



## LA INSEGURIDAD EN BOGOTÁ: LA ENFERMEDAD NO ESTÁ EN LAS SÁBANAS

Patricia Bulla y Juan Felipe García

Poco alentador resultó el balance de resultados en materia de seguridad para la administración de Gustavo Petro en el 2014. Sin embargo, es necesario revisar en detalle los datos disponibles para comprender qué pasa en la ciudad.

### ¿De qué dependen los resultados?

Los resultados en materia de seguridad dependen de la fuente utilizada y del método para hacer el análisis. En general hay dos tipos de fuentes: 1. Datos generados a partir de registros oficiales, entre los que se encuentran los de la Policía (con base en la denuncia ciudadana), los de Medicina Legal y los generados por los números únicos de atención. 2. Datos provenientes de encuestas de victimización y percepción como la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE, la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y la encuesta que realiza Bogotá Cómo Vamos.

El acceso a los datos de la Policía es restringido y presenta *subregistro*, por la baja denuncia, pero son bastante precisos a nivel geográfico y esto permite su *georreferenciación*. Por su parte, los datos de las encuestas de victimización y percepción son públicos y reflejan mejor los niveles de victimización, pues no dependen de la denuncia. Sin embargo, su periodicidad y representatividad sólo permiten hacer análisis, en el mejor de los casos, semestrales y a nivel de localidad.

Por lo tanto, la información más confiable surge de un análisis que tenga en cuenta las distintas fuentes. Por ello, este estudio se centra en la encuesta de la Cámara de Comercio del primer semestre de 2014, dado que cubre un mayor periodo (enero-junio) y en los datos oficiales de 2014 (enero-diciembre). Además, utiliza la información que la Administración Distrital hizo pública a través de diferentes medios de comunicación, con la idea de tener un panorama completo ajustado a las fuentes oficiales.

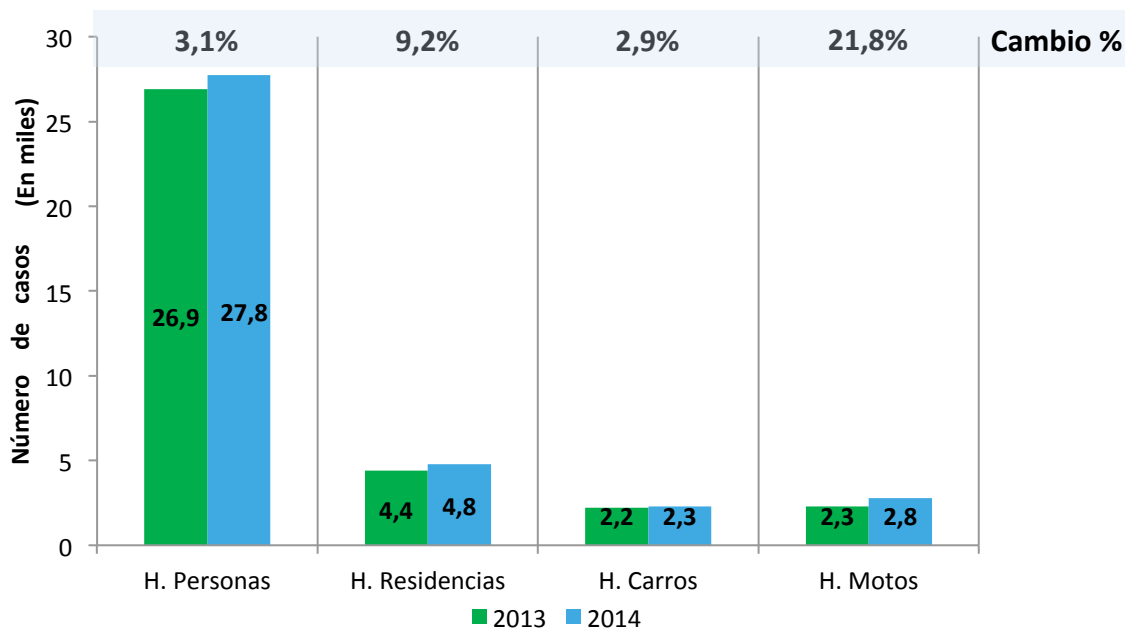
### ¿Bogotá está mejor o peor?

