

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA CIUDADANA Y JUSTICIA 2017-2020 EN LA LOCALIDAD DE
CIUDAD BOLÍVAR DE BOGOTÁ**

AUTOR:

JUAN CAMILO OSORIO SÁNCHEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA**

TUTOR:

HENRY EDELBERTO CANCELADO FRANCO

**Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Análisis de
Problemas Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia**

DATOS DE CONTACTO DEL AUTOR:

CORREO ELECTRÓNICO juancosorios@javeriana.edu.co

BOGOTÁ DC.

11 AGOSTO DE 2021

**Este artículo es el resultado de una investigación aplicada desarrollada en
la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá entre enero y junio de 2021.**

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 1.1. Contexto de la problemática abordada | 8 |
| 1.2. Marco de referencia | 17 |
| 1.3. Marco normativo | 18 |
| 2. Método | 20 |
| 2.1. Identificación de los objetivos y la teoría de intervención del PISCJ | 21 |
| 2.2. Análisis de la implementación de la política pública | 21 |
| 2.3. Evaluación y medición de la consecución de los objetivos | 22 |
| 2.4. Identificación de efectos colaterales | 23 |
| 2.5. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios | 23 |
| 2.6. Integración de los resultados del PISCJ 2017-2020 | 23 |
| 3. Resultados y discusión | 24 |
| 3.1. Metodología, estrategias y teoría del cambio del PISCJ | 24 |
| 3.1.1. Teoría del cambio propuesto por el PISCJ | 28 |
| 3.2. Consecución de los objetivos | 30 |
| 3.3. Relaciones e instancias de participación ciudadana | 38 |
| 3.4. Efectos colaterales | 41 |
| 3.4.1. Efectos que se encuentran en la zona objetivo | 41 |
| 3.4.2. Efectos que se encuentran fuera de la zona objetivo | 43 |
| 3.5. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios frente al PISCJ | 45 |
| 4. Propuestas y conclusiones | 47 |
| 5. Referencias bibliográficas | 51 |
| Apéndice A | 55 |
| Apéndice B | 56 |
| Apéndice C | 57 |
| Apéndice D | 58 |
| Figura 1 | 9 |
| Figura 2 | 13 |
| Figura 3 | 16 |

| | |
|-----------------------|----|
| Figura 4 | 25 |
| Figura 5 | 29 |
| Figura 6 | 39 |
| Figura 7 | 43 |
| Figura 8 | 56 |
| Figura 9 | 57 |
| | |
| Tabla 1 | 11 |
| Tabla 2 | 12 |
| Tabla 3 | 32 |
| Tabla 4 | 34 |
| Tabla 5 | 36 |
| Tabla 6 | 37 |
| Tabla 7 | 55 |

Resumen

La seguridad ciudadana como servicio público y finalidad social del Estado, responde a una necesidad vital de desarrollo sostenible de los países; Colombia desde 1992 implementó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), documento de planeación estratégica conformado por programas y líneas de acción lideradas por gobiernos locales y la Policía Nacional para el mantenimiento del orden público. El objetivo de esta investigación es identificar y analizar los resultados del **PISCJ¹ del periodo 2017-2020 en la Localidad de Ciudad Bolívar (Bogotá)**, aplicando una metodología mixta de evaluación, consecución de objetivos, efectos colaterales y satisfacción de beneficiarios. Identificando problemáticas estructurales de diseño, ejecución y evaluación, para lo cual se proponen líneas frente a eficacia e impacto de la PP² nacional, como: 1. Reconocer la justicia como derecho fundamental y complemento de la seguridad; 2. Promover espacios colaborativos de participación ciudadana, vinculación de actores territoriales corresponsables en PP; 3. Generar instancias de seguimiento,

¹ En el caso de Bogotá los PISCC cuentan adicionalmente con el acceso a la justicia efectiva como uno de los fines de la seguridad ciudadana.

² Política Pública.

evaluación y rendición de cuentas; 4. Fortalecimiento de la ética pública; y 5. Continuidad de los programas eficientes.

Palabras claves: PISCJ, seguridad ciudadana, políticas públicas, instancias de participación colaborativa y actores territoriales.

Abstract

The citizen security as a public service and final social goal of an state, look forward to answer to the basic need of sustainable development. Since 1992 Colombia introduced the Integral plan for citizen security and connivance PISCC as a tool for strategic planning that is composed by programs and actions that are led by local governments and the National Police in order to keep public safety. The main goal of this investigation is to identify and analyze the PISCC results between 2017-2020 in the Ciudad Bolívar borough through a mix methodology of evaluation, objectives consecution, collateral effects and beneficiary satisfaction. Identifying structural issues of design, execution and evaluation in order to do this the proposal is to establish lines over efficacy and impact of public policy, such as: 1. Recognizing that justice is a fundamental right and complementary to security; 2. Promote collaborative spaces for citizen participation and linking co-responsible actors; 3. Establish following, evaluation and accountability spaces; 4. Strengthening of public ethics; and 5. Continuity of efficiency programs.

Keywords: PISCJ, citizen security, public policy, collaborative participation mechanisms and territorial entities.

1. Introducción

En la mayoría de los países democráticos del mundo, la seguridad ciudadana y la convivencia ha sufrido transformaciones significativas en las últimas décadas, con un impacto estructural en la calidad de vida y relacionamiento multidimensional entre personas, instituciones, organizaciones y gobiernos. En el caso colombiano la seguridad ciudadana se constituye en un eje estructural de la acción gubernamental y una necesidad ciudadana, sus dinámicas actuales se ven profundamente afectadas por cuatro (4) factores: 1. La delincuencia y criminalidad, asociada a manifestaciones de inseguridad como el surgimiento de nuevas y diversas modalidades delictivas, conformación de organizaciones delincuenciales, incremento de actores criminales cuyo fin es enriquecerse mediante rentas ilícitas como el hurto, la extorsión, la estafa, entre otros; fenómenos que derivan en causas que promueven el homicidio, las lesiones personales, y demás delitos violentos; 2. Efectos colaterales derivados de la criminalidad, pero no desde el enfoque de afectación al ciudadano como objetivo perverso de la ilegalidad, sino, como resultado adyacente de disputa armada y violenta que responde a tensiones y conflictos por el control de rentas ilícitas, el territorio, demostraciones de poder, pugnas internas o ajuste ilegal de cuentas que mantienen los actores criminales, generando efectos colaterales que trasgreden los derechos y las libertades de terceros; 3. Factores asociados al detrimento de la tolerancia, ocurrencia de violencia espontánea y expresiva, en su gran mayoría asociada a personas que se encuentran bajo efectos de bebidas embriagantes o estupefacientes, situación que los hace proclives a recurrir a la riña y violencia física como medio para dirimir diferencias, en esta categoría también se encuentran los hechos de violencia intrafamiliar y feminicidio; y 4. Un componente de otras causas de carácter aislado, de menor frecuencia pero significativamente relevante, como la violencia sexual, el suicidio y las muertes o lesiones culposas.

Para abordar la naturaleza multicausal y multidimensional de la seguridad ciudadana, los pilares adoptados para esta investigación se soportan en el concepto

de la ONU, que referencia dos (2) componentes: “La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana se relaciona con el delito y la violencia. La dimensión subjetiva depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013, pág. 7). Elementos complementarios e interdependientes propios de las dinámicas territoriales de la seguridad, influenciados por problemáticas locales y fenómenos que inciden en la forma como se relacionan las personas, denominados por Edgar Mendoza como “riesgo social” (Mendoza, 2013).

El riesgo social en la comprensión de la Policía Nacional de Colombia corresponde a los peligros a los que se enfrentan los grupos sociales o comunidades en un territorio que amenazan sus hábitos, costumbres, símbolos y prácticas culturales, los cuales se encuentran enmarcados en dinámicas económicas, políticas y sociales (Policía Nacional de Colombia, 2016, pág. 10).

Para la atención de estas problemáticas de seguridad ciudadana, los estados han recurrido a PP como herramientas políticas de enfoque de ejecución presupuestal. Una de las PP de representatividad y trayectoria en materia de seguridad ciudadana en Colombia, es el **Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC**, el cual nace a partir de la Ley 62 de 1993, y se constituye en un “documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país” (Ministerio del Interior de Colombia, 2013, pág. 3), desde el enfoque accionable “debe contener estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía” (Ministerio del Interior de Colombia, 2013, pág. 3).

Los PISCC concentran las principales decisiones de Gobierno con enfoque en la seguridad ciudadana y cuentan con un robusto marco teórico para dar respuesta a los requerimientos ciudadanos y garantizar el relacionamiento entre los

actores territoriales. Partiendo de este contexto, **el propósito de esta investigación aplicada es identificar los resultados del Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia 2017-2020 (PISCJ), frente a los objetivos planteados en materia de convivencia y seguridad ciudadana de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá**, de acuerdo al planteamiento y desarrollo metodológico, su tipología corresponde a una evaluación de política pública, situándose en el eje de la gestión pública y con la cual se pretende: 1. Describir los objetivos del PISCJ, al igual que la arquitectura y método frente a la teoría del cambio que propone para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana; 2. Indicar si se logró la consecución de los objetivos propuestos determinando hasta qué punto se alcanzaron dichos objetivos y cómo fue el despliegue en la localidad de Ciudad Bolívar (CB), si los resultados obtenidos presentan relación o son consecuencia del PISCJ, al igual que los efectos colaterales; y 3. Identificar la satisfacción de los beneficiarios de los programas desarrollados, y si la comunidad conoce e identifica el PISCJ como una PP para la seguridad de su territorio.

El estudio de esta problemática se realizó tomando como línea base el año 2015, año previo al inicio del gobierno de turno en Bogotá, y de los procesos de planificación y construcción del Plan de Desarrollo y el Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia, y el 2019 como año final de la realización de una evaluación mixta a fin de identificar los resultados cualitativos y cuantitativos frente a los objetivos propuestos en PISCJ.

Se entenderá por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de "política", así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas (Armijo, 2011).

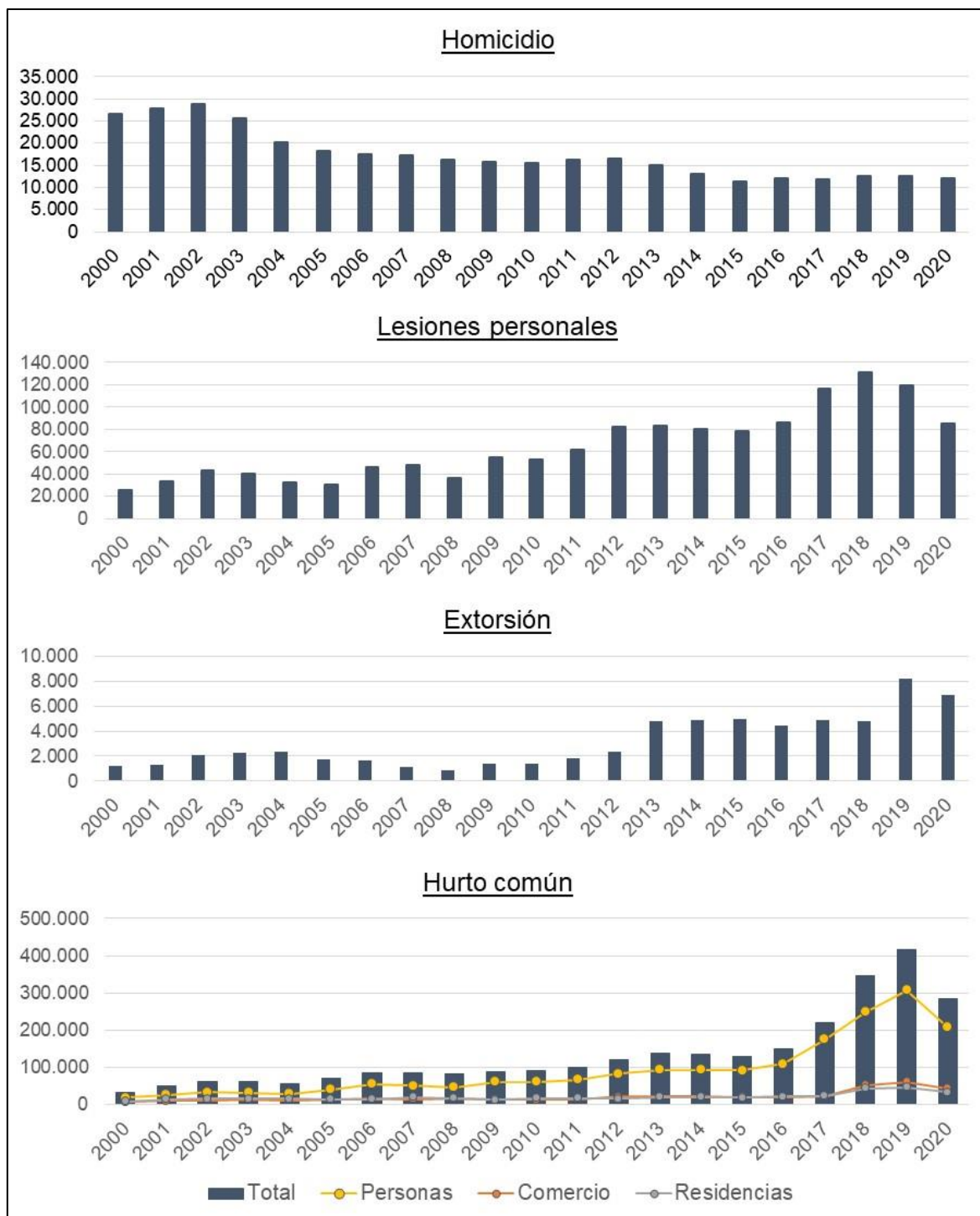
Esta investigación permitió conocer los cambios positivos y negativos en la convivencia y seguridad ciudadana, durante los cuatro (4) años que esta política estuvo vigente en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, identificando los resultados frente a los objetivos propuestos, evaluando la coherencia de la PP con las problemáticas territoriales, el nivel de despliegue de los proyectos en condiciones de complejidad social, los efectos colaterales y la satisfacción de los beneficiarios. Partiendo de estos resultados se plantearon recomendaciones y conclusiones fundamentadas en mejorar los ejes de planificación, ejecución y evaluación de los PISCC a nivel nacional, encaminados a mejorar la efectividad e impacto de los programas y proyectos, redundando en las condiciones de seguridad y convivencia de las comunidades, y un mayor nivel de articulación entre las instituciones y demás actores territoriales bajo un modelo de corresponsabilidad y reconocimiento de roles que cumplen los actores territoriales dentro de la red multidimensional y multiescalar de la gestión de la seguridad ciudadana como una prioridad y un derecho común.

1.1. Contexto de la problemática abordada

La inseguridad como un problema nodal y complejo que agobia a los ciudadanos por su detrimento a la vida, integridad y patrimonio, especialmente a los habitantes de los centros más urbanos, por factores de predominancia delincriminal donde se recurre a prácticas menos violentas, a diferencia de las zonas rurales donde está asociado a organizaciones de crimen organizado y con mayor frecuencia en territorios que presentan niveles considerables de desatención estatal. Complementariamente a esta visión diversificada del territorio, uno de los referentes para contextualizar el comportamiento de la seguridad ciudadana en el país, es analizar los indicadores delictivos y su evolución histórica, a continuación se relaciona una gráfica que presenta el comportamiento estadístico del homicidio, las lesiones personales, la extorsión y el hurto común, como las principales delitos que inciden en la seguridad; para mayor precisión de los indicadores y su variación por año, por favor remítase al **apéndice A**.

Figura 1

Registro desde el año 2020 al 2021 de los delitos de alto impacto en Colombia.



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de la plataforma SIEDCO-DIJIN de la Policía Nacional, integradas y consolidadas con la Fiscalía General de la Nación (DIJIN - Policía Nacional, 2021).

