

Observatorio

de seguridad en Bogotá

CUADERNOS
DE **SEGURIDAD**
CIUDADANA

4



EVALUACIÓN DE LA RESTRICCIÓN AL PORTE DE ARMAS DE FUEGO EN BOGOTÁ - (2008-2014)



SI YO FUERA
ALCALDE **BOGOTÁ**



Cámara de Comercio de Bogotá

Mónica de Greiff
Presidente Ejecutiva

Jorge Mario Díaz Luengas
Vicepresidente de Gobernanza

Jairo García Guerrero
Director de Seguridad Ciudadana

Freddy Abelardo Forero Gómez
Sara Lucía Rodríguez Goyeneche
Sebastián Pavía Venegas
Coordinación editorial

www.ccb.org.co

Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva

Patricia Bulla
**Coordinadora de Área
Seguridad y Política Criminal**

Boris Ramírez
María Acosta
Robinson Caicedo
Isabel Gutiérrez R.
Juan Felipe García
Diego Rodríguez
María Paula Lovera
Investigación y coordinación editorial

ISBN: 978-958-688-429-7

María Cristina Garzón P
Diseño y diagramación

Contenido

Presentación	4
Introducción	5
Diseño de la restricción al porte de armas de fuego y las campañas de desarme	7
Algunos conceptos sobre violencia y armas de fuego	7
Caracterización delictiva: el uso de armas de fuego en tres delitos	9
Homicidios	10
Lesiones personales y violencia interpersonal	10
Hurto a personas	12
Impacto de la restricción al porte de armas de fuego y de las campañas de desarme voluntario	14
Restricciones al porte de armas de fuego	14
Administración Bogotá Positiva (2008-junio 2011) y Clara López (junio 2011-enero 2012)	15
Administración Bogotá Humana (2012-2014)	16
Campañas de desarme voluntario	20
Administración Bogotá Positiva (2008 - junio 2011) y Clara López (junio 2011 - enero 2012)	20
Administración Bogotá Humana	21
Debate político y legitimidad de la medida	23
Debate político en medios de comunicación	23
Calificación de las medidas y las autoridades locales	26
Conclusiones y recomendaciones	28
Anexos	31
Anexo 1. Evaluación del homicidio en vías nacionales y vías principales	31
Anexo 2. Mapas de concentración de incautaciones de armas de fuego frente a homicidios por barrio.	33
Referencias	35

Presentación

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), por medio de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Vicepresidencia de Gobernanza, gestiona el *Observatorio de Seguridad* con el fin de mejorar la información y el conocimiento de los empresarios, de las autoridades y de la comunidad en general, sobre las condiciones de seguridad de la ciudad y el departamento.

En el marco del programa “*Si yo fuera alcalde*”, la CCB presenta la serie cuadernos de seguridad Ciudadana como un aporte para el desarrollo de la política pública, abordando desde una perspectiva de análisis, evaluación, caracterización de aspectos estratégicos que contribuyan a la reducción de los niveles de violencia y delincuencia y el mejoramiento de la percepción ciudadana.

El documento *Evaluación de la restricción al porte de armas de fuego en Bogotá (2008 – 2014)* fue elaborado en alianza con la Fundación Ideas para la Paz y presenta una evaluación para evidenciar el impacto de la implementación de la política de restricción al porte de armas de fuego en las administraciones de Samuel Moreno, Clara López y Gustavo Petro.

Introducción

A partir de las administraciones del exalcalde Antanas Mockus (1995-1997/2001-2003) emergió un interés manifiesto sobre el porte y uso de armas de fuego en Bogotá. Varias hipótesis han girado en torno a la relación del uso de las armas de fuego con el incremento de la criminalidad en la ciudad, en especial, con los delitos contra la vida (homicidio y lesiones personales) y contra el patrimonio (hurto a personas, residencias, entidades comerciales y automotores).

A pesar de múltiples esfuerzos de las administraciones distritales por restringir el porte de armas de fuego, es solo a partir de la administración de Gustavo Petro (2012-2016) que estas se han dado de manera permanente. Por tanto, es necesario dilucidar hasta qué punto estas políticas tienen relación con las dinámicas delictivas en la ciudad.

Con este fin, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), en convenio con la Fundación Ideas para la Paz (FIP), realizó una evaluación para evidenciar el impacto de la implementación de la política de restricción al porte de armas de fuego en las administraciones de Samuel Moreno (2008-junio 2011), Clara López (junio 2011-enero 2012) y Gustavo Petro (2012-2016).

Esta evaluación tuvo como marco de referencia al autor Allan McConnell (2010), quien plantea un modelo teórico para valorar el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el comportamiento empírico de las políticas públicas es

el producto de la interacción de tres dimensiones: proceso¹, programa² y política³.

En relación con el “proceso”, se realizó una revisión conceptual sobre la relación del uso de armas de fuego y la violencia, y se revisaron los datos sobre criminalidad en la ciudad y el uso de armas de fuego. Ello con el fin de comprender los argumentos utilizados por las administraciones para implementar restricciones al porte de armas de fuego en la ciudad y hacer campañas para la devolución voluntaria de armas de fuego por parte de la ciudadanía.

En la dimensión relacionada con el “programa” se realizó una evaluación de la implementación y el impacto de las medidas de restricción al porte de armas de fuego sobre la actividad delictiva. En ella fue necesario diferenciar entre las restricciones temporales, que se hacen en un período corto de tiempo y se repiten varias veces durante una administración, y las que se hacen de manera permanente. El primer caso se dio durante las administraciones de Samuel Moreno (2008-junio 2011) y Clara López (junio 2011-enero 2012),

1. Proceso mediante el cual se construye una política pública: “la identificación y definición de un problema, la identificación y valoración de posibles soluciones, la inclusión de grupos de interés y las decisiones que finalmente se toman” (McConnell, 2010b, pág. 40).
2. Identifica la forma en la que los enunciados generales de una política pública son traducidos a formas concretas de acción, es decir, aquellos programas que los gobiernos finalmente ejecutan (McConnell, 2010a, pág. 350).
3. Busca reconocer el hecho de que las acciones de los gobiernos son finalmente acciones políticas con las cuales estos buscan mantener o incrementar su legitimidad. En este sentido, las políticas públicas tienen repercusiones políticas sobre los actores y grupos involucrados en su diseño e implementación.

cuando se implementaron restricciones al porte de armas de manera temporal con una duración aproximada de una o dos semanas. En el caso de la administración de Gustavo Petro (2012-2016), la restricción al porte de armas fue implementada durante su primer año de gobierno y ha sido ampliada durante toda la administración, convirtiéndose en una restricción permanente. Gracias a las restricciones que estuvieron acompañadas de campañas de desarme voluntario, se midió el impacto de las mismas en la reducción del uso de armas de fuego en la comisión de los delitos evaluados.

La tercera sección sobre la dimensión “política”, pretendió dimensionar el debate político a través de los medios de comunicación,

con el fin de comprender el grado de legitimidad que estas medidas generaron en las administraciones distritales (2008-2014). De igual forma, se revisaron los datos de la Encuesta de Percepción y Victimización (EPV) de la CCB, con el fin de exponer la legitimidad de los actores y grupos involucrados en el diseño e implementación de la política.

En definitiva, la propuesta de McConnell resultó útil para entender cómo ha funcionado la restricción al porte de armas en la ciudad de Bogotá. En particular, permitió dar cuenta de cuál fue la racionalidad y los supuestos detrás de la adopción de estas medidas, cómo han operado en la práctica y cuál ha sido su impacto político sobre los actores involucrados en su implementación.

DISEÑO DE LA RESTRICCIÓN AL PORTE DE ARMAS DE FUEGO Y LAS CAMPAÑAS DE DESARME

Algunos conceptos sobre violencia y armas de fuego

Según Reyes (2011), el comercio legal e ilegal de armas de fuego es un problema para Colombia⁴, pues implica costos muy altos para el desarrollo económico y social. El porte de armas en Colombia ha vulnerado la seguridad de su población y ha permeado no solo el conflicto armado, sino también ha potenciado el conflicto social. “La disponibilidad de armas destruye el tejido social y desestimula las transacciones por consenso; la violencia armada aumenta la pobreza e impide el desarrollo” (Reyes, 2011, pág. 12).

4. Reyes (2011) asegura que Colombia es receptor de un gran número de armas. El autor asegura que el tráfico de armamento procede en mayor medida del reducto de conflictos de países de Centroamérica y los Balcanes, y su entrada es terrestre y aérea. Revítese también: Otamendi, Las armas de fuego en América Latina: tiempo de balance (2011).

Además, expone diferentes análisis que explican por qué la tenencia de armas es un factor de riesgo y su relación con la violencia, y concluye que las estrategias para el desarme deben enfocarse en estrategias pedagógicas de solución alternativa de conflictos, relativizar o cuestionar las creencias o construcciones culturales que legitiman el odio o la venganza, sanciones de tipo legal, social o económico para quienes tengan comportamientos violentos y utilicen armas de fuego (Reyes, 2011, págs. 25-26). Las estrategias de desarme son legitimadas por el autor en la medida que suponen una prevención y disminución del riesgo.

Sin embargo, la violencia que involucra armas de fuego en Bogotá implica más que un fenómeno de intolerancia social (Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, 2001). Desde hace años se insiste en que la violencia instrumental, producto de enfrentamientos entre organizaciones criminales y uso de la violencia en la comisión de delitos, superan aquellos comportamientos impulsivos de la sociedad bogotana y, por ello, estos delitos se concentran en ciertas zonas de la ciudad y

no dispersos⁵. Según los autores, la mayoría de los homicidios son producto de pequeñas organizaciones que tienen en común “el uso de la violencia expresado en ajustes de cuentas entre ellas y al interior de ellas, en intimidación de la población, en ‘limpiezas sociales’ y en ataques tanto contra los organismos de seguridad del Estado, como contra los ciudadanos con fines de lucro” (Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, 2001, pág. 4).

Además, el debate sobre la relación de la violencia y las armas de fuego en las ciudades podría alejarse de aquellos que han estado relacionados únicamente con el conflicto armado y el narcotráfico. La violencia urbana entra en la vida de las personas y las familias, y se ha concentrado en los últimos años en las principales ciudades del país. Las cifras de homicidio cuestionan la variación de un componente únicamente político o conflicto por la tierra. Si bien las armas no constituyen la causa de la violencia, son un elemento que genera mayor riesgo de letalidad cuando se utilizan, ya sea como instrumento para ejercer poder sobre otros o infligir daño contra sí mismo (PNUD, 2007, pág. 7). Existe una relación entre violencia y armas de fuego, en especial, cuando se vinculan con hechos criminales; sin embargo, sería irresponsable limitar la violencia al uso de armas de fuego, pues la primera no depende del ejercicio de la segunda.

Finalmente, vale la pena mencionar que existen estudios donde se relaciona el uso de armas de fuego con la construcción de mas-

culinidad hegemónica (Garcés, 2005, citado por Otamendi, 2011) y plantean la cuestión del género como legitimador del uso de la violencia. Al parecer, existe un peso simbólico de las armas en la construcción de masculinidad; esto se basa en que la mayoría de las víctimas y victimarios de homicidio con armas de fuego corresponden al género masculino y en la percepción de que utilizar armas aumenta el poder frente a su territorio (Briceño-León, 2002). Ello no implica que todos los hombres actúen de la misma forma, ni que algunas mujeres no accedan al porte y uso de armas de fuego.

