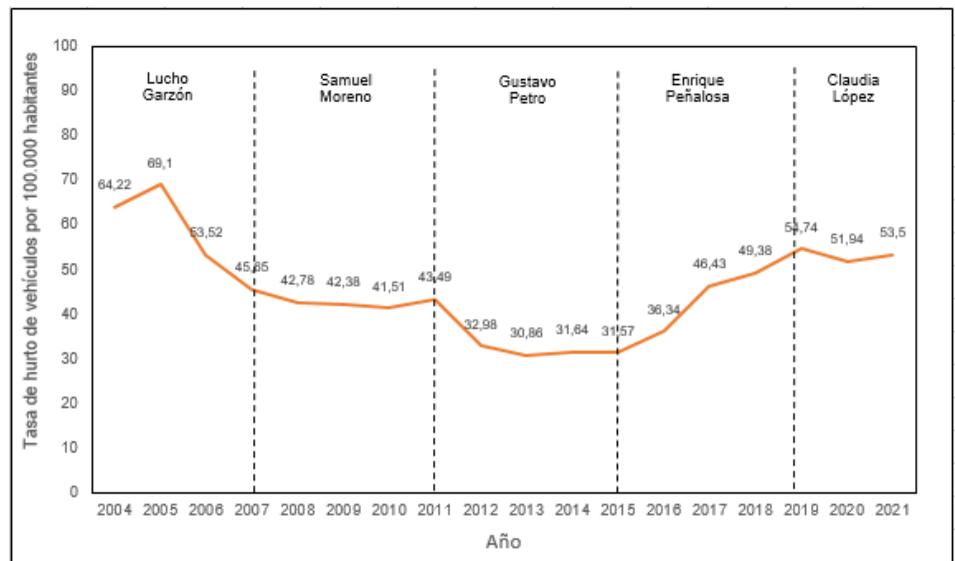
Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia-SIEDCO y DANE

Figura 6: Concentración espacial de los hurtos a personas, 2012 y 2021



Fuente: Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia

Figura 7: Tasa de hurtos de vehículos, 2004 - 2021



Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia-SIEDCO y DANE

de los nueve meses no han presentado disminuciones y se concentran en los primeros meses del año, mientras que septiembre ha sido el mes con una reducción más fuerte, con 142 hurtos menos que en 2021.

Finalmente, en cuanto a la comparación de la concentración de los hurtos de vehículos, en 10 años la distribución geográfica atiende también a los cambios de usos del suelo que se expandieron económicamente a sectores que no tienen parqueaderos disponibles para la demanda y favorecen delitos de oportunidad, esto coincide también con la ubicación de los mercados de venta de autopartes, parece que la ciudad llega a una convergencia entre los sitios donde se hurta y los sitios donde posiblemente se comercia lo hurtado, esto es particularmente relevante para los casos del centro, el 7 de Agosto y algunos sectores de Usaquén (Figura 8).

CONSIDERACIONES FINALES

En un panorama amplio la ciudad de Bogotá ha mejorado notablemente en temas de homicidio y viene complicando su situación en asuntos de hurto a personas. Los datos disponibles muestran reducciones muy estrechas entre 2020 y 2021 pero reducciones pronunciadas comparando entre 2022 y 2021 porque, en general, el 2021 fue un año bastante complejo.

Esto muestra que los éxitos son parciales, que debe darse un esfuerzo por mantener las mejoras logradas entre 2021 y 2022 porque apenas se vuelve a tendencias medias de comparación con 2018, 2019 y 2020. Esta es una de las razones por las que la mejoría no se percibe por parte de la ciudadanía.

Un asunto adicional que está pendiente por debatir en la ciudad es la relación entre la atención delictiva y la atención de la protesta social o manifestación pública. Esto puede parecer lejano pero

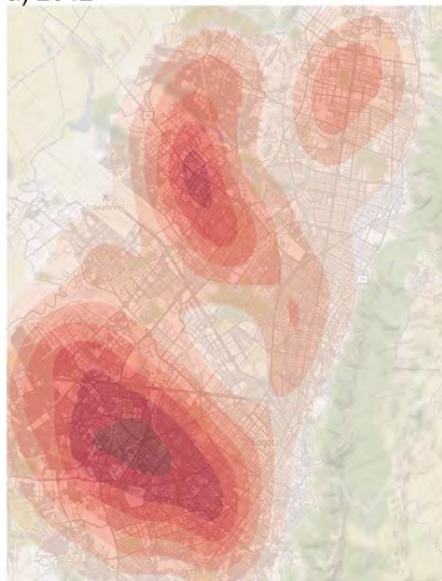
Tabla 3: Evolución de los hurtos de vehículos mensuales, enero a septiembre 2021 y 2022

Mes	2021	2022	Diferencia
Ene	202	307	105
Feb	284	264	-20
Mar	303	312	9
Abr	199	260	61
May	333	281	-52
Jun	353	281	-72
Jul	325	262	-63
Ago	342	300	-42
Sep	369	217	-152
Total	2.710	2.484	-226

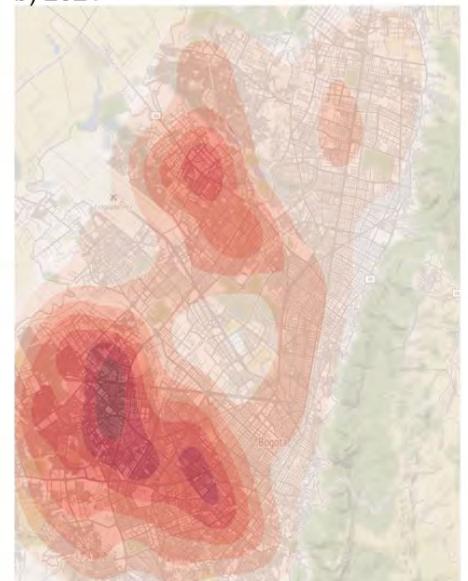
Fuente: Cálculos propios con información de la Policía Nacional de Colombia

Figura 8: Concentración espacial de los hurtos a vehículos, 2012 y 2021

a) 2012



b) 2021



Fuente: Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia

en realidad es un asunto muy cercano si se mira desde el responsable, ya que hoy ambos temas recaen sobre la capacidad operativa de la Policía Nacional, una hipótesis por evaluar es que tanta dispersión operativa se genera en la ciudad producto de la mayor concentración en la atención de la protesta social.

Y, finalmente, plantear una situación que es retardadora para los siguientes años y que no se hace evidente en cifras, aunque sea más claro en la percepción ciudadana que marca desmejoras

constantes y es la real incidencia y situación del crimen organizado en la ciudad. En Bogotá por años se ha señalado que la estructura delincencial es menor en comparación con otras ciudades del país, pero estamos en mora de conocer de manera detallada la real incidencia en la comisión de delitos de redes de delincuencia organizada.

Referencias

Alvarado, N., Norza, E., Perez-Vicent, S. M., Tobón, S., & Vanegas-Arias, M. (2020). Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19. Banco Interamericano de Desarrollo.

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Julián Enrique Pinilla
Personero de Bogotá D.C.

* Abogado de la Corporación Universitaria Republicana, especialista en derecho constitucional, derecho público, derecho laboral y seguridad social, así como en docencia universitaria. Máster en “derecho con énfasis en derecho internacional humanitario” de la Universidad Sergio Arboleda y Máster en “protección internacional de los derechos humanos, políticas públicas y sostenibilidad” de la Universidad Alfonso X el Sabio en España. Actualmente cursa un Doctorado en Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad de Burgos. Ha ocupado cargos en la Contraloría General de la República, como procurador judicial y juez administrativo.

Contacto: jepinilla@personeriabogota.gov.co

REFLEXIÓN Y CONTEXTO GENERAL

La reflexión de Cartagena Santos (2010) resulta atinente para empezara hablar de seguridad personal, donde manifiesta que: las personas tienen la necesidad de buscar seguridad en cuanto que son extremadamente vulnerables, es decir, muy susceptibles de ser heridos física o moralmente. Esta realidad es indiscutible y el hecho que siempre haya sido así y que siempre lo será, explica por sí misma el porqué de la seguridad (Cartagena Santos, 2010, p.4).

El derecho a la seguridad personal lo podemos ubicar positivizado dentro de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el artículo 2 donde se menciona: “La finalidad de cualquier asociación política es la

protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Dándole una connotación de derecho natural e imprescriptible de forma categórica a este derecho.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona

Esta relevante declaración de importancia universal para los derechos humanos ya establecía el derecho a la seguridad aprobado por la Asamblea Francesa. No obstante, la atención que mereció este derecho por los tratadistas hasta por lo menos la mitad del siglo XVIII es, sin duda, cuantitativamente inferior si atendemos al número de páginas a él dedicado (Álvarez Alonso 1989); en comparación, por ejemplo, con la libertad, la propiedad o la igualdad.

El derecho a la seguridad personal aparece en varias constituciones europeas que lo reconocen como fundamental, siendo uno de los derechos que siempre se encuentra presente dentro del catálogo de garantías o derechos individuales o personales.

Este derecho también es reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, donde se señala, en su artículo 3: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Quedando así reconocido expresamente como un Derecho Humano para toda la humanidad.

Es totalmente acertada la afirmación del profesor Clavero (2017) donde establece que según como aparece junto al derecho a la vida y el derecho a la libertad, el derecho a la seguridad es más que un derecho humano. Es uno de los tres pilares básicos para la asunción y el ejercicio de los derechos humanos: vida, libertad y seguridad de la persona (Clavero, 2017, p. 12).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y entrado en vigor para los Estados parte en 1976, le corresponde el desarrollo del derecho a la seguridad personal, expresamente en su artículo 9; aunque su alcance se amplía en los numerales 2, 3, 4 y 5 del mismo artículo.

Así mismo para el contexto regional de Derechos Humanos, nos encontramos

que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, dispone en su artículo 7 que "toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales". Cabe mencionar, que este derecho siempre estuvo enlazado originalmente a la libertad, la propiedad, la igualdad; en la declaración universal quedó ligado a la vida y a la libertad; y en desarrollos posteriores solo quedó contemplado de manera conjunta con la libertad.

Este derecho tiene una relevancia mayúscula para las personas y para los Estados, su desarrollo siempre ha sido menor con los que ha estado siempre interrelacionado o conectado; y su tutela ha dependido de las peticiones o solicitudes que se hacen por las personas que se encuentran en graves situaciones de vulnerabilidad o amenazas.

LA SEGURIDAD PERSONAL Y SU JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional mediante sus sentencias ha establecido una nutrida línea jurisprudencial derivada de la fórmula del Estado Social de Derecho, el articulado de la constitución, los principios constitucionales y el desarrollo del sistema jurídico colombiano relacionado con la seguridad personal, además con incorporación mediante el bloque de constitucionalidad, de los tratados de derechos humanos relacionados con este derecho.