Para efectos de este análisis e interpretación de datos el año 2020 es netamente informativo, toda vez que por efectos de las medidas administrativas con ocasión a la pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional decretó confinamientos obligatorios entre el 23 de marzo al 1 de julio, periodo correspondiente a 100 días caracterizados por una serie de medidas restrictivas a la movilidad, locomoción y asociación, acciones de gobierno necesarias para reducir la velocidad de propagación del virus, que indirectamente repercutió en los indicadores delictivos, presentando una reducción considerable durante el 2020, este aspecto lo constituye en un año atípico y por lo tanto no es tenido en cuenta para la medición de la consecución de los objetivos en el marco de esta investigación. De acuerdo a los delitos analizados en el registro histórico, se logra destacar que: 1. El homicidio presenta una tendencia a la baja desde el año 2002 hasta el 2015 donde registró 11.385 casos, posteriormente se ha sostenido con mínimas oscilaciones, en 2019 se registraron 12.650 casos, mostrando una fuerte contención del delito en los últimos años; 2. Las lesiones personales presentan una alza generalizada, su pico se evidenció en 2018 con 130.760 denuncias, en 2019 se presentaron 119.157 casos, significando una reducción del 8,87% o en términos absolutos 11.603 casos menos, sin embargo, su crecimiento histórico es significativo; 3. La extorsión presentó en 2019 con 8.207 el pico más alto de los últimos 20 años, ha incrementado en un 413% en tan solo 10 años; y 4. El hurto común registró en 2019 un total de 415.140 denuncias (74% a personas, 15% a comercio y 11% a residencias) constituyéndose en el delito de mayor crecimiento exponencial en los últimos años, y el indicador que mayoritariamente tiene incidencia en la percepción de inseguridad en los centros poblados del país.

Las dinámicas delictivas en Colombia, bien se presentan asimétricamente como efecto de las diversas condiciones de los territorios, las zonas de mayores proporciones de urbanismo y población presentan escenarios más complejos y de diversidad delictiva, como se evidencia en la siguiente tabla, existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del territorio y la cantidad de delitos, identificándose que un ente territorial de mayor tamaño presenta tasas por

cada 100 mil habitantes más críticas, es decir, entre más población tiene una ciudad es más proclive que sus habitantes sean víctimas de un delito que afecta el patrimonio o la integridad personal; en el caso de los homicidios, Cali presenta unas dinámicas sociales y de seguridad que rompen el patrón de afectación per cápita.

Tabla 1

Estadística de homicidio, lesiones personales, extorsión, hurto común, violencia intrafamiliar y delitos sexuales en las ocho (8) ciudades más afectadas en 2019

| Homicidio | | | Lesiones Personales | | | Extorsión | | |
|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| Ciudad | No. Casos | % frente a casos país | Ciudad | No. Casos | % frente a casos país | Ciudad | No. Casos | % frente a casos país |
| Cali | 1.374 | 11% | Bogotá | 22.805 | 19% | Bogotá | 908 | 11% |
| Bogotá | 1.054 | 8% | Medellín | 8.622 | 7% | Medellín | 907 | 11% |
| Medellín | 868 | 7% | Cali | 8.467 | 7% | Cali | 586 | 7% |
| B/quilla ³ | 466 | 4% | B/quilla | 5.197 | 4% | Cúcuta | 246 | 3% |
| Cúcuta | 262 | 2% | B/manga | 3.725 | 3% | V/cencio | 241 | 3% |
| Cartagena | 221 | 2% | Cartagena | 3.606 | 3% | B/quilla | 191 | 2% |
| B/manga ⁴ | 174 | 1% | V/cencio ⁵ | 2.779 | 2% | Popayán | 156 | 2% |
| Santa Marta | 169 | 1% | Ibagué | 2.613 | 2% | Pereira | 129 | 2% |

| Hurto Común | | | Violencia Intrafamiliar | | | Delitos Sexuales | | |
|-------------|-----------|-----------------------|-------------------------|-----------|-----------------------|------------------|-----------|-----------------------|
| Ciudad | No. Casos | % frente a casos país | Ciudad | No. Casos | % frente a casos país | Ciudad | No. Casos | % frente a casos país |
| Bogotá | 156.428 | 38% | Bogotá | 36.167 | 31% | Bogotá | 6.308 | 17% |
| Medellín | 45.144 | 11% | Medellín | 14.248 | 12% | Medellín | 3.414 | 9% |
| Cali | 29.459 | 7% | Cali | 7.508 | 6% | Cali | 2.335 | 6% |
| B/quilla | 18.240 | 4% | B/manga | 3.060 | 3% | B/quilla | 1.723 | 5% |
| B/manga | 12.760 | 3% | B/quilla | 2.890 | 2% | Cartagena | 924 | 2% |
| Cartagena | 8.836 | 2% | Cartagena | 2.640 | 2% | Pereira | 822 | 2% |
| V/cencio | 7.618 | 2% | V/cencio | 2.441 | 2% | Ibagué | 730 | 2% |
| Ibagué | 5.875 | 1% | Pasto | 2.326 | 2% | V/cencio | 680 | 2% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de la plataforma SIEDCO-DIJIN de la Policía Nacional, integradas y consolidadas con la Fiscalía General de la Nación (DIJIN - Policía Nacional, 2021).

³ Barranquilla.

⁴ Bucaramanga.

⁵ Villavicencio.

Se evidencia a Bogotá, como la ciudad de mayor concentración de casos, en 2019 aportó el 8% del total de los homicidios del país, el 19% de las lesiones personales, el 11% de las extorsiones, el 38% del hurto común, el 31% de la violencia intrafamiliar y el 17% de los delitos sexuales, preliminarmente se podría deducir que obedece a las dimensiones de su población, que, de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, corresponde a 7.412.566 personas (DANE , 2020). Sin embargo, para eliminar este sesgo internacionalmente se suele hacer una revisión de los datos en términos de la tasa poblacional por cada 100 mil habitantes.

Tabla 2

Número de casos de los seis (6) delitos en las cuatro (4) ciudades principales del país y la tasa por cada 100 mil habitantes.

| Ciudad y Población | Homicidio | | Lesiones Personales | | Extorsión | | Hurto Común | | Violencia Intrafamiliar | | Delitos Sexuales | |
|-----------------------|-----------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------|--------------------|-------------|--------------------|-------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| | Casos | Tasa x 100 mil hab | Casos | Tasa x 100 mil hab | Casos | Tasa x 100 mil hab | Casos | Tasa x 100 mil hab | Casos | Tasa x 100 mil hab | Casos | Tasa x 100 mil hab |
| Bogotá 7.412.566 | 1.054 | 14,2 | 22.805 | 307,7 | 908 | 12,2 | 156.428 | 2.110,3 | 36.167 | 487,9 | 6.308 | 85,1 |
| Medellín 2.427.129 | 868 | 11,7 | 8.622 | 116,3 | 907 | 37,6 | 45.144 | 609,0 | 14.248 | 192,2 | 3.414 | 46,1 |
| Cali 2.227.642 | 1.374 | 18,5 | 8.467 | 114,2 | 586 | 7,9 | 29.459 | 397,4 | 7.508 | 101,3 | 2.335 | 31,5 |
| B/quilla 1.206.319 | 466 | 6,3 | 5.197 | 70,1 | 191 | 2,6 | 18.240 | 246,1 | 2.890 | 39,0 | 1.723 | 23,2 |

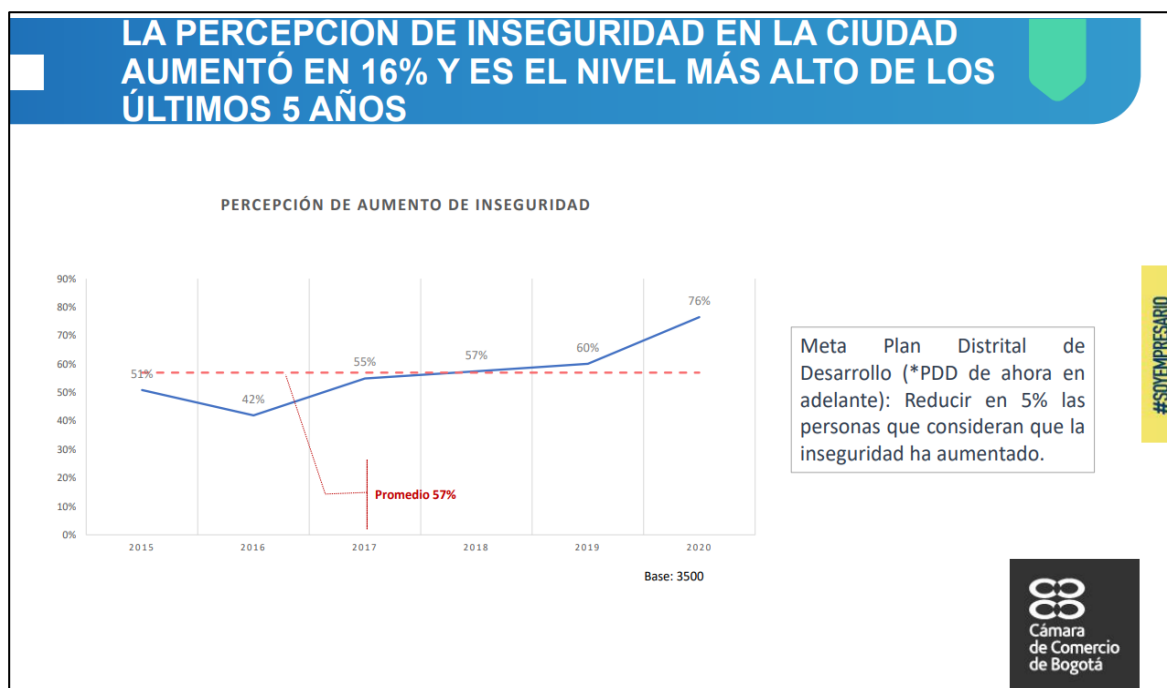
Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de la plataforma SIEDCO-DIJIN de la Policía Nacional, integradas y consolidadas con la Fiscalía General de la Nación (DIJIN - Policía Nacional, 2021).

De acuerdo con el indicador de tasa poblacional, Bogotá se presentó como la ciudad con mayor afectación por lesiones personales, hurto común, violencia intrafamiliar, delitos sexuales y la segunda por homicidio después de Cali, de acuerdo a la ponderación metodológica de las variables por la cantidad de casos en

términos absolutos en relación a su población. Este registro estadístico resulta ser un argumento relevante desde la visión objetiva de la seguridad como primer componente, sin desconocer las profundas dificultades de subregistro por la ausencia de denuncias, motivadas principalmente por cuatro (4) causas: 1. La desconfianza en las instituciones gubernamentales; 2. Ineficiencia de la denuncia y complejidad de su trámite; 3. La ausencia de capacidades que simplifiquen el proceso; y 4. Prácticas irregulares de algunos servidores públicos encaminadas a complejizar, desinformar y desmotivar al denunciante, en parte explicado por qué se constituye en un proceso desgastante de las partes o es un indicador de afectación a la gestión de quien recibe la denuncia. El segundo componente corresponde a la seguridad subjetiva, Bogotá registra un comportamiento desalentador en los últimos cinco (5) años, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, se registró un incremento del 16% en la percepción de inseguridad, ubicándose para el 2019 sobre el 60% y para el 2020 en el 76%.

Figura 2

Percepción de inseguridad en Bogotá desde 2015 al 2020



Fuente: extraída del informe de la Encuesta de percepción y Victimización - EPV (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020, pág. 7).

Esta grafica detalla un deterioro de la percepción de seguridad, demostrando en los últimos tres (3) años indicadores superiores al promedio (5%). En el 2016 se tuvo el indicador de 42%, el más bajo posiblemente influenciado en parte a la firma de los acuerdos de paz con el grupo guerrillero FARC-EP, escenario que motivó imaginarios de confianza ante la terminación del conflicto armado; no obstante a partir de este año el indicador presenta una dinámica de incremento (21%). Entre 2017 y 2019, la percepción se mantuvo estable y con débiles variaciones, sin embargo, con motivo de la pandemia de COVID-19 la incertidumbre ciudadana afectó el indicador, posicionándolo sobre el 76%. Para mayor comprensión de los indicadores y su variación por año, por favor remítase al **apéndice B**.

El Distrito Capital cuenta con elementos adicionales que lo constituyen en un caso interesante de estudio, al ser el principal centro de poder del país, concentra capacidades gubernamentales y los niveles centrales de las instituciones estratégicas de seguridad; sumado a un gobierno local que cuenta con presupuesto robusto, logística e infraestructura instalada, capital humano idóneo en formulación y ejecución de PP de seguridad. Adicionalmente, en 2016 el Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Enrique Peñalosa, promovió el Acuerdo 637 del 31 de marzo "Por el cual se creó el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia" (Concejo de Bogotá D.C, 2016, pág. 1), connotación diferencial frente a la mayoría de los municipios del país, donde no se cuenta con una instancia de gobierno a nivel de secretaría para atender la seguridad ciudadana. Dentro de sus funciones está la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad Convivencia Ciudadana y Justicia - PISCJ, diseñado para reducir los indicadores de criminalidad y mejorar las condiciones de convivencia.

Esta investigación se focalizó en la localidad de Ciudad Bolívar (CB), debido al resultado de un ejercicio de análisis estadístico y estratificado sobre la ocurrencia de delitos en las localidades de Bogotá, logrando determinar que CB se constituye como la localidad de mayor afectación por cantidad de casos de homicidio al

registrar en 2019: 194 muertes violentas y la segunda con mayor afectación por lesiones personales con 2.372 hechos, siendo Ciudad Kennedy la primera con 3.068 casos, tal como se evidencia en el **apéndice C**. ambos delitos contundentes en el deterioro en la seguridad ciudadana objetiva y subjetiva. Por otra parte, esta localidad se percibe dentro del imaginario social como un territorio sumergido en profundas problemáticas multidimensionales como el poblamiento desorganizado, ausencia de servicios públicos de calidad, arribo de comunidades desplazadas, en escenarios de violencia, pobreza y desempleo, constituyéndose un conjunto de elementos que configuran un supuesto colectivo asociado a la estigmatización social. Territorialmente CB se ubica en el suroccidente de Bogotá, alberga aproximadamente a 733.859 habitantes (9,89% del total de los habitantes de Bogotá) asentados en ocho (8) Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), las cuales concentran 145 veredas y 3 corregimientos, la población más representativa oscila entre los 20 a 24 años de edad, la topografía es en un 90% montañosa y el 72% del territorio es considerado zona rural (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2021).