En conclusión, se percibe que la relación de la violencia con armas de fuego en Colombia está ligada, por un lado, al conflicto armado del país producto de grandes problemas como la distribución de la tierra, el narcotráfico, el tráfico de recursos naturales (minería, madera, agua, entre otros), y por otro, al accionar de organizaciones criminales (bandas, grupos, pandillas...) que han permeado algunas zonas urbanas. En menor medida, los delitos cometidos con armas de fuego parecen estar relacionados con conflictividades sociales como intolerancia o venganza personal.

Esto no implica que los niveles de violencia sean menores. Si bien la letalidad es menor en los casos de violencia interpersonal, no se puede desconocer que Colombia tiene altos niveles de violencia. Por ello, es necesario que las acciones preventivas para desestimar la violencia no se dirijan únicamente a desestimar la tenencia y porte de armas de fuego; la violencia se constituye como forma de resolver conflictos y “se convierte en el punto de partida de los procesos socializados, de las formas de entender y relacionarse con el mundo. En una palabra, se convierte en un elemento configurador de la subjetividad ciudadana, en tanto que referente objetivo

5. En el período de análisis de esta evaluación, se observó que la distribución geográfica del homicidio se ubica principalmente en barrios de las localidades de Los Mártires, Santa Fe, La Candelaria, Ciudad Bolívar y los barrios adyacentes a la Central de Abastos, en Kennedy.

de las formas en que la violencia puede llegar a encarnarse en las relaciones sociales y en las instituciones que conforman la sociedad” (PNUD, 2007, pág. 17).

A pesar de las explicaciones anteriores, cabe recordar que en Bogotá, al igual que en el resto del país, no se cuenta con información pública de calidad, lo cual hace difícil realizar diagnósticos basados en evidencia que permitan comprender y actualizar la información sobre violencia relacionada con el uso de armas de fuego. Además, es importante comprender las características, los contextos, las necesidades y motivos de la población que tiene acceso a las armas de fuego.

La dificultad para realizar los diagnósticos radica, por un lado, en el acceso a los micro-datos de algunas fuentes y, por otro, a la baja calidad con la que se recolecta información. Resulta difícil hacer diagnósticos sobre las causas del homicidio en la ciudad cuando no se cuenta con suficientes variables confiables.

Caracterización delictiva: el uso de armas de fuego en tres delitos

Según Aguirre y Restrepo (2010), la violencia se encuentra en contravía del desarrollo, el uso de armas de fuego cobra y ha cobrado miles de vidas en Colombia y ello implica un alto costo económico y social para el país. Para el caso de Bogotá, en el período comprendido entre 2008 y 2014, asesinaron 8.153 personas según datos de SIEDCO, de las cuales en el 72% de los casos se invo-

lucraron armas de fuego. Hoy día, Bogotá cuenta con una tasa de 17 homicidios por cada cien mil habitantes y en comparación con el resto de las ciudades del país se encuentra por debajo del promedio nacional.

Si bien, desde la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), algunas políticas y programas de restricción de armas de fuego se han implementado en la ciudad y han sido valoradas como exitosas, no es evidente que hayan contribuido a la disminución de los homicidios y la violencia interpersonal, pues su alcance se ha “medido” por un alza o baja de los delitos, especialmente del homicidio, comparado con el período anterior⁶.

Al revisar los datos de SIEDCO y del INMLCF (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses) para las dos administraciones recientes (Samuel Moreno 2008-junio 2011, Clara López junio 2011-enero 2012 y Gustavo Petro 2012-2016) se observa una leve reducción del uso de armas de fuego en comisión de delitos. Estos resultados sugieren, como en casos anteriores, que la restricción aporta a la reducción de uso de armas de fuego en la comisión de los homicidios en 5 puntos porcentuales; las lesiones en 10 puntos porcentuales; la violencia interpersonal en un quinto de punto porcentual y los hurtos a personas en 18 puntos porcentuales. Parece que la restricción provoca una sustitución de armas de fuego por otras armas de menor letalidad, como se verá más adelante.

6. Gran parte de los resultados de la reducción de homicidio se atribuyeron a las campañas de desarme o a las restricciones temporales. Por ejemplo, si la restricción se implementó durante un fin de semana, se revisaban las cifras del mismo fin de semana del año anterior para concluir el éxito de la medida (*El Espectador*, 2009a), (*Semana*, 2009), (*El Tiempo*, 2010), (*El Espectador*, 2011), (*Semana*, 2012), (*El Espectador*, 2013), (*El Tiempo*, 2014), entre otros.

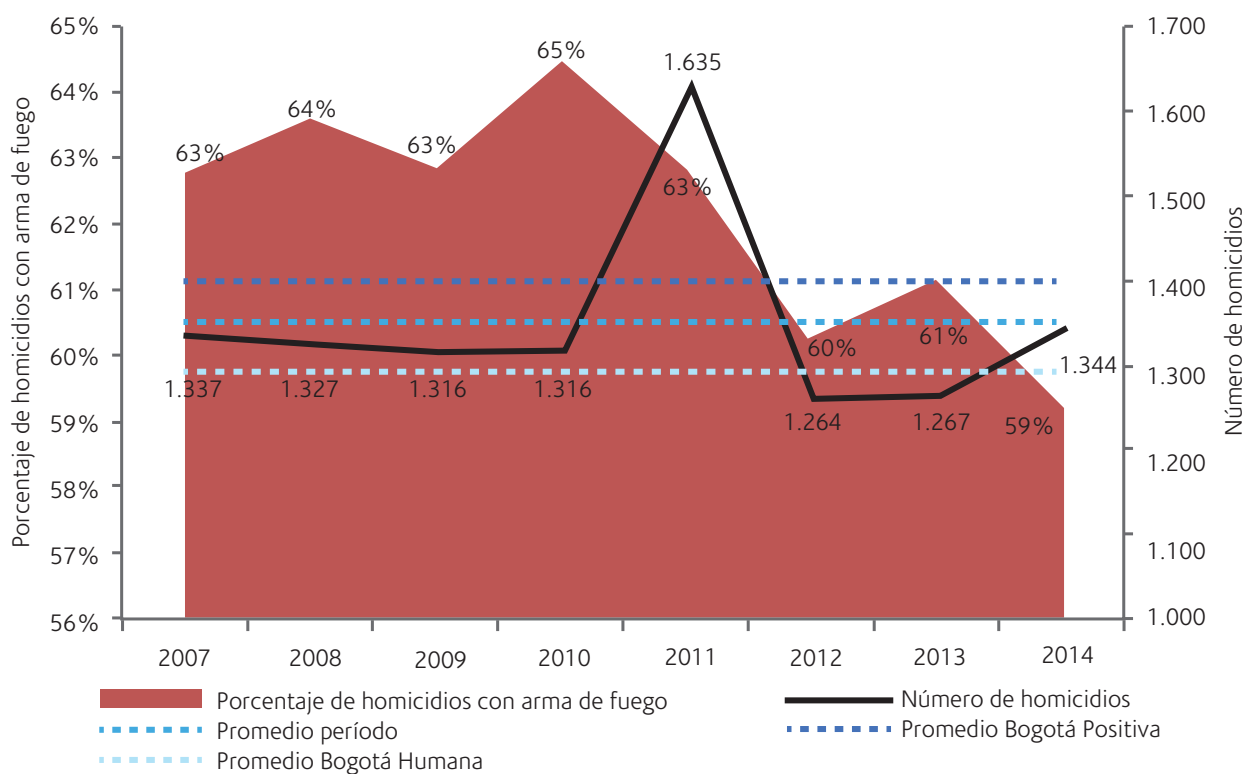
Homicidios

El homicidio⁷ presenta una disminución histórica en Bogotá. Los datos registrados por SIEDCO muestran una leve tendencia al aumento en el último año; a pesar de esto, los casos se mantienen, desde 2008, en alrededor de 1.350 homicidios anuales. De igual forma, el porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego tiende a disminuir: pasó de 64% a 59% en el período analizado.

Lesiones personales y violencia interpersonal

En relación con las lesiones personales⁸, se observa un aumento del 86% de los casos (casi 5.500 casos más en 2014 que en 2008), donde la participación de armas de fuego presenta una reducción; pasó de 15% a 5% en el período analizado. Sin embargo, llama la atención un ligero aumento del uso de armas de fuego en la comisión de este delito a partir de 2012.

Gráfico 1. Porcentaje de homicidios con arma de fuego frente al número de homicidios (2007-2014)



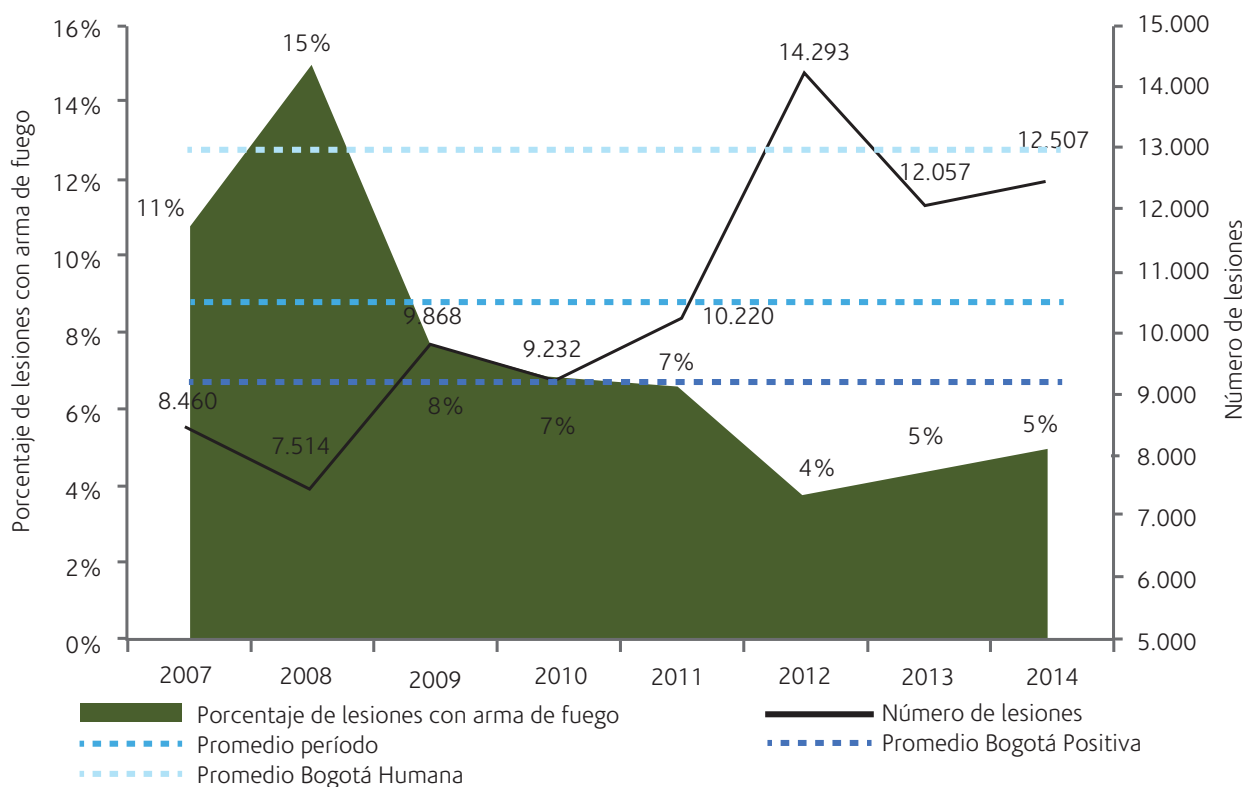
Fuente: Cálculos propios de la FIP a partir de la información reportada por SIEDCO, Policía Nacional (2007-2014).