Se ha reconocido por parte de la jurisprudencia a la seguridad personal como un principio rector de la Carta Política de 1991, como se señala en la sentencia T-399 de 2018, lo anterior, se puede derivar fundamentalmente de lo establecido en el artículo 1, 2, 6, 11 y 12 de la Constitución; donde se reconoce la visión antropocéntrica, el fin esencial del Estado de proteger y asegurar a las personas, la responsabilidad y el derecho a la vida por su criterio de inviolabilidad.

El deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades públicas

La sentencia T-981 de 2001 precisa que el Estado debe responder "a las demandas de atención de manera cierta y efectiva" cuando tenga conocimiento de amenazas "sobre la vida y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto". Señaló además que es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida.

La sentencia arquimédica es la T-719 de 2003, donde expresa que la seguridad tiene tres dimensiones en la Constitución. La primera como valor, pues permea la totalidad del texto constitucional, la segunda como un derecho colectivo, y la tercera como un derecho individual derivado de las garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se ven enfrentadas las personas.

La sentencia T-719 de 2003 indicó que la seguridad personal comporta tres "manifestaciones" o dimensiones, que son:

- (i) "valor constitucional pues se constituye como uno de los elementos del orden público que garantiza "las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional";
- (ii) derecho colectivo en la medida en que cobija a todos los miembros de

la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.); y,

(iii) derecho fundamental pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad".

En este orden de ideas la seguridad personal en Colombia con base al desarrollo jurisprudencial es (i) un derecho fundamental, (ii) un derecho colectivo, (iii) un valor y (iv) un principio constitucional; convirtiéndose así, en uno de los pocos derechos que puede manifestar en tan variadas dimensiones, con un gran alcance y con grandes obligaciones para resguardarlo (Gráfica 1).

EL ALCANCE DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD PERSONAL

La sentencia T-707 de 2015, analiza el alcance de este derecho, decidiendo que "el reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone, entre otras cosas, que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas en aquellos casos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales, y que no tengan el deber jurídico de soportar. Ese riesgo, ha señalado la jurisprudencia, debe ser extraordinario o extremo, es decir, debe ir más allá de los riesgos

Grafica 1. Dimensiones de la seguridad personal



Fuente: Elaboración propia

ordinarios de la vida cotidiana. Por lo mismo, y con el fin de contrarrestarlo o eliminarlo, corresponde a las autoridades identificar y controlar todo "peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado".

Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha identificado una serie de obligaciones para la protección del derecho a la seguridad personal, sin el ánimo de establecer un listado taxativo, las siguientes son según la sentencia T-439 de 2020:

1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.
2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados".

Además de las mencionadas obligaciones, que reitero no son un listado taxativo, sino todo lo contrario cumplen un criterio enunciativo, la jurisprudencia constitucional ha insistido que las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad *"deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado y adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos."*

Podríamos decir que el alcance al derecho de la seguridad personal dado a través de las obligaciones las podríamos enunciar como identificar, valorar, definir, asignar, evaluar, efectivizar y observar el enfoque diferencial, sin que esto sea un paso a paso, sino todo lo contrario, una forma práctica de reconocer todas las obligaciones estatales para la garantía y guarda de las personas (Gráfica 2).

Grafica 2. Alcance del derecho de la seguridad personal



Fuente: Elaboración propia

El reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES Y LA SEGURIDAD PERSONAL

En reciente sentencia de unificación SU-020 de 2022, la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

La Corte Constitucional analizó los criterios por los cuales en este caso debe declararse el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Advirtió que estos criterios no son taxativos sino meramente indicativos y, acorde con la jurisprudencia más reciente, establecida en la sentencia T-302 de 2017, por lo que debía valorar los factores a la luz de las circunstancias extraordinarias que presentan los hechos en los expedientes de la referencia.

"8.8.51. Desde esa perspectiva debía apreciar, más concretamente, la gravedad, reiteración y extensión en el tiempo de los incumplimientos constatados, así como la urgencia de honrar el compromiso con la paz luego de 50 años de conflicto armado interno con las FARC-EP e, igualmente, tomar nota de la asimetría que inevitablemente se presentó al momento de suscripción del Acuerdo Final que debe ser balanceada de manera acorde con la teleología y el espíritu que se desprende del instrumento y con las obligaciones que quedaron establecidas en las normas legales y constitucionales

que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8.8.52. Así, por ejemplo, en relación con la exigencia de que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, el número de ya cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as es sumamente grave si se considera que estas muertes tienen lugar en el marco de un acuerdo para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo, lapso en el que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo. A esto se añade que los compromisos inmediatos más notorios están en una relación de asimetría irremediable que se traduce en que, mientras la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Ello implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

8.8.53. De este modo, el problema de garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado, de ahí que tanto el alcance del concepto de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de la omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deba ser fijado de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este específico contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge en el momento de suscripción del Acuerdo Final de Paz.

8.8.54. A esa luz resulta de la mayor gravedad, totalmente injustificado y contrario las obligaciones constitucionales que quienes abandonaron las armas y hoy se encuentran en tránsito a la vida civil deban acudir a la acción de tutela para que se les conceda protección o para que no se les descomplete la conferida. La firma de este instrumento atribuyó a las autoridades estatales unas obligaciones relacionadas con necesidad de brindar condiciones para la reincorporación efectiva e integral que también garantice a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades apremiantes, estigmatizaciones, humillaciones y violencia.

8.8.55. A propósito del aspecto relacionado con la recurrencia generalizada a la acción de tutela, la Corte consideró preciso advertir que su alcance no estaba determinado, ni se podía equiparar únicamente a la presentación de un número altísimo de acciones de tutela. Su configuración también puede estar relacionada con otro tipo de prácticas generalizadas, que no resultan acordes con la Constitución. En este punto resaltó la

Sala que se han presentado alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional, pues el deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades públicas, más aún en el caso de quienes tras la desmovilización se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, obligación que no depende de los requerimientos o solicitudes de la ciudadanía, sino que debe darse de oficio y de manera permanente".

El derecho a la seguridad personal sigue totalmente vigente dentro del ordenamiento jurídico colombiano e hizo que la Corte Constitucional utilizara una de sus herramientas con mayor alcance para vincular diferentes entidades o autoridades, como es el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI); esto nos permite afirmar categóricamente que este derecho ha estado presente desde inicios de la jurisprudencia y hoy es reconocido en una sentencia hito para

el Estado Colombiano, con un gran impacto en todos los niveles.

REFERENCIAS

Álvarez Alonso, C. (1989). El Derecho de Seguridad Personal y su protección en las dos primeras etapas liberales. Anuario de historia del derecho español, 283-350.

Cartagena Santos, I. (2010). Seguridad ciudadana un derecho humano. Revista Regional de Derechos Humanos, (2), p. 3-14. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>

Clavero, B. (2017). Seguridades personal y social como derechos humanos. Eunómia: Revista en Cultura de la Legalidad, 12, 10-25.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-981 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-719 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-707 de 2015. M. P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-302 de 2017. M. P. Aquiles Arrieta Gómez

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-399 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-002 de 2020. M. P. Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-439 de 2020. M. P. Diana Fajardo Rivera. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-020 de 2022. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.



Fuente: Archivo fotográfico Contraloría de Bogotá, D.C.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA ACCIÓN INTEGRAL DEL ESTADO PARA LOGRAR UNA BOGOTÁ MÁS SOCIAL, MÁS SEGURA Y MÁS JUSTA



**Aníbal Fernández de Soto
Camacho**
Secretario Distrital de Seguridad,
Convivencia y Justicia

1. LA SEGURIDAD, LA CONVIVENCIA CIUDADANA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO PRIORIDADES PARA LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL

Para la Administración Distrital encabezada por la Alcaldesa Claudia López, la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia configuran uno de los ejes prioritarios para su gestión al frente de la ciudad, y hace parte de los elementos centrales de la visión de ciudad definida en el Plan de Desarrollo Distrital “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”; así como de uno de los cinco propósitos trazados para la implementación del Plan y la construcción de una ciudad en la que aumenten la confianza entre los individuos y las instituciones

para así lograr, en consecuencia, el mejoramiento de la seguridad, el fomento de prácticas de convivencia ciudadana, la disminución de las violencias de género y la promoción del acceso a justicia atendiendo los enfoques de derechos humanos, género y poblacional – diferencial.

Adicionalmente, la prioridad que tiene la seguridad para la Alcaldesa se ha visto, entre otros, en el liderazgo que ejerce en los Consejos de Seguridad que se realizan semanalmente; en la posición que ha defendido acerca de la pertinencia de convertir la seguridad

ciudadana en una prioridad nacional y en el establecimiento de mecanismos de acuerdo y entendimiento con el Gobierno Nacional para trabajar en equipo en asuntos que requieren una acción conjunta e integral entre los niveles de gobierno, e independientemente de los intereses de quienes toman las decisiones. Con ello, la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia trascienden los límites políticos, por tratarse de asuntos en los que están en juego la vida de los bogotanos y las bogotanas, al igual de todos quienes día tras día contribuyen en el desarrollo del Distrito Capital.

2. UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA CONSTRUIR UNA BOGOTÁ “MÁS SOCIAL, MÁS SEGURA Y JUSTA”

¿Cómo lograr que la ciudad sea más segura, con una mayor convivencia entre la ciudadanía y en la que no haya barreras para acceder a la justicia? La Administración Distrital estableció en agosto de 2021 una estrategia integral de seguridad que respondía a los elementos que constituyen el enfoque de seguridad humana propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 1994 y a la recuperación de la cultura ciudadana como uno de los valores que contribuyeron a la transformación de Bogotá desde la década de 1990.

Con ello, y en aras de afianzar el proceso de recuperación de la ciudad tras la crisis derivada por la pandemia del COVID-19 con base en dicha estrategia, se definieron seis (6) líneas de acción que planteaban la integralidad tanto del enfoque como del carácter de las acciones por parte de la Administración Distrital para ofrecer una respuesta articulada a las problemáticas que estaban afectando en mayor medida a toda la población. Dichas líneas de acción fueron:

- Reducir el desempleo y aumentar la inclusión productiva
- Reducir la pobreza y aumentar la inclusión social
- Aumentar la participación, el diálogo y la cultura ciudadana
- Ampliar la infraestructura y los servicios de justicia
- Aumentar el pie de fuerza y el control policial
- Desarticular y judicializar las estructuras criminales

¿Qué hemos logrado? Con respecto a la recuperación económica, es importante señalar que durante el año 2021 se recuperó la economía de la ciudad tras la pandemia: mientras que en el segundo trimestre de 2020 la economía de Bogotá decreció un -15,5%, aumentó un 11,5% en el mismo período de 2022. Con respecto al empleo se logró la recuperación de cerca del 97% de los empleos. Asimismo, se destaca que el panorama de la economía bogotana es mejor que el que se tenía en 2019.

Con relación a la disminución de la pobreza extrema, se proyecta que en Bogotá sea del 4,3% de la población, cerca de nueve puntos porcentuales menos que el 13,2% del año 2020, como resultado de la pandemia. De igual manera, se proyecta que la pobreza multidimensional cerrará el 2022 en el

3,2%, inferior en 4 puntos porcentuales al registro alcanzado durante el año 2020: 7,5%. Las acciones desplegadas en estos ámbitos por parte de la Administración Distrital contribuirán, de manera integral, a que la población de la ciudad mejore de forma continua sus condiciones de vida, y a la vez que se atiendan factores de riesgo que pueden afectar potencialmente la seguridad y la convivencia, como ocurre con los grupos que incurrir en actividades delictivas para buscar la subsistencia o, que por causa de la privación de recursos, aumente la violencia contra las mujeres o al interior de los hogares.