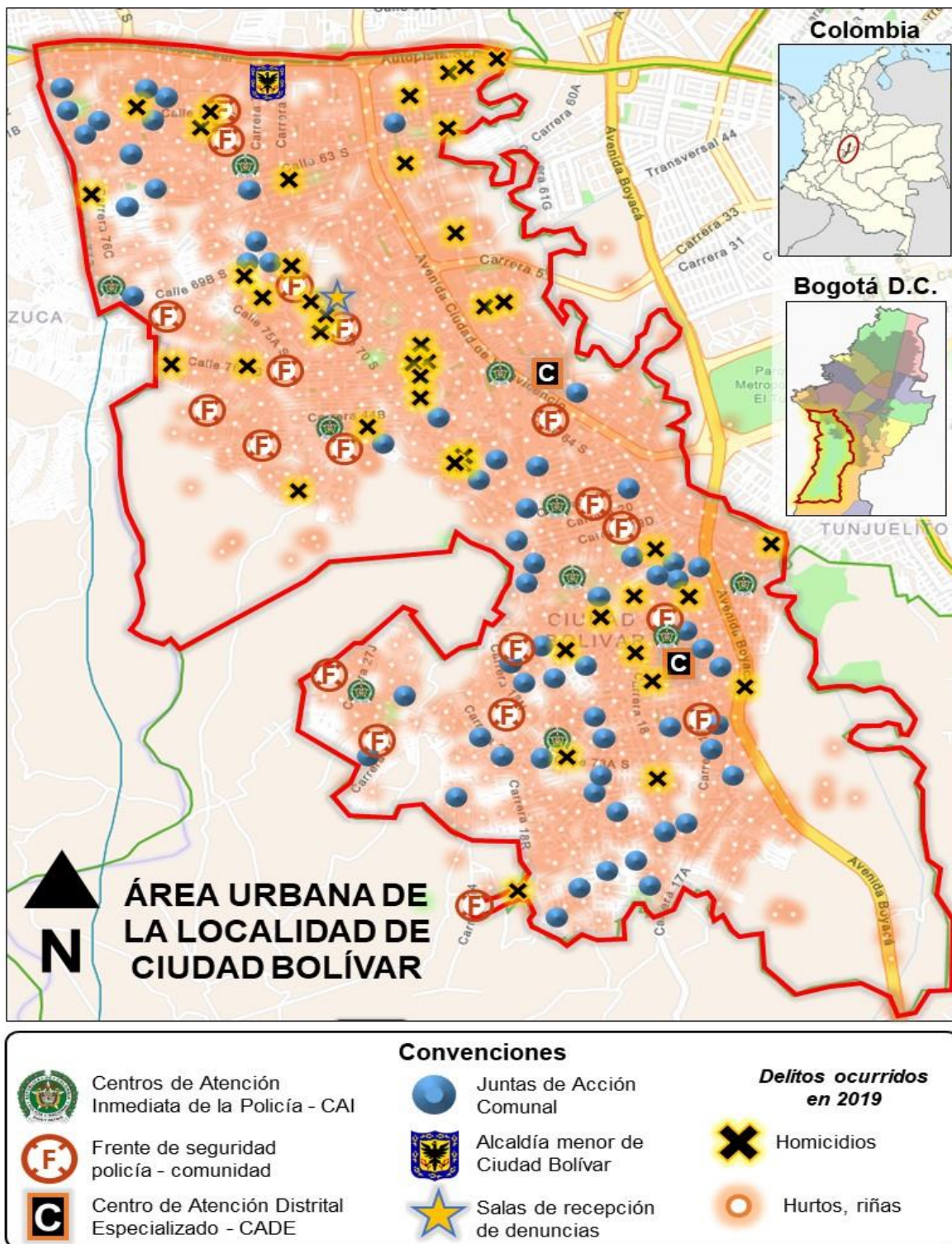
Frente a la seguridad, los delitos de mayor incidencia son el homicidio, las lesiones personales y el hurto a personas, con un afianzamiento de la delincuencia juvenil como un fenómeno resultado de organizaciones ilegales con fuertes arraigos en el territorio y que emplean como estrategia criminal instrumentalizar NNA⁶ para actividades de campaneó⁷, tráfico y transporte de estupefacientes, posteriormente, estos jóvenes van siendo empleados en otras actividades ilícitas de mayor importancia al interior de la organización hasta que son incorporados como integrantes criminales. Las lesiones personales se encuentran relacionadas en gran mayoría con la ingesta de alcohol, derivadas de discrepancias y manifestaciones violentas como las riñas, que en algunos casos trascienden a homicidios; este complejo panorama es la base argumentativa para realizar la investigación e identificar los resultados del PISCJ.

⁶ Niños, niñas y adolescentes.

⁷ Modalidad delictiva para advertir a delincuentes sobre la presencia de Fuerza Pública.

Figura 3

Mapa de contextualización de Ciudad Bolívar



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de la plataforma ANDES de la Policía Nacional y consulta en bases de información de la Alcaldía de Bogotá.

1.2. Marco de referencia

Respecto a la comprensión integral de la seguridad ciudadana es necesario indagar frente a pronunciamientos que complementan la conceptualización de la investigación, para el año 2014, la ONU en uno de sus informes indicó que:

La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que, basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2014).

Este complemento profundiza la visión de la seguridad ciudadana al incorporar el acceso a la justicia, como actor regulador en la construcción de relaciones entre actores en el territorio y la educación basada en valores, respeto y tolerancia; siendo el fin último de la seguridad ciudadana la reducción de la criminalidad y el acceso a una justicia efectiva. En este orden, “la seguridad ciudadana es un bien público, es decir, un bien al que todas las personas deben tener acceso sin distinción de clase social, preferencia política, raza, etnia, género o identidad sexual” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013, pág. 9). Desde la visión de Grajales, la seguridad ciudadana debe ir más allá y consagrarse como un “derecho a la protección de la vida, honra y bienes, y a las condiciones necesarias para su desarrollo” (Grajales, 2019, pág. 23).

El concepto de convivencia apropiado corresponde al tipificado en el Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016, como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico (Congreso de la República de Colombia, 2016). En el Artículo 6 se define que la convivencia se encuentra conformada por seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.

La conceptualización de convivencia adoptada por el Estado colombiano está soportada desde la ciencia y el derecho de policía, que tienen como su objeto de estudio el ente policial, y como fin la convivencia. Desde este contexto, se refiere a la capacidad que tiene una sociedad para autorregular las relaciones de poder entre los diferentes actores sociales y hacer viable el pluralismo de valores, preferencias e identidades, entre otros aspectos (Policía Nacional de Colombia, 2016, pág. 10).

Adicionalmente, la significación de acceso a la justicia apropiada es al referido en el PISCJ 2017-2020, el cual puede pensarse como un derecho en el que hay una demanda variada de necesidades jurídicas y una oferta, igualmente plural, de mecanismos formales, no formales y comunitarios, para resolver esas necesidades, los cuales se entienden como los Servicios de Justicia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 23).

La Corte Constitucional de Colombia, de acuerdo con otras instancias del orden internacional, ha definido el acceso a la justicia como un derecho fundamental de la ciudadanía, cuya aplicación práctica comporta un contenido amplio y complejo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 13).

1.3. Marco normativo

El PISCC surgió como una PP en el marco de la Ley 62 de 1993, asignando responsabilidades a los subnacionales para que lideren estrategias en coordinación con la Policía Nacional para dar solución a las problemáticas de seguridad ciudadana en sus territorios (Congreso de la República de Colombia, 1993). Esta Ley en su Artículo 12, reafirma la disposición de la Constitución Política de la República de Colombia, la cual establece en su Artículo 296 las responsabilidades en materia de seguridad ciudadana a las autoridades político-administrativas (Constitución Política de la República de Colombia, 1991). Posteriormente, la Ley 136 de 1994 en el Artículo 91 dentro de las funciones de los alcaldes, “conservar el

orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador” (Congreso de República de Colombia, 1994). Frente a esta alineación normativa de responsabilidades de los gobernantes en materia de seguridad ciudadana, en el año de 1997 con la Ley 418 se crearon los Fondos Territoriales de Seguridad, con el fin de financiar los proyectos de seguridad sufragados con el 5% del valor de los contratos de obras públicas (Cárcamo & Murcia, 2018), los cuales a partir de la Ley 1421 de 2010, pasaron a ser Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, significando parámetros adicionales para la ejecución de los recursos de conformidad exclusiva en los PISCC. La Ley 1551 de 2012, indica en su Artículo 6 las funciones de los municipios y en su numeral 4, “elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes” (Congreso de la República de Colombia, 2012).

A partir de la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016, se reivindicó la potestad de los gobernadores y alcaldes como la máxima autoridad de policía en el territorio, generando mayor apropiación y corresponsabilidad de las autoridades políticas en garantizar las condiciones de seguridad ciudadana. En 2019 con la entrada en vigor de la Política Marco de Convivencia y de Seguridad Ciudadana define los parámetros para que los gobernadores y alcaldes puedan incorporar dentro de sus PISCC las acciones para hacer frente a los desafíos de seguridad ciudadana (Presidencia de la República de Colombia, 2019).

Por otra parte, frente al incumpliendo de las funciones designadas por la ley a las autoridades político-administrativas, con relación al mantenimiento de la seguridad ciudadana y a la ejecución de PISCC, se cuenta con un rígido marco normativo, la Ley 4 de 1991 que en su Artículo 14, indica frente a las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los gobernadores y alcaldes respecto al manejo del orden público, asimismo, la Ley 418 de 1991 (Artículo 106), prorrogada

y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2011 (Ministerio del Interior de Colombia, 2013).

2. Método

Esta investigación se desarrolló en el enfoque de una metodología mixta mediante la aplicación de herramientas cualitativas y cuantitativas, correspondientes a dos (2) modelos de evaluación planteados por Evert Vedung en su libro *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*, publicado en 1997, así: **1. Evaluación de Consecución de Objetivos** y **2. Evaluación de Efectos Colaterales** y por otra parte una **Evaluación a Beneficiarios**, planteado por el Banco Mundial en el libro “Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques, como un instrumento de evaluación cualitativo”.

“La meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales” (Sampieri, Collado, & Lucio, 2010). Este método de integración sistemática de tres (3) modelos (2 cualitativos y uno cuantitativo), permite potencializar las fortalezas de ambos modelos, a partir de bondades como: 1. Flexibiliza la exploración y explotación de datos más precisos y variados; 2. Da una perspectiva más amplia y profunda del problema; 3. Facilita la formulación de un planteamiento robusto y clarifica la investigación; 4. Potencia la creatividad teórica por medio de procedimientos críticos; 5. Permite la indagación de forma dinámica; 6. Facilita la identificación y análisis de las causas del problema; 7. Garantiza la fidelidad de los instrumentos; y 8. Permite la integridad de la investigación.

De acuerdo a las aproximaciones del enfoque de método mixto, desarrolladas por John W. Creswell (2014), esta investigación se desarrolló bajo el modelo de paralelo convergente, en este diseño metodológico “se recopilan simultáneamente datos cuantitativos y cualitativos y se utilizan para triangular los

hallazgos o para generar los primeros resultados sobre cómo se está implementando el programa y cómo lo perciben los beneficiarios” (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2017).

“Las premisas de ambos paradigmas pueden ser anidadas o entrelazadas y combinadas con teorías sustantivas; por lo cual no solamente se pueden integrar los métodos cuantitativos y cualitativos, sino que es deseable hacerlo” (Sampieri, Collado, & Lucio, 2010). En el marco de esta investigación se plantea una ruta metodológica de seis (6) pasos, correspondientes a una metodología mixta de investigación.

2.1. Identificación de los objetivos y la teoría de intervención del PISCJ

Este componente clarifica los objetivos del PISCJ como política pública distrital, el cual se encuentra estructurado por cuatro (4) ejes temáticos así: 1. componente metodológico que detalla los por menores de la vinculación de instituciones y la comunidad para la identificación de necesidades en convivencia, seguridad ciudadana y acceso a la justicia; 2. Panorama estadístico de los delitos de alto impacto, problemáticas sociales priorizadas y estado de los equipamientos de seguridad y justicia, en el ámbito distrital y desagregado por localidad; 3. Estrategias de prevención, control, judicialización e inversión en tecnologías y bienes; y 4. Seguimiento y evaluación, conformado por estrategias y subestrategias, con sus respectivos objetivos e indicadores.

2.2. Análisis de la implementación de la política pública

Corresponde a la revisión y análisis de la ejecución de los programas contenidos en el PISCJ, determinando el propósito propuesto en el planteamiento de la PP frente a lo ejecutado en el proceso en el territorio. El diseño y construcción de esta política pública, contó con una activa participación ciudadana, su desarrollo metodológico se fundamentó en dos (2) estrategias una cuantitativa que contempla

el uso de fuentes y sistemas de información para exploración de datos; y otra cualitativa que comprende el desarrollo de grupos focales y cartografía social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016). La planificación de la política contó con un amplio portafolio de participantes como autoridades, instituciones, sectores sociales, ciudadanos, entre otros. En este punto se analizará si la ejecución de los programas, planes y proyectos ejecutados correspondieron a los diseñados en las jornadas de participación y relacionamiento entre los actores.

2.3. Evaluación y medición de la consecución de los objetivos

A partir de la revisión documental de los objetivos y estrategias de seguridad precisados en la política, resultó relevante evaluar el grado de alcance y cumplimiento de los objetivos, y si existe armonía y coherencia con otras PP para la gestión territorial. Esta metodología se constituye en una forma clásica y recurrente en el abordaje de la evaluación de la política, su componente lógico permite medir la efectividad de los objetivos.

Tras identificar los objetivos del programa, averiguar su significado real y orden jerárquico, y convertirlos en objetivos susceptibles de ser medidos, el segundo paso consiste en determinar hasta qué punto los objetivos premeditados se han alcanzado en la práctica. El tercer paso en la evaluación de consecución de objetivos implica averiguar hasta qué punto el programa ha favorecido o dificultado la consecución de objetivos (Vedung, 1997).

Posteriormente, al identificar los objetivos se realizó un proceso de recolección de información mediante la consulta en bases de información institucionales, con el fin de evaluar los indicadores de criminalidad y los objetivos del PISCJ.

2.4. Identificación de efectos colaterales

El componente de análisis de los efectos colaterales se constituye en un elemento complementario al anterior, si bien la ejecución de la política pública estuvo motivada por diferentes objetivos, no se descarta, el posible cambio de comportamientos o prácticas que favorecen la seguridad ciudadana y que no fueron previstos en el PISCJ. “Las acciones del Estado resultan hasta cierto punto impredecibles y, por lo general, dan como resultado efectos colaterales originalmente no previstos” (Vedung, 1997).

Los programas pueden producir consecuencias no deseadas que, a su vez, constituyan o creen nuevos problemas que deban ser sometidos a programas gubernamentales novedosos. La política pública se ocupa cada vez más de hacer frente a las consecuencias de medidas políticas anteriores. La información sobre los efectos colaterales es crucial para cualquier valoración de carácter general de programas de gobierno (Vedung, 1997).

2.5. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios

Es una metodología adherida como componente cualitativo que complementa el análisis, agregando la aceptación social, el reconocimiento y satisfacción de los beneficiados frente a la implementación de las estrategias y programas del PISCJ, esta metodología “implica la consulta sistemática a los beneficiarios de los proyectos y a otras partes interesadas para identificar y diseñar iniciativas de desarrollo, detectar los obstáculos a la participación e intercambiar opiniones para mejorar los servicios y actividades” (Banco Mundial, 2004).

2.6. Integración de los resultados del PISCJ 2017-2020

La integración de los resultados de las tres (3) metodologías permitirá conocer con mayor detalle si el PISCJ ha contribuido en el mejoramiento de la

convivencia y seguridad ciudadana de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, identificando si se han alcanzado los objetivos preconcebidos en esta PP y hasta qué punto se han logrado, por otra parte, qué efectos colaterales beneficiosos o perjudiciales se han gestado en la comunidad como resultado de las actividades de los planes, programas y proyectos, y cuál ha sido la participación y satisfacción de los beneficiarios con ocasión a la puesta en marcha del PISCJ.