7. El artículo 103 del Código Penal colombiano (Ley 599 del 2000) define al homicidio como “el que matare a otro” esta es la definición en la que se basan las fuentes utilizadas en este documento.
8. El artículo 111 del Código Penal colombiano (Ley 599 del 2000) define las lesiones personales como “el que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud”; este delito se configura cuando la lesión genera incapacidad para trabajar, deformidad, perturbación funcional o psíquica y pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro. Esta definición es utilizada en la fuente de SIEDCO.

Vale la pena cuestionar si la medida de restricción de armas de fuego ha implicado la sustitución del medio para cometer delitos,

hecho que reduce la letalidad pero aumenta las lesiones personales.

Gráfico 2. Porcentaje de lesiones personales con arma de fuego frente a los casos de lesiones personales (2007-2014)

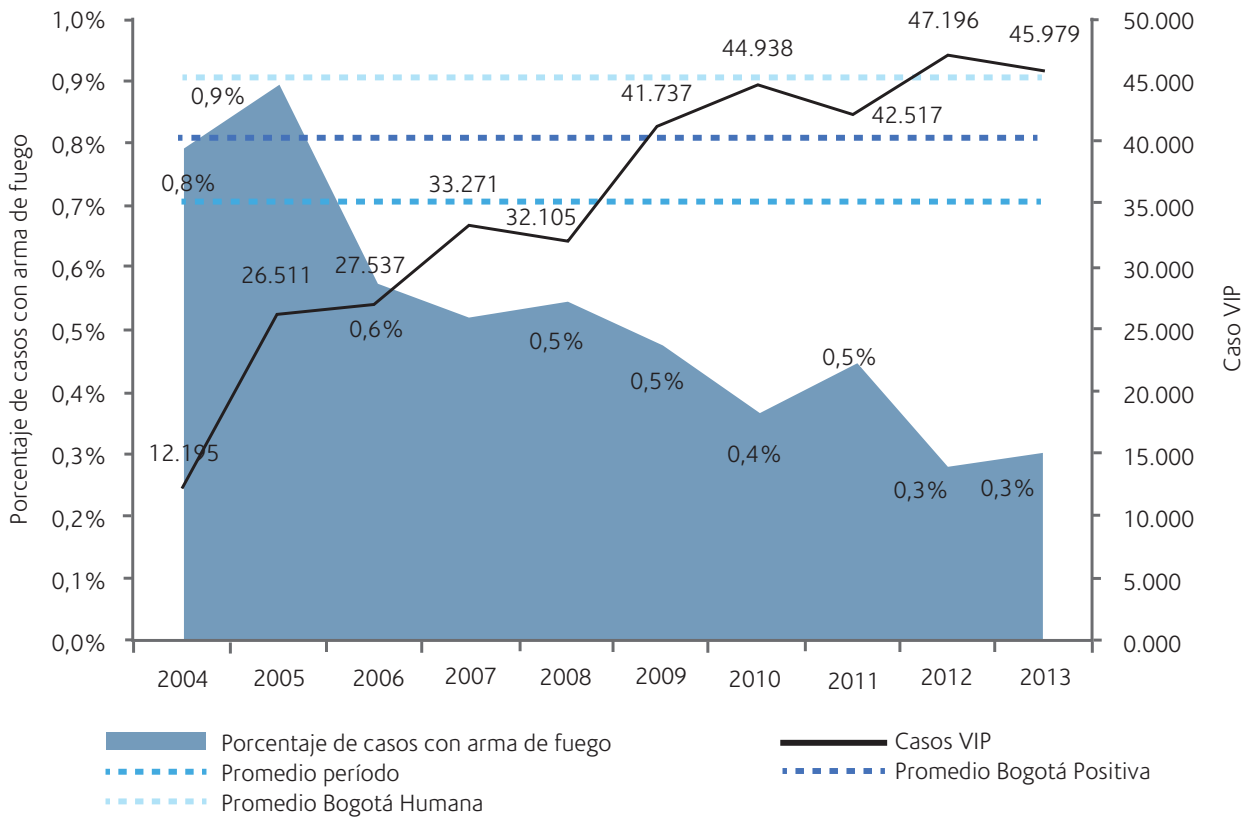


Fuente: Cálculos propios de la FIP a partir de la información reportada por SIEDCO, Policía Nacional (2007-2014).

Respecto a la violencia interpersonal registrada por el INMLCF, se presenta un aumento sistemático desde 2004 de este fenómeno. Para el período de análisis se registra un aumento en los casos de violencia de 270%, con una reducción marginal del uso de armas de fuego. Entre 2008 y 2013, la participación de las armas de fuego en la violencia interpersonal se ha reducido en 0,2 puntos porcentuales, aun cuando el fenómeno ha aumentado.

Ante argumentos de relación entre *violencia cultural* y uso de armas de fuego, llama la atención que la violencia interpersonal (integra fenómenos como la violencia familiar o de pareja y violencia comunitaria) se ha caracterizado por tener poca participación de las armas de fuego, lo cual sugiere que el grueso de la población no tiene proximidad a este tipo de armas; según la Encuesta de Percepción y Victimización de la CCB, en el período analizado la tenencia de armas en el hogar no supera el 5%.

Gráfico 3. Porcentaje de casos de VIP con arma de fuego frente a los casos de VIP (2004-2013)



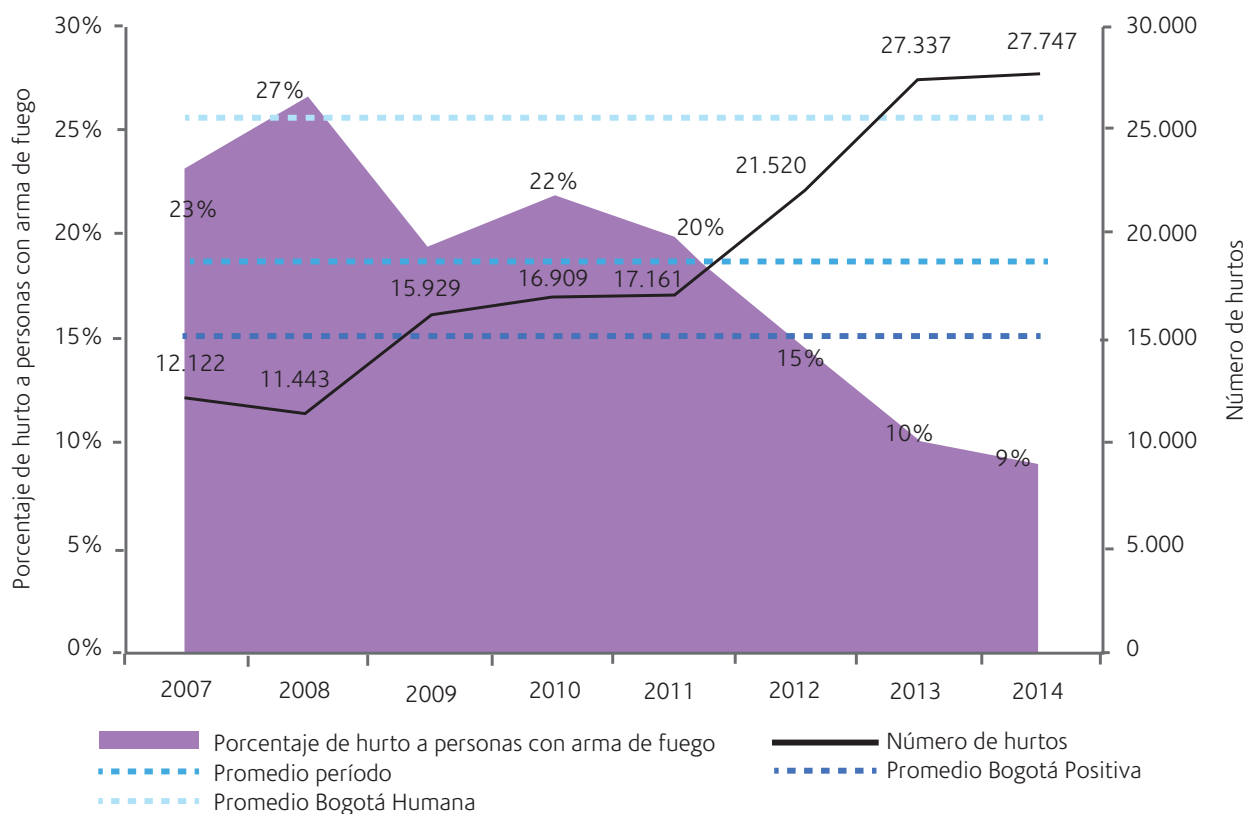
Fuente: Cálculos propios de la FIP a partir de la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2004-2013).

Hurto a personas

Al determinar el uso de armas de fuego en la comisión del delito de hurto a personas en Bogotá, el gráfico 4 muestra que el porcentaje de casos donde se utilizan armas de fuego comienza a descender a partir de 2008, pasando del 27% al 9%. Sin embargo, los hurtos a personas presentan un ascenso, lo cual sugiere que las armas de fuego se sustituyen por otro tipo de armas o por el no uso de estas para la comisión del delito.

Es evidente que más allá de una o varias restricciones, los niveles de violencia continúan siendo altos en la ciudad. Este documento no alcanza a evidenciar qué hay detrás de dicha violencia, pero sí sugieren algunos aspectos que se deben tener en cuenta para el diseño de política pública en seguridad ciudadana para futuras administraciones en Bogotá. Además, resulta claro que el uso de armas de fuego no es mayoritario, sino en el caso del homicidio; esto debe verse reflejado, a su vez, en los impactos de las restricciones.

Gráfico 4. Hurto a personas frente al tipo de arma utilizada (2007-2014)



Fuente: Cálculos propios de la FIP a partir de la información reportada por SIEDCO, Policía Nacional (2007-2014).

IMPACTO DE LA RESTRICCIÓN AL PORTE DE ARMAS DE FUEGO Y DE LAS CAMPAÑAS DE DESARME VOLUNTARIO⁹

Restricciones al porte de armas de fuego¹⁰

Teniendo en cuenta la revisión de los datos en la sección anterior, se podría concluir que hay menor uso de las armas de fuego en la comisión de los cuatro delitos analizados; sin embargo, no es claro si esta disminución se da a partir de las medidas de restricción temporales (Samuel Moreno y administraciones anteriores) o de las permanentes (a partir de Gustavo Petro). Teniendo en cuenta lo anterior, la evaluación contó con un procedimiento diferenciado para las dos administraciones. En la primera (Samuel Moreno y Clara López), se tomó como grupo de tratamiento los días en que hubo restricción al porte de armas. Esta variable se comparó

con los días en los cuales no hubo restricción (grupo de control).