En ese sentido, el esfuerzo institucional de la Administración Distrital en materia de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia revela su carácter multidimensional, en tanto que no se entiende de manera exclusiva como un fortalecimiento de las instituciones para el cumplimiento de la ley, y se comprende, estratégicamente, como un ejercicio interinstitucional en el que las acciones que atienden las causas de las violencias servirán para la construcción de una ciudad más segura y en la que la ciudadanía puede convivir de forma pacífica.

Imagen 1. Programas de intervención social en seguridad, convivencia y justicia



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Con base en lo anterior, en la Imagen 1 se presentan los programas desarrollados para mejorar la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia en el Distrito Capital. Ahora bien, y atendiendo las líneas de acción de la estrategia definida en agosto de 2021, la Administración Distrital ha señalado que el mejoramiento de la seguridad y la convivencia en Bogotá será posible con una mayor participación de la ciudadanía, que fomente la corresponsabilidad de todos los actores sociales y económicos, así como contribuya a mejorar las relaciones entre la Policía Nacional y las comunidades, como parte de la reconstrucción del tejido social y de los vínculos entre la ciudadanía y las autoridades en favor de la legitimidad.

En ese orden de ideas, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ) ha desarrollado e implementado el Índice de Priorización como herramienta para la identificación de problemas en seguridad, la priorización territorial, la intervención integral y focalizada mediante acciones de control y prevención, y el seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas; con el propósito de promover la participación de las comunidades en la detección de los factores que contribuyen en la inseguridad. En ese sentido, gracias al índice de priorización, se ha enfocado la acción territorial en cinco localidades priorizadas para actividades de control (Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar y Bosa), así como se han priorizado 440 barrios, en los cuales se llevan a cabo actividades de control y prevención. Con esto, se reafirma que toda la toma de decisiones está basada en información y un amplio conocimiento de los territorios.

Asimismo, la Secretaría ha profundizado el despliegue de los equipos territoriales gracias al uso de herramientas como el Índice, así como de las líneas de

acción del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) y los planes de acción dispuestos para las 20 localidades del Distrito Capital. Gracias a ello, el sector cuenta con las capacidades para territorializar las acciones dispuestas en los instrumentos de planificación y convocar a que la ciudadanía se vincule mediante las instancias de participación para incidir en la gestión de los asuntos relacionados con su seguridad.

Bogotá defiende la puesta en marcha de una acción unificada e integral de las autoridades estatales

Es así como la Secretaría también reconoce, en este aspecto, la existencia de oportunidades de mejora en las acciones que adelante con sus equipos territoriales, en tanto que son quienes interactúan permanentemente con los bogotanos y las bogotanas para atender sus preocupaciones en seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia. En ese sentido, se debe mejorar la sostenibilidad de los espacios de articulación entre estaciones de la Policía y los equipos territoriales de la SDSCJ, así como la revisión periódica de asuntos estratégicos en seguridad y convivencia entre la SDSCJ y la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG).

Adicionalmente, y con base en la experiencia adquirida en los últimos años, mejorar la capacidad de intervención en escenarios de protesta y movilización, respetando el carácter constitucional de la manifestación pacífica, pero no el vandalismo y la violencia en las protestas. Para ello, es importante señalar que se cuenta con

espacios de trabajo conjunto entre los gestores de convivencia de la SDSCJ y la MEBOG.

Además, el fomento a la participación de la ciudadanía en las acciones lideradas por la SDSCJ ha permitido que, a la fecha, se cuente con 1.626 Frentes de Seguridad Local activos en diálogo permanente con la MEBOG y la creación de 883 Redes de Cuidado conformadas por 5.870 personas desde abril de 2021, orientadas a la prevención de delitos y de violencias y que muestran la disposición de las personas a asociarse y contribuir a las autoridades para actuar en contra de las organizaciones delincuenciales y modificar los factores que inciden en las diferentes formas de violencia que tienen lugar en Bogotá.

De igual manera, y atendiendo tanto el enfoque diferencial poblacional como el enfoque de derechos, se llevó a cabo la creación del Vigía LGBTIQ+ y se dispuso la Casa de Justicia en Los Mártires para la atención de los problemas en seguridad, convivencia y justicia que afectan a esta población, y se ha promovido la conformación de Redes de Cuidado para prevenir delitos contra la población LGBTIQ+. Es un reto.

Otra de las acciones desarrolladas en el marco de la estrategia ha sido la ampliación de la infraestructura y los servicios de justicia en el Distrito Capital, en aras de garantizar el acceso de todos y todas, y prestando especial atención a las mujeres y los grupos poblacionales más afectados por las diferentes violencias que ocurren en la ciudad.

En ese orden de ideas, la Administración Distrital puso en funcionamiento en agosto de 2022 el Centro Integral de Justicia Campoverde, ubicado en la localidad Bosa, y que cuenta con un conjunto de equipamientos para fortalecer este componente de acción

en la ciudad, a saber: i) un Comando de Atención Inmediata (CAI), ii) una Casa de Justicia con ruta de atención integral para mujeres, iii) la Unidad de Reacción Inmediata más grande de Bogotá, iv) un auditorio para el servicio de la comunidad, v) un Centro de Traslado por Protección (CTP) y un vi) Centro de Justicia Restaurativa Juvenil.

Adicionalmente, se trabaja en la instalación de URI en las localidades Suba y Tunjuelito, que permitan una acción más eficiente de las autoridades. Asimismo, y en el marco de las acciones que se han acordado con el Gobierno Nacional, se espera que el mismo mantenga su compromiso con el Distrito Capital para la construcción de la Cárcel Distrital 2. Estos desarrollos en infraestructura servirán para que la ciudad cuente con la capacidad de detención de los delincuentes que son capturados por la MEBOG, y que así puede brindarse a la ciudadanía un mensaje claro sobre el compromiso de las autoridades en contra de los infractores de la ley.

Igualmente, y en atención al enfoque intersectorial de la estrategia liderada por la Alcaldía Mayor, la SDSCJ y la Secretaría Distrital de la Mujer han integrado servicios para garantizar el acceso a la justicia por parte de las mujeres, en aras de atender el aumento (preocupante) de delitos asociados a violencia intrafamiliar y delitos sexuales. Para ello, se ha ampliado la atención a los ciudadanos en las casas de justicia, y se ha fortalecido la atención mediante la Línea Púrpura, con el propósito de aumentar la efectividad en la misma y que ninguna mujer víctima de violencia en la ciudad se sienta desprotegida y sin atención a sus derechos.

Una de las líneas de acción de la estrategia en la que más se ha enfatizado es el aumento del pie de fuerza y el control policial, en tanto que se pretende que Bogotá cuente con un mayor número de hombres y mujeres al servicio de la MEBOG, pero a su vez que cuenten con una mayor cualificación asociada a sus roles en la ciudad. Es decir, que no solo se logre un número

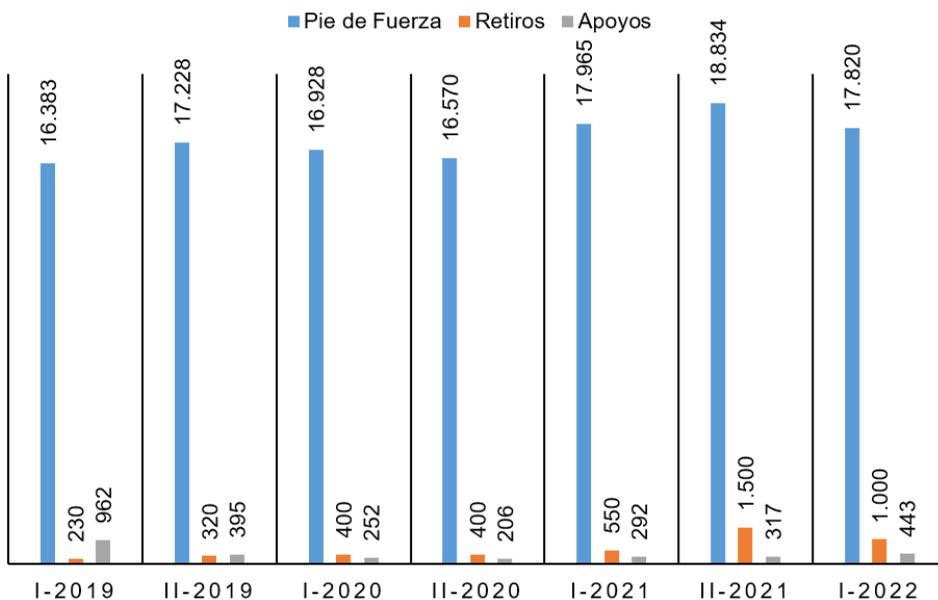
de policías, sino que a su vez estos se encuentren preparados en asuntos relacionados al desarrollo mismo de la ciudad y que a partir de este conocimiento puedan prestar un mejor servicio a la ciudadanía (Gráfica1).

Se pretende que Bogotá cuente con un mayor número de hombres y mujeres al servicio de la MEBOG

Para ello, la Administración Distrital suscribió un convenio con la Policía Nacional para garantizar la disponibilidad de recursos mediante becas para la formación de policías entrenados específicamente al servicio de la ciudad, y que permitan un aumento de hasta 1.500 hombres y mujeres de la institución al servicio de la ciudad. No obstante, aún se requiere de un esfuerzo mayor en articulación con el Gobierno Nacional, que permitan aumentar el número de policías al servicio del Distrito Capital y alcanzar los 23.700 uniformados de carácter permanente que requiere una ciudad de la escala de Bogotá.

Por otra parte, y asociado al esfuerzo institucional para el control policial, la SDSCJ ha destinado más de \$347.777 millones en 2022 para el fortalecimiento de las capacidades operativas y tecnológicas que permitan a la MEBOG, a la Brigada 13 del Ejército Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y a Migración Colombia el desarrollo de las actividades orientadas a garantizar la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia.

Gráfica 1. Número de policías en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Esto implica, fundamentalmente, la asignación de recursos para desarrollar y mantener capacidades en movilidad, infraestructura, intendencia, logística y tecnología; así como la culminación del nuevo comando de la MEBOG, que entrará en funcionamiento en diciembre de 2022 (Tabla 1).

Por último, la estrategia contempla la desarticulación y judicialización de las estructuras criminales que operan en el Distrito Capital. Para ello, y para hacer frente al aumento generalizado del hacinamiento en las cárceles, las URI y las estaciones de policía han ampliado la capacidad de reclusión de la ciudad, mediante la puesta en funcionamiento del Centro Especial de Reclusión (CER) en la localidad de Puente Aranda. Sin embargo, aún se requiere un trabajo articulado con el Gobierno Nacional y, especialmente, con la Rama Judicial, que contribuya a reducir la impunidad judicial y el número de detenidos que son liberados por decisión judicial, y que generen dudas sobre la aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana.