3. Resultados y discusión

3.1. Metodología, estrategias y teoría del cambio del PISCJ

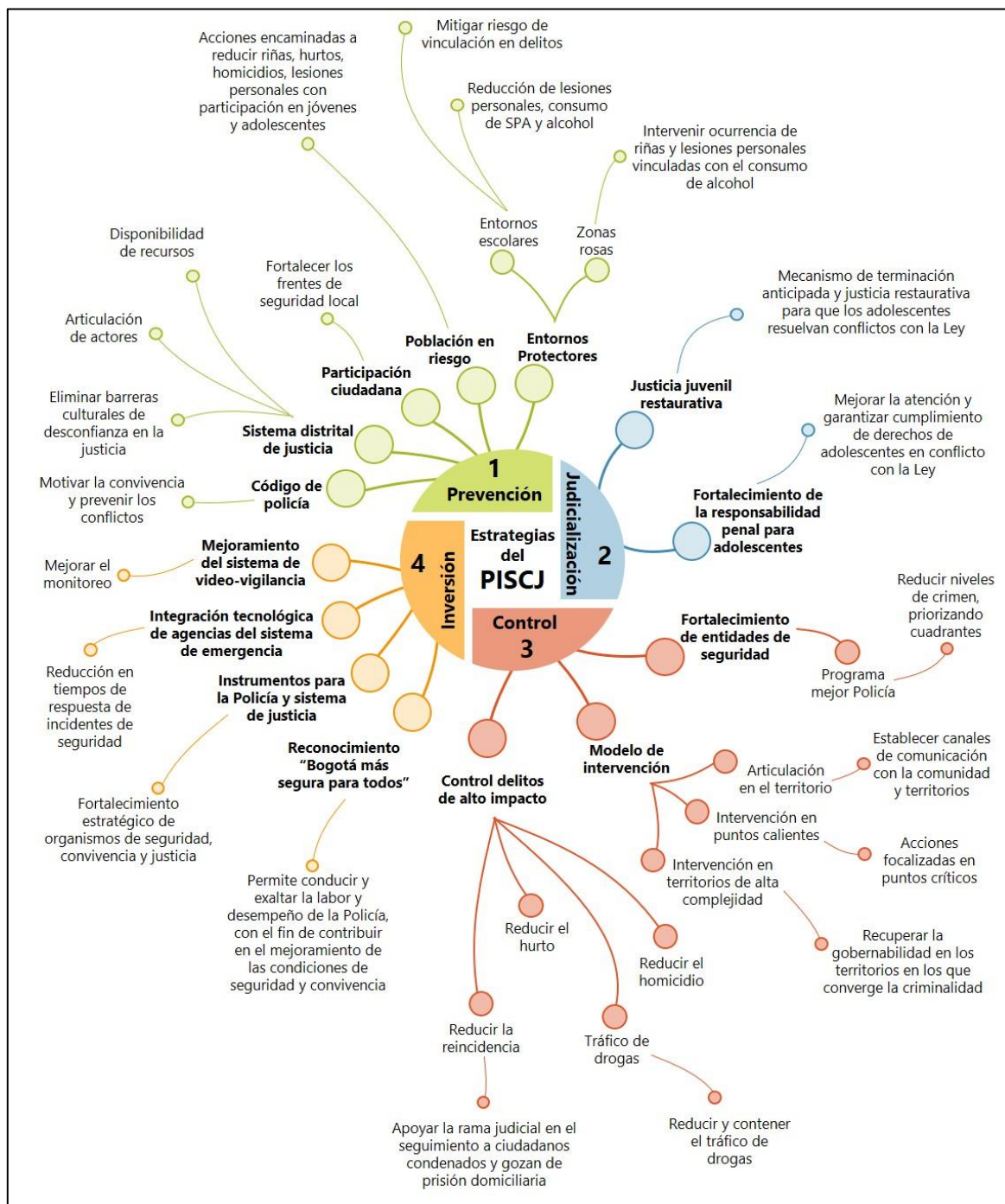
A partir de la revisión documental del PISCJ, se evidencia una estructura conformada por cuatro (4) ejes temáticos: 1. Un componente metodológico que detalla el marco conceptual, metodología y por menores de la vinculación de instituciones y comunidad para la identificación de las necesidades en convivencia, seguridad ciudadana y acceso a la justicia; 2. Un panorama estadístico de los delitos de alto impacto, problemáticas sociales priorizadas y el estado de los equipamientos de seguridad y justicia, en el ámbito distrital y desagregado por localidades; 3. El planteamiento de la estrategia, dinamizado mediante subcomponentes de prevención, control, judicialización e inversión en tecnologías y bienes; y 4. Un componente de seguimiento y evaluación, conformado por las estrategias y subestrategias, con sus respectivos objetivos e indicadores de resultados cuantitativos. Este componente final se encuentra parametrizado a nivel nacional con el fin de evitar ambigüedades e interpretaciones distorsionadas de la política y de esta forma garantizar la evaluación de esta.

Particularmente, este PISCJ contó con un elemento diferencial frente a como se ha desarrollado históricamente en todos los municipios del país, no solo es la incorporación del componente de justicia, sino que también obedece a un proceso de diseño y diagnóstico donde se involucró a la ciudadanía, cuando

tradicionalmente se realizaba a partir del análisis e interpretación de información estadística del delito, extraída de las fuentes de bases oficiales del Gobierno.

Figura 4

Matriz de categorías de la estrategia del PISCJ



Fuente: resultado de la revisión documental del PISCJ. Elaboración propia.

Este enfoque metodológico influenció la construcción de las estrategias, las cuales pueden ser vistas como un enfoque sistémico que tienden a atender integralmente las problemáticas de seguridad con enfoque territorial. La prioridad identificada en el PISCJ es la prevención como elemento para la construcción de la cultura ciudadana, como el componente más robusto al concentrar cinco (5) subestrategias, encaminadas a la priorizar las acciones institucionales para la reducción o afectación del delito en entornos que presentan condiciones de vulnerabilidad.

Un segundo componente relacionado a la judicialización, especializado en la contención de la participación juvenil en la comisión de delitos; este enfoque reconoce que la atención del delito es sancionatorio, dando herramientas y mecanismos a las instituciones para la judicialización de casos, pero bajo un enfoque restaurativo y de mayor efectividad en resolución de conflictos y de recurrencia delictiva. El fenómeno de delincuencia juvenil se constituye en problema de dimensiones significativas, para el caso de Ciudad Bolívar, solo en 2019 fueron capturadas 748 personas por la comisión de diferentes contravenciones, de los cuales 382 corresponden a jóvenes que oscilaban entre los 14 a 17 años de edad (Policia Nacional, 2021).

El control se constituye en el tercer componente de la estrategia de la PP, este eje concentra todas las acciones específicas a la contención y reducción de los delitos de impacto, con énfasis en el homicidio, el hurto, el tráfico local de estupefacientes y la reincidencia, buscando la transmisión de un mensaje disuasivo y transformaciones comportamentales en los actores delincuenciales. Presenta un enfoque de articulación y coordinación territorial vinculante a actores con responsabilidades específicas, como gestores de convivencia⁸, enlaces de

⁸ Encargados de realizar acompañamiento a la ciudadanía, estableciendo puentes entre la institucionalidad y la comunidad para promover estrategias de convivencia en el territorio.

acompañamiento⁹ y articuladores de la noche¹⁰ (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, pág. 113). De igual forma, se dictan parámetros para la atención de los puntos calientes y territorios de alta complejidad donde se concentra el delito o de mayor posibilidad de reincidencia, desde la visión de territorialización de la seguridad, como un fenómeno asimétrico que diferenciadamente afecta poblaciones vulnerables y que responde a externalidades sociales, culturales, económicas, geográficas, históricas, entre otras.

El cuarto componente corresponde a inversión en tecnología y bienes, dando prelación a cuatro (4) acciones específicas como el mejoramiento y ampliación del sistema de video vigilancia como una acción que puede contribuir a disminuir las tasas delictivas e incrementar el nivel de esclarecimiento; otra acción es la integración tecnológica de las agencias asociadas al sistema de emergencias y seguridad del distrito, como una línea única donde se reciben las llamadas de emergencia y mediante un modelo de integración, se puedan tomar acciones y decisiones conjuntas y oportunas por parte de las autoridades. En el planteamiento se constituyó el mejoramiento de los instrumentos para la Policía Nacional y el Sistema de Justicia como una acción preponderante e indispensable, que les garantice capacidad en el despliegue estratégico de previsión y contención de manifestaciones caracterizadas por lesionar la convivencia y la seguridad.

Adicionalmente, a partir de grupos focales y ejercicios de cartografía social, la alcaldía bajo un enfoque constructivista tuvo en cuenta las percepciones y conocimientos ciudadanos sobre las dinámicas de su territorio, factor que se constituye relevante y significativo, traducido como un nuevo espacio de diálogo participativo. El diseño y construcción de esta política, contó con una activa participación ciudadana de todas las localidades y condiciones sociales, su desarrollo metodológico se fundamentó en dos (2) estrategias: una cuantitativa que contempla el uso de fuentes y sistemas de información; y otra cualitativa que

⁹ Responsables de implementar el enfoque territorial de la política pública de seguridad.

¹⁰ Encargados de identificar, caracteriza y analizar factores de riesgo y posibles situaciones que amenacen la seguridad y la convivencia en horas de la noche.

comprende el desarrollo de grupos focales y cartografía social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016), es decir, desde la construcción de la política había participación de los actores beneficiados, los ciudadanos y residentes en Bogotá. Esta participación se realizó inicialmente mediante la agrupación de las localidades en zonas, así:

1. Zona Noroccidente: Engativá, Fontibón, Barrios Unidos y Teusaquillo.
2. Zona Norte: Usaquén, Chapinero y Suba.
3. Zona Suroccidente: Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar.
4. Zona Sur: San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Usme.
5. Zona Centro Occidente: Puente Aranda, Kennedy y Antonio Nariño.
6. Zona Centro: Candelaria, Santafé y Los Mártires.
7. Zona rural: comprendida por la localidad de Sumapaz (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Mediante el desarrollo de 14 sesiones de trabajo, dos (2) por cada zona, se buscó el máximo de participación de actores entre entidades, líderes comunitarios y representantes de las localidades, donde discutieron temáticas y se definieron prioridades relacionadas con tres (3) ejes temáticos de atención: 1. La seguridad entendida como la protección de los delitos y las contravenciones que pueden afectar la vida, integridad y bienes personales; 2. La convivencia encaminada a evitar el uso de la violencia; y 3. La justicia como la intervención imparcial para redimir todos los conflictos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

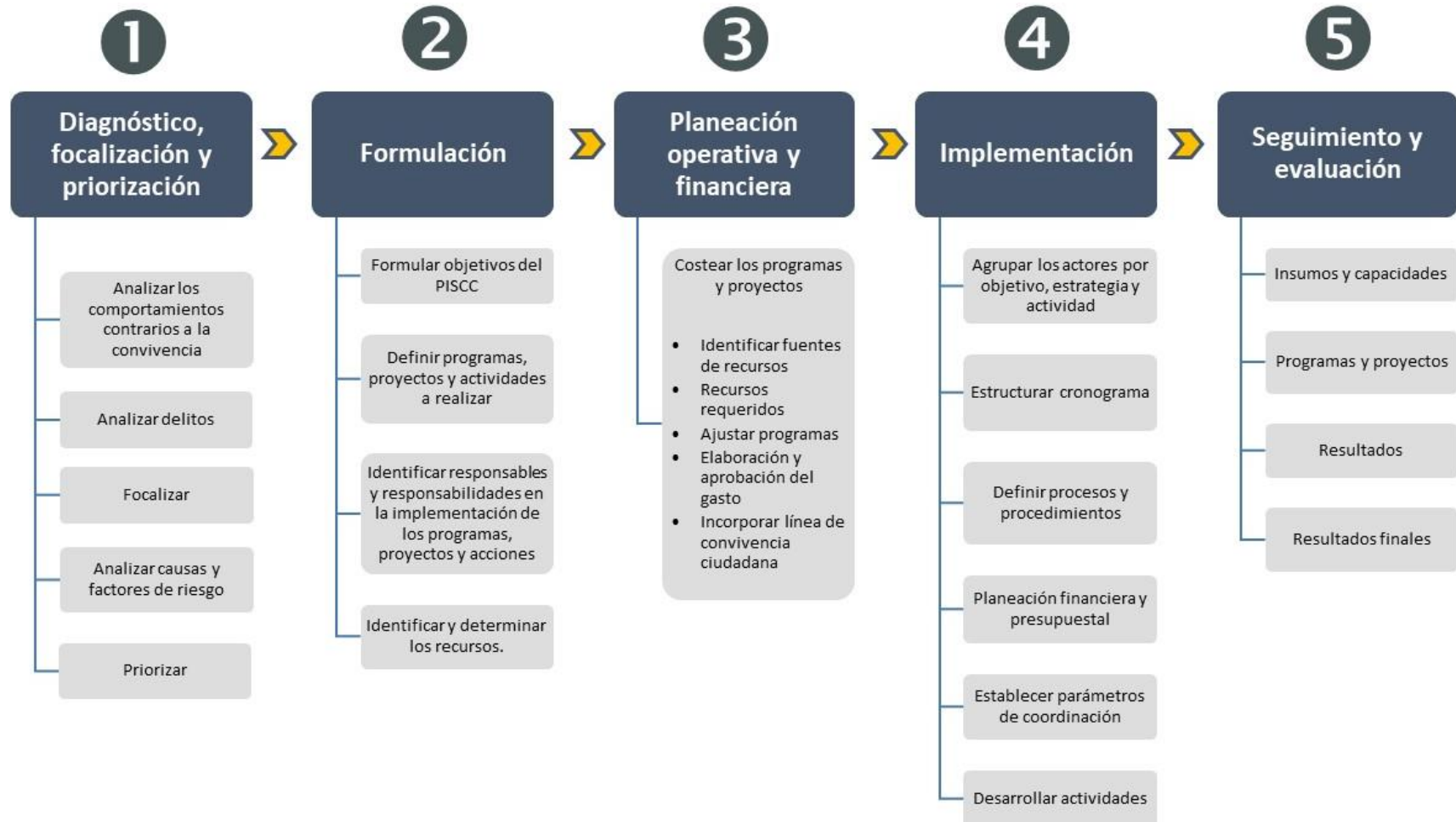
3.1.1. Teoría del cambio propuesto por el PISCJ

A partir de la metodología de cadena valor, se identifica que la teoría del cambio propuesta por el PISCJ presenta una lógica secuencial conformada por cinco etapas:

1. Diagnóstico: es un ejercicio que corresponde a identificar efectivamente las problemáticas territoriales que tienen incidencia en el territorio.

Figura 5

Cadena valor de los PISCCJ



Fuente: resultado de la revisión documental del Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Elaboración propia.

2. Formulación: en esta etapa se establecen las acciones para alcanzar los objetivos propuestos.
3. Planeación operativa y financiera: es la etapa donde se hace el cruce de las acciones propuestas con los recursos disponibles para su financiación, particularmente su inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).
4. Implementación: consiste en la ejecución de las estrategias, programas y acciones que buscan el mejoramiento en las condiciones de seguridad ciudadana.
5. Seguimiento y evaluación: es la última etapa y su propósito es determinar el cumplimiento de los objetivos e identificar el impacto en los indicadores de criminalidad.

3.2. Consecución de los objetivos

Los objetivos y metas en materia de seguridad precisados en la PP se encuentran definidos y cohesionados con el plan de desarrollo de Bogotá del año 2016, correspondiendo en la práctica a la alineación estratégica de las políticas, particularmente el plan integral objeto de análisis definió que “el seguimiento a las estrategias y líneas de acción planteadas en el PISCJ se realizará a través de una batería de indicadores íntimamente relacionada con las metas de resultado planteadas en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2020” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 120), y aunque esto signifique unificación de los objetivos, se identificaron falencias en indicadores de medición, al mostrar unidades de medida vagas o poco ambiciosos, como metas de reducción o incremento, cuando pudieron haber sido planteados con un mayor grado de determinación y precisión, en la evaluación de las políticas públicas es recomendable emplear indicadores más específicos determinados en porcentajes, cantidades, entre otros, dando mayor precisión en la medición de los impactos. A partir de esta apreciación inicial, se determina que la aplicación de esta metodología de evaluación aplicada, identifica que el PISCJ define 47 indicadores de medición de las 21 subestrategias relacionadas a la seguridad, organizados de acuerdo a su categoría y finalizando

con un componente de fuente de información para definir los criterios de seguimiento y evaluación, esta investigación respetó las fuentes planteadas por la política pública en coherencia a los tiempos e indicadores planteados para la medición.

Para medir los objetivos planteados en el PISCJ, se empleó la medición de tasa por cada 100 mil habitantes y el censo poblacional estimado por el Departamento Nacional de Planeación, que, para el caso de Bogotá, corresponde a 7.412.566 habitantes y para la localidad de Ciudad Bolívar de 733.859 habitantes (DNP, 2020). Para comprender la participación y satisfacción de los beneficiarios, se tomó como referencia la encuesta de percepción y victimización “Bogotá cómo vamos 2019”, realizada la firma Ipsos Napoleón Franco en coordinación con Cámara de Comercio de Bogotá, la Fundación Corona, El Tiempo y la Universidad Javeriana; herramienta que fue aplicada a 1.521 habitantes de Bogotá en la zona urbana y mayores de 18 años. Frente a variables de medición que, planteadas para más de una subestrategia, se dejó en solo una variable, toda vez que la finalidad de la investigación es medir el resultado integral de la política y no profundiza en el cumplimiento específico de cada variable dando practicidad al análisis.