Para el caso de la administración de Gustavo Petro, se tomó como grupo de control los días previos al inicio de la administración y se hizo una proyección sobre cómo se habría desempeñado la variable de interés en ausencia de la restricción al porte de armas. El resultado de esta proyección se comparó con las cifras reales en presencia de la medida (grupo de tratamiento). Si bien se midió el impacto de la política sobre los delitos, era de esperarse que las incautaciones de armas de fuego hechas por la Policía sean el canal para afectar el número de casos delictivos ocurridos. Por ello, fue necesario observar las cifras de incautaciones en presencia y en ausencia de la medida.

Adicional a esto, y dado que hay unos corredores viales que no están sujetos a la restricción, se realizó un ejercicio donde se compararon los datos de homicidios cometidos con armas de fuego en las vías principales que están sujetas a la restricción y las que no lo están.

9. Véanse anexos de resoluciones expedidas.

10. Para ambas administraciones se evaluó la medida en términos de criminalidad e incautaciones de armas de fuego y se utilizaron los datos delictivos (homicidios, lesiones personales y hurto a personas) e incautaciones reportados por SIEDCO – Policía Nacional entre enero de 2008 y mayo de 2014. Además, se revisaron los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) para la violencia interpersonal (2004-2013).

Administración Bogotá Positiva (2008-junio 2011) y Clara López (junio 2011-enero 2012)¹¹

En la tabla 1 se presentan los resultados de la estimación hecha para evaluar el impacto de las medidas temporales de restricción al porte de armas de fuego sobre homicidios, lesiones personales, hurto a personas e incautaciones de armas. Como se puede observar, la restricción al porte de armas de fuego de manera temporal no tiene impac-

tos¹² sobre homicidios, hurto a personas (ya sea con arma de fuego u otro tipo de armas). Tampoco tiene impacto sobre las incautaciones de armas de fuego. Con respecto a lesiones personales, esta tampoco reporta tener un impacto sobre el total de casos. Sin embargo, cuando se hace una diferenciación del delito por tipo de arma, se encuentra que durante los días en que hubo restricción al porte de armas de fuego, el número de lesiones personales cometidas con este tipo de arma se reduce en aproximadamente un caso cada tres días. En cuanto a las lesiones con otro tipo de arma, la restricción no tiene ningún impacto.

Tabla 1. Impacto de una restricción temporal al porte de armas de fuego sobre homicidios, lesiones personales, hurto a personas e incautaciones

	Homicidios	Homicidios con arma de fuego	Homicidios con otro tipo de arma	Lesiones personales	Lesiones personales con arma de fuego	Lesiones personales con otro tipo de arma	Hurto a personas	Hurto a personas con arma de fuego	Hurto a personas con otro tipo de arma	Incautaciones de armas de fuego
Restricción al porte de armas de fuego	0,163 (0,231)	0,256 (0,171)	-0,0977 (0,128)	-0,476 (1,091)	-0,273* (0,156)	-0,425 (1,030)	-0,396 (0,977)	-0,392 (0,335)	-0,340 (0,808)	0,227 (0,392)
Constante	6,304*** (0,456)	3,166*** (0,305)	3,508*** (0,232)	17,99*** (2,195)	2,704*** (0,268)	15,94*** (1,958)	-7,939*** (1,727)	-0,353 (0,632)	-5,540*** (1,304)	4,683*** (0,617)
Observaciones	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454
R cuadrado	0,339	0,129	0,349	0,581	0,125	0,591	0,594	0,341	0,595	0,235
Errores estándar en paréntesis										
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1										

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2008-2011).

11. Dada la composición de la muestra en este caso, donde la restricción al porte de armas se hace durante períodos muy cortos de tiempo y de forma interrumpida durante la administración, se estudiará la posibilidad de utilizar métodos estadísticos paramétricos. Estos métodos comparan las tasas de criminalidad en los días que hubo restricción al porte de armas contra los días en los que no hubo restricción, controlado por estacionalidad en los datos, ya que es muy probable que la tasa delictiva varíe de acuerdo con la época del año, mes o semana.
12. Se dice que la medida tiene impacto cuando el coeficiente asociado a la restricción está seguido de uno, dos o tres asteriscos.

A partir de estos resultados, es evidente que las restricciones al porte de armas temporales en Bogotá no tienen impactos importantes sobre la violencia. Asimismo, no afectan los niveles de hurto a personas en la ciudad, ni el uso de armas de fuego en la comisión de este delito. De igual forma, este tipo de restricciones no afecta el comportamiento de las incautaciones hechas por la Policía, lo cual demuestra que no afecta sus incentivos operativos. Es decir, que las acciones de la Policía no están focalizadas o pensadas para hacer efectiva la medida.

Administración Bogotá Humana (2012-2014)¹³

La tabla 2 muestra los resultados¹⁴ de la estimación hecha para evaluar la restricción al porte de armas de fuego sobre homicidios, lesiones personales, hurto a personas e incautaciones de armas de fuego con base en SIEDCO. Se encontró que la implementación de la medida reduce en 20 el número de homicidios mensualmente, aumenta en 510 el número de lesiones personales mensuales y aumenta en 1.138 el número de hurto a personas por mes.

Para evaluar más a fondo estos resultados sobre cada uno de los delitos, se hizo una diferenciación por tipo de arma. En homicidios se encontró que la restricción reduce en 19 el número homicidios mensuales cometidos con arma de fuego y no tiene impacto sobre los homicidios cometidos con otro tipo de armas. Para lesiones personales, se encontró que la restricción reduce en 30 el número de lesiones personales por mes cometidas con arma de fuego, pero se evidencia un aumento de 563 lesiones cometidas con otro tipo de armas. Lo anterior sugiere un posible efecto de sustitución del tipo de arma utilizada, donde al implementar una restricción permanente al porte de armas de fuego se logran reducir las lesiones cometidas con este tipo de arma, pero aumentan las lesiones cometidas con otros tipos. En cuanto al hurto a personas, se encuentra el mismo impacto que en lesiones personales; es decir, se sustituye el uso de armas de fuego, pero los niveles del delito aumentan. Si bien la medida logra reducir en 30 el número de hurtos mensuales cometidos con arma de fuego, hay un aumento de 1.247 en el número de hurtos cometidos con otro tipo de armas. Finalmente, en cuanto a las incautaciones, durante la restricción se evidencia un aumento de 150 incautaciones de armas de fuego por mes.

13. La restricción al porte de armas en la administración de Gustavo Petro se reglamentó en todo el territorio bogotano y sin hacer una priorización de zonas específicas en la ciudad. Esto quiere decir que, aunque con pequeñas excepciones, la medida está vigente para la ciudad en su conjunto. Esta característica de la medida no permite, en principio, tener variación entre unidades geográficas. Por esta razón, es preciso utilizar una metodología de series de tiempo.

14. Todos los resultados encontrados son estadísticamente significativos al 1%. Lo anterior implica que es un resultado confiable y no un resultado obtenido al azar. En la tabla de resultados se establecen tres niveles de significancia (α), 1% representado con ***, 5% representado con ** y 10% representado con *. Un resultado tiene un nivel de significancia más alto a medida que el α sea más pequeño. Si el $\alpha > 10\%$, el resultado no es estadísticamente significativo. Lo anterior aplica de la misma forma para todas las tablas de resultado presentadas en el documento.

Tabla 2. Impacto de una restricción permanente al porte de armas de fuego sobre homicidios, lesiones personales, hurto a personas e incautaciones

	Homicidios	Homicidios con arma de fuego	Homicidios con otro tipo de arma	Lesiones personales	Lesiones personales con arma de fuego	Lesiones personales con otro tipo de arma	Hurto a personas	Hurto a personas con arma de fuego	Hurto a personas con otro tipo de arma	Incautaciones de armas de fuego
Restricción al porte de armas de fuego	-20,11*** (3,847)	-18,53*** (2,214)	-2,769 (2,418)	509,7*** (61,10)	-30,22*** (3,240)	563,3*** (60,59)	1,138*** (95,72)	-29,80*** (9,762)	1,247*** (93,82)	149,9*** (16,67)
Constante	0,983 (1,699)	1,136 (1,286)	-0,398 (1,134)	-8,013 (33,87)	0,790 (1,617)	-11,14 (36,66)	5,623 (30,99)	2,572 (3,638)	1,908 (32,74)	-23,67* (13,61)
Observaciones	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84
R cuadrado	0,278	0,474	0,018	0,477	0,542	0,522	0,680	0,120	0,724	0,464
Errores estándar en paréntesis										
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1										

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

En la tabla 3 se muestran los resultados de la estimación hecha para evaluar el impacto de la restricción al porte de armas de fuego sobre violencia interpersonal utilizando los datos reportados por el INMLCF. Frente a esta, no se encontró impacto de la medida sobre

el número total de casos; no obstante, se reduce en 4 el número de casos de violencia interpersonal por mes cometidos con arma de fuego. En cuanto al número de casos de violencia interpersonal cometidos con otro tipo de armas, no se encontró impacto de la medida.

Tabla 3. Impacto de la restricción al porte de armas de fuego sobre homicidios y violencia interpersonal

	Violencia interpersonal	Violencia interpersonal con arma de fuego	Violencia interpersonal con otro tipo de arma
Restricción al porte de armas de fuego	150,2 (176,7)	-3,571*** (1,116)	176,8 (174,8)
Constante	-78,48 (52,99)	0,215 (0,538)	-77,83 (52,65)
Observaciones	72	72	72
R cuadrado	0,016	0,147	0,022
Errores estándar en paréntesis			
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1			

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por INMLCF (2012-2013).

Para ambas administraciones se evaluó la medida en términos de criminalidad e incautaciones de armas de fuego y se utilizaron los datos delictivos (homicidios, lesiones personales y hurto a personas) y operativos (incautaciones de armas de fuego) reportados por SIEDCO – Policía Nacional entre enero de 2008 y mayo de 2014.

Frente a la restricción al porte de armas permanente se evaluó si la exclusión de algunas vías nacionales aumentaba los niveles de homicidios en las mismas. Al comparar el comportamiento de vías principales con y sin restricción, no parece haber una diferencia significativa entre los niveles de homicidio antes y después de implementadas las restricciones¹⁵.

Una vez se encontraron los impactos de la restricción al porte de armas de fuego sobre los diferentes delitos, se hicieron estimaciones adicionales para determinar si el canal mediante el cual se da dicho impacto es el número de incautaciones de armas de fuego. La tabla 4 muestra los resultados de estas estimaciones. Dado que se está evaluando la restricción al porte de armas de fuego, la variable de interés va a ser el número de incautaciones hechas, específicamente, durante el período en el que se llevó a cabo la restricción (2012-2014), y no las incautaciones hechas en otro período.

Se analizó el impacto de las incautaciones realizadas en un mes sobre los delitos cometidos en el mismo mes. Además, se analizó el impacto de las incautaciones efectuadas en un mes sobre los delitos ocurridos en el

mes siguiente. Esto último se realizó debido a que es posible que la respuesta del delito a las incautaciones de armas de fuego no sea inmediata y, por tanto, no se evidencie en el mismo período.

Se observó que el número de armas incautadas durante el período de la restricción no tiene impacto sobre la mayoría de las conductas analizadas en dicho período. Solamente sobre el hurto a personas y el hurto a personas cometido con otro tipo de armas, el número de casos aumenta en 3,6 y 3,3, respectivamente. Esto puede estar causado por el efecto sustitución, donde al incautar armas de fuego, los hurtos con otro tipo de armas aumentan, generando a su vez un aumento en el número de hurtos total. Además, no se encuentra impacto alguno de las incautaciones del mes anterior sobre la actividad delictiva.