En ese ámbito, es importante señalar que Bogotá cuenta con el programa de Justicia Juvenil Restaurativa más exitoso del país, expresado en que solo el 5% de los jóvenes atendidos han reincidido en conductas delictivas, y que gracias a dicha experiencia se impulsará la aplicación de esta metodología en los adultos privados de la libertad en la Cárcel Distrital, en aquellos que están en prisión domiciliaria y en el CER.

Ahora bien, en la acción contra las bandas multicrimen, el fortalecimiento de capacidades de inteligencia e investigación criminal de la MEBOG y la judicialización por parte de la Fiscalía General ha permitido que en la ciudad no haya un grupo armado organizado, de acuerdo a su definición, capaz de ejercer control sobre un territorio dentro del

Tabla 1. Capacidades operativas y tecnológicas fortalecidas en Bogotá D.C. (2022)

Área	Monto	Capacidades fortalecidas
Movilidad	\$ 72.900	Mantenimiento y seguros del parque automotor y del helicóptero Bell
		Adquisición de 359 vehículos para la MEBOG, Migración Colombia y Fiscalía General de la Nación
Comando MEBOG	\$ 34.577	Contrato de obra e interventoría
		Dotación tecnológica
Mantenimiento de infraestructura	\$ 21.647	Mantenimiento de CAI y estaciones de MEBOG
		Mantenimiento de equipamientos de la Brigada 13
Intendencia	\$ 5.460	Grupo Montado de Carabineros
		Material de intendencia para Brigada 13 EJC
		Chalecos antibalas para Migración Colombia
Logística	\$ 19.440	Alimentación y bebidas
		Fortalecimiento ESMEB
		Mantenimiento de semovientes y equinos
Tecnología	\$ 190.187	Mantenimiento y conectividad del sistema de videovigilancia
		Mantenimiento y fortalecimiento del sistema troncalizado y red de radiocomunicaciones
		Funcionamiento y operación de la línea 123
		Drones y radios APX
		Fortalecimiento tecnológico de los grupos de investigación criminal e inteligencia

Fuente: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Distrito Capital. En esa medida, Bogotá cuenta con un inventario criminal que le permite comprender las dinámicas criminales y tomar decisiones en contra de los grupos delincuenciales que operan en la ciudad, y contribuir así a la disminución de los homicidios y delitos contra el patrimonio.

3. LOS DESAFÍOS FUTUROS PARA BOGOTÁ EN SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Los desafíos en seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia no son menores, y en la medida en que la ciudad y la sociedad se transforman,

Una Bogotá más social, más segura y más justa

los fenómenos a atender en cada una de estas dimensiones generarán nuevos retos para el despliegue de las capacidades por parte de las autoridades, como reducir el hurto a

El mejoramiento de la seguridad y la convivencia en Bogotá será posible con una mayor participación de la ciudadanía

personas, la violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

Por otra parte, es importante señalar que la prioridad que tiene la seguridad en la agenda de gobierno de la alcaldesa Claudia López se materializa, adicionalmente, en la construcción de una nueva Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia con un marco de acción de quince (15) años, que permita la puesta en marcha y consolidación de acciones que garanticen a la población una ciudad libre de violencias, en la que la ciudadanía convive pacíficamente y puede resolver sus conflictos de la misma manera, en la que puedan acceder a la justicia y en la que se cuente con las capacidades para la atención de emergencias.

También, y a propósito de la aprobación del ingreso de Bogotá a la Región Metropolitana en el marco de la Ley

2199 de 2022, la Administración Distrital contará con un nuevo mecanismo de articulación en función de las características del territorio y de las dinámicas funcionales de la ciudad, y que permitirá que las soluciones en problemas asociados a la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia también tengan una escala regional. En ese sentido, se tendrá un desafío en la formulación del Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia Regional, así como en la articulación de las autoridades para actuar en contra de las organizaciones delincuenciales.

Con ello, y a manera de conclusión, Bogotá defiende la puesta en marcha de acciones unificadas e integrales de las autoridades estatales, que contribuyan a que los resultados en seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia sean sostenibles

en el tiempo. Asimismo, una amplia participación de la ciudadanía en las acciones desarrolladas, con miras a reconstruir la confianza entre ésta y las autoridades y alcanzar un mayor nivel de corresponsabilidad en la búsqueda de una ciudad libre de violencias, capaz de prevenir y actuar contra el delito y garante de la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia.

El esfuerzo institucional de la Administración Distrital en materia de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia revela su carácter multidimensional.



POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTROL FISCAL

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE EN BOGOTÁ D.C.



Diana Marcela Álvarez Archila

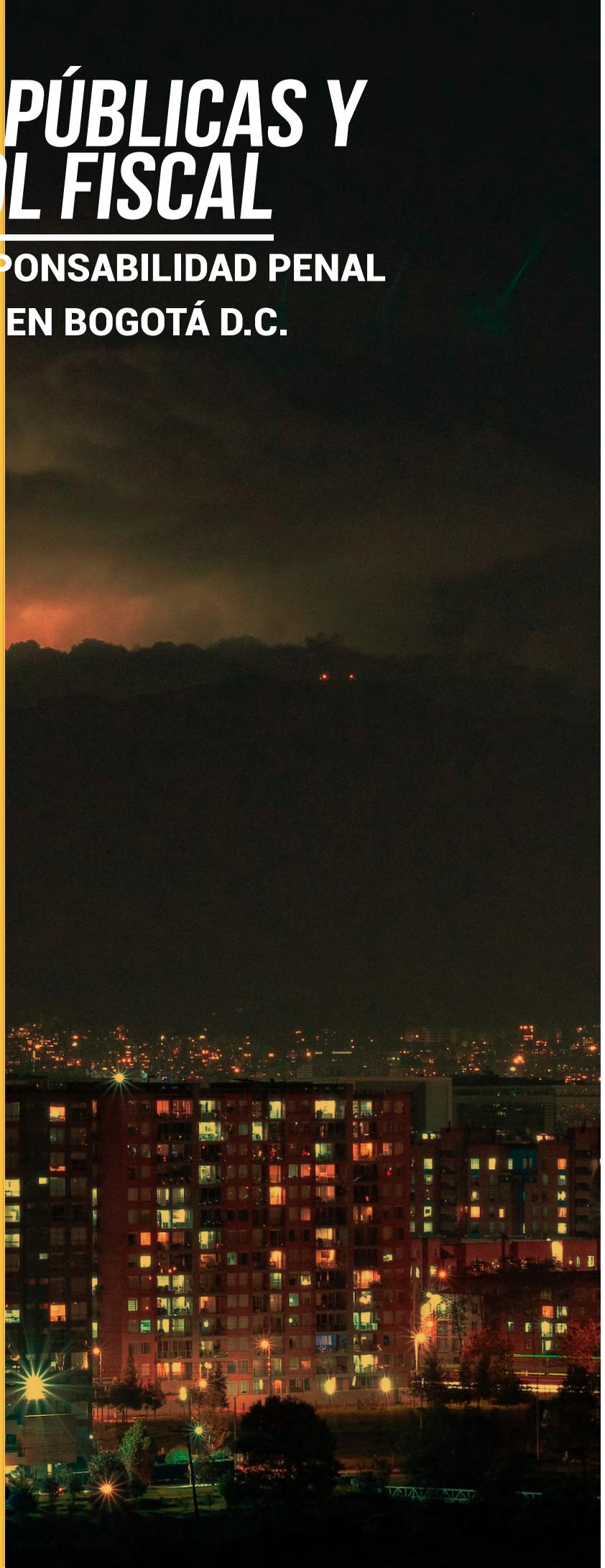


Ingrid Karen Olsson Vargas

Funcionarias Contraloría de Bogotá, D.C.
Dirección de Estudios de Economía y
Política Pública

En marzo de 2007, en cumplimiento de la Ley 1098 de 2006, comenzó la primera Fase de la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) en el país, siendo Bogotá, Cali y Medellín las primeras ciudades en dar inicio.

Este sistema nace en cumplimiento de mandatos normativos internacionales, especialmente la Convención de los Derechos del Niño de 1989, cuya doctrina sobre la Protección Integral fue adoptada en la Ley 1098 "Código de la Infancia y la Adolescencia" sancionada en el país en agosto de 2006.



Esta ley concibe a todos los niños, niñas y adolescentes como Sujetos de Derechos¹, y establece las obligaciones que en materia de garantía, promoción, prevención y restablecimiento de los derechos de los menores de 18 años tienen el Estado, la familia y la sociedad.

El Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente constituye el título I del libro II de la Ley 1098 y es definido como "el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre 14 y 18 años al momento de cometer el hecho punible"².

Así mismo establecen la ley y las normas internacionales que este sistema de justicia juvenil debe ser diferenciado del sistema penal de adultos, y tener un carácter especializado, pedagógico y restaurativo, además debe garantizar los derechos de los adolescentes y jóvenes que a él ingresen.

Como lo establece su definición, hacen parte del SRPA una serie de autoridades y entidades del sistema judicial, administrativas (defensorías de familia, comisarías de familia), la policía especializada en infancia, así como las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar³ establece los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas.

De igual manera cumplen un papel importante los mandatarios de las entidades territoriales como responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, juventud, prevención y atención del consumo y la prevención de la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas y demás

políticas orientadas a garantizar la seguridad y la convivencia⁴.

En los 15 años de implementación del SRPA, es la primera vez que la Contraloría de Bogotá, D.C. realiza un informe sobre este tema. Decidió plantearlo como tema central en el Balance Social de las Políticas Públicas del D.C., desde la gestión fiscal e interinstitucional analizando la información registrada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal (SIVICOF), Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo (SEGPLAN), informes de auditoría del Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal (PVCGF) e información suministrada por cada entidad que interviene en la ejecución del SRPA en Bogotá.

LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA SOCIAL

De marzo de 2007 a diciembre de 2021, han sido vinculados en Bogotá 71.265 adolescentes y jóvenes al SRPA en Bogotá D.C., registrando un pico de ingresos de 24.002 (33,7%) entre los años 2012 a 2014. Un análisis sobre las aprehensiones en las vigencias 2019, 2020 y 2021 nos permite definir algunas características de estos adolescentes y jóvenes en Bogotá.

Con relación a la edad, los mayores ingresos al SRPA se encuentran en los 17 años con 2.058 (40%), seguido de 16 años con 1.580 (31%); 15 años con 914 (18%), 14 años con 413 (8%), mayores de 18 años con 206 (4 %) y finalmente menores de 14 años con 7 (1%) como se relaciona en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Edades de ingreso al SRPA

Edad	2019	2020	2021	Total	%
Menor 14 años	7	0	0	7	1,0
14	295	117	1	413	8,0
15	585	306	23	914	17,7
16	963	573	44	1.580	30,5
17	1.252	705	101	2.058	39,7
Mayor 18 años	61	139	6	206	4,0
Total General	3.163	1.840	175	5.178	100,0

Fuente: Cifras 2019, 2020. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta a Contraloría de Bogotá con radicado No. 2022234090000061271, 23 de febrero de 2022. Radicado No. 2022234090000110271, 31 de marzo de 2022. Anexo documentos Análisis SRPA 2019, 2020.