La respuesta corta es: depende de si las cifras se miran como tasas o como el número absoluto de casos. Escoger en qué forma se analizan los datos no es una decisión trivial y tampoco es necesario

utilizar solo una. Por el contrario, analizar la situación utilizando tasas y casos puede ayunar a entender mejor el estado actual de la seguridad en Bogotá.

Las cifras que el diario [El Tiempo divulgó a principio de año](#), mostraron que durante 2014 hubo un aumento en el número de casos frente al año anterior. Este resultado es claro en la Gráfica 1: los hurtos a personas y vehículos aumentaron aproximadamente 3%, los hurtos a residencias 9% y los hurtos a motos 22% frente a los casos denunciados en el 2013.

**Gráfica 1 .Comportamiento de los hurtos en Bogotá (2013-2014)**



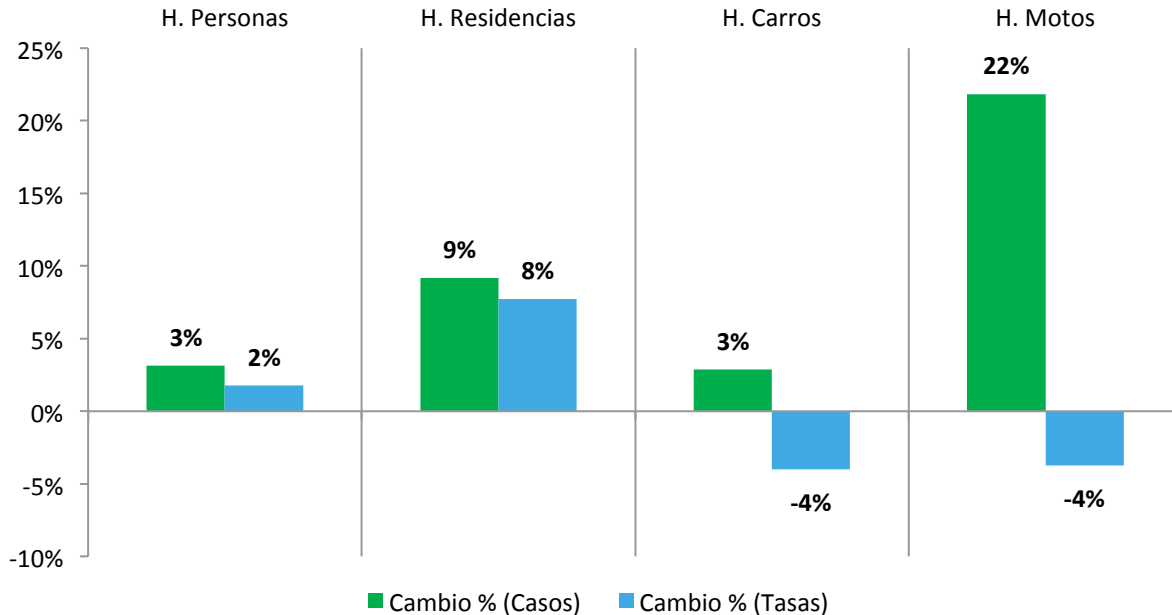
Fuente: Información del CEACSC publicada en El Tiempo<sup>1</sup>

Ante el cuestionamiento público y del Gobierno Nacional, la Alcaldía y la Policía explicaron que el incremento se debía al aumento de las denuncias. Luego, Petro agregó que las cifras debían presentarse en tasas. Analizar las cifras en tasas resulta útil para hacer comparaciones entre lugares con diferente número de habitantes, automóviles, motos y viviendas, y tiene en cuenta si estas variables aumentan o disminuyen en el tiempo. Este tipo de análisis permite entender la incidencia de un delito con relación a su número de víctimas potenciales. Por lo tanto, el hurto a personas debe ser analizado frente al número de habitantes, los hurtos a motos frente al número de motos rodando en la ciudad y de forma análoga con el resto de delitos.