De acuerdo con los resultados encontrados, se evidencia que las incautaciones de armas de fuego no son el canal mediante el cual se dan los impactos de la restricción al porte de armas de fuego sobre la actividad delictiva. Esta situación se debe a los esfuerzos operativos que no se focalizan en los lugares en los que se concentra el homicidio. Al analizar las concentraciones de homicidios e incautaciones (entre 2012 y 2014), resulta claro que en el 73% de los barrios con casos de homicidio hay incautaciones, pero tan solo en el 21% de los barrios donde existen altos niveles de incautaciones, hay altos niveles de concentración de homicidios¹⁶.

15. Véase en el anexo 1 el análisis completo y la metodología utilizada.

16. En el anexo 2 se encuentran los mapas de donde provienen estas estimaciones, tanto para el período de Samuel Moreno y Clara López (2008-2011), como para el período del Gustavo Petro (2012-2016).

Lo anterior quiere decir que los esfuerzos operativos se están dispersando en la ciudad y no hay un énfasis en priorizar aquellas zonas donde hay altas concentraciones de homicidios. Esto implica que la actividad operativa no se ha orientado de forma contundente a implementar la restricción y utilizarla como una herramienta en la lucha contra la criminalidad en Bogotá.

Los resultados de la administración de Gustavo Petro demuestran que la restricción al porte de armas permanente reduce de forma contundente la letalidad, en tanto que los homicidios disminuyen, así como los otros delitos cometidos con arma de fuego. A pesar de esto, el impacto potencial de la medida puede estar limitado por la desconexión entre las incautaciones y los delitos. Es probable que la medida fuese aún más exitosa si

estuviera acompañada de incautaciones de armas de fuego relacionadas con las problemáticas.

Es necesario que las próximas administraciones mantengan la medida de restricción permanente al porte de armas en la ciudad, pues tienen efectos positivos sobre la seguridad y la vida de los bogotanos. No obstante, la labor no se reduce a la expedición del decreto, por lo que es necesario que las autoridades focalicen sus actividades hacia las zonas donde el homicidio es prevalente y se vincule la incautación de armas en este proceso. Asimismo, es de vital importancia continuar con el monitoreo de las modalidades delictivas sin uso de arma de fuego, de tal forma que se les pueda dar una respuesta eficaz tanto de la Policía como de la administración distrital.

Tabla 4. Impacto de las incautaciones sobre homicidio, lesiones personales y hurto a personas

	Homicidios	Homicidios con arma de fuego	Homicidios con otro tipo de arma	Lesiones personales	Lesiones personales con arma de fuego	Lesiones personales con otro tipo de arma	Hurto a personas	Hurto a personas con arma de fuego	Hurto a personas con otro tipo de arma
Incautaciones de armas de fuego hechas durante el período de restricción al porte de armas	-0,0454 (0,0569)	0,0240 (0,0391)	-0,0426 (0,0335)	0,336 (0,899)	-0,0192 (0,0484)	0,197 (0,893)	3,553*** (1,145)	0,123 (0,145)	3,335*** (1,075)
Rezago mensual de las incautaciones de armas de fuego hechas durante el período de restricción al porte de armas	-0,0203 (0,0693)	0,0180 (0,0413)	-0,00832 (0,0358)	-0,275 (1,204)	-0,0351 (0,0502)	-0,233 (1,157)	2,037 (1,360)	0,0428 (0,196)	2,004 (1,227)
Constante	-3,715** (1,781)	-1,497 (1,940)	-0,696 (2,114)	-9,886 (58,66)	6,762* (3,986)	-10,01 (63,27)	-15,44 (49,78)	-5,513 (7,381)	-11,84 (51,13)
Observaciones	83	83	83	83	83	83	83	83	83
R cuadrado	0,538	0,540	0,362	0,522	0,693	0,567	0,788	0,335	0,835
Errores estándar en paréntesis									
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1									

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

Campañas de desarme voluntario

Administración Bogotá Positiva (2008-junio 2011) y Clara López (junio 2011-enero 2012)

Las campañas de desarme han estado presentes en la ciudad desde 1997 (iniciativa del padre Alirio López). Durante la administración de Samuel Moreno y Clara López se lograron recuperar 1.024 armas de fuego (Semana, 2008) y en la actual administración, a diciembre de 2014, se habían entregado 608 (Secretaría de Gobierno, 2013-2014).

En la tabla 5 se presentan los resultados de la estimación hecha para evaluar el impacto de las campañas de desarme sobre la actividad delictiva en las administraciones de Samuel Moreno y Clara López. Se encontró que la campaña de desarme disminuye el número de homicidios diarios en 1,3, el número de homicidios cometidos con otro

tipo de armas en 0,9 y el número de lesiones cometidas con otro tipo de armas en 6,8. Por otro lado, se encontró un aumento de 6,6 casos de hurto a personas y de 5,8 casos de hurtos realizados con otro tipo de armas.

Si bien se observaron impactos positivos de la campaña sobre ciertos delitos, estos resultados se dan únicamente durante los días en que se lleva a cabo la campaña de desarme. Cuando se observa el impacto que esta tiene sobre los delitos una semana después, no se encuentra impacto alguno.

Lo anterior sugiere que este tipo de actividades funcionan para la reducción de ciertos delitos durante los días de su implementación. Sin embargo, no se les puede atribuir un impacto de largo plazo significativo sobre la actividad delictiva. Este resultado demuestra que hay algo en las campañas que reduce los niveles de homicidio; por ejemplo, mayor presencia institucional en esos días, pero al no ser constante el efecto se diluye rápidamente. Además, la reducción es sumamente pequeña, en términos de magnitud en el caso de los homicidios equivaldría a menos del 3% de los homicidios anuales.

Tabla 5. Impacto de las campañas de desarme sobre homicidios, lesiones personales y hurto a personas

	Homicidios	Homicidios con arma de fuego	Homicidios con otro tipo de arma	Lesiones personales	Lesiones personales con arma de fuego	Lesiones personales con otro tipo de arma	Hurto a personas	Hurto a personas con arma de fuego	Hurto a personas con otro tipo de arma
Campaña de desarme	-1,267***	-0,395	-0,872***	-7,146	-0,290	-6,856*	6,598**	0,742	5,856**
	(0,384)	(0,352)	(0,324)	(4,380)	(0,471)	(4,132)	(2,856)	(1,065)	(2,279)
Campaña de desarme (impacto una semana después)	0,201	-0,0899	0,291	5,744	0,280	5,464	1,563	0,0806	1,482
	(0,334)	(0,287)	(0,295)	(4,719)	(0,433)	(4,424)	(2,216)	(0,832)	(1,670)
Constante	6,993***	3,468***	3,525***	44,32***	3,380***	40,94***	28,93***	3,654***	25,28***
	(0,344)	(0,239)	(0,194)	(1,714)	(0,238)	(1,652)	(1,251)	(0,366)	(1,082)
Observaciones	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454	1.454
R cuadrado	0,335	0,119	0,351	0,414	0,100	0,398	0,309	0,303	0,233
Errores estándar en paréntesis									
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1									

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

Administración Bogotá Humana

Durante la administración de Gustavo Petro también se realizaron varias campañas de desarme en diferentes localidades. En la tabla 6 se muestran los resultados de la es-

timación hecha para evaluar el efecto de las campañas de desarme sobre la actividad delictiva. Se encontró que estas no tienen efecto alguno sobre los delitos exceptuando el número de hurtos a personas y el número de hurtos a personas cometidos con otros tipos de armas, donde aumentaron 17,29 y 15,38, respectivamente.

Tabla 6. Efecto de las campañas de desarme sobre homicidios, lesiones personales, hurto a personas

	Homicidios	Homicidios con arma de fuego	Homicidios con otro tipo de arma	Lesiones personales	Lesiones personales con arma de fuego	Lesiones personales con otro tipo de arma	Hurto a personas	Hurto a personas con arma de fuego	Hurto a personas con otro tipo de arma
Campaña de desarme	0,0320 (0,522)	-0,00398 (0,426)	0,0360 (0,289)	-4,741 (3,782)	0,367 (0,435)	-5,108 (3,662)	17,29** (6,774)	1,914 (1,500)	15,38*** (5,935)
Campaña de desarme (efecto una semana después)	0,281 (0,271)	0,0715 (0,204)	0,209 (0,170)	-9,273*** (1,564)	-0,0474 (0,207)	-9,225*** (1,531)	6,345** (2,542)	-1,160** (0,453)	7,505*** (2,313)
Constante	6,098*** (0,307)	2,776*** (0,218)	3,322*** (0,216)	67,22*** (3,533)	2,788*** (0,252)	64,44*** (3,400)	47,91*** (2,031)	4,075*** (0,369)	43,84*** (1,898)
Observaciones	1.096	1.096	1.096	1.096	1.096	1.096	1.096	1.096	1.096
R cuadrado	0,297	0,088	0,333	0,379	0,090	0,372	0,358	0,271	0,322
Errores estándar en paréntesis									
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1									

Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

Adicional al ejercicio anterior, se quiso evaluar el efecto de las campañas de desarme una semana después de ser implementadas, para saber si el efecto que tiene durante los días de campaña se mantiene en el tiempo. Se encontró que el impacto de las campañas sobre los delitos no es significativo. Si bien el número de hurto a personas y el número de hurto a personas con otro tipo de armas aumenta (6,3 y 7,5 hurtos mensuales, respectivamente), se evidencia que el número de hurto a personas cometido con arma de fuego disminuye en 1,16 hurtos por mes. Con respecto a los otros delitos, se observa que las lesiones personales y las lesiones personales cometidas con otro tipo de armas disminuyen en 9,27 y 9,22 una semana después de las campañas de desarme. Dado que en

las campañas no solo se recogen armas de fuego, sino también cualquier tipo de armas, es probable que esta disminución sea causada por esto.

Los resultados de las campañas de desarme muestran poca consistencia y efectos de tamaño moderado. No es claro el vínculo entre las campañas y el uso de armas de fuego; estas no parecen ser medidas eficientes en la reducción de la violencia y de los delitos con arma de fuego en la ciudad. Puede ser útil mantener los canales de recepción de armas de fuego (como el "123"), pero no parece tener sentido hacer estas campañas esporádicas para fortalecer el desarme voluntario, desde la perspectiva de la reducción de delitos en la ciudad.

DEBATE POLÍTICO Y LEGITIMIDAD DE LA MEDIDA

Las secciones anteriores muestran diferentes resultados de impacto para los dos períodos evaluados. Ahora, es relevante analizar el éxito o fracaso político para las autoridades que han diseñado e implementado las medidas. Con este fin se realizaron dos ejercicios orientados a analizar el debate político en los medios de comunicación y la legitimidad de los actores responsables de implementar la medida, ante la ciudadanía.

Debate político en medios de comunicación

Para analizar el debate político se tuvo en cuenta la forma en que los medios de comunicación han tratado el tema. Pues según Barata (2003), los medios forman parte de la construcción simbólica sobre el mundo; no solo son mensajeros de información (por lo tanto son neutrales), sino que también ponen énfasis en algunas situaciones que generan mayor impacto. Por tanto, no se puede descartar una influencia de los medios en la consolidación de las políticas; en este caso concreto, de la decisión de las administraciones distritales por restringir el porte de armas.