Fuente: Cifra 2021. Documento Diagnóstico de la prevención del delito Política Pública y Desarrollo normativo del Sistema de Responsabilidad Adolescente. Subcomité Distrital de Política Pública y Desarrollo Normativo del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Bogotá septiembre 2021. Respuesta a Contraloría de Bogotá Secretaría Distrital de Integración Social.

Elaboración: Contraloría de Bogotá, Subdirección Evaluación Política Pública.

1 - En contraposición a la doctrina de la situación irregular del código del menor que establecía que los NNA eran sujetos de atención por parte del Estado en caso de ser vulnerados sus derechos.

2 - Art. 139. Ley 1098. Código de la Infancia y la Adolescencia.

3 - Decreto 1084 de 2015 " Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector de Inclusión social " establece en el Artículo 2.4.1.10. Define que " Los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar son aquellas entidades que ejecutan acciones relacionadas con la protección integral de niños, niñas y adolescentes definida en el artículo 7o de la Ley 1098 de 2006 y el fortalecimiento familiar". En este Decreto se define la operatividad del SNBF y se establece las entidades y agentes que lo conforman en los diferentes niveles territoriales.

4 - En el caso de Bogotá el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020-2024, incorpora acciones relacionadas con el SRPA.

Con relación al consumo de sustancias psicoactivas (SPA), los adolescentes y jóvenes de 17 años tienen un mayor uso: en hombres 39,1% y mujeres 38,1%; seguido de los 16 años con 33,3% en mujeres y 28,9% en hombres. Es importante destacar que en los últimos años se ha incrementado el consumo a los 15 años, siendo mayor en las mujeres con el 21,4% frente al 10,9% en los hombres.

Además del consumo y dependencia de SPA, existen factores de riesgo vinculantes a la comisión del delito como: permanencia y habitabilidad en calle, problemas de comportamiento, violencia intrafamiliar, falta del aprovechamiento del tiempo libre, pautas de crianza, negligencia en el cuidado y crianza, desescolarización, antecedentes institucionales familiares y abandono; por tal motivo es relevante realizar acciones desde un enfoque preventivo que intervenga los factores de riesgo de adolescentes y jóvenes.

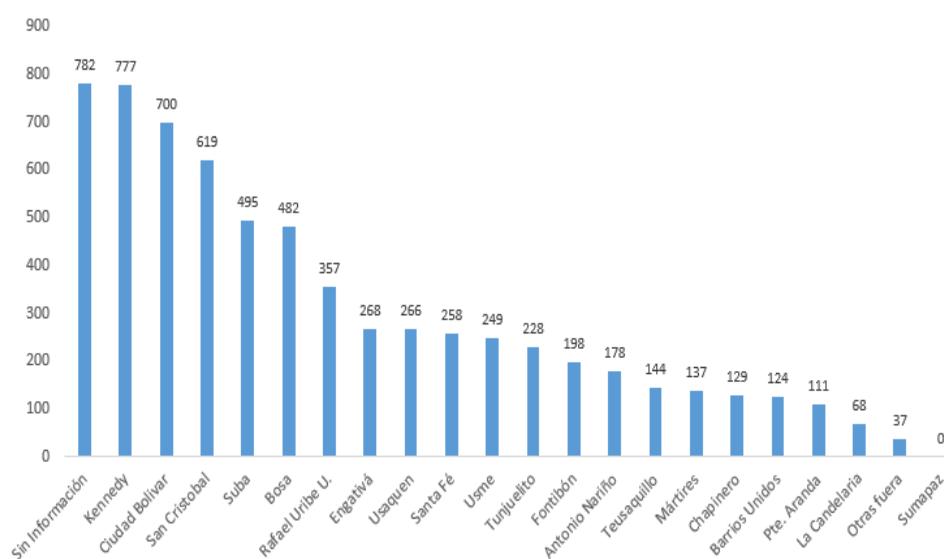
Respecto a las localidades donde se realizó la aprehensión, se presentaron 6.607 por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) donde el ítem "Sin Información" es el que registra mayores ingresos con 782 (12%), impidiendo conocer la localidad a la que se está haciendo referencia; seguida de Kennedy con 777 (12%); Ciudad Bolívar con 700 (11%); San Cristóbal con 619 (9%); Suba con 495 y Bosa con 482 representan (7%); Rafael Uribe Uribe con 357 (5%); Engativá con 268, Usaquén con 266, Santa Fe con 258 y Usme con 249 representan el (4%); Tunjuelito con 228, Fontibón con 198 y Antonio Nariño con 178 representan el (3%); Teusaquillo con 144, Mártires con 137, Chapinero con 129, Barrios Unidos con 124 y Puente Aranda con 111 representan el (2%); La Candelaria con 68 y "Otras Fuera" con 37 representan (1%) esta corresponde a áreas fuera de Bogotá; y finalmente la localidad de Sumapaz no registra aprehensiones, como se observa en la Gráfica 1.

En correspondencia con el delito, el hurto ocupa el primer lugar con un total de 3.103, seguido de los delitos sexuales con 3.097 ingresos de adolescentes y jóvenes al SRPA. El 86% de los ingresos al SRPA en las vigencias enunciadas corresponden al sexo masculino con 5.703 frente al sexo femenino que fue del (14%) con 938 tal como se observa en el Cuadro 2.

En cuanto a las mujeres, en su mayoría se vinculan a la comisión de delitos a

causa de la conformación de pareja, maltrato al interior del hogar, violencia de género, labores de cuidado y maternidad temprana así como a trabajos no remunerados; el acceso a la educación y a la salud que si bien también afectan a los hombres, generan mayores brechas para las mujeres, razón por la cual se considera relevante la implementación del enfoque de género tanto en la formulación de acciones de prevención como en las acciones para la atención al interior del SRPA.

Gráfica 1. Aprehensiones por localidades



Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Histórico Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.
Elaboración: Contraloría de Bogotá, Subdirección Evaluación Política Pública.

Cuadro 2. Número de jóvenes y adolescentes por delito

No.	Tipo de Delito	2019				2020				2021				Total General	%
		F	M	Total	%	F	M	Total	%	F	M	Total	%		
1	Hurto	321	1.363	1.684	51,2	122	691	813	44,2	64	542	606	37,8	3.103	46,1
2	Delitos Sexuales	187	1.212	1.399	42,5	87	791	878	47,7	91	729	820	51,1	3.097	46,0
3	Daño en bien ajeno	5	53	58	1,8	12	29	41	2,2	5	18	23	1,4	122	1,8
4	Homicidio	7	49	56	1,7	4	36	40	2,2	6	13	19	1,2	115	1,7
5	Fabricación, tráfico y porte de armas	5	28	33	1,0	3	25	28	1,5	3	41	44	2,7	105	1,6
6	Falsedad (documento privado - personal)	9	13	22	0,7	0	5	5	0,3	1	6	7	0,4	34	0,5
7	Obstrucción a vías públicas	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	2	28	30	1,9	30	0,4
8	Extorsión	1	2	3	0,1	0	3	3	0,2	1	6	7	0,4	13	0,2
9	Falsedad material en documento público	0	4	4	0,1	0	3	3	0,2	1	3	4	0,2	11	0,2
10	Tentativa de homicidio	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	1	10	11	0,7	11	0,2
	Otros	6	24	30	0,9	13	16	29	1,6	8	25	33	2,1	92	1,4
	TOTAL	541	2.748	3.289	100,0	241	1.599	1.840	100,0	183	1.421	1.604	100,0	6.733	100,0

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta a Contraloría de Bogotá con radicado No. 2022234090000061271, 23 de febrero de 2022. Radicado No. 2022234090000110271, 31 de marzo de 2022. Fiscalía General De La Nación, radicado D.S.F.B. – U.R.P.A. – Oficio No. 2022 – 000067, 29 de marzo de 2022.

Elaboración: Contraloría de Bogotá, Subdirección Evaluación Política Pública.

GESTIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL SRPA DURANTE EL 2021

Uno de los elementos centrales del sistema de responsabilidad penal es la coordinación interinstitucional tanto a nivel distrital como nacional y la armonía entre los sistemas de justicia, de protección y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En Bogotá esta coordinación se realiza a través del Comité Distrital del SRPA creado mediante Decreto 420 de 2017, cuya presidencia la ejerce la Secretaría de Seguridad y Convivencia y la Secretaría Técnica el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, regional Bogotá. Hacen parte del comité ocho representantes de las entidades distritales, como la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud e Instituto Distrital de Recreación y Deporte las cuales tienen responsabilidades en el marco de sus competencias y se comprometen con acciones que son plasmadas en un plan de acción y que deben ser articuladas con los proyectos de inversión del plan de desarrollo para su debida implementación.

En la vigencia 2021, en el marco del PDD UNCSAB la Administración Distrital por medio de la Secretaría Distrital de Integración Social; Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia; Secretaría Distrital de Salud y el Fondo de Desarrollo Local de Suba, formularon proyectos de inversión para la implementación de acciones directas; a continuación se relaciona el total de recursos programados y ejecutados, se evidencia un nivel óptimo de ejecución de recursos para la atención de adolescentes y jóvenes del SRPA (Cuadro 3).

En cuanto a la Secretaría Distrital de Educación y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) atendieron población del SRPA sin determinar los recursos específicos destinados y focalizados, esto impidió determinar la gestión fiscal por parte de estas entidades para la atención de la población del SRPA.

Respecto a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, no incluyen dentro de la ejecución de los proyectos de inversión la población del SRPA, desconociendo su rol en el Comité de Coordinación Distrital de Responsabilidad Penal para Adolescentes, lo establecido en la ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia y el CONPES 08 Política Pública de Juventud.

Los Fondos de Desarrollo Local formularon acciones dirigidas a la prevención de factores que inciden en disminuir el riesgo de ingreso al SRPA como: educación; salud (prevención de consumo de SPA y embarazo en adolescentes); cultura, recreación y deporte y prevención de violencia intrafamiliar; por tal motivo es primordial la vinculación de la Secretaría de Gobierno al Comité Distrital para ejecutar acciones coordinadas con las demás entidades distritales.

CONCLUSIONES

La vulneración de derechos desde la infancia como la violencia (intrafamiliar, sexual), la negligencia, el abandono, el maltrato (psicológico, físico) y el abuso, los cuales en su mayoría se originan al interior de las familias, inciden en la conducta de los adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA. La falta de acceso a educación, la debilidad de programas en salud sexual y reproductiva y de prevención del consumo de SPA, el trabajo no remunerado y la captación por grupos ilegales conllevan a la posible participación de delitos.