Tabla 3

Correspondiente a los objetivos de prevención del PISCJ 2017 - 2020

| ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN | | | | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|--|---|---|-------------|
| Subestrategia | Objetivo | Indicador | Línea base 2015 | Resultados 2019 | | Fuente | Resultado |
| | | | | Bogotá | Ciudad Bolívar | | |
| Entornos escolares | Reducción de las lesiones de menores de edad | Número de menores víctimas de lesiones | Casos 1.218 Tasa x 100 mil hab. 16,4 | Casos 2.195 Tasa x 100 mil hab. 29,6 | Casos 285 Tasa x 100 mil hab. 38,8 | Policía Nacional | No se logró |
| Zonas rosas | Disminuir a 5.826,3 la tasa de riñas por cien mil habitantes | Total de riñas registradas en la línea NUSE ¹¹ 123 | Tasa x 100 mil hab. 6.474 | Casos 510.269 Tasa x 100 mil hab. 6.883,8 | Casos 43.605 Tasa x 100 mil hab. 5.941,8 | Centro de Comando, Control, Comunicaciones C4 de Bogotá | No se logró |
| Poblaciones en alto riesgo | Reducción de las capturas de jóvenes por hurto, homicidio y lesiones | Número de jóvenes capturados por hurto, homicidio y lesiones | Casos 4.995 Tasa x 100 mil hab. 67,3 | Casos 2.292 Tasa x 100 mil hab. 30,9 | Casos 248 Tasa x 100 mil hab. 33,7 | Fiscalía General de la Nación | Se logró |
| Participación ciudadana en seguridad | Disminuir a 45% el porcentaje de personas que consideran que la inseguridad ha aumentado | Porcentaje de personas que consideran que su barrio es seguro | 55% | 76% | 84% | Cámara de Comercio de Bogotá | No se logró |
| | Disminuir el porcentaje de personas que son víctimas de un delito | Porcentaje de personas que fueron víctimas directas | 14% | 15% | 21% | Cámara de Comercio de Bogotá | No se logró |

¹¹ Número Único de Seguridad y Emergencias de Bogotá, es el Sistema Integrado que se encarga de recibir las llamadas de los ciudadanos o las entidades solicitando ayuda en asuntos relacionados con SEGURIDAD y EMERGENCIAS con el fin de brindar una respuesta eficiente y rápida en cada uno de los escenarios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

| | | | | | | | |
|-------------------------------|--|--|------------|-------------|-------------|--|--------------------|
| Sistema Distrital de Justicia | Diseñar e implementar el 100% del Centro de Comando y Control | Porcentaje de implementación del modelo de articulación de los operadores | 0 | 100% | 100% | Secretaría de Seguridad, Convivencia Ciudadana y justicia (SSCJ) | Se logró |
| | Incrementar en dos las casas de justicia | Dos casas de justicia adicionales | 0 | 4 | 1 | SSCJ | Se logró |
| | Incrementar en dos los puntos integrales de justicia y denuncia | Puntos integrales de justicia y de denuncia | 0 | 2 | 0 | SSCJ | No se logró |
| | 400 jóvenes que resuelven sus conflictos con la ley a través del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa | Centro para el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa | 0 | 400 | 30 | SSCJ | Se logró |
| | Incrementar a 35% las personas que son víctimas de un delito y lo denunciaron | Porcentaje de personas víctimas de un delito y que lo denunciaron | 18% | 44% | 36% | Cámara de Comercio de Bogotá | Se logró |
| Código de Policía | Mejorar el porcentaje de personas con una calificación positiva del servicio de Policía | Porcentaje de personas con una calificación positiva del servicio de Policía | 20% | 22% | 28% | Cámara de Comercio de Bogotá | Se logró |

Fuente: resultado de la revisión documental y consultas a fuentes oficiales para el cumplimiento de los objetivos del PISCJ.

Elaboración propia.

Este componente de prevención presenta cumplimiento en seis (6) de las 11 subestrategias, equivalente a un desempeño aproximado del 55%, en su mayoría relacionado con el desarrollo de infraestructura para el fortalecimiento de la administración de justicia, y amplitud de la cobertura de programas sociales preventivos para la reducción del delito y los conflictos donde se involucran menores de edad y adolescentes; por el contrario, no se lograron las metas relacionadas con la reducción de las lesiones personales, riñas, cometidas por menores de edad, ni el mejoramiento de la percepción

de seguridad; estos elementos permiten diferir que las metas de los programas y estrategias de prevención fueron diseñadas con baja exigencia y no representó cambios significativos en los comportamientos que promueven el delito y la violencia. Se evidencia la interdependencia entre la seguridad objetiva y subjetiva, toda vez que, a mayores indicadores de ocurrencia del delito, mayor deterioro de la percepción de inseguridad.

Tabla 4

Correspondiente a los objetivos de control del PISCJ 2017 - 2020

| ESTRATEGIA DE CONTROL | | | | | | | |
|-----------------------|---|--|------------------------------------|--|--|------------------|--------------------|
| Subestrategia | Objetivo | Indicador | Línea base - 2015 | Resultados 2019 | | Fuente | Resultado |
| | | | | Bogotá | Ciudad Bolívar | | |
| Homicidio | Reducir a 12 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. | Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes | 17,4 | Casos 1.094 Tasa x 100 mil hab. 14,7 | Casos 185 Tasa x 100 mil hab. 25,2 | Medicina legal | Se logró |
| Lesiones personales | Reducir la tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes a 143, 86. | Tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes | Tasa x 100 mil hab. 169,2 | Casos 22.805 Tasa x 100 mil hab. 307,653 | Casos 2.372 Tasa x 100 mil hab. 323,222 | Policía Nacional | No se logró |
| Hurto | Reducir a 1.259,2 la tasa de hurto a personas por cada cien mil habitantes. | Tasa de hurto a personas por cada cien mil habitantes | Tasa x 100 mil hab. 1.573,9 | Casos 127.845 Tasa x 100 mil hab. 1.724,7 | Casos 4.153 Tasa x 100 mil hab. 565,9 | Policía Nacional | Se logró |
| Tráfico de drogas | Incrementar las incautaciones de droga en kilogramos | Kilogramos de droga | Kilogramos 48.407 | Kilogramos 10.266 | Kilogramos 66,1 | Policía Nacional | No se logró |

| | | | | | | | |
|------------------------|--|---|---|---|--|------------------------------|--------------------|
| | Incrementar las capturas por tráfico y porte de estupefacientes | Número de capturas por tráfico y porte de estupefacientes | <i>Capturados</i> 10.333 | <i>Capturados</i> 5.184 | <i>Capturados</i> 449 | Policía Nacional | No se logró |
| Programa Mejor Policía | Reducir en 0,8% los casos de hurto a personas | Número de hurto a personas | 127.564 | <i>Casos</i> 127.845 | <i>Casos</i> 4.153 | Policía Nacional | No se logró |
| | Reducir el número de celulares hurtados | Número de celulares hurtados | <i>Bogotá</i> 11.187 <i>Ciudad Bolívar</i> 358 | <i>Casos</i> 61.307 <i>Tasa x 100 mil hab.</i> 827,0 | <i>Casos</i> 2.143 <i>Tasa x 100 mil hab.</i> 292,0 | SSCJ | No se logró |
| | Disminuir a 1,5% el nivel de victimización por robo a residencias | Porcentaje de victimización por robo a residencias | 2% | 4% | 4% | Cámara de Comercio de Bogotá | No se logró |
| | Reducir a 15% el nivel de victimización por robo de vehículos | Porcentaje de victimización por robo de vehículos | 21% | 5% | 12% | Cámara de Comercio de Bogotá | Se logró |

Fuente: resultado de la revisión documental y consultas a fuentes oficiales para el cumplimiento de los objetivos del PISCJ. Elaboración propia.

La estrategia de control es el componente de menor cumplimiento de los objetivos con un desempeño inferior al 33%, evidenciando profundas dificultades para la contención y reducción de las lesiones personales, especialmente en el hurto a celulares, residencias y el tráfico local de estupefacientes, son notables las profundas dificultades operativas de articulación y corresponsabilidad institucional de orden gubernamental, social y territorial para el logro de los objetivos. En CB el homicidio mantiene indicadores superiores al promedio de Bogotá, escenario que evidencia la necesidad de un plan focalizado en el territorio donde se evalúe específicamente los factores causales del homicidio y se defina acciones que permitan su reducción. Los datos evidencian la baja incidencia de otros delitos en la localidad como el hurto a personas o de vehículos, pero los comportamientos ciudadanos se caracterizan por ser más violentos.

Tabla 5

Correspondiente a los objetivos de judicialización, sanción y tratamiento del PISCJ 2017 - 2020

| ESTRATEGIA DE JUDICIALIZACIÓN, SANCIÓN Y TRATAMIENTO | | | | | | | |
|--|--|---|-------------------|-----------------|----------------|--------|-------------|
| Subestrategia | Objetivo | Indicador | Línea base - 2015 | Resultados 2019 | | Fuente | Resultado |
| | | | | Bogotá | Ciudad Bolívar | | |
| Justicia juvenil restaurativa | Incluir adolescentes al mecanismo de intervención anticipada | Número de adolescentes que ingresan al mecanismo de intervención anticipada | 0 | 239 | 48 | SSCJ | Se logró |
| | Beneficiar adolescentes con el mecanismo de intervención anticipada | Número de adolescentes que obtienen beneficio de intervención anticipada | 0 | 119 | 35 | SSCJ | Se logró |
| Sistema de responsabilidad penal para adolescentes | Incrementar la participación de adolescentes en la formación en habilidades cognitivas y socio emocionales | Número de adolescentes que participen de la formación en habilidades cognitivas y socio emocionales | 6.329 | 1.746 | 840 | ICBF | No se logró |

Fuente: resultado de la revisión documental y consultas a fuentes oficiales para el cumplimiento de los objetivos del PISCJ. Elaboración propia.

La evaluación de este componente corresponde a la gestión política para generar cupos para adolescentes en la justicia juvenil restaurativa, mecanismo con el que cuenta el Gobierno local para dar oportunidad a los jóvenes y adolescentes que se encuentran involucrados en la comisión de un delito, puedan anticipadamente resarcir los perjuicios causados a la víctima y con esto ser beneficiados bajo el principio de oportunidad. En las dos (primeras) subestrategias no se cuenta con línea base y ante la ausencia de un indicador cuantitativo, se constituyeron en indicadores de fácil alcance.

Tabla 6

Correspondiente a los objetivos de inversión en tecnología y bienes del PISCJ 2017 - 2020

| ESTRATEGIA DE INVERSIÓN EN TECNOLOGÍA Y BIENES | | | | | | | |
|---|---|--|--------------------------------------|------------------|----------------|------------------------------|--|
| Subestrategia | Objetivo | Indicador | Línea base - 2015 | Resultados 2019 | | Fuente | Resultado |
| | | | | Bogotá | Ciudad Bolívar | | |
| Mejoramiento y Ampliación del Sistema de video vigilancia | Incrementar el número de cámaras instaladas y en funcionamiento | Número de cámaras instaladas y en funcionamiento | 302 en Bogotá 4 en Ciudad Bolívar | 4.600 | 52 | SSCJ | Se logró |
| Integración tecnológica del Sistema de Emergencias y Seguridad del Distrito | Reducir a 8:30 minutos el tiempo de respuesta de la línea NUSE | Tiempos de respuesta del NUSE y agencias asociadas frente a emergencias reportadas | 8:50 minutos | 13:52 minutos | 21:13 minutos | Observación directa | No se logró pero no es un resultado definitivo |
| Instrumentos para la Policía y para el sistema de justicia | Fortalecimiento de los organismos de seguridad del distrito | Inversión en instrumentos, medios e infraestructura | 0 | 252 mil millones | 5.100 millones | SSCJ | Se logró |
| | | Inversión en equipos de investigación criminal y de judicialización | | | | | |
| | | Inversión en los cuadrantes | | | | | |
| Reconocimiento "Bogotá Más Segura" | Mejorar el porcentaje de personas con una calificación positiva del servicio de Policía | Porcentaje de personas con una calificación positiva del servicio de Policía. | 20% | 22% | 28% | Cámara de Comercio de Bogotá | Se logró |

Fuente: resultado de la revisión documental y consultas a fuentes oficiales para el cumplimiento de los objetivos del PISCJ.

Elaboración propia.

La cuarta estrategia se cumplió en aproximadamente un 75%, las variables de resultados satisfactorios están relacionadas a la adquisición de medios, inversión y ejecución de recursos en infraestructura, tecnología y mejoramiento del sistema de cámaras, sin embargo, frente a la reducción de tiempos de respuesta no se ha notado una mejoría significativa, este ejercicio se realizó mediante observación directa y con simulación de casos de requerimientos ciudadanos, se realizaron 10 pruebas en diferentes sectores de la localidad donde se solicitó el servicio de Policía, las pruebas contaron con diferenciación de distancias, horarios, días y tipo de requerimientos, donde la respuesta del servicio tuvo un tiempo aproximado de 21 minutos, situación que constituye en un factor determinante para corregir.

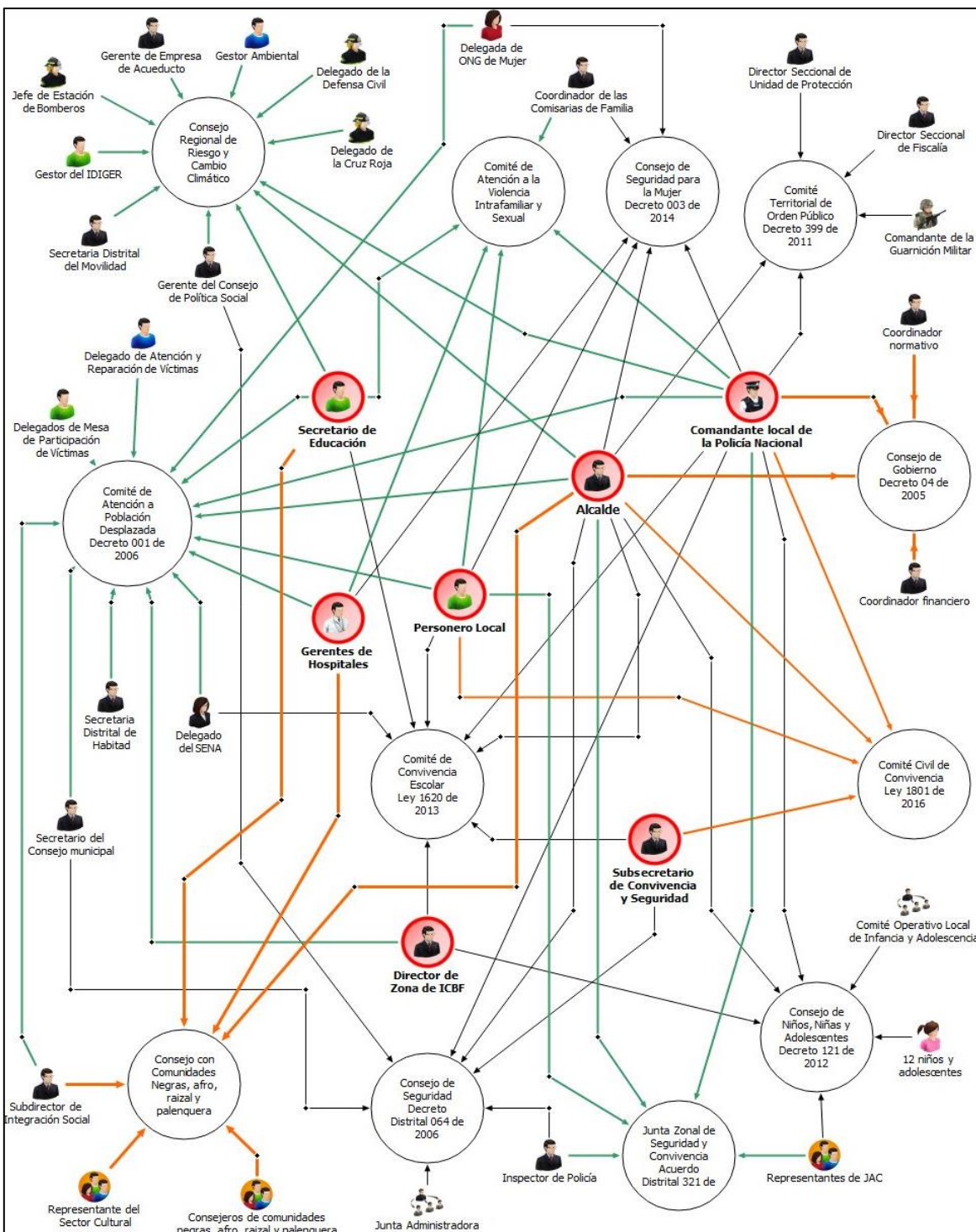
A modo general, el cumplimiento de los objetivos planteados por el PISCJ presenta aspectos de atención e interés: 1. Se evidencia indicadores satisfactorios de cumplimiento en la ejecución presupuestal, favoreciendo los proyectos tecnológicos que buscan mayor efectividad para el servicio de policía; 2. Los programas de enfoque social para la prevención del delito se cumplieron en parte porque sus metas fueron poco ambiciosas o no contaban con línea base; 3. Los indicadores de los delitos presentan contundentemente un comportamiento al alza y con mayor criticidad en CB en comparación con el promedio de Bogotá; y 4. Se identifica una conexidad entre la victimización y la percepción, ambos se pueden constituir como dependientes.