Desde hace varios años el debate sobre el porte de armas se ha centrado en la discusión sobre si las alcaldías, como primera autoridad de policía en sus municipios, deberían tener la potestad de restringir el porte de armas de fuego y no las Fuerzas Militares, como ha venido ocurriendo. Uno de los principales argumentos de las administraciones distritales en Bogotá, es que “las armas no generan seguridad, esta debe ser proporcionada por el Estado” (Petro, López, Navarro, Moreno y otros, citados por *El Espectador*, *El Tiempo*, *Revista Semana*, 2008-2014).

Para analizar el debate político sobre la restricción de armas en Bogotá, se realizó una revisión sistemática de artículos en medios de comunicación¹⁷ durante el período de las administraciones.

17. Durante el mes de febrero de 2015, la FIP realizó una búsqueda de artículos que tuvieran relación con la restricción al porte de armas de fuego y con campañas de desarme efectuadas en Bogotá. Cabe anotar que también se revisaron artículos nacionales y locales que contemplaran las reformas normativas relacionadas con el tema. Esta revisión se hizo en los periódicos *El Espectador* y *El Tiempo*; la *Revista Semana* y la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En el estudio de prefactibilidad se sugirió revisar el *Semanario La Voz*, sin embargo no se encontró ninguna noticia relacionada con el tema y, por ello, se incluyó en el análisis la *Revista Semana*.

En términos generales, se encontró que:

Los actores que predominan en los artículos de prensa consultados se centran en la administración distrital, expertos en seguridad ciudadana y políticos que han liderado alguna iniciativa de proyecto de ley. Las acciones predominantes corresponden a la exposición de indicadores sobre reducción de delitos, en especial de homicidio. Estas reducciones son atribuidas tanto a las restricciones temporales como a las permanentes de las dos administraciones y a las campañas de desarme (estas tienen un énfasis en la administración de Samuel Moreno).

En gran medida, los artículos son escritos de manera sencilla y básicamente se concentran en dar cifras de reducción de delitos, operatividad de policía, resultados de las campañas de desarme e información sobre restricciones y campañas de desarme voluntario. Parte de los artículos encontrados registran noticias de algún homicidio o hecho que impacta a los lectores, con el fin de legitimar la medida.

La mayor parte de los artículos se basa en cifras pero no cuestionan su producción ni la información detrás de ellas. Es decir, se reproducen los discursos y argumentos de los políticos, funcionarios de la Policía, de la administración y de expertos. Pocos artículos, en especial las columnas de opinión, cuestionan o generan inquietudes en relación con la medida. En escasos artículos consultados se evidencia la opinión de personas afectadas o beneficiadas por las medidas.

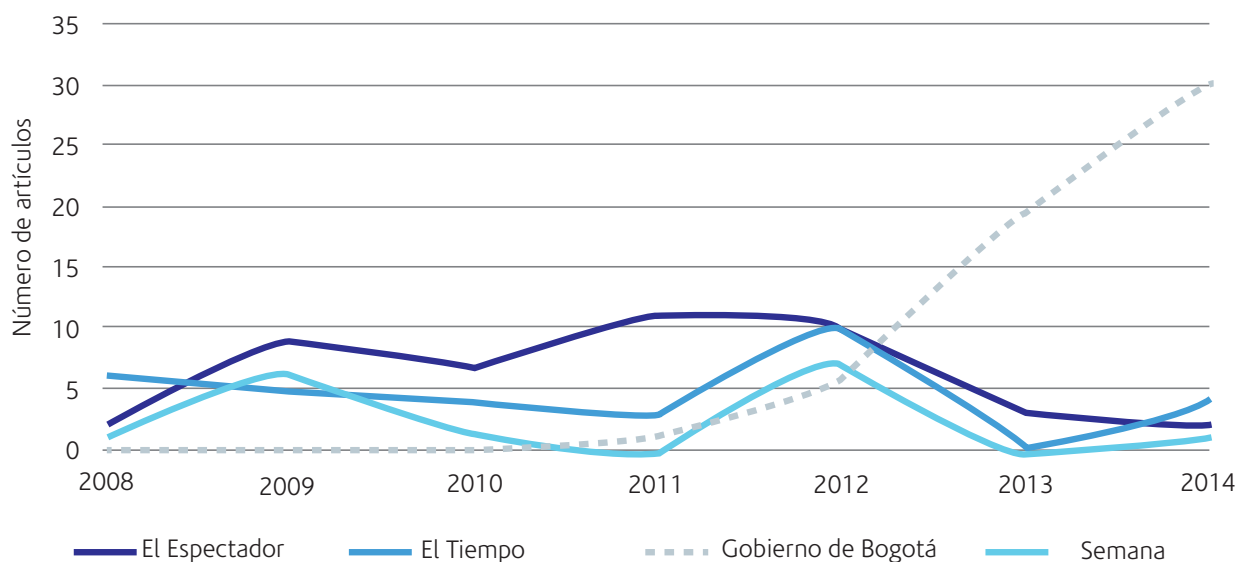
En el período analizado se encontraron artículos en los ámbitos nacional y local. Las noticias relacionadas con lo nacional corresponden a debates sobre proyectos de ley por parte del Gobierno o iniciativas de

gobernadores y alcaldes para restringir el uso de armas de fuego y para que la potestad de decidir las restricciones sea su responsabilidad (véase anexo 4). En el nivel local, las noticias giran en torno a los resultados de reducción de delitos, en especial de homicidios, que legitiman la continuidad de las medidas de restricción y desarme. Además, se percibe un discurso fuerte en contra del porte de armas, en el sentido de que estas deben ser monopolio del Estado y solo en casos excepcionales, según la Constitución Política, los civiles deberían portarlas.

En el gráfico 5 se observa que durante la administración de Samuel Moreno y Clara López existió mayor debate en los medios, donde se promovió el desarme voluntario a cambio de bonos de comida y se evidenció mayor presión por parte de la Secretaría de Gobierno para lograr permisos de la brigada XIII del Ejército para restringir el porte de armas en la ciudad. En esa administración se abrieron debates a escala nacional y se percibió apoyo del Gobierno Nacional a estas iniciativas.

Asimismo, se hizo énfasis en la reducción de los delitos gracias a las restricciones temporales; sin embargo, dichos argumentos se basaron en comparar numéricamente los datos en unidades de tiempo pequeñas como fines de semana. No se percibió un análisis sobre el impacto de las medidas temporales en la reducción de los delitos, en especial del homicidio. Llama la atención que las cifras expuestas por los medios de comunicación no coinciden con los datos oficiales: “Este año las autoridades (...) han incautado (...) 1.870 armas de fuego y 45.418 armas blancas” (*El Espectador*, 2009b). “Hasta el pasado 12 de octubre, la Policía Metropolitana de Bogotá había incautado 3.446 armas de

Gráfico 5. Artículos relacionados con tenencia y porte de armas (2008-2014)¹⁸



Fuente: Elaboración propia de la FIP a partir de los artículos recolectados y sistematizados (2008-2014).

fuego, y en las campañas de entrega voluntaria se han recibido 6.729 armas de fuego, 130.000 blancas, 676 artefactos explosivos, 99.011 cartuchos de munición” (*El Espectador*, 2009c). Frente a los datos de SIEDCO, la primera noticia (correspondiente al mes de junio) reporta 249 armas menos y la de octubre 38 armas menos de lo reportado en los medios.

El momento de repunte del debate se encuentra entre diciembre de 2009 y abril de 2012. En diciembre de 2009 se aprueba el mes sin armas en todo el país y se establece la campaña “No a las armas, sí a la vida”:

“Los gobernadores manifiestan que el porte, la tenencia y el uso de armas pequeñas y ligeras juegan un rol definitivo en la vulneración y reducción de la seguridad humana, en la violación de los derechos humanos y, en contextos de confrontación interna, en infracciones

al Derecho Internacional Humanitario”. “Las armas y sus municiones han generado y potenciado diferentes formas delincuenciales, y tienden a perpetuar las situaciones de conflicto. La disponibilidad de armas destruye el tejido social y desestimula las transacciones por consenso” (*El Tiempo*, 2009).

Durante el 2011 y comienzos de 2012 se da la clave del debate político en términos de iniciativas legislativas centradas en dar poder a los alcaldes para decidir la restricción de armas en las ciudades y en propuestas de mayor control y requisitos para acceder a salvoconductos, determinar una autoridad que realice seguimiento a las personas con salvoconductos y a las armas entregadas por la población. En general, los partidos

18. El total de artículos encontrados y analizados en el período 2008-2014 fueron 127 (véase anexo 4).

políticos consultados por los medios están de acuerdo con las medidas de restricción y cuestionan el hecho de que esta decisión esté en cabeza de las Fuerzas Militares. Coinciden en que esta decisión debe ser de las alcaldías o gobernaciones, pues son la primera autoridad de policía. El Gobierno Nacional propone que la decisión sea colectiva; para tal efecto, los Consejos de Seguridad pueden ser el escenario idóneo. Algunos sectores políticos consideran que la restricción no es una prioridad, pues, según ellos, la mayoría de los delitos se cometen con armas de fuego ilegales.

A principios de 2012, la Alcaldía de Gustavo Petro lanzó un discurso firme sobre la restricción permanente y la promoción de una ciudad sin armas. Sin embargo, se percibió un declive del debate en los años posteriores. Después de lograr la restricción permanente no se percibe incidencia de la Alcaldía por los temas pedagógicos y de desarme¹⁹. La iniciativa de partidos políticos, del Gobierno Nacional y de la misma administración frente a la autoridad competente para restringir el porte y demás medidas de control y disminución de tenencia de armas de fuego por parte de civiles, desaparece de los medios consultados. Pareciera que la permanencia de la restricción disminuyó el interés de debatir el impacto de la medida en la reducción de delitos y legislar sobre la restricción al porte de armas por la población civil.

19. En la página web de la Alcaldía se registran desde finales de 2012 las campañas de desarme por localidades, al igual que en 2014. Los otros medios consultados disminuyen el debate frente al porte de armas.

Calificación de las medidas y las autoridades locales

A pesar de que las medidas de restricción al porte de armas de fuego en la ciudad y las campañas de desarme voluntario tuvieron eco en los medios de comunicación consultados, no se percibió cuál era la reacción de la ciudadanía frente a la política, ni la legitimidad que daba a las autoridades implicadas. Por ello, siguiendo con la dimensión política propuesta por McConnell y partiendo de la base de que los programas ejecutados por los gobiernos tienen algún tipo de impacto sobre su legitimidad, esta evaluación pretendió dar respuesta a dos preguntas específicas: i) ¿qué aprobación recibe la restricción al porte de armas? y ii) ¿cuál ha sido el impacto de la restricción al porte de armas sobre la legitimidad de los actores involucrados (alcalde, Policía, Ejército)?

Con base en los datos de la Encuesta de Percepción y Victimización de la CCB (2012-2014) se estimaron los determinantes de la calificación de las dos medidas (desarme y restricción al porte de armas de fuego) y el impacto de dicha calificación sobre los actores involucrados en su implementación (Alcaldía Mayor de Bogotá, Ejército Nacional y Policía Nacional).