Existe un riesgo elevado de ingreso al SRPA en adolescentes y jóvenes en condición de habitabilidad en calle o en riesgo de habitarla, en razón a que en la vigencia 2021, IDIPRON atendió a 458 niños, niñas, adolescentes en riesgo de conflicto con la ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la materialización de los factores de riesgo configuran la problemática social, debido a que afectan la garantía de derechos de los adolescentes y jóvenes, lo que implica mayor probabilidad de la vinculación de esta población con la comisión de delitos, debido a que a través de las vigencias de estudio, la situación no ha sufrido mayores cambios, ya que el 79.85%

Cuadro 3. Recursos

Total, recursos programados	Total, recursos ejecutados	% Ejecución
\$ 20.058.519.735	\$ 18.650.281.131	93 %

Fuente: SEGPLAN a 31 de diciembre de 2021. Balance Social CBN-0021. Informe de Gerencia CBN-1045. Informe de Gestión y Resultados CBN-1090

de ingresos son nuevos, mientras el 18.2% ingresan por reincidencia. Lo anterior indica falencias en las acciones de prevención, tanto para la población que se encuentra en riesgo y que está identificada a través de los factores mencionados anteriormente, como la población del SRPA, que se encuentra en la fase previa al cumplimiento, conformando un plan de vida alejado del delito.

Con relación a la vinculación con delitos, los adolescentes y jóvenes cometen en mayoría hurto; delitos sexuales; daño en bien ajeno; homicidio; fabricación, tráfico y porte de armas; falsedad en documento privado y personal; obstrucción a vías públicas; extorsión; falsedad material en documento público y tentativa de homicidio.

El alto número de delitos sexuales cometidos por adolescentes y jóvenes en lo corrido de las vigencias 2019, 2020, 2021, es decir, 3.097 representan el 46% del total de ingresos al SRPA, denotando la carencia de programas en educación sexual.

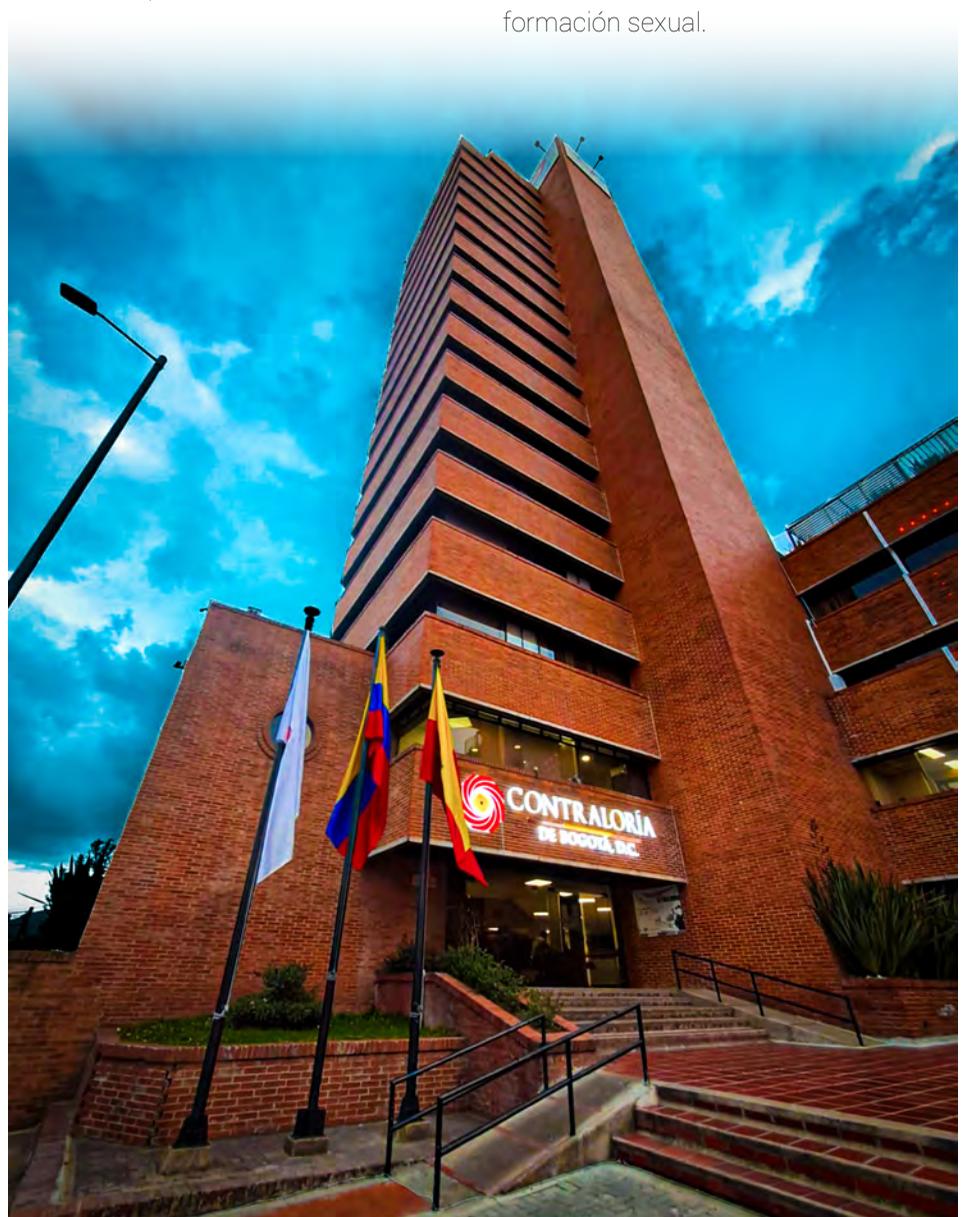
En la implementación de las acciones por parte de las entidades, se evidenció debilidad en la coordinación interinstitucional en la formulación de acciones, gestión de recursos y seguimiento al plan de acción; así mismo, ausencia de caracterización poblacional (población diversa, migrantes, grupos étnicos, víctimas, discapacidad). El enfoque de género y la educación inclusiva no están siendo aplicados como lo establece el marco regulatorio y normativo del SRPA.

Además, no se identificó información de la situación de los adolescentes y jóvenes que han culminado su proceso en el SRPA, impidiendo verificar si a partir de la atención brindada y las medidas impuestas, se generó un efectivo restablecimiento de derechos

a través del acceso y vinculación a oportunidades.

Los adolescentes y jóvenes cumplen la sanción, en mayor parte, en sus hogares. Debido a que la medida predominante es el medio familiar, con el 66.8%, seguido de la ubicación institucional con el 18.2%. Frente a esto es importante resaltar que el 40% de ingresos al SRPA es a los 17 años y debido a las sanciones que comprenden de uno a cinco años y de dos a ocho años. Dependiendo del hecho punible, esta población cumple su mayoría de edad en el Sistema, lo cual genera que en las unidades operativas confluyan mayores de edad (nuevos y reincidentes) con menores de edad.

Por lo anterior, la Contraloría de Bogotá, D.C. evidenció en Auditoría de Regularidad realizada a la SDIS, que existe permanencia de algunos adolescentes y jóvenes en Centros Forjar de edades actuales hasta los 27 años, así como la atención a adolescentes y jóvenes que cometieron el delito "acceso carnal abusivo con menor de edad de 14 años"; la SDIS no argumenta con claridad la razón por la cual esta población es atendida en esta unidad operativa, teniendo en cuenta que la Ley 1098 de 2006 establece que se debe dictar la privación de la libertad en un Centro de Atención Especializado (CAE) a aquellos adolescentes y jóvenes que cometan delitos agravados a la formación sexual.



Fuente: Archivo fotográfico Contraloría de Bogotá, D.C.

RESEÑA

GUÍA PARA CIUDADES MÁS SEGURAS HERRAMIENTAS PARA GENERAR ENTORNOS URBANOS SEGUROS Y LIBRES DE MIEDO DESDE EL ENFOQUE PREVENTIVO¹



Nidia Luz Ariza Rojas

Funcionaria Contraloría de Bogotá, D.C.
Dirección de Estudios de Economía y
Política Pública

La guía para ciudades más seguras es un documento elaborado por la Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible de la Corporación Andina de Fomento (CAF), publicado en 2021.

De acuerdo con la CAF, la seguridad es una de las principales preocupaciones de la población de América Latina. No contar con ella genera exclusiones sociales, políticas y económicas, y genera costos tangibles e intangibles. Esto en razón a que el delito, la violencia y el temor al crimen restringen la movilidad de las personas y sus actividades, y al afectar las zonas y grupos más vulnerables terminan profundizando la desigualdad.

Por otra parte, aunque los gobiernos centrales son generalmente los encargados del problema de la inseguridad, es en lo local donde se sufren las consecuencias y debe responderse a las preocupaciones de la población. En particular, las autoridades de las ciudades deben plantear la seguridad desde el enfoque de la prevención y generar modelos de gobernanza efectivos de las políticas de seguridad, en coordinación con todos los niveles de gobierno.

Con este propósito, la Guía desarrolla la temática en cuatro capítulos: espacio público seguro, territorios críticos, información y tecnología, y la gobernanza de la seguridad local.

¹ - Guía para ciudades más seguras. Herramientas para generar entornos urbanos seguros y libres de miedo desde el enfoque preventivo. Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2021/12/lanzamiento-de-guia-para-ciudades-mas-seguras/#descargala-gu%C3%ADa-anchor>

1) ESPACIO PÚBLICO SEGURO

Se trata de promover espacios públicos seguros, acompañados de la reconstrucción del tejido social, lo cual requiere de la participación de las comunidades para implementar iniciativas adecuadas y efectivas. Esto en el entendido de que el entorno físico y social en los barrios se convierte en un aspecto que puede propiciar que se cometan delitos, y por ello, también puede ser una herramienta para la prevención, si se logran algunas modificaciones.

Pretende establecer estrategias de prevención situacional, denominadas así porque modifican las situaciones o el ambiente y, a partir de esto, se pueden modificar las oportunidades para que ocurran conductas violentas o delictivas. Se citan como ejemplos: más y mejor iluminación, adecuación de espacios públicos que permitan una mejor visibilidad de quienes los transitan (ej: poda de árboles), restricciones al expendio de bebidas alcohólicas, restricción de horarios a locales de diversión nocturna, videovigilancia, señalización, alarmas y patrullaje.

Por otra parte, la reconstrucción del tejido social a través de fomentar las interrelaciones entre las personas, contribuye a la construcción de ciudades más inclusivas. Se requiere del establecimiento de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y la participación de las comunidades en la gestión de la seguridad.

2) TERRITORIOS CRÍTICOS

Según este criterio, las características de ciertos espacios geográficos en las ciudades pueden tener incidencia en la seguridad, especialmente los centros históricos, los asentamientos informales

y las atracciones turísticas. En estos espacios se puede hacer un ejercicio de planificación de la seguridad, desde una perspectiva intersectorial, que incluya no solo el control, sino la prevención del delito.

Respecto de los centros históricos, se señala que son sitios relevantes dentro de las ciudades en los que confluyen aspectos patrimoniales, edificios de gobierno y comercios, y por ello, tienen la presencia masiva de flujos poblacionales. Generalmente son los sitios escogidos para eventos culturales, pero también para manifestaciones y protestas, que pueden derivar en hechos conflictivos y de inseguridad, por lo cual requieren un manejo especializado.