Visto así, el Alcalde Petro tendría la razón. Cuando se analiza la situación en tasas, el problema parece levemente menor para el hurto a personas y residencias, y la situación es positiva en el caso de las motos y automóviles. Esto por supuesto, no resta gravedad al problema de inseguridad en Bogotá.

<sup>1</sup> El Tiempo (2015) "Bogotá perdió el año en materia de seguridad: mayoría de delitos aumentaron". Recuperado el 22

**Gráfica 2. Cambios en casos vs. cambios en tasas**



Fuente: Información del CEACSC publicada en El Tiempo<sup>2</sup>, cálculos FIP<sup>3</sup>.

El análisis con base en casos y en tasas es útil ya que muestra distintas perspectivas. El número de casos determina en términos generales la magnitud del problema: qué tanto hurtan en Bogotá, si es más o menos. Las tasas, por su parte, muestran la incidencia de cada hurto con relación al número de víctimas potenciales. Así, los aumentos en tasas significan que es más probable que ocurran robos. Por ejemplo, en el caso de los hurtos a motos se observa que aumentó el tamaño del problema, pero al mismo tiempo, disminuyó la probabilidad de ser víctima de este delito. Esto permite intuir que se está controlando el hurto a motos, pero no al ritmo necesario para seguirle el paso al crecimiento de la ciudad.

Para disipar las dudas en relación con las cifras puede concluirse: 1) La situación de seguridad se ha deteriorado en materia de hurto a personas y residencias, aunque el deterioro es marginalmente menos grave cuando se presenta en tasas. 2) La probabilidad de ser víctima de hurto a motos o vehículos ha disminuido, pero esta disminución es insuficiente frente al ritmo del crecimiento de la ciudad. En consecuencia, se requiere intensificar las estrategias preventivas y de control.

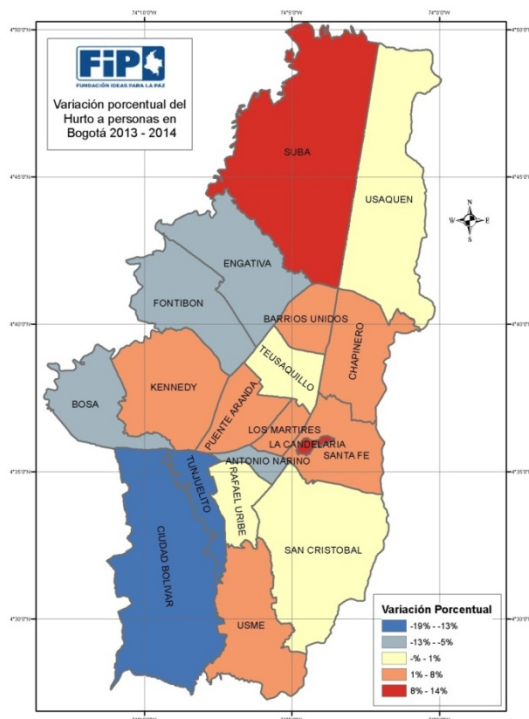
<sup>2</sup> El Tiempo (2015) "Bogotá perdió el año en materia de seguridad: mayoría de delitos aumentaron". Recuperado el 22 de enero de 2015 de <http://www.eltiempo.com/bogota/inseguridad-en-bogota-aumentan-asesinatos-rinas-y-robos/15115085>.

<sup>3</sup> Las tasas de homicidio, lesiones personales y hurto a personas se calcularon utilizando como denominador el número de habitantes de Bogotá basado en las proyecciones del DANE. La tasa de hurto a residencias se calculó con el número de viviendas extrapolado a partir del número de viviendas por hogar de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y el número de habitantes basado en las proyecciones del DANE. La tasa de hurto motocicletas se calculó con base en el número de motocicletas matriculadas en Bogotá con base en los datos del Observatorio de la Secretaría de Movilidad. La tasa de hurtos a vehículos se calculó con el número de vehículos estimados por el Observatorio Ambiental de Bogotá.