La calificación sobre las campañas de desarme realizadas durante la administración de Gustavo Petro no se relaciona con ninguna de las variables asociadas con la seguridad

de las personas encuestadas²⁰. Tampoco resultó evidente alguna relación entre la calificación de las campañas y de los actores relacionados con su implementación.

Por su parte, la calificación sobre la restricción permanente de la administración actual demostró estar relacionada negativamente con la tenencia de armas de fuego en el hogar. Es decir, los encuestados que en su hogar tienen armas de fuego son menos propensos a estar de acuerdo con la medida; no obstante, a medida que transcurre la restricción, hay mayor probabilidad de aceptar la medida por parte de estas personas.

Respecto a la relación entre la calificación de la restricción y los actores que la implementan, se observó que los tres actores se benefician políticamente de la restricción; es decir, que aquellas personas que califican de

manera positiva la medida, también califican positivamente a los actores. No obstante, la relación entre la calificación de la Alcaldía y la calificación de la medida se debilita en el último año.

Los resultados de esta sección muestran que las medidas en torno al porte de armas, en el período analizado, contaron con legitimidad política tanto de los medios de comunicación como de la ciudadanía. No obstante, a partir de la restricción permanente se olvidó el debate sobre el porte de armas y disminuyó su relevancia política. Esto último demuestra que el éxito en la permanencia de la restricción al porte de armas de fuego ha sido, a su vez, un fracaso en términos políticos, en tanto que desaparecieron de la esfera pública los esfuerzos para hacer cambios en las políticas relacionadas con las armas de fuego en Bogotá y en Colombia.

20. Se analizaron las siguientes variables: victimización directa, victimización directa con arma de fuego, victimización indirecta, víctima de agresión y tenencia de armas de fuego en el hogar.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados generales en Bogotá muestran una reducción en el uso de armas de fuego en los cuatro delitos analizados (a pesar del aumento en homicidio en 2014). La evaluación de las restricciones al porte de armas de fuego concluye que en las administraciones de Samuel Moreno y Clara López no hubo impacto significativo en los delitos analizados, mientras que en la administración de Gustavo Petro se encontraron diversos impactos.

Los impactos más representativos de la restricción permanente de la administración de Gustavo Petro se traducen en reducciones de los delitos cometidos con armas de fuego. No se evidenció impacto de la restricción en los homicidios cometidos con otros mecanismos. En el caso de lesiones personales y hurtos a personas, la disminución de armas de fuego estuvo acompañada del aumento en el uso de otros mecanismos para cometer estos delitos.

Si bien las lesiones personales, la violencia interpersonal y el hurto a personas registran

un aumento en los últimos años, se evidencia una sustitución de las armas de fuego por otro tipo de armas o la ausencia de estas en la comisión de los delitos. Ello implica una menor letalidad y mayor preservación de la vida de los bogotanos. Esto no significa que los niveles de violencia no sean preocupantes, pero sí sugiere que los argumentos para diseñar políticas encaminadas a su reducción tengan bases diferentes.

Es importante que las siguientes administraciones de la ciudad propendan por mantener una restricción permanente al porte de armas. Este tipo de restricciones muestran disminuciones en los homicidios y el uso de armas de fuego en la comisión de otros delitos.

A pesar de que el número de incautaciones aumentó durante la restricción permanente en la administración de Gustavo Petro, se observó que estas no son el canal mediante el cual se reducen los delitos, pues las incautaciones no se concentran exclusivamente en

los lugares donde se presenta el homicidio. Ello implica la necesidad de aplicar y monitorear permanentemente, la metodología del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), pues en la medida que se focalicen las problemáticas, se logran diseñar actividades y concentrar esfuerzos en aquellas zonas de mayor ocurrencia. Si se comprenden las características de los delitos cometidos con armas de fuego, se podrá ejercer un mayor control de la policía, apoyada en la restricción y no solo generar acciones dispersas, como se ha expuesto en esta evaluación.

Por tanto, resulta importante poner de manifiesto que la restricción al porte de armas no es una solución mágica ni milagrosa. Es necesario que vaya acompañada de un trabajo articulado con la Policía Metropolitana de Bogotá, orientado a focalizar las incautaciones de armas en los entornos con mayor riesgo de homicidio. A su vez, la medida se debe acompañar de un trabajo fuerte dirigido a controlar la violencia con otros mecanismos, así como los hurtos sin uso de armas de fuego.

En relación con las campañas de desarme, se encontró una reducción en homicidios y lesiones personales cometidos con otros mecanismos en los días de campaña. No obstante, la medida no tiene ningún impacto a mediano o largo plazo. Aunque las campañas de sensibilización y educación para la vida pueden tener un valor simbólico para quienes participan en ellas, estas deben estar relacionadas con el diagnóstico de las problemáticas de la ciudad y responder a una metodología acorde. Como se ha visto, en la violencia interpersonal no predomina el uso de armas de fuego; por tanto, sería interesante reorientar este tipo de actividades

más hacia la prevención de la violencia no letal que frente a la violencia homicida.

La FIP recomienda mantener la medida de restricción al porte de armas de fuego de manera permanente; sin embargo, se sugiere reorientar los controles policiales relacionados con la medida, dado que pueden disuadir el porte y disminuir el número de armas disponibles en la ciudad. Estos deben hacerse de manera focalizada y permanente en aquellas zonas donde los delitos y el uso de armas de fuego han sido persistentes en el tiempo.

Es importante analizar y discriminar si los delitos contra la vida cometidos con armas de fuego son resultado de eventos criminales o de problemas interpersonales. Según varios estudios, la mayor parte de los hechos que involucran armas de fuego corresponden a violencia instrumental y en menor medida se deben a violencia impulsiva. Sin embargo, esta evaluación demostró que sin evidencia es difícil comprender quién(es), en qué contextos y qué móviles están detrás del uso de armas de fuego. Si esto no es claro, las políticas, programas o medidas que implemente la administración distrital no lograrán ser diferenciadas y focalizadas.

La FIP sugiere retomar los debates a escala nacional sobre la potestad de restricción de armas de fuego. El debate político ha argumentado en los últimos años la necesidad de restringir el porte de armas a civiles, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución Política. También se sugiere seguir adelante con el debate sobre la autoridad responsable de restringir el porte de armas en espacios públicos. En línea con varias posiciones, incluso del Gobierno Nacional, en que la decisión sea colectiva y se dé en

escenarios como los Consejos de Seguridad, liderados por las alcaldías y no continúe en cabeza de las Fuerza Militares. En esta revisión normativa debe existir claridad sobre la autoridad que recibe y destruye las armas entregadas por la ciudadanía y el seguimiento a las armas con salvoconducto (muchas de estas están con permisos caducados y no es posible determinar en qué estado y en manos de quién se encuentran).

En definitiva, la restricción de armas de fuego, que se ha implementado de manera permanente, es exitosa en los términos estable-

cidos por McConnell, pues “cumple con los objetivos propuestos, no genera críticas importantes y recibe un apoyo prácticamente universal” (McConnell, 2010a, pág. 351). Sin embargo, esta debe formar parte integral de una política más amplia de seguridad ciudadana (por ejemplo, control del mercado ilegal de armas y control de lugares donde se concentran los delitos con armas de fuego) y debe ser medible en términos más complejos que el simple aumento o disminución del delito, de tal forma que se pueda monitorear su implementación y se logre la sostenibilidad de sus resultados en el tiempo.

Anexos

Anexo 1. Evaluación del homicidio en vías nacionales y vías principales

Para evaluar el comportamiento de los homicidios en las vías nacionales, donde no hay restricción al porte de armas, se comparó el comportamiento del delito en estas vías con el comportamiento del delito en vías similares donde hay restricción al porte de armas de fuego (vías principales que no fueran de entrada a Bogotá).

En particular, se utilizaron dos métodos de evaluación distintos. El primero, toma los homicidios en Bogotá y observa la distancia entre las vías analizadas y el lugar donde

ocurre cada hecho. Si el homicidio ocurre más cerca de una vía nacional se asigna la ocurrencia a esta vía, en el caso contrario se asigna su ocurrencia a una vía principal. El segundo ejercicio asigna cada homicidio a cada una de las vías únicamente si este ocurre a menos de 200 metros de la vía²¹.

En las tablas 1A y 2A se presentan los resultados de cada ejercicio. En cada caso, el procedimiento econométrico calcula la probabilidad de que haya un homicidio en una vía donde no aplica la restricción (nacionales) después de 2012. Como se puede observar, la probabilidad de ocurrencia del homicidio en vías donde no aplica la restricción no se ve afectada después de 2012; esto quiere decir que es igual de probable que haya un homicidio en una vía nacional antes y después de decretada la medida.

Tabla 1A. Probabilidad de ocurrencia del homicidio en vías nacionales (asignación del homicidio a la vía más cercana)

	Probabilidad que el homicidio ocurra en vía nacional	Probabilidad que el homicidio con arma de fuego ocurra en vía nacional	Probabilidad que el homicidio con otro tipo de arma ocurra en vía nacional
Restricción	0,0569 (0,0488)	0,0456 (0,0626)	0,0783 (0,0785)
Constante	-0,411*** (0,0935)	-0,327*** (0,124)	-0,537*** (0,146)
Observaciones	7.706	4.765	2.941
Errores estándar en paréntesis			
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1			

Fuente: Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

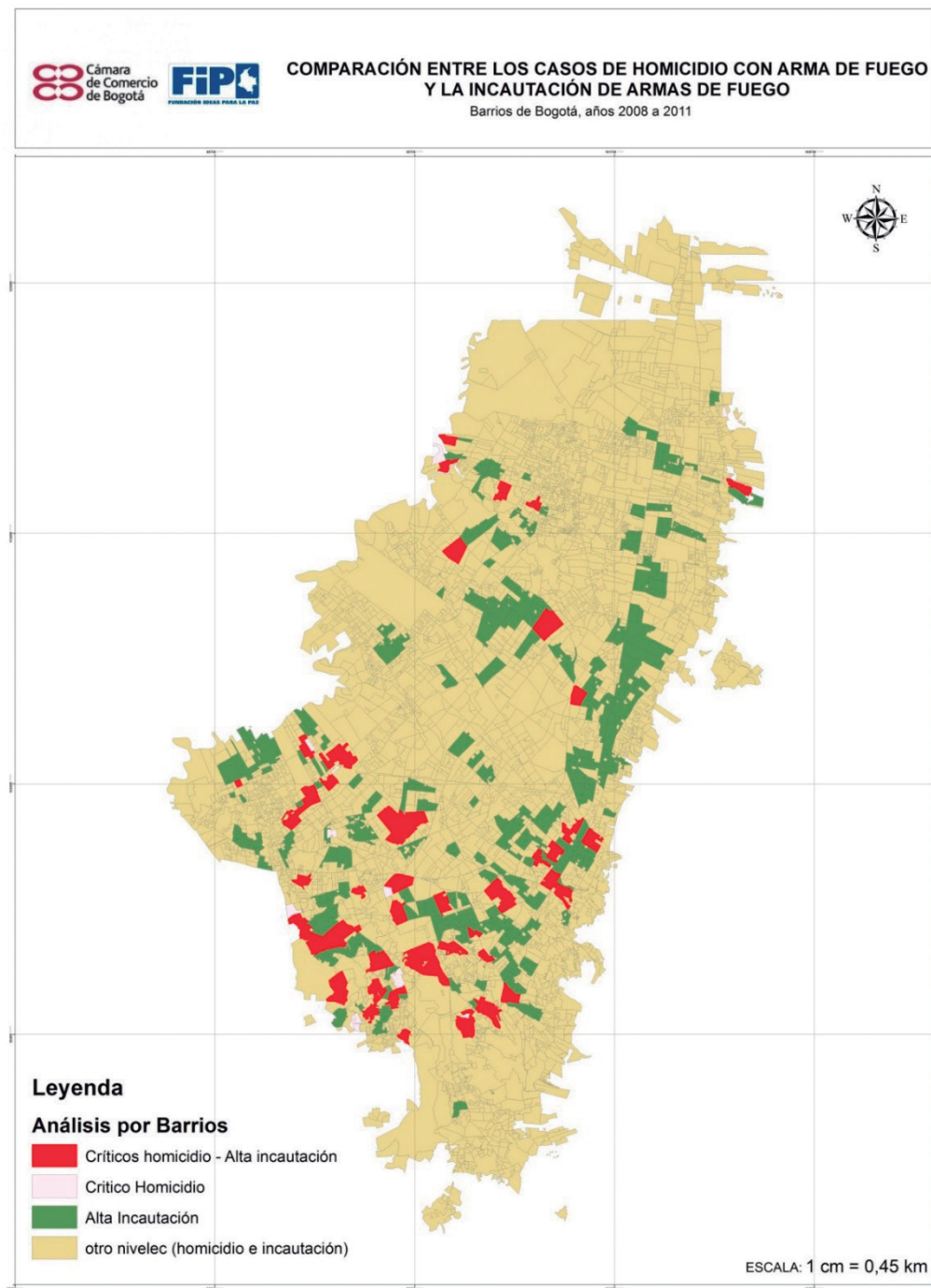
21. También se hizo un ejercicio con los homicidios que estaban a menos de 500 metros de las vías y los resultados se mantienen.