3.3. Relaciones e instancias de participación ciudadana

En Ciudad Bolívar, se identifica la existencia de 12 instancias de coordinación frente a la gestión de convivencia y seguridad ciudadana, en las cuales participan activamente actores institucionales de diferentes niveles del Gobierno local, regional, Fuerza Pública y delegados de organizaciones sociales, cuyo propósito es el seguimiento de indicadores, articulación de capacidades y atención desde la política y la gestión pública, en el planteamiento de programas y acciones para la resolución de problemáticas sociales de incidencia territorial en la localidad.

Figura 6

Sociograma de las instancias de participación en Ciudad Bolívar, para la atención de la convivencia y seguridad ciudadana.



Fuente: resultado de entrevistas a grupos comunitarios. Elaboración propia.

Si bien estos espacios emergen como independientes, las dinámicas de relacionamiento de los actores y del territorio hacen que se involucren paulatinamente hasta conformar una sola red de gestión colaborativa, pero con amplias dificultades de coordinación e integración temática, esto se presenta por ordenamientos legales y jurídicos que parametrizan la conformación de comités y consejos, que si bien generan obligatoriedad en la participación de algunos actores bajo frecuencias diferenciadas, no generan reales iniciativas de acción y por el contrario, desmotivan la naturaleza colaborativa de las instancias de relacionamiento.

Este análisis identifica tres (3) dimensiones de poder, el primero conformado por dos (2) actores centrales dentro de la red, el alcalde y el comandante de la Policía con una participación superior a los demás, su rol dentro de la red es dirigir y conducir las discusiones, desde una posición de dominio temático, poder político, capacidad operativa y administrativa, estos centralizan la mayoría de los recursos; en un segundo nivel se ubican cinco (5) participantes que cuentan con características específicas, cuentan con responsabilidad en más de tres (3) instancias, su rol es intermediación entre actores directivos y técnicos, su posición al interior de la red les permite cercanía con los demás niveles, se constituyen en estratégicos al participar en la toma de decisiones; y un tercer nivel conformado por 31 actores adicionales que se ubican en la periferia de la red, estos cobran protagonismo temporal cuando las discusiones giran en torno a un asunto específico, escenario que les permite ubicarse temporalmente en la centralidad, esta dinámica mediática limitada a los demás actores de base como poco estables, de cambios y movimientos permanentes. Las instancias de participación promovidas en el territorio objeto de estudio se encuentran sujetos a un marco normativo, jurídico y legal, así como mecanismos de presión y obligatoriedad de participación, particularmente sus actores son mayoritariamente de carácter institucional y gubernamental, situación que sesga la construcción de alternativas a solo posturas oficiales y deja de lado la visión ampliada de las comunidades que construyen los ciudadanos y habitantes de los barrios de la localidad.

3.4. Efectos colaterales

Una aproximación a los efectos colaterales derivados de la puesta en marcha del PISCJ en Bogotá y particularmente en CB, denota que con base en esto se destacan dos (2) categorías, los que se encuentran en la zona objetivo y los que se encuentran fuera de la zona objetivo, pero que guardan correlación e interdependencia. El balance general evidencia que actualmente la política no devela efectos directamente representativos en el cambio de actitudes y comportamiento ciudadanos que favorezcan la seguridad ciudadana, es decir, es una PP con profundas debilidades del componente preventivo y no está siendo realmente efectivo con relación a la naturaleza temática del PISCJ en la adopción de prácticas que reduzcan la frecuencia y tendencia del delito. Los efectos identificados en las dos (2) evidencian la necesidad de redefinir y concatenar esfuerzos específicos en la prevención y educación social como medio para la normalización de la seguridad ciudadana.

3.4.1. Efectos que se encuentran en la zona objetivo

La implementación de nuevos canales virtuales de denuncia promovidos por las estrategias de justicia del PISCJ, las inversiones tecnológicas en los sistemas de registro y atención de llamadas en la línea NUSE 123, generó positivamente un incremento de los indicadores de denuncia, generando reducción en el subregistro y una desacertada interpretación de los indicadores de criminalidad y victimización, que de acuerdo al informe de victimización de la Cámara de Comercio para el año 2019, afirmó que aproximadamente el 44% de las víctimas de un delito interpusieron la denuncia, mostrando una mejoría si tenemos en cuenta que para 2017 mediante un informe publicado por la administración local en coordinación con Veeduría Distrital, publicaron los resultados de un estudio que especifica la baja credibilidad de los indicadores de criminalidad en la ciudad, con un subregistro que oscilaba entre el 70 y 80%.

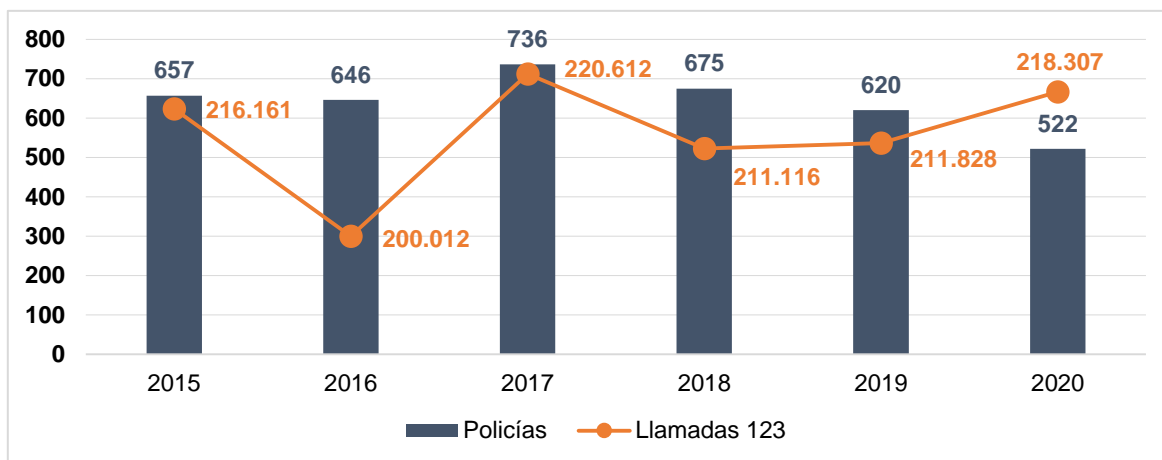
“...las cifras de delitos de mayor impacto no tienen mucha credibilidad, dado el bajo índice de denuncias (solo dos o tres de cada diez delitos es denunciado) y porque en los años pasados la Veeduría Distrital detectó en varias oportunidades manipulación de estas cifras para reportar disminución de delitos” (Veeduría Distrital, 2017).

Los esfuerzos institucionales de las autoridades por reducir las cifras de criminalidad, generaron un incremento desbordado de capturas y consiguieron que se agudizara la problemática de hacinamiento en los centros penitenciarios, carcelarios, Unidades de Reacción Inmediata URI de la Fiscalía, estaciones y unidades de Policía Nacional “...la situación de hacinamiento de las cárceles nacionales en Bogotá (Modelo, Picota y Buen Pastor), que hoy supera el 50%, no se menciona una posible solución de este grave problema que afecta la seguridad de los ciudadanos en general...” (Veeduría Distrital, 2017), ante este escenario, las personas que fueron capturadas comenzaron a salir rápidamente de las cárceles o simplemente no eran juzgados, motivando la reincidencia criminal y generando imaginarios de ineffectividad del aparato de justicia y de las autoridades locales.

El objetivo de reducir los tiempos de respuesta del servicio de Policía en 8:30 minutos posterior al registro de la llamada de emergencia o requerimiento ciudadano en la línea NUSE 123, promovía que el ciudadano obtuviera una respuesta más oportuna frente a su requerimiento, pero debido a un fallo del Consejo de Estado mediante la Sentencia 00543 de 2018, facultó la salida de 1.090 policías que laboraban en el área metropolitana de Bogotá, sumado a que aproximadamente el 75,3% de las llamadas recibidas en Bogotá son falsas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021), se constituyen en las principales causales que han desgastado el servicio de Policía y reducen la efectividad de la institución. Este fallo es un efecto colateral no estaba previsto, pero trajo consigo impactos en la seguridad ciudadana de CB.

Figura 7

Correspondiente a la relación del parte de policías frente a la cantidad de requerimientos ciudadanos receptionados mediante la línea 123 en CB por años.



Fuente: bases de información Policía Nacional y NUSE 123. Elaboración propia.

3.4.2. Efectos que se encuentran fuera de la zona objetivo

En CB se logran identificar algunos efectos de factores externos que tienen una incidencia en la seguridad objetiva y subjetiva, relacionadas con la PP y las acciones de las autoridades locales frente a la seguridad. En 2016 la intervención del Bronx¹², fue una actividad articulada que buscó eliminar el punto más crítico de seguridad de Bogotá donde no existía control estatal, sin embargo, posterior a la intervención el fenómeno se atomizó y se trasladó a otros puntos de la ciudad; si bien los esfuerzos de las autoridades fue contener esta amenaza, las estrategias interinstitucionales fueron insuficientes, conllevando al surgimiento de nuevas problemáticas sociales como el rechazo social a la población en situación de calle, acumulación de basuras, deterioro de los bienes públicos, dispersión de los consumidores de estupefacientes por algunas localidades de Bogotá. En Ciudad Bolívar se evidenció el arribo de algunos de estos habitantes de calle, y se hicieron visibles casos de hurto por parte de esta población, aunque este fenómeno no fue

¹² Intervención realizada el 28 de mayo de 2016, en una zona del centro de Bogotá caracterizada por ser un lugar de violación de derechos humanos, consumo de estupefacientes y crimines.

significativo en términos cuantitativos, si se evidenció un deterioro generalizado en la percepción de inseguridad.

Posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016 “Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, dentro de los planes de la PP fue monitorear la aplicación de las medidas sancionatorias a los infractores de la convivencia y el uso de la Ley, situación que generó que la Policía Metropolitana de Bogotá, tuviera que adaptarse para la aplicación de comparendos para regular las medidas que afectan la convivencia, este tipo de medios de policía suelen ser notoriamente impopulares por la afectación al pecunio personal, sumado a un proceso de inexperiencia y errores procedimentales, se viralizaron hechos específicos de posible desproporcionalidad de las medidas, como lo fue una multa que le fue impuesta a una persona que ocupaba el espacio público con un puesto de empanadas, este caso en particular aunque ocurrió fuera de la zona objeto de estudio, afectó considerablemente la imagen corporativa de la Policía y de las autoridades locales de forma generalizada en toda la ciudad, siendo blanco de fuertes cuestionamientos mediáticos y corrientes de opinión por supuesta arbitrariedad, motivando descontentos ciudadanos cuando se aplicaban este tipo de medidas.

Los efectos colaterales externos generados por las acciones que se desplegaron en el marco de la política presentan factores de atención como el incremento de la denuncia ciudadana, la afectación a la percepción de seguridad por la intervención del Bronx fue la actuación más destacada pero a grandes costos sociales y políticos, sin embargo fue la eliminación de una zona que se encontraba vetada para las autoridades locales, la ciudadanía y el Estado; el incremento de las capturas produjo un efecto contrario al que se buscaba, al agravarse el hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios, los jueces no pudieron seguir impartiendo medias privativas de la libertad, situación que motivó la reincidencia y recurrencia criminal, lo que evidencia la ineffectividad de la justicia y a las autoridades en la lucha contra el delito.

3.5. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios frente al PISCJ

La evaluación de esta política pública se realizó mediante la aplicación de la metodología de evaluación de la satisfacción de los beneficiarios el cual evidencia a modo general un bajo nivel de efectividad. Para la recolección de la información se aplicó un instrumento de “encuesta” formato anexo en el **apéndice D**, desarrollada de manera física y virtual en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, entre el 12 al 18 de abril de 2021.

Las personas que respondieron esta encuesta corresponden a 50 habitantes de la localidad, pertenecientes a diferentes estratos sociales, entre edades que oscilan entre los 27 y los 56 años. Para la aplicación del instrumento se realizaron cinco visitas a los barrios Madelena (12 entrevistados), Lucero Bajo (8), Candelaria La Nueva (14), La Coruña (7) y Perdomo (6) y tres personas se les envió el instrumento de manera virtual. El propósito que motivo su aplicación no es representativo ni generalizable, sino que resulta útil para conocer y recoger comentarios y pensamientos de algunos habitantes de la localidad, que se constituyen en herramientas para entender por qué se han obtenido o no los resultados, y evaluar su nivel de conocimiento y satisfacción frente a la ejecución de la política pública, sus programas y estrategias.

Los principales resultados de este instrumento giran en torno al desconocimiento del PISCJ, que es la principal política pública con el que cuenta no solo CB, sino todo el país desde hace aproximadamente 20 años para la atención de las problemáticas locales de seguridad ciudadana. Como resultados de la metodología se pueden diferir los siguientes aspectos:

- El 60% de los encuestados evaluaron como “nada insatisfecho” el servicio de seguridad de su localidad, y el 20% consideraron como “poco insatisfecho”, estos resultados evidencian similitud a los obtenidos por los estudios de Cámara

y Comercio, que estimaron un nivel de insatisfacción frente a la seguridad en Bogotá del 76% en 2019.

- Solamente el 18% de los encuestados consideraron sentir algo de satisfacción con la gestión de la seguridad que se desarrolla en el barrio que habita, por el contrario, el restante calificó que la seguridad ha empeorado.
- Las respuestas abiertas determinan que los principales problemas que inciden en la criminalidad es la pobreza, la corrupción y la falta de educación, factores que motivan que las personas se vinculen en la comisión de hurtos callejeros, el expendio y consumo de estupefacientes, y las muertes violentas.
- Frente a la evaluación de la gestión de las autoridades, la Alcaldía Mayor fue la autoridad mejor calificada con un nivel de favorabilidad en la gestión en seguridad del 54%, seguida por la Alcaldía de Ciudad Bolívar, con un 28% y la peor calificada fue la Policía Nacional con el 24%. Esta variable permite inferir que la mayoría de los encuestados reconocen la responsabilidad directa de la Policía en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana, pero presentan profundos desconocimientos de las responsabilidades de la seguridad por parte de las autoridades políticas.
- En niveles de victimización, de las 50 personas encuestadas, el 72% manifestó haber sido víctima de un delito entre 2017 y 2019, pero solo el 18% indicó que lo denunció, si bien dentro uno de los objetivos del PISCJ es reducir el subregistro, este no presenta un nivel de cumplimiento homogéneo en toda Bogotá, y presenta indicadores de cumplimiento muy bajos en CB.
- El hurto es el delito que más afecta a los habitantes de CB, con una afectación a 34 encuestados, seguido de las lesiones personales con 21, este último factor evidencia la criticidad de la incidencia de fenómenos de intolerancia y violencia espontánea como problemáticas arraigadas territorialmente.
- La totalidad de los encuestados reconocen dentro de su entorno social, al menos una víctima de hurto en los últimos tres años y lo que es peor, manifiestan que al menos un familiar fue objeto de un hurto durante esta temporalidad.