## Distribución geográfica del hurto en Bogotá

El hurto a personas es la mayor fuente de victimización para los bogotanos y la problemática de seguridad que más los preocupa, tal como lo indica la encuesta de la CCB. A partir de la información de la Policía Nacional, entre 2013 y 2014 hubo diez localidades donde el hurto a personas aumentó, dos en las que se mantuvo y siete en las que disminuyó. Candelaria y Suba son las localidades con mayores incrementos de hurtos y en ellas se deben concentrar los esfuerzos de las autoridades. El Mapa 1 muestra la variación porcentual por localidad (aumenta, disminuye, se mantiene) del hurto a personas.

**Mapa 1. Cambios en el hurto a personas de 2013 a 2014 por localidad**

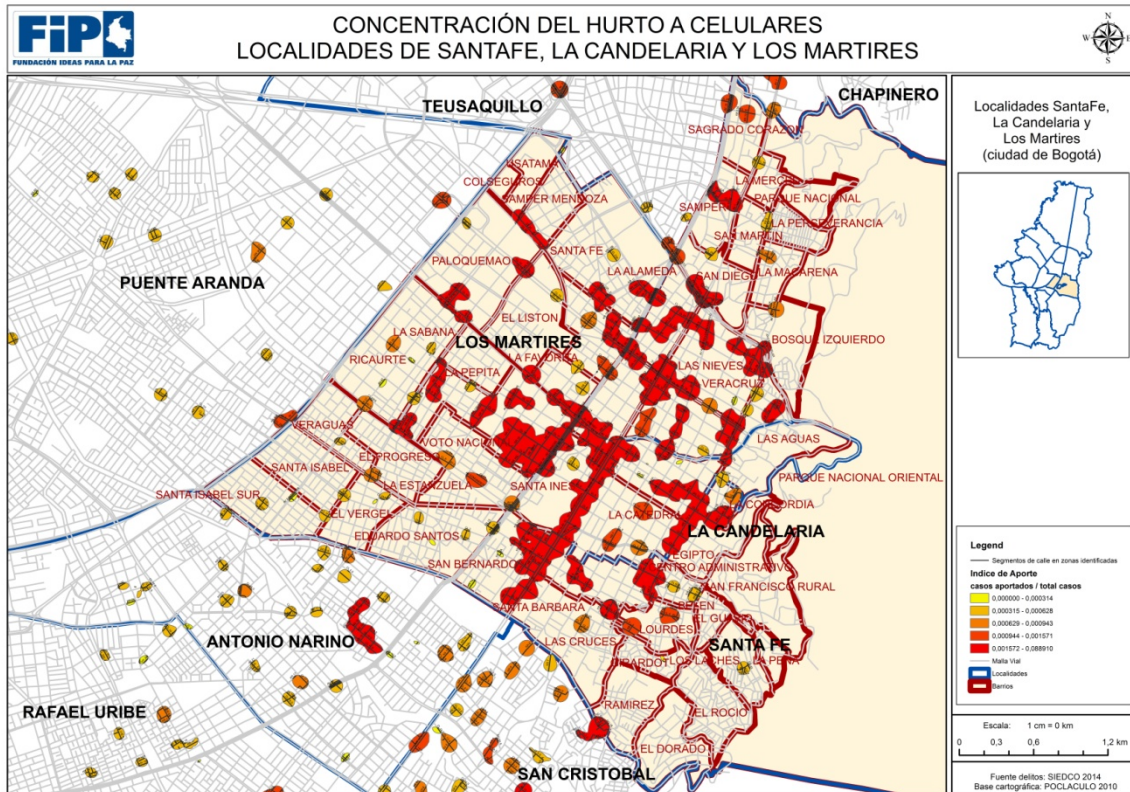


Localidad	Cambio %
CANDELARIA	▲ 14%
SUBA	▲ 13%
KENNEDY	▲ 9%
BARRIOS UNIDOS	▲ 6%
USME	▲ 5%
SANTA FE	▲ 5%
MARTIRES	▲ 4%
CHAPINERO	▲ 4%
PUENTE ARANDA	▲ 4%
SAN CRISTOBAL	▲ 1%
TEUSAQUILLO	▬ 0%
RAFAEL URIBE	▬ 0%
USAQUEN	▼ -1%
BOSA	▼ -5%
ENGATIVA	▼ -5%
ANTONIO NARIÑO	▼ -7%
FONTIBON	▼ -8%
CIUDAD BOLIVAR	▼ -13%
TUNJUELITO	▼ -20%