Los asentamientos informales necesitan un abordaje especial, dado que son territorios con menor presencia del Estado y donde se sitúan los grupos más vulnerables, que pueden ser víctimas de violencia o ser cooptados por redes criminales y de trata de personas (niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores), y las atracciones turísticas de las ciudades tienen riesgos específicos, dado que hay que salvaguardar la integridad no solo de los residentes, sino también la de visitantes y turistas.

También existen otros territorios críticos que pueden ser más complejos para la administración de las ciudades, como las infraestructuras de movilidad (estaciones de trenes, metro, vías, aeropuertos) y también zonas industriales, que requieren un mayor desarrollo en materia de seguridad.

3) INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA

Se menciona la importancia de establecer observatorios y centros de análisis, así como el uso de la tecnología para entender la criminalidad en general, y la dinámica de los delitos y la violencia.

El uso de la información y la tecnología permite establecer intervenciones y estrategias que respondan a las problemáticas identificadas.

El monitoreo de las zonas críticas con el uso de la tecnología debe mejorar los tiempos de respuesta de las autoridades y coadyuvar en la creación de espacios públicos seguros.

4) LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD LOCAL

Se refiere a la importancia de articular acciones entre organismos estatales y privados, y otros tipos de instituciones, para afrontar la complejidad de los delitos. Se requiere una gobernanza mancomunada y multinivel, dado que en los territorios locales confluyen todos los niveles del Estado y deben sincronizarse los esfuerzos para conseguir los objetivos y usar de manera más eficiente los recursos.

Además de las entidades encargadas de la seguridad, deben involucrarse alrededor de la política de seguridad los estamentos vinculados con la inclusión social, el empleo, la recreación, el diseño urbano, entre otros, para construir una estrategia intersectorial.

La Guía concluye que una ciudad más segura es "una ciudad que da importancia a evitar la violencia, a la relevancia de los espacios públicos como lugares de pertenencia colectiva y a la necesidad de fortalecer los vínculos entre vecinos y vecinas. Que fomenta la participación de la ciudadanía en el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, que no avanza sino apoyándose en información y conocimiento..."²

2 - Ibid.

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA EN TIEMPOS DEL COVID-19

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Innovación para Servir al Ciudadano, Nota técnica N° IDB-TN-2034. Octubre de 2020¹.



Elimeleth Tapias Arias

Funcionario Contraloría de Bogotá, D.C.
Dirección de Estudios de Economía y
Política Pública

De acuerdo con lo señalado por los autores, el estudio efectuado es el fruto de la colaboración entre la Policía Nacional de Colombia (PNC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad EAFIT, con el cual se pretendió “generar análisis y evidencia sobre la seguridad ciudadana en Colombia”, en particular, el seguimiento de la situación de seguridad ciudadana en el contexto de la pandemia del COVID-19. De manera puntual, se muestran los cambios en las trayectorias de algunos delitos y acciones policiales, en el marco de las medidas de aislamiento social.

1. Autores: Nathalie Alvarado, Eryvn Norza, Santiago M. Perez-Vincent, Santiago Tobón, y Martín Vanegas-Arias.



Los objetivos explícitos fueron: "mejorar la comprensión sobre el impacto de las emergencias sanitarias en las dinámicas criminales", y "proveer evidencia para informar la toma de decisiones de política pública en materia de seguridad ciudadana y, en particular, el diseño y ajuste de estrategias policiales en un escenario de pandemia".

La información base para la elaboración del estudio, se obtuvo de las denuncias y registros operativos de la PNC, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 17 de agosto de 2020, lo que incluye actuaciones y medidas sobre seguridad antes y durante la pandemia. Como fuente de información se reporta el Sistema Estadístico Delincuencial (SIEDCO), para 1.122 municipios del país.

Según el estudio, previo al período de evaluación, los niveles de delitos en Colombia habían tenido una dinámica relativamente estable a lo largo de los últimos cinco años, de hecho, señala que en la década de 2000, la tasa de homicidios anual por 100.000 habitantes bajó a 50.56, luego volvió a caer en la siguiente hasta 29.58, y en el año 2019 esta tasa registró un valor de 25.62.

El centro de análisis está enfocado en dos tipos de delitos: los homicidios y los hurtos de automóviles; el primero, se identifica como el de mayor costo social, asociado a otros delitos como las lesiones personales. El hurto de automóviles, se asume como un crimen contra la propiedad, con correlación con otros delitos como el hurto a personas. Según lo asumido por los autores, "la alta tasa de reporte de estos delitos permite analizar con mayor precisión cambios en dinámicas criminales". Por dificultades de medición, el estudio no contempla delitos como la extorsión o la violencia intrafamiliar.

Además de los dos delitos básicos (homicidio y hurto de vehículos), el estudio aborda las cifras de cuatro categorías de capturas (resultados operativos): violencia homicida; salud pública (asociadas al cumplimiento de las normas de la emergencia sanitaria); hurtos; y otras capturas. Igualmente, se evalúa información sobre Otros delitos, como análisis secundario de las dinámicas criminales, que incluye denuncias por lesiones personales y por otro tipo de hurtos.

La determinación del impacto de la pandemia en los delitos abordados, se efectuó a través de metodología cuantitativa y estadística, mediante la cual se comparó lo que había sucedido durante la emergencia sanitaria frente a lo que habría ocurrido en una Colombia sin pandemia; pero, dado que no era posible saber con exactitud qué hubiese pasado en ausencia del COVID-19, se aproximó un escenario contrafactual.

En efecto, para ello se utilizó el método denominado "diferencias en diferencias"², con el cual, se construye un escenario a partir de los cambios observados durante el mismo período del año en 2019; esto es, si la pandemia no hubiese llegado, el crimen habría seguido la evolución estacional del año anterior. Como consecuencia, el impacto estimado de la emergencia sanitaria está dado por la comparación entre lo que efectivamente pasó y ese escenario contrafactual. El modelo econométrico aplicado consideró la estacionalidad asociada a las semanas del año y a los días de la semana; de manera complementaria, se construyó un modelo dinámico que consideró de forma diferenciada el impacto para las distintas quincenas del período de cuarentena (modelo de estudio de evento).

Este modelo dinámico, permitió a los autores analizar si en el período previo a la emergencia sanitaria, las tendencias para los delitos y resultados operativos eran paralelas; además, permitió estudiar si los efectos presentaban patrones diferentes en la medida en que avanzaba el período de la emergencia sanitaria. De manera complementaria, se construyó un modelo de regresión de Poisson³, con el cual, se llegó a determinar el efecto del confinamiento sobre algunos delitos y los resultados operativos, por distintas categorías (municipios, regiones, rural o urbano, municipios agrupados).

Para el procesamiento de la información sociodemográfica, se caracterizaron y agruparon los municipios de Colombia por zonas urbanas y rurales: para las regiones del país; para los municipios que forman parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); y para municipios en distintos cuartiles de pobreza promedio, según las mediciones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del DANE.

La determinación del impacto de la pandemia en los delitos abordados se efectuó a través de metodología cuantitativa y estadística

2 - Método econométrico y de evaluación de impacto cuasi experimental que consiste en medir el efecto que tiene una intervención sobre un grupo de tratamiento respecto a un grupo de comparación que no tiene la intervención a través del tiempo. Se calcula como una resta entre dos restas.

3 - Utilizado para modelar datos de conteo (por ejemplo, número de veces que ocurre cierto fenómeno aleatorio).

RESULTADOS

La lectura general de los coeficientes y demás resultados de los modelos corridos permitió a los autores señalar los siguientes resultados:

- “En el período analizado y para el universo de delitos considerados, no hay evidencia de un aumento significativo en el crimen por encima de las tendencias anteriores al inicio de las medidas de aislamiento social.
- La mayoría de los delitos analizados registraron fuertes caídas durante las primeras semanas de cuarentena respecto a las tendencias previas. Estos descensos se han ido reduciendo y algunos delitos ya han retornado a sus tendencias precuarentena.
- En el período del 20 de marzo al 17 de agosto de 2020, los homicidios diarios por municipio cayeron, en promedio, un 16% respecto de la tendencia que exhibían antes de las medidas de distanciamiento social.

- La caída en el número promedio de homicidios durante la cuarentena (medida hasta el 17 agosto) respondió, principalmente, a lo ocurrido durante el primer mes y medio de esa medida. En esas semanas, el número diario de homicidios cayó alrededor de un 40% respecto de la tendencia precuarentena. A partir de junio, el número de homicidios parece haber retornado a las tendencias previas a la emergencia sanitaria.
- El descenso de los homicidios fue diferente según la zona geográfica y el género de la víctima. La caída fue, en términos absolutos, mayor en zonas urbanas que en zonas rurales, y mayor para homicidios de hombres que para homicidios de mujeres.
- La evolución de los homicidios durante el período de pandemia y aislamiento social no fue homogénea en las distintas regiones del país. Las regiones con mayores caídas respecto de las tendencias precuarentena han sido Eje Cafetero (-31%) y Caribe (-14%). El resto de las regiones del país no registraron

bajas significativas. Tampoco hubo caídas significativas en los municipios incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

- El número diario de hurtos de vehículos por municipio, utilizado como referencia de delitos contra la propiedad, exhibió una caída promedio del 45% en el período entre el 20 de marzo y el 17 de agosto de 2020 respecto de su tendencia precuarentena. Esta disminución fue generalizada en todas las zonas del país.
- La pandemia del COVID-19 y las medidas asociadas a ella generaron cambios en las operaciones policiales. Las capturas vinculadas al cumplimiento de las normas de emergencia sanitaria aumentaron de manera significativa.
- Los cambios y desvíos en las tendencias de algunos fenómenos criminales y resultados operativos pueden tener diversas explicaciones: desde los cambios drásticos en



Fuente: Archivo fotográfico Contraloría de Bogotá, D.C.

las dinámicas sociales, hasta las estrategias implementadas por la policía y otras autoridades durante la emergencia sanitaria.

- Los patrones observados en estos meses en Colombia sugieren algunos espacios de actuación y fortalecimiento para la policía, los gobiernos regionales y locales, así como para el sistema de justicia criminal".

LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS, COMO RESULTADO DEL ESTUDIO:

Este estudio, en su momento presentado como pionero en la región, propone varias líneas de acción para la policía, los gobiernos regionales y locales y el sistema judicial de otros países de América Latina:

a. "La focalización de acciones tanto de prevención, investigación, así como operativas y procedimentales, por regiones del país y tipos de zonas geográficas.

b. La optimización en el uso de los recursos policiales, con un equilibrio entre la necesidad de dirigir acciones para mantener la seguridad ciudadana, y las acciones para asegurar el

cumplimiento de las normas asociadas a las medidas de la emergencia sanitaria. Lo anterior exige el monitoreo regular de los cambios en el accionar policial, derivados de la crisis y sus efectos en la valoración y confianza en el servicio policial por parte de la ciudadanía.

c. La identificación e intervención de cadenas de valor criminales interrumpidas durante la emergencia sanitaria.

d. La necesidad de fortalecer las herramientas de analítica de datos en la policía y las agencias del sistema de justicia criminal. Esto facilitaría la interacción entre los sistemas de

diversas agencias y los gobiernos regionales y locales".