- Algunos de los encuestados consideran que las acciones que se deben emprender desde la Alcaldía Mayor de Bogotá, para el fortalecimiento de la seguridad son: 12 de los encuestados indican que se deben promover alianzas entre el Gobierno distrital y nacional para luchar contra la delincuencia; 26 estima que se debe incrementar la inversión en equipos y tecnología; 14 en fortalecer los programas sociales para las personas en situación de vulnerabilidad; nueve (9) en incentivar la solidaridad ciudadana; y 38 personas que se debe gestionar con el Gobierno nacional el incremento de policías para la ciudad.
- Contundentemente todos los encuestados manifestaron desconocer los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ni han participado de sus programas, al indagar sobre las instancias de participación colaborativa, al comentárseles detalladamente de los planes y estrategias de acercamiento comunitario de la Policía y la Alcaldía para la gestión de la seguridad, ocho (8) personas reconocieron que participan en los frentes de seguridad, pero la comunicación es esporádica y todos concuerdan de que este tipo de estrategias deberían ser más recurrentes y vinculantes.

La política evidencia que la vinculación y participación de la ciudadanía no es garantía de la satisfacción de los beneficiarios, si bien la metodología de diseño y construcción del PISCJ tuvo como eje vincular a la ciudadanía, la satisfacción de los habitantes de Bogotá, no es positiva frente al plan y la gestión de la seguridad en CB, consideran que el principal factor sobre el cual se debe enfocar la Alcaldía Mayor es el fortalecimiento de las alianzas y el desarrollo de estrategias conjuntas entre el Gobierno nacional y local para el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

4. Propuestas y conclusiones

Reconocer la naturaleza de la política pública como el mecanismo de gobierno que cohesiona capacidades para la atención específica de una problemática social que afecta un territorio, requiere no solo de una acertada

planificación, diseño y ejecución, sino también de monitoreo, seguimiento y evaluación constante; mantener todo el proceso significa incrementar la posibilidad de obtener mayores niveles de eficiencia como resultado de los esfuerzos de orden político, administrativo, financiero y operativo en consecuencia a las necesidades y objetivos propuestos. Partiendo de la metodología de “Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas” propuesta por Eugene Bardach, se evidencia que, la definición del problema se realizó acertadamente, la formulación de esta política fue un proceso que se empezó a gestar en los Consejos de Seguridad¹³, mediante los cuales se diseñan las estrategias de coordinación interinstitucional para la preservación de la convivencia. Posteriormente los actores intervinientes que inicialmente fueron autoridades gubernamentales, identificaron las dimensiones del problema y decidieron extender la discusión en otras instancias de coordinación y gestión de la seguridad como los Planes de Seguridad, los Comités de Orden Público y de Seguridad, para la construcción de nuevas alternativas, donde participaron considerablemente más actores, entre ellos las comunidades como un actor nodal en la convivencia. Se propone que este ejercicio metodológico interinstitucional de coordinación multidimensional y multiescalar para las etapas de diagnóstico del problema, obtención de la información y construcción de la política, contar con participación permanente de representantes comunales y modificarse la hoja de ruta de elaboración de los PISCJ a nivel nacional para que sean más incluyentes, permitiendo que esta política promueva espacios colaborativos, cercanos a las comunidades que legitiman las decisiones; este modelo vinculante enriquece el proceso, genera confianza y reafirma la necesidad del consenso y concertación. Esta iniciativa se cimienta en la necesidad de reconocer y hacer partícipe al ciudadano como un actor territorial con amplios saberes que pueden ser aprovechados y son relevantes para la búsqueda de soluciones que permiten la convergencia de la agenda pública y del gobierno local en materia de seguridad ciudadana.

¹³ “Reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde y asisten los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos” (Veeduría Distrital, 2017).

Es relevante precisar que se debe evitar la concepción de más espacios colaborativos bajo la visión errada de crear instancias aisladas, que generan disparidad del relacionamiento territorial, la solución de las problemáticas no es generar reuniones o instancias separadas de baja efectividad, donde se incurre en la duplicidad y desgaste de esfuerzos y capacidades, el fin de estos espacios colaborativos es su vinculación a una sola red de participación, de varias instancias de coordinación pero con correlación temática, generando sinergia y bajo una enfoque de visión sistémica de control institucional del territorio, es preponderante asignar responsabilidades a los actores de manera diversificada y heterogénea, en el entendido que es una tarea que vincula varias instituciones y es necesario la integralidad para promover cambios en las problemáticas estructurales multidimensionales y de carácter social en la localidad, evitando señalar unos actores en específico como responsables exclusivos. Así mismo, se sugiere que el proceso cuente con una instancia de supervisión, liderada por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, cuya función orbite en dar asesoría en todas las etapas del PISCJ, realizar supervisión y control al cumplimiento de esta política pública y todo su marco jurídico.

El reconocimiento de la justicia como un elemento de la seguridad ciudadana, responde a un modelo holístico de análisis y atención de los problemas territoriales, por lo tanto, se propone que a nivel nacional sea incluida la variable de la justicia en los PISCC, reconociéndose como derecho fundamental y complemento de la seguridad ciudadana. Los PISCJ deben contar con mayores herramientas de seguimiento y evaluación, para esto se propone que, el proceso de elaboración de las metas se construya bajo la metodología de evaluación prospectiva donde los objetivos se desarrollan en simultáneo con el proyecto y cuentan con indicadores específicos y medibles, omitiendo indicadores vagos de solo incremento o reducción, esto reduce la ambigüedad en el cumplimiento. Así mismo, se mantenga la armonía y coherencia de las políticas públicas como se evidenció en el caso objeto de estudio. Otra acción de destacar de esta PP es la variedad de fuentes de

información, factor que se destaca y se constituye en exitosa para la réplica en la formulación de los PISCJ en todo el país.

Es evidente que las dinámicas globalizantes que actualmente se presentan en los territorios generan impactos en la seguridad ciudadana, tornándolas extremadamente cambiantes, actualmente los PISCJ se formulan para un periodo de cuatro años, lo que podría significar que los programas, proyectos y estrategias planteados pierdan eficiencia para contrarrestar los fenómenos que afectan la seguridad, se propone que al segundo año de ejecución de la política, se realice una instancia de verificación, evaluación frente a los resultados obtenidos, y se adicione un proceso de retroalimentación que permita la toma de decisiones tempranas y adiciones en la ejecución, asignación presupuestal u operativo, para lograr mayor eficiencia en el alcance de los objetivos y evitar la visión simplista de diseñarlo y dejarlo a la deriva por cuatro años, obedeciendo a la coyuntura de primer año de gobierno. Por el contrario su naturaleza debe continuar la metodología de construir sobre lo construido, garantizado la continuidad de los programas, proyectos y estrategias que vienen surtiendo cambios positivos en el territorio, para lo cual es preponderante el fortalecimiento de los procesos de empalme entre las administraciones locales, en especial las que cuentan con Secretaria de Seguridad y de la consolidación de la ética pública donde se da prelación a los principios y valores que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos.

Este plan integral, cuenta con un análisis detallado de la problemática, el diagnóstico y la arquitectura de las estrategias del PISCC pueden estar bien definidas, contar con la ejecución presupuestal y los recursos necesarios, sin embargo, es notoria la desconexión entre la inversión en medios, bienes y tecnología, frente al mejoramiento de los indicadores de criminalidad, es discutible que estos elementos son herramientas que facilitan la acción contra la delincuencia y el crimen, pero no se constituyen en el único factor relevante para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, es necesario que la inversión sea acompañada de planes y programas preventivos más vinculantes, sostenidos y

ambiciosos. Así mismo, la ejecución desigual de la política pudo ser un factor causal para que los habitantes de Ciudad Bolívar desconocieran con tanta vehemencia los programas y estrategias del PISCJ 2017-2020, posiblemente la estratificación del gobierno de Bogotá, olvido territorios periféricos y desarrolló sus acciones con mayor fuerza en núcleos económicos.

Una fortaleza identificada en el PISCJ evaluado es la diversidad de fuentes de información y variedad de indicadores, esta práctica da rigor y parcialidad a los resultados, para este caso, el PISCJ planteó 47 indicadores de medición discriminados en ocho (8) fuentes de información de carácter institucional (Policía Nacional, Secretaria de Educación, NUSE 123, Cámara de Comercio de Bogotá, Fiscalía General de la Nación, Secretaria de Seguridad Convivencia y Justicia, Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el Corte Ingles); se recomienda que esta variedad en las fuentes de medición de los objetivos para obtener mayor credibilidad de la gestión en los PISCJ que se elaboran en todo el país. Es necesario fortalecer los procesos de rendición de cuentas de los PISCJ, accesible a las comunidades y esto no es hacer exclusivamente de informes técnicos y extensos, sino acompañarlos con estrategias comunicacionales de lenguaje sencillo y contenido audiovisual que den mensajes concretos frente a los avances, decisiones, inversiones y resultados periódicos en el mejoramiento de la seguridad, esta es una manifestación de transparencia de la gestión pública de los gobiernos.

5. Referencias bibliográficas

- Alcaldía Local de Ciudad Bolívar. (2021). *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Obtenido de Conociendo mi localidad: <http://www.ciudadbolivar.gov.co/mi-localidad/conociendo-mi-localidad/historia>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia 2017-2020.* Obtenido de Secretaría de Seguridad,

Convivencia y Justicia:
<https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/PISCJ.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Proyecto del Plan de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos"*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia*. Bogotá: Secretaría de Seguridad, Convivencia Justicia.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2 de Mayo de 2021). *Línea 123*. Obtenido de <https://scj.gov.co/es/general/l%C3%ADnea-123>

Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño del Sector Público*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción.

Cámara de Comercio de Bogotá. (Diciembre de 2020). *Centro de Información Empresarial (CIEB)*. Obtenido de Encuesta de Percepción y Victimización.

Cárcamo, M. M., & Murcia, J. A. (2018). *Comunicación Estratégica en la Construcción de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC: caso de estudio - Estación de Policía Neiva*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro".

Concejo de Bogotá D.C. (2016). *Acuerdo 637*.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 62*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *LEY 1551*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1801*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Congreso de República de Colombia. (1994). *LEY 136*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html#1

Constitución Política de la República de Colombia. (20 de Julio de 1991). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

DANE . (2020). *Terridata*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/11001>

DIJIN - Policía Nacional. (1 de Marzo de 2020). *Estadística delictiva*. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

DNP. (2020). *Terridata DNP*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/11001>

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica. Segunda edición*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial.

Grajales, H. A. (2019). *Construcción de la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Medellín (2012-2015)*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Mendoza, E. S. (2013). Los riesgos sociales-culturales y los imaginarios sociales. *Estudios Digital, No. 1 Guatemala: Escuela de Historia, USAC*.

Ministerio del Interior de Colombia. (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Versión de bolsillo)*. Bogotá.

Policia Nacional. (25 de Abril de 2021). *Analítica para el Desarrollo Estratégico del Servicio de Policía - ANDES*. Bogotá, Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2016). *Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). *Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2013). *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (15 de Abril de 2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2010). *Metodología de la Investigación* (Quinta ed.). Mexico DF: Mc Graw Hill.

Vedung, E. (1997). *Evaluación de Políticas Públicas y Programas* .

Veeduría Distrital. (Abril de 2017). *Estado de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá D.C.* Obtenido de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Estado%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20de%20Bogot%C3%A1%20-2017%20\(28%20abr%202017\)VF.pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Estado%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20de%20Bogot%C3%A1%20-2017%20(28%20abr%202017)VF.pdf)

Apéndice A

Tabla 7

Cifras de delitos de alto impacto en Colombia desde el año 2000 al 2019

| COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO EN COLOMBIA | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------|----------------------|-------------|----------------------|----------|----------------------|-------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| AÑO | HOMICIDIO | | LESIONES PERSONALES | | EXTORSIÓN | | HURTO COMÚN | | | | | | TOTAL DELITOS AÑO | |
| | CANTIDAD | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | CANTIDAD | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | CANTIDAD | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | PERSONAS | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | COMERCIO | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | RESIDENCIAS | VARIACIÓN ENTRE AÑOS | | TOTAL HURTO COMÚN |
| 2000 | 26.540 | | 25.133 | | 1.172 | | 18.329 | | 6.893 | | 8.285 | | 33.507 | 86.352 |
| 2001 | 27.844 | ⊕ 1.304 | 33.495 | ⊕ 8.362 | 1.312 | ⊕ 140 | 27.060 | ⊕ 8.731 | 9.988 | ⊕ 3.095 | 14.894 | ⊕ 6.609 | 51.942 | 114.593 |
| 2002 | 28.837 | ⊕ 993 | 43.258 | ⊕ 9.763 | 2.051 | ⊕ 739 | 33.431 | ⊕ 6.371 | 11.984 | ⊕ 1.996 | 16.093 | ⊕ 1.199 | 61.508 | 135.654 |
| 2003 | 25.523 | ⊖ -3.314 | 40.038 | ⊖ -3.220 | 2.273 | ⊕ 222 | 32.208 | ⊖ -1.223 | 13.173 | ⊕ 1.189 | 16.082 | ⊖ -11 | 61.463 | 129.297 |
| 2004 | 20.210 | ⊖ -5.313 | 32.531 | ⊖ -7.507 | 2.354 | ⊕ 81 | 28.618 | ⊖ -3.590 | 11.659 | ⊖ -1.514 | 16.345 | ⊕ 263 | 56.622 | 111.717 |
| 2005 | 18.111 | ⊖ -2.099 | 30.379 | ⊖ -2.152 | 1.739 | ⊖ -615 | 41.271 | ⊕ 12.653 | 13.573 | ⊕ 1.914 | 14.813 | ⊖ -1.532 | 69.657 | 119.886 |
| 2006 | 17.479 | ⊖ -632 | 46.526 | ⊕ 16.147 | 1.652 | ⊖ -87 | 54.917 | ⊕ 13.646 | 16.303 | ⊕ 2.730 | 14.793 | ⊖ -20 | 86.013 | 151.670 |
| 2007 | 17.198 | ⊖ -281 | 47.713 | ⊕ 1.187 | 1.082 | ⊖ -570 | 51.332 | ⊖ -3.585 | 14.904 | ⊖ -1.399 | 20.278 | ⊕ 5.485 | 86.514 | 152.507 |
| 2008 | 16.140 | ⊖ -1.058 | 36.032 | ⊖ -11.681 | 830 | ⊖ -252 | 47.450 | ⊖ -3.882 | 16.966 | ⊕ 2.062 | 17.746 | ⊖ -2.532 | 82.162 | 135.164 |
| 2009 | 15.817 | ⊖ -323 | 54.952 | ⊕ 18.920 | 1.373 | ⊕ 543 | 61.406 | ⊕ 13.956 | 14.474 | ⊖ -2.492 | 13.661 | ⊖ -4.085 | 89.541 | 161.683 |
| 2010 | 15.459 | ⊖ -358 | 52.815 | ⊖ -2.137 | 1.352 | ⊖ -21 | 61.400 | ⊖ -6 | 12.946 | ⊖ -1.528 | 18.091 | ⊕ 4.430 | 92.437 | 162.063 |
| 2011 | 16.127 | ⊕ 668 | 62.192 | ⊕ 9.377 | 1.805 | ⊕ 453 | 67.964 | ⊕ 6.564 | 15.294 | ⊕ 2.348 | 17.958 | ⊖ -133 | 101.216 | 181.340 |
| 2012 | 16.440 | ⊕ 313 | 82.198 | ⊕ 20.006 | 2.316 | ⊕ 511 | 82.752 | ⊕ 14.788 | 21.472 | ⊕ 6.178 | 16.447 | ⊖ -1.511 | 120.671 | 221.625 |
| 2013 | 14.967 | ⊖ -1.473 | 82.931 | ⊕ 733 | 4.805 | ⊕ 2.489 | 93.439 | ⊕ 10.687 | 22.511 | ⊕ 1.039 | 21.204 | ⊕ 4.757 | 137.154 | 239.857 |
| 2014 | 12.958 | ⊖ -2.009 | 80.305 | ⊖ -2.626 | 4.888 | ⊕ 83 | 94.414 | ⊕ 975 | 21.718 | ⊖ -793 | 20.137 | ⊖ -1.067 | 136.269 | 234.420 |
| 2015 | 11.385 | ⊖ -1.573 | 78.535 | ⊖ -1.770 | 4.955 | ⊕ 67 | 91.580 | ⊖ -2.834 | 20.464 | ⊖ -1.254 | 18.941 | ⊖ -1.196 | 130.985 | 225.860 |
| 2016 | 11.958 | ⊕ 573 | 85.969 | ⊕ 7.434 | 4.435 | ⊖ -520 | 109.274 | ⊕ 17.694 | 20.303 | ⊖ -161 | 21.334 | ⊕ 2.393 | 150.911 | 253.273 |
| 2017 | 11.871 | ⊖ -87 | 116.821 | ⊕ 30.852 | 4.864 | ⊕ 429 | 175.026 | ⊕ 65.752 | 22.361 | ⊕ 2.058 | 23.494 | ⊕ 2.160 | 220.881 | 354.437 |
| 2018 | 12.512 | ⊕ 641 | 130.760 | ⊕ 13.939 | 4.772 | ⊖ -92 | 248.989 | ⊕ 73.963 | 52.906 | ⊕ 30.545 | 44.457 | ⊕ 20.963 | 346.352 | 494.396 |
| 2019 | 12.650 | ⊕ 138 | 119.157 | ⊖ -11.603 | 8.207 | ⊕ 3.435 | 306.846 | ⊕ 57.857 | 61.919 | ⊕ 9.013 | 46.375 | ⊕ 1.918 | 415.140 | 555.154 |
| 2020 | 12.112 | ⊖ -538 | 84.901 | ⊖ -34.256 | 6.904 | ⊖ -1.303 | 207.738 | ⊖ -99.108 | 44.004 | ⊖ -17.915 | 33.553 | ⊖ -12.822 | 285.295 | 389.212 |