Fuente: SIEDCO - Policía Nacional de Colombia, cálculos FIP

Dentro del hurto a personas, el hurto a celulares es la problemática que más afecta a los bogotanos, tal como lo confirman las denuncias y la encuestas de la CCB. Este tipo de hurto no se circunscribe a los límites de localidades específicas y su comportamiento depende más de factores espaciales. Por ejemplo, en la Candelaria, a pesar de ser la localidad en la que más aumentó el hurto a personas, no es la única que concentra el hurto a celulares. Por el contrario, comparte esta problemática con las localidades vecinas Mártires y Santa Fe, tal como se observa en las zonas en rojo del Mapa 2.

**Mapa 2. Concentración del hurto a celulares en Santafé, La Candelaria y Mártires**

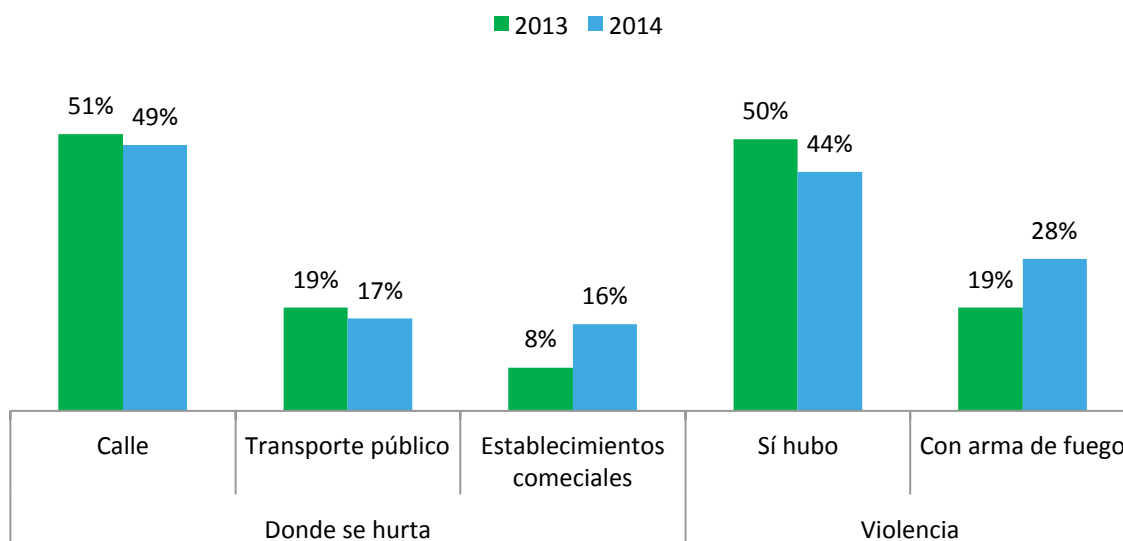


Estas zonas concentran el 63 por ciento de los hurtos a celulares en tan solo el 7.6 por ciento del área de dichas localidades. Las calles más críticas están en la carrera décima desde la calle 1 hasta la 13, la calle 13 desde la carrera décima hasta la 16 y la avenida caracas desde la calle 14 hasta la 8. Estas vías se caracterizan por tener alta afluencia de población al ser corredores de transporte público y en ellas se concentra un cuarto de los hurtos a celulares de las tres localidades.