A partir de los resultados del estudio reseñado (con datos hasta el 17 de agosto de 2020), y su contraste con las cifras objetivas y subjetivas sobre seguridad en Bogotá desde entonces a hoy, queda la sensación de que no se han aprovechado o no han tenido repercusiones positivas los cambios de patrones implementados para fortalecer la policía y las actuaciones de los gobiernos regionales, locales y el sistema judicial, en el propósito de evitar que los niveles delictivos volvieran a cifras pre-pandemia o desafortunadamente superiores.



La mayoría de los delitos analizados registraron fuertes caídas durante las primeras semanas de cuarentena respecto a las tendencias previas



ESTADÍSTICAS FISCALES

INFORMACIÓN PRESUPUESTAL SECTOR SEGURIDAD – CORTE JUNIO 2022 – ACORDE A LO REPORTADO EN SEGPLAN

Por: David Alejandro Ruiz Arias, Jairo Hedilberto Latorre Ladino y Neyfy Castro Veloza
Funcionarios Contraloría de Bogotá, D.C.
Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

El Sector de Seguridad, Convivencia y Justicia se conforma por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos y tiene como misión liderar, planear y orientar la formulación, adopción, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia y coordinación de los servicios de emergencia en el Distrito Capital.

El presupuesto programado y ejecutado por entidad para la vigencia del plan fue:

- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia \$1.694 miles de millones y ejecución por \$867 mil millones.
- Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos \$202 mil millones y ejecución por \$99 mil millones

En lo que va corrido del Plan de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI 2020 – 2024” con corte al mes de junio de 2022 (2 años), de acuerdo con lo reportado en el SEGPLAN, el Sector en conjunto registró avances en la ejecución de los propósitos del plan de desarrollo, con porcentajes entre el 44% y el 52,2%.

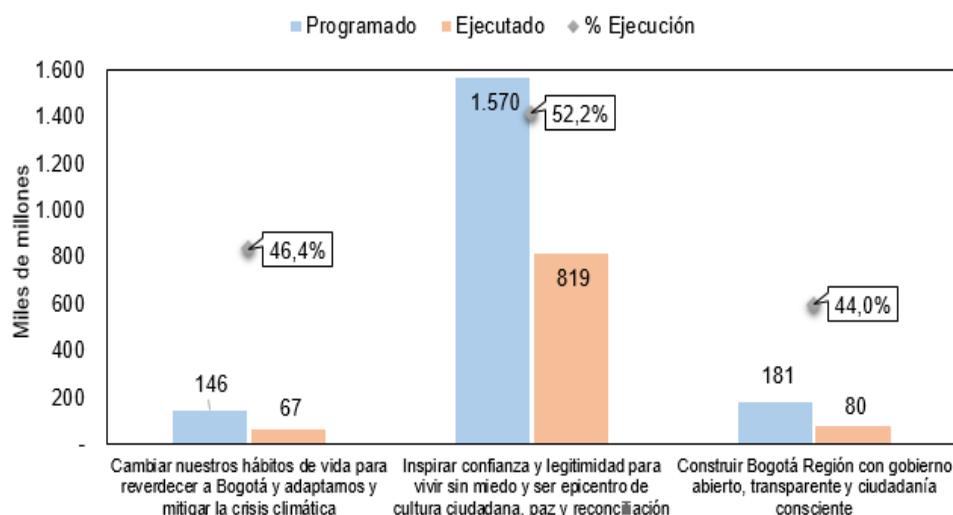
El de mayor asignación y ejecución corresponde al propósito de inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro del cultura ciudadana, paz y reconciliación, al alcanzar ejecución de \$819 mil millones.

Al interior de los programas, se evidencia avances significativos en la plataforma institucional para la seguridad y justicia con el 53,5%; y entre los de menor ejecución con el 29,6%. el de atención a jóvenes y adultos infractores con impacto en su proyecto de vida.

En el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se observó bajo cumplimiento en equidad de género con el 20% y mayor asignación en paz justicia e instituciones sólidas con el 51,5% por \$893 mil millones.

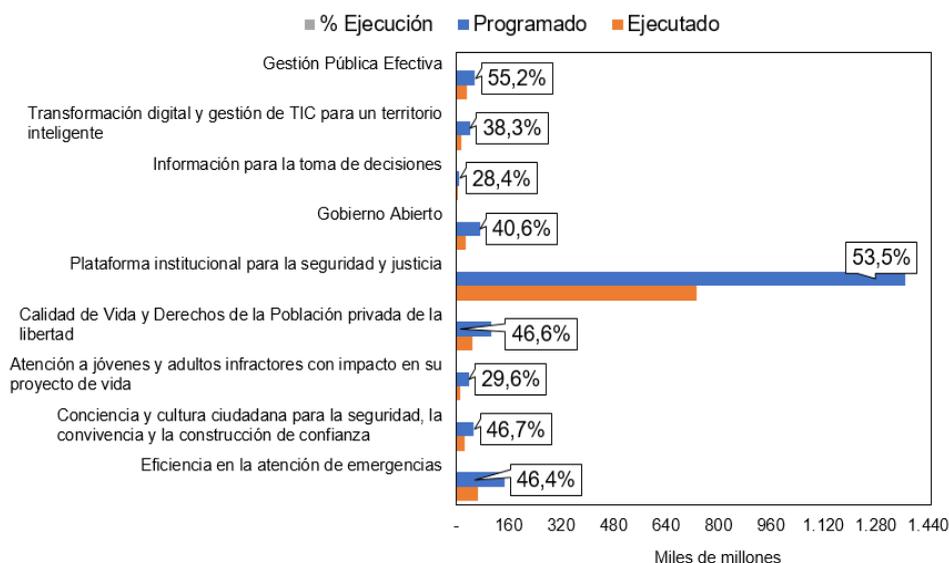
En la ejecución de los proyectos del plan de desarrollo de un presupuesto programado de \$1.897 miles de millones, se registró ejecución del 51%.

Grafica No.1 – Ejecución Propósitos del Plan de Desarrollo a junio 2022



Fuente: SEGPLAN – Información descargada de portal web de la SDP el 31 de octubre.
Elaboración: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero del DEEPP.

Grafica No. 2 – Ejecución Programas del Plan de Desarrollo a junio 2022

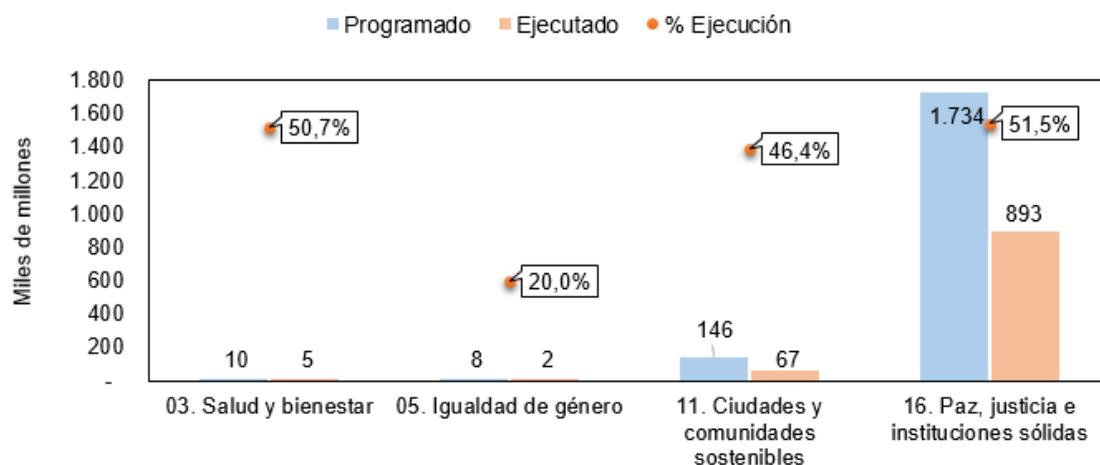


Fuente: SEGPLAN – Información descargada de portal web de la SDP el 31 de octubre.
Elaboración: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero del DEEPP.

Los proyectos con mayor asignación como fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia en Bogotá con \$558 mil millones, alcanzó el 60,9% y el de Modernización de la infraestructura tecnológica, la convivencia y la justicia en Bogotá con \$548 millones, registró el 58,1%.

Llama la atención que después de dos años de ejecución del plan, se observen proyectos con ejecución inferior al 30%, y que deben contribuir en temas tan importantes para los propósitos institucionales de las dos entidades, y para mejorar la percepción de seguridad en la ciudad.

Gráfica 3. Ejecución ODS en el Plan de Desarrollo a junio 2022



Fuente: SEGPLAN – Información descargada de portal web de la SDP el 31 de octubre.

Elaboración: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero del DEEPP.

Tabla No. 1 – Ejecución Proyectos del Plan de Desarrollo a junio 2022

cifras en miles de millones de pesos

Proyecto	Programado	Ejecutado	% Ejecución
Fortalecimiento de la infraestructura de tecnología informática y de comunicaciones de la UAECOB Bogotá	25	12	46,9%
Implementación de la justicia restaurativa y atención integral para adolescentes en conflicto con la ley y población pospenada en Bogotá	38	11	29,6%
Fortalecimiento de la planeación y gestión de la UAECOB Bogotá	33	20	61,5%
Fortalecimiento del Cuerpo Oficial de Bomberos Bogotá	146	67	46,4%
Consolidación de una ciudadanía transformadora para la convivencia y la seguridad en Bogotá	54	25	46,7%
Generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito en Bogotá	45	17	38,5%
Mejoramiento y protección de derechos de la población privada de la libertad en Bogotá	107	50	46,6%
Fortalecimiento de estrategias para la materialización de las disposiciones del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Bogotá	30	9	29,8%
Fortalecimiento de la gestión institucional y la participación ciudadana en la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en Bogotá	71	29	40,6%
Fortalecimiento de la gestión de las Tecnologías de la Información en la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia en el marco de las políticas de gobierno y seguridad digital en Bogotá	43	16	38,3%
Generación de conocimiento para la implementación de la política pública de seguridad, convivencia y acceso a la justicia en Bogotá	10	3	28,4%
Fortalecimiento de los equipamientos y capacidades del Sistema Distrital de Justicia en Bogotá	190	48	25,3%
Fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia en Bogotá	558	340	60,9%
Modernización de la infraestructura de tecnología para la seguridad, la convivencia y la justicia en Bogotá	548	319	58,1%
TOTAL	1.897	967	51,0%

Fuente: SEGPLAN – Información descargada de portal web de la SDP el 31 de octubre.

Elaboración: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero del DEEPP.

CARICATURA

¡YA TENEMOS NUEVA SEDE DE LA LEY EN BOGOTÁ, CON LA QUE CONTINUARÁ MEJORANDO NUESTRA SEGURIDAD!

MEBOG



Contraloría de Bogotá



ContraloriadeBogota



@contraloriabta



@contraloriabta



@contraloriabta