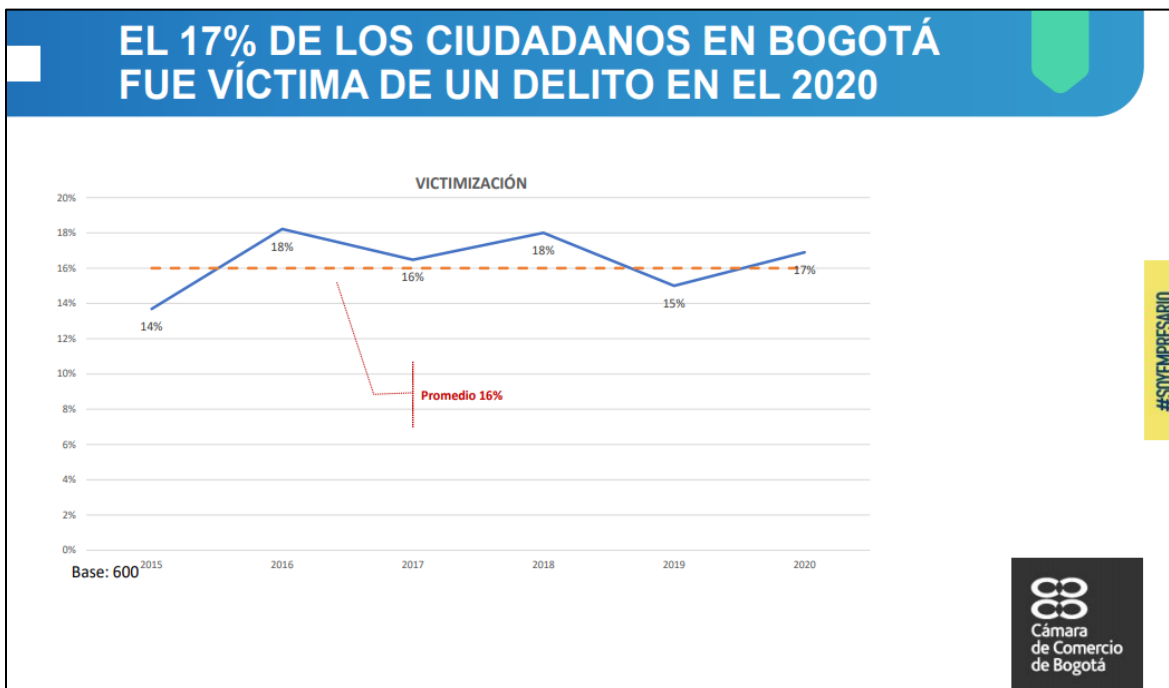
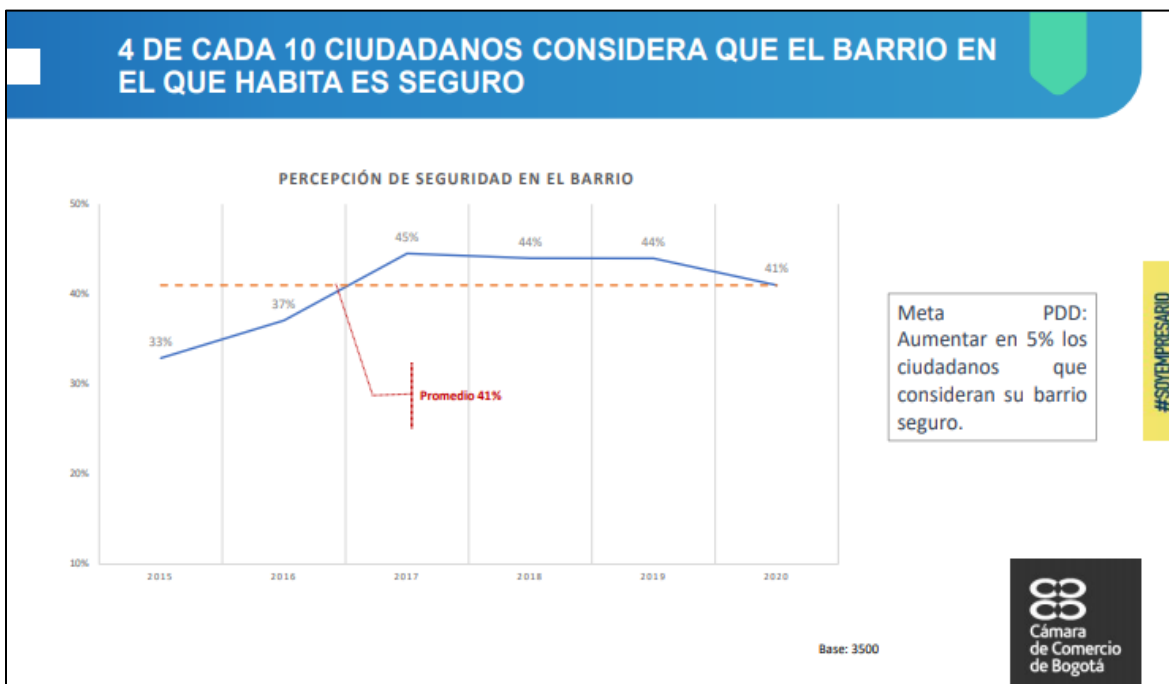
Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos del SIEDCO-DIJIN¹⁴ de la Policía Nacional, integradas y consolidadas con la Fiscalía General de la Nación. (DIJIN - Policía Nacional, 2021).

¹⁴ Sistema de Información Delictivo y Contravencional de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.

Apéndice B

Figura 8

Percepción de seguridad del barrio que habita y victimización en Bogotá desde el 2015 a 2020.

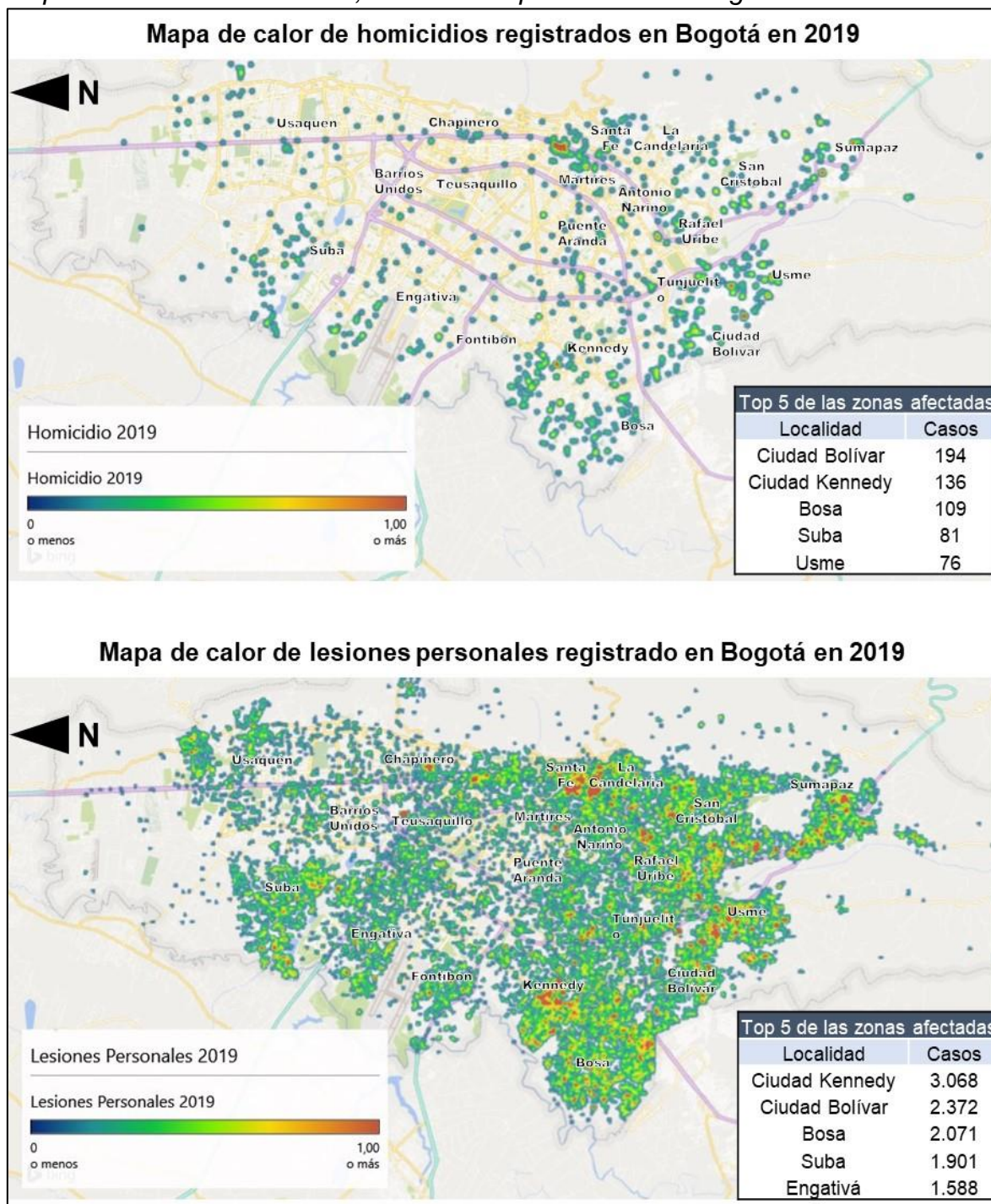


Fuente: extraída del informe de la Encuesta de percepción y Victimización - EPV (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020, pág. 8 y 10).

Apéndice C

Figura 9

Mapas de calor del homicidio, las lesiones personales en Bogotá durante el 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de la plataforma SIEDCO-DIJIN de la Policía Nacional, integradas y consolidadas con la Fiscalía General de la Nación. (DIJIN - Policía Nacional, 2021).

Apéndice D

ENCUESTA DE CONOCIMIENTO Y SATISFACCIÓN FRENTE A LOS PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA PARA EL PERIODO 2017 AL 2020 EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR DE BOGOTÁ

El objetivo del presente instrumento es conocer su percepción y conocimiento sobre el PISCJ en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá. La información que proporcione es confidencial y únicamente será usada con fines académicos.

| | | | | | |
|---------------------------|--|-------------------------------|--|----------------|--|
| Fecha de diligenciamiento | | | | Ciudad | |
| Edad | | Profesión u oficio | | Estado laboral | |
| Escolaridad | | Género | | Estado civil | |
| Dirección de residencia | | | | Localidad | |
| Barrio | | Tiempo en lugar de residencia | | | |

1. Percepción frente a la seguridad ciudadana y la institucionalidad

Valore su nivel de satisfacción frente a la seguridad, indicando con una X en cada uno de los siguientes aspectos, de acuerdo a la siguiente escala:

- **Muy satisfecho:** considera que se han logrado resultados destacables y superiores a los esperados en seguridad en Ciudad Bolívar.
- **Bastante satisfecho:** considera que se han logrado resultados esperados y se está mejorando las condiciones de seguridad en Ciudad Bolívar.
- **Algo satisfecho:** considera que se han logrado algunos resultados relevantes, pero hacen falta más esfuerzos para mejorar la seguridad de en Ciudad Bolívar.
- **Poco satisfecho:** considera que los resultados son insuficientes y es necesario generar cambios estructurales para mejorar la seguridad en Ciudad Bolívar.
- **Nada satisfecho:** considera que no se han obtenido resultados positivos y por el contrario la seguridad de Ciudad Bolívar está empeorando.

| No. | Aspecto a valorar | Muy satisfecho | Bastante satisfecho | Algo satisfecho | Poco satisfecho | Nada satisfecho |
|-----|--|----------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1. | Valore su satisfacción frente a la seguridad en Ciudad Bolívar | | | | | |
| 2. | Valore la seguridad del barrio que habita | | | | | |
| 3. | Valore la seguridad en los lugares de comercio que frecuente en Ciudad Bolívar | | | | | |

| | | | | | | |
|----|---|--|--|--|--|--|
| 4. | Valore la seguridad en los medios de transporte en Ciudad Bolívar | | | | | |
| 5. | Valore la gestión en seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá | | | | | |
| 6. | Valore la gestión en seguridad de la Alcaldía de Ciudad Bolívar | | | | | |
| 7. | Valore la gestión de la Policía Nacional en Ciudad Bolívar | | | | | |

2. Conocimiento del Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia - PISCJ

Valore su nivel de conocimiento del PISCJ, indicando con una X en cada uno de los siguientes aspectos, de acuerdo a la siguiente escala:

- **Conozco:** considera que tiene información o conocimientos profundos y con experiencia directa.
- **Medianamente conozco:** considera que tiene información parcial sobre el tema.
- **Desconozco:** no tiene conocimiento ni información preliminar del tema.

| No. | Aspecto a valorar | Conozco | Medianamente conozco | Desconozco |
|---|---|---------|----------------------|------------|
| 1. | ¿Usted conoce que es un PISCJ? | | | |
| 2. | ¿Usted conoce para que sirve un PISCJ? | | | |
| 3. | ¿Usted conoce quien realiza los PISCJ? | | | |
| 4. | ¿Usted conoce cada cuanto se realiza un PISCJ? | | | |
| 5. | ¿Usted conoce que contiene un PISCJ? | | | |
| 6. | ¿Usted conoce algún programa, proyecto, estrategia de un PISCJ? | | | |
| <p>Observaciones: si en la pregunta No. 6 respondió conozco o medianamente conozco, por favor relacionar información (nombre, resultados o comunidad beneficiada) de los programas, proyectos o estrategias que conoce.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> | | | | |
| Indique si usted ha sido beneficiado o ha participado en los programas, proyectos o estrategias del PISCJ. | | | | |
| | | | | |

| |
|--|
| <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 10px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> |
|--|

3. Victimización

Indique con una X en cada uno de los siguientes aspectos, según corresponda:

| No. | Aspecto a valorar | SI | NO |
|-----|--|--------------------------|--------------------------|
| 1. | ¿Usted ha sido víctima de un delito entre 2017 y 2019? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. | ¿Usted ha sido víctima de hurto entre 2017 y 2019? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. | ¿Usted ha sido víctima de lesiones personales entre 2017 y 2019? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. | ¿Usted conoce a alguien que haya sido víctima de un delito entre 2017 y 2019? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. | ¿Alguno de sus familiares ha sido víctima de un delito entre 2017 y 2019? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. | En caso de que usted haya sido víctima de un delito, ¿realizó la denuncia del hecho? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Observaciones: relacione aspectos que considere relevantes frente a este cuestionario

| |
|--|
| <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 10px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> |
|--|

4. Consideraciones finales

1. ¿Cuál considera que es la mayor problemática que afecta la seguridad ciudadana en Ciudad Bolívar?

| |
|--|
| <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 10px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> |
|--|

2. Relacione consideraciones, sugerencias o propuestas que pueden ayudar a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en la localidad de Ciudad Bolívar

| |
|--|
| <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 10px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black;"/> |
|--|