### ¿Cómo se presenta el hurto en Bogotá?

Los resultados de la encuesta de la CCB permiten concluir que el hurto callejero ha descendido levemente (pasando del 51% al 49%). Lo mismo ocurre en el transporte público (del 19% a 17%). No obstante, el robo en establecimientos comerciales se duplicó (pasando del 8% a 16%) del 2013 al 2014.

Gráfica 3. Características de la victimización en hurto



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización CCB (primer semestre 2013-2014)

Adicional a estas cifras hay que decir que aunque la violencia en la comisión de delitos disminuyó entre 2013 y 2014, el uso de armas de fuego se incrementó, pasando de 19 a 28 por ciento. Este resultado se presenta aun cuando el porte de armas de fuego por particulares está suspendido en la ciudad desde el 2012. Por eso vale la pena revisar la efectividad de esta política y asegurar su cumplimiento en aquellas áreas donde el uso de armas es persistente, así como impulsar una acción policial focalizada.

### ¿Aumentó la denuncia?

Algunos funcionarios de la Alcaldía y la Policía interpretaron los incrementos en las cifras como un posible aumento en la denuncia. Esta es una hipótesis plausible, ya que los niveles de *subregistro* son muy altos, sobre todo, en el hurto a personas. Por lo tanto, aumentos en los niveles de denuncia se reflejan en los registros de hurtos de la Policía. Sin embargo, aumentos súbitos generan dudas sobre si hubo aumento delictivo, aumento en la denuncia o ambos.

La encuesta de la CCB muestra que el nivel de denuncia no aumentó sino disminuyó. Pasó de 34% en 2013 a 23% en 2014, por debajo del promedio histórico de la ciudad (32%). Aun así, ese 23% es una cifra sobreestimada ya que hay un 11% de denuncias no efectivas formuladas sin registro oficial, por ejemplo, las reportadas a través de internet. Adicionalmente, el 62% de los ciudadanos están insatisfechos con la institución receptora de su denuncia. Cerca de un cuarto expresaron que la autoridad no se interesó o no consideró un delito su reporte, lo que genera dudas sobre su efectivo registro.

## La clave: la gerencia de la seguridad

Desde el año 2011, en Bogotá y en otras ciudades del país, la Policía viene implementando la vigilancia comunitaria por cuadrantes. Este modelo, dividió las ciudades en cuadrantes y asignó patrullas a cada uno de ellos e impulsa una metodología de trabajo fundamentada en análisis de datos y *georreferenciación* delictiva. Esto permite comprender, focalizar y priorizar las problemáticas para planear un servicio de policía orientado a su solución.

Estrategias como esta, **cuando se implementan**, reducen el delito como lo muestran distintos estudios de la FIP y la Universidad de los Andes. Sin embargo, su implementación va más allá del esfuerzo policial y requiere que la gerencia de la ciudad la incorpore, la tenga en cuenta en la formulación de sus programas, la monitoree y la fortalezca de modo que se envíen mensajes claros a la Policía y a la comunidad acerca de la calidad del servicio esperado.

A pesar de los resultados positivos de las evaluaciones de impacto de la vigilancia por cuadrantes, el aprecio hacia la Policía se ha venido deteriorando en Bogotá. En la encuesta de la CCB, el porcentaje de calificación positiva que recibe esta institución disminuyó más de diez puntos porcentuales entre 2013 y 2014, de 49% a 38%. Adicionalmente, disminuyó el porcentaje de encuestados que consideran positiva la llegada del policía del cuadrante, respecto a las condiciones de seguridad, a la confianza en la Policía, a su servicio y al acercamiento a la comunidad.

A pesar de la evidencia que muestran las evaluaciones de impacto surgen dudas acerca de por qué el crimen aumenta en unos lugares y disminuye en otros. Si se descartan situaciones criminales específicas, es posible determinar algunos elementos que contribuyen a que el desempeño institucional en materia de seguridad sea más efectivo. Algunos factores que hacen la diferencia son los siguientes:

- **Priorización y focalización articulada.** Este análisis demuestra que delitos como el hurto se concentran en zonas relativamente pequeñas, lo que facilita la identificación de las principales concentraciones en áreas de la ciudad y por ende, la de los principales puntos críticos o *hot spots* de la ciudad.