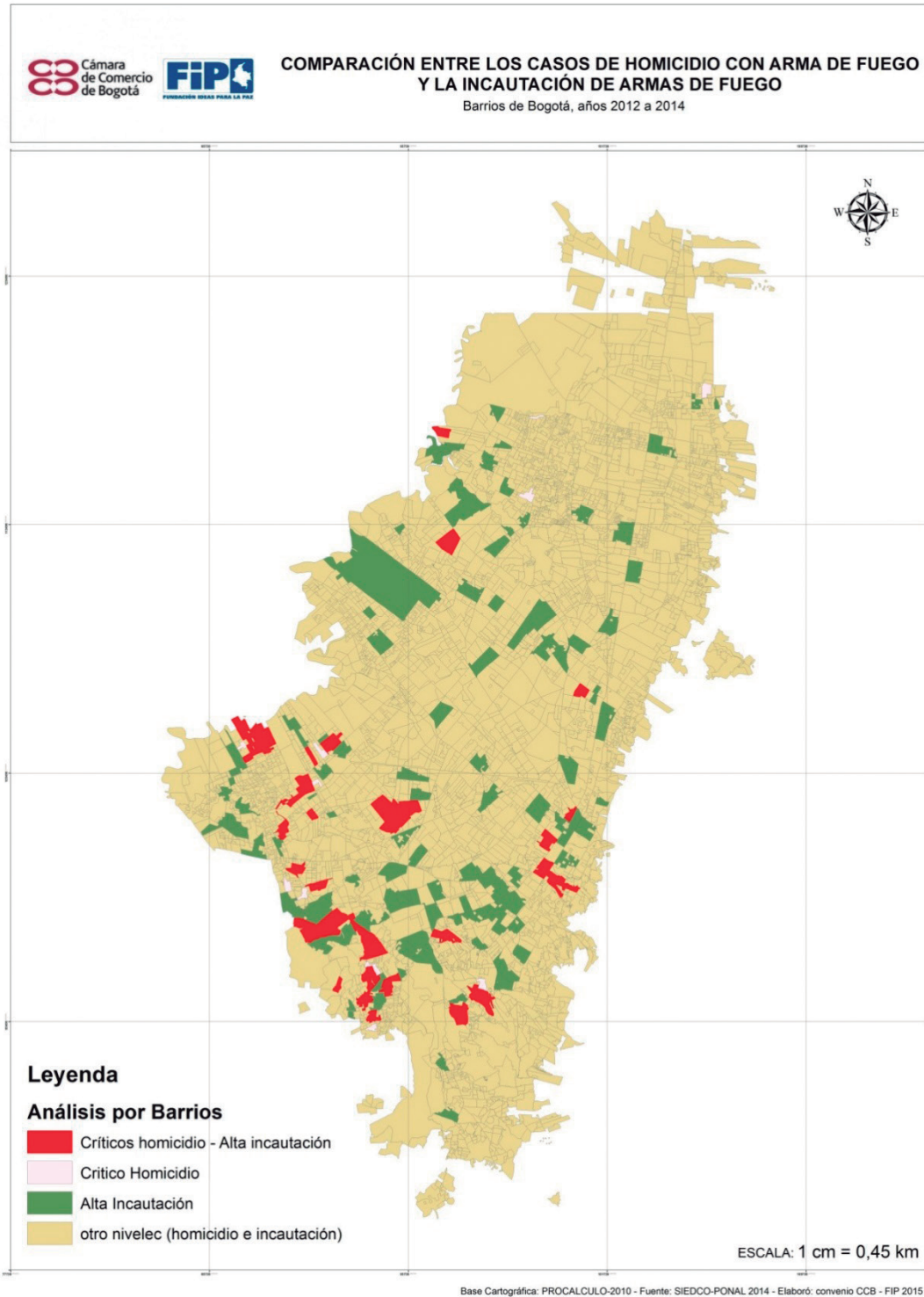
Tabla 2A. Probabilidad de ocurrencia del homicidio en vías nacionales (asignación del homicidio a la vía si este ocurre a menos de 200 metros)

	Probabilidad que el homicidio ocurra en vía nacional	Probabilidad que el homicidio con arma de fuego ocurra en vía nacional	Probabilidad que el homicidio con otro tipo de arma ocurra en vía nacional
Restricción	0,0799 (0,105)	-0,0160 (0,155)	0,157 (0,149)
Constante	-0,515** (0,203)	-0,310 (0,309)	-0,752*** (0,276)
Observaciones	1.883	1.033	850
Errores estándar en paréntesis			
***p < 0,01, **p < 0,05, *p < 0,1			

Fuente: Fuente: Cálculos realizados por la FIP con base en los datos de delitos e incautaciones reportados por SIEDCO (2012-2014).

Anexo 2. Mapas de concentración de incautaciones de armas de fuego frente a homicidios por barrio





Referencias

- Aguirre, K. y Restrepo, J. (2006). El control de las armas de fuego. Múltiples estrategias, pero no un plan integral. *Revista Criminalidad. Policía Nacional*, 49, 358-366. Recuperado el 1º de septiembre de 2014, de http://www.policia.gov.co/porta/page/porta/HOME/publicaciones/revista_criminalidad/49.
- Aguirre, K. y Restrepo, J. (2010). El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia. Pertinencia, estado y desafíos. *Revista de Criminología*, 52 (1), 265-284.
- Barata, F. (2003). Los mass media y la información criminal: el “caso King” y las perversiones mediáticas. *Quaderns del CAC* (17), 49-55. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=860757>.
- Briceño-León, R. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologías* (8), 34-51. Recuperado el 30 de enero de 2015, de <http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5792/3399>.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2014). *Encuesta de Percepción y Victimización*.
- El Espectador* (12 de mayo de 2009a). Samuel Moreno pide agilizar reglamentación de porte de armas. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo140483-samuel-moreno-pide-agilizar-reglamentacion-de-porte-de-armas>.
- El Espectador* (30 de junio de 2009b). Policía de Bogotá se ha incautado de más de 47 mil armas en 2009. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo148274-policia-de-bogota-se-ha-incautado-de-mas-de-47-mil-armas-2009>.
- El Espectador* (20 de octubre de 2009c). Más de 239 mil armas han sido incautadas este año. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo167723-mas-de-239-mil-armas-han-sido-incautadas-ano>.

- El Espectador* (1º de abril de 2011). Prohibido el porte de armas entre el viernes y el lunes. Recuperado el 3 de febrero de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/prohibido-el-porte-de-armas-entre-el-viernes-y-el-lunes-articulo-260413>.
- El Espectador* (3 de mayo de 2013). Ejército amplió restricción de armas en Bogotá. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/ejercito-amplio-restriccion-al-porte-de-armas-de-fuego-articulo-419861>.
- El Tiempo* (19 de noviembre de 2009). Aprueban el mes sin armas en todo el país. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3722804>.
- El Tiempo* (30 de noviembre de 2010). A partir de hoy, prohibido porte de armas en Bogotá. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8486140>.
- El Tiempo* (17 de mayo de 2014). Uno de cada 300 colombianos tiene un arma ilegal. Recuperado el 3 de febrero de 2015, de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/informe-sobre-porte-de-armas-en-colombia/14002417>.
- Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio (2001). *Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia*. Recuperado el 10 de marzo de 2015, de Universidad de los Andes, Facultad de Economía: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Violencia%20homicida%20en%20Bogota.pdf>.
- McConnell, A. (2010a). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy* (30), 345-362.
- McConnell, A. (2010b). *Understanding policy success: Rethinking Public Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Otamendi, A. (2011). Las armas de fuego en América Latina: tiempo de balance. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (10), 7-13. Recuperado el 29 de enero de 2015, de http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.flacsoandes.edu.ec%2Fbitstream%2F10469%2F3438%2F3%2FRFLACSO-U10.pdf&ei=7qgMVbG1H9XhoAS2s4GwCg&usg=AFQjCNE4E_U2zxgb-5pOzb4SYuKwLa5M_Ew&bvm=bv.89060397.

PNUD (2007). *Armas de fuego y violencia*. El Salvador. Recuperado el 29 de enero de 2015, de http://www.pnud.org/sv/2007/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=205&Itemid=56.

Reyes, C. R. (2011). *La amenaza de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos. Análisis preliminar del caso colombiano*. Bogotá: Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas - ODA, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado el 19 de febrero de 2015, de http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/DOC4585_000.pdf.

Semana (18 de diciembre de 2008). Un mercado a cambio de un revólver. Recuperado el 3 de febrero de 2015, de <http://www.semana.com/nacion/seguridad/articulo/un-mercado-cambio-revolver/98374-3>.

Semana (3 de julio de 2009). Prohíben portar armas en Bogotá una semana al mes. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de <http://www.semana.com/buscador?query=prohiben%20portar%20armas%20bogota%20semana%20mes>.

Semana (3 de enero de 2012). Prohibición del porte de armas solo sería en lugares públicos. Recuperado el 3 de febrero de 2015, de <http://www.semana.com/politica/articulo/prohibicion-del-porte-armas-solo-seria-lugares-publicos/251462-3>.

Observatorio

de seguridad en Bogotá

Mayores informes:

Cámara de Comercio de Bogotá

www.ccb.org.co

www.ccb.org.co/seguridad

Línea de Respuesta Inmediata

3830330

Vicepresidencia de Gobernanza

Dirección de Seguridad Ciudadana

Tel.: 594 1000, Ext. 2737