La Alcaldía diseña e implementa estrategias orientadas a mejorar la seguridad en zonas específicas. Por su parte, la Policía focaliza y prioriza las zonas donde se concentra el delito para implementar allí sus capacidades. La articulación de estos dos procesos puede generar impactos en la reducción del delito y en estrategias sostenibles. Por ejemplo, atender los puntos críticos con acciones policiales planificadas y complementadas con intervenciones sociales y situacionales.

La articulación en materia de seguridad también facilita los niveles de ejecución: se planean intervenciones integrales, se estimula el trabajo en equipo y se compromete la inversión en materia sectorial, territorial y con tiempos definidos.

- **Capturas, incautaciones y requisas.** El aumento en el uso de armas de fuego para la comisión de delitos pone en duda la alineación de los resultados operativos de la Policía con la estrategia de la ciudad. La restricción al porte de armas por particulares es una herramienta fundamental para que las incautaciones se concentren en zonas donde el uso de armas de fuego es generalizado en la comisión de delitos.

La carencia de una estrategia de seguridad y convivencia y la falta de planeación del servicio de policía conlleva a un servicio reactivo. Por ello los planes de trabajo policiales con indicaciones claras de los lugares, sitios y horas en los cuales la patrulla debe concentrarse, orientan su trabajo y disminuyen el enfoque hacia la captura indiscriminada y el cumplimiento de metas no relacionadas con las problemáticas de los cuadrantes.

- **Análisis riguroso de los datos.** Los avances de la Alcaldía y de la Policía en materia de análisis de datos son innegables, así como la calidad del conocimiento de la actividad delictiva. Por ello es necesario continuar fortaleciendo estos escenarios.

Las estaciones de policía cuentan con un espacio para el análisis y planeación del servicio denominados CIEPS<sup>4</sup>, creados para asesorar a los comandantes con base en el análisis del comportamiento delictivo proveniente de los datos, de su propio conocimiento y el de las patrullas del cuadrante. Su personal fue capacitado y dotado de equipos y software para el manejo de información espacial que permite *georreferenciar* y facilita el análisis.

Los CIEPS son un activo para la ciudad y su consolidación debe ser una responsabilidad conjunta de la Policía y la Alcaldía. Construir relaciones de colaboración entre los centros de análisis policiales y distritales contribuye a ampliar la comprensión de los fenómenos delictivos de la ciudad. Estos centros de análisis deben mantener la misión para la que fueron creados y fortalecer sus capacidades analíticas y técnicas, las cuales se reflejan directamente en las actividades de las patrullas.

- **Calidad de la información y denuncias.** Un prerequisite para el adecuado análisis delictivo es contar con información de calidad y que refleje lo que ocurre en la ciudad. Tener altos niveles de denuncia es uno de los factores que mejoran la calidad de la información y permite a las autoridades tomar mejores decisiones. La disminución de la denuncia en la ciudad y los problemas asociados a su recepción deberían ser una clara indicación de la prioridad y urgencia con la que se debería tratar este tema.
- **Servicio policial prioritario en cuadrantes.** Las patrullas asignadas a los cuadrantes son responsables de la seguridad en su jurisdicción. Por ello, es necesario garantizar que todos

---

<sup>4</sup> Centros de Información Estratégica Policial Seccional.



los cuadrantes tengan patrullas las 24 horas. Tanto la Alcaldía como la Policía deben velar por contar con el personal suficiente y capacitado que permita garantizar el servicio. Este personal, salvo una situación de emergencia, no debería asignarse a ninguna otra tarea (estadio, conciertos).

El Alcalde es el socio natural de la Policía y su trabajo coordinado y articulado genera resultados sostenibles en materia de seguridad como se ha evidenciado en Barranquilla, Medellín y Cali. Sí es posible articularse para diseñar estrategias y planear intervenciones integrales. El modelo de cuadrantes responde a las particularidades de los problemas y de las zonas, pero requiere un trabajo en equipo entre la Policía y la Alcaldía, con participación de la comunidad. En particular, los siguientes factores pueden ayudar a la Alcaldía a tener una gerencia exitosa en materia de seguridad:

- 1. Liderazgo del alcalde: coordinación interagencial.** Tal como lo afirma Hugo Acero, el único funcionario que puede organizar las entidades del Estado en torno al logro de resultados conjuntos en materia de convivencia y seguridad es el alcalde. Producir buenos resultados en materia de seguridad involucra altos niveles de coordinación *interagencial* (nivel municipal, nacional y fuerza pública). Es el Alcalde quien establece una visión, las prioridades que deben ser atendidas en materia delictiva y de convivencia y las instancias y herramientas que se utilizarán.

La coordinación que debe ejercer el alcalde debe ser vertical y horizontal. La primera, articula las políticas sectoriales que provienen del gobierno nacional tales como la implementación de la PNCSC y el PNVCC. La segunda, articula las entidades distritales con responsabilidades en seguridad ciudadana para garantizar que su visión se ejecute. Lo básico es por lo menos establecer una Secretaría de Seguridad o una instancia que alinee todas las demás dependencias. Es necesario garantizar que su visión cuente con la financiación requerida (FONSECON), que los análisis para priorización y focalización soporte la visión estratégica (CEASC), que la Policía articule sus acciones y soporte las prioridades del alcalde, y que las intervenciones en materia de seguridad cuenten con inversiones adicionales en materia social y de espacio público (secretarías y entidades distritales).

Esto, por su puesto, requiere como mínimo compartir una visión, identificar objetivos comunes, acordar roles y responsabilidades y generar mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación, basados en la confianza y la cooperación.

- 2. Estabilidad en comandantes de Policía y secretarios de gobierno.** Los cambios frecuentes en los funcionarios (municipales y policiales) encargados de la seguridad, tienden a interrumpir procesos en marcha y avances alcanzados. En materia policial, la rotación del personal es normal. Sin embargo, en el caso de Bogotá es especialmente traumática dado el tamaño de las jurisdicciones y la diversidad de sus problemáticas.

Si a ello se suma una alta rotación en la administración distrital, se pone en riesgo la continuidad y el impulso de las estrategias y, por consiguiente, se afecta el desempeño general en materia de seguridad en la ciudad.

Por ello, es necesario garantizar que quienes asuman esta responsabilidad tengan conocimientos sólidos y experiencia. En el caso de la Policía, todos los Comandantes de Estación deberían tener experiencia en la implementación de cuadrantes y recibir una inducción gerencial y policial sistemática. Esto favorece que conozcan a fondo las problemáticas delictivas y *contravencionales* de cada localidad; sus *stakeholders* (autoridades locales y comunidad); las condiciones físicas, topográficas y de infraestructura, así como los recursos con que se cuenta.

- 3. Contar con una política pública de seguridad coherente.** Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) constituyen el derrotero en materia de seguridad de los municipios. Sin embargo, estos planes necesitan un marco conceptual claro que guíe las estrategias. Los alcaldes deben enriquecerlos con una visión criminológica que dé coherencia a las intervenciones que impulsan. Su carencia deriva en estrategias mediáticas, reactivas y desarticuladas que terminan desalineando la actividad de la Policía y de la misma administración. Los PICSC pueden ser más efectivos si se diseñan al iniciar la administración del alcalde. Además, al concertar con la Policía su diseño e implementación se facilitan la identificación e intervención de las zonas más críticas.
- 4. Concejo Distrital activo en temas de seguridad.** La seguridad ciudadana es uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía. Los desafíos en materia de seguridad necesitan debate público y permanente control político por parte del Concejo de la ciudad. Los resultados de seguridad de un municipio están relacionados con el desempeño de la administración en análisis de las cifras, la pertinencia de las estrategias, la ejecución presupuestal y la articulación con la Policía. Por ello, el monitoreo y control por parte de los representantes de los ciudadanos resulta esencial para garantizar que las problemáticas y expectativas de la ciudadanía sean atendidas, y las estrategias e inversiones generen los resultados esperados.