

SEGURIDAD EN LAS CIUDADES CAPITALES: UNA OPORTUNIDAD EN LA AGENDA DE LOS PLANES DE DESARROLLO



COLECCIÓN DE APOYO A LAS CIUDADES CAPITALES:
ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS

ISBN VOLUMEN 978-958-52320-9-9
ISBN OBRA COMPLETA 978-958-52320-3-7

EQUIPO EJECUTIVO

CONSEJO DIRECTIVO

Norman Maurice Armitage C.

Presidente Asocapitales
Alcalde Santiago de Cali

Rodrigo Armando Lara S.

Vicepresidente Asocapitales
Alcalde Neiva

Wilmar Orlando Barbosa R.

Secretario
Alcalde Villavicencio

Alejandro Char C.

Alcalde Barranquilla

Enrique Peñalosa L.

Alcalde Bogotá D.C

Pedrito Tomas Pereira C.

Alcalde Cartagena (E)

Federico Andrés Gutiérrez Z.

Alcalde Medellín

Marcos Daniel Pineda G.

Alcalde Montería

Juan Pablo Gallo M.

Alcalde Pereira

Pedro Vicente Obando O.

Alcalde San Juan de Pasto

Pablo Emilio Cepeda N.

Alcalde Tunja

Luz María Zapata Zapata

Directora Ejecutiva Asocapitales

INVESTIGADORES

Everaldo Lamprea Montealegre
Juan Sebastian Álvarez Ríos
Álvaro Andrés Gómez Rosas
Sergio Pérez

DISEÑADORES

David Stiven Colmenares Cifuentes
Jaime Enrique Rodríguez Castellanos
Sebastian Ulloa Luengas

CORRECTOR DE ESTILO

Nicolás Aguilar Forero

EQUIPO TÉCNICO

SEGURIDAD EN LAS CIUDADES CAPITALES: UNA OPORTUNIDAD EN LA AGENDA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

La formulación de los Planes de Seguridad Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y la situación carcelaria en las ciudades capitales son dos temas estrechamente conectados. Estas dos temáticas se relacionan en la medida en que los problemas de diseño e implementación de los PISCC representan una variable que, entre muchas otras, contribuye a la crisis carcelaria. Esto debido a que los PISCC son la herramienta mediante la cual los municipios articulan su política de seguridad y convivencia con las políticas del Gobierno nacional y, a la vez, sirven para definir las prioridades para combatir la criminalidad en los territorios de las ciudades.

En ese sentido, en la medida en que los PISCC no estén bien contruidos y no tengan objetivos alcanzables, la administración pública no tendrá herramientas efectivas para combatir la criminalidad. De ese modo, los problemas en la construcción e implementación de las políticas de seguridad y convivencia en los municipios son un factor que agrava la situación de crisis del sistema carcelario, crisis de la cual las entidades territoriales son parcialmente responsables. Lo anterior se debe a que la Ley 65 de 1993 estableció que las entidades territoriales están a cargo de las personas sindicadas con medida de aseguramiento intramural.

A lo anterior se suman diversos factores externos a las administraciones locales. Entre ellos, la tendencia creciente de dictar medidas de aseguramiento intramural, incluso cuando estas no son necesarias. Además, la alta congestión en el sistema judicial penal incentiva los altos niveles de la población sindicada, lo cual implica sobrecargas financieras y logísticas para las ciudades capitales. En este contexto, la formulación y aplicación efectiva de los PISCC es una solución desde dos perspectivas para evitar que la crisis siga escalando. Primero, desde la perspectiva de la prevención, pues si se atacan las causas originarias del delito el número de sindicados se reducirá a mediano y largo plazo. Segundo, desde la óptica de la infraestructura, ya que mediante los PISCC se puede autorizar la expansión de la infraestructura carcelaria. Por consiguiente, el presente texto describirá cómo se deben diseñar los PISCC, para luego analizar la situación carcelaria de las ciudades capitales y las herramientas con las que cuentan para afrontar la crisis.

PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (PISCC): MARCO LEGAL Y PASOS PARA SU FORMULACIÓN

Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) son el documento que articula las medidas y políticas públicas que se tomarán durante el cuatrienio de gobierno de alcaldes y gobernadores. Estos documentos pueden ser pensados como el equivalente en temas de seguridad y convivencia ciudadana al Plan de Desarrollo de cada municipio, pues en estos se hace un diagnóstico de la situación de seguridad y convivencia al comienzo del gobierno, se plantean los objetivos y metas específicos que se quieren lograr en el cuatrienio, se esbozan los proyectos que serán necesarios y los costos en los que tendrá que incurrir la entidad para llevarlos a cabo. Así mismo, los PISCC plantean indicadores que permitirán hacerle seguimiento a los objetivos que estos mismos definan.

A pesar de su importancia, en este momento los PISCC no tienen la visibilidad que merecen, lo que impide articular las políticas públicas de seguridad del nivel nacional con el local. En esta medida, es necesario una mejor formulación de los PISCC para así poder abordar uno de los problemas de política pública que más afecta a las ciudades capitales.

Marco Legal

Antes de realizar la formulación de los PISCC es necesario considerar el marco legal y normativo que rige estos planes. El primer punto que debe ser resaltado es que en el año 2016 el Congreso de la República expidió un nuevo Código de Policía y Convivencia (CNPC), en el cual se les asignaron funciones de policía a los entes territoriales. El Artículo 198 del CNPC estableció como autoridades de Policía a “(...)3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.” En el artículo 204 del Código se especifica que estos serán la primera autoridad de policía en el Distrito o Municipio. Ello implica que la seguridad y convivencia en su jurisdicción es responsabilidad de las administraciones locales y que la Policía Nacional seguirá las órdenes de los alcaldes en lo concerniente a sus territorios.

Ahora bien, el artículo 205 del CNPC establece las funciones de los alcaldes en cuanto a política pública se refiere, dentro de las cuales se encuentran:

(...) 4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.

5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional. (...) (Art. 205)

Por tanto, es una obligación de los alcaldes formular los PISCC en sus primeros seis meses de gobierno, además de crear un Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia (FONSET) para financiar los proyectos que se establezcan en los documentos PISCC. Esta norma del CNPC es una continuación del mandato que el Artículo 12 de la Ley 62 de 1993 pone en cabeza de los alcaldes y gobernadores de crear “planes y estrategias integrales de seguridad” para sus territorios. Adicionalmente, la obligación de formular los documentos PISCC también está contenida en el Artículo 3, numeral 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y, de manera más general, en el Literal B, Numeral 2.e del Artículo 91 de la misma Ley 136. En esta medida, el Legislador ha considerado que para el mantenimiento de la seguridad en los territorios es esencial la formulación a nivel local de los PISCC.

Ahora bien, la manera como se deben formular los PISCC no ha sido definida tan claramente. El Decreto 1070 de 2015 Único del Sector Defensa establece en su Artículo 2.2.8.2.11 las funciones de los Consejos de Seguridad y Convivencia que creó el Artículo 19 del CNPC, dándoles un rol central en la formulación de los PISCC. Específicamente, este artículo prevé sobre las funciones de estos Consejos en la formulación de los PISCC que:

Son funciones de los Consejos de Seguridad y Convivencia, como espacios de coordinación interinstitucional, las siguientes y sin perjuicio del cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen a cada una de las distintas autoridades:

(...) 3. El diagnóstico que se elabore, es una de las bases para la formulación de los programas, planes, proyectos de inversión y actividades que hacen parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), el cual se debe actualizar en cada vigencia, de tal forma

que se pueda garantizar la pertinencia de las intervenciones respecto a las problemáticas.

4. Contribuir, bajo el liderazgo de la primera autoridad en materia de convivencia, a la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) durante los primeros seis meses del primer año de gobierno de las autoridades político-administrativas territoriales, a partir de la presentación de propuestas de programas, planes, proyectos de inversión y actividades que permitan mitigar, controlar o atender los problemas de convivencia. El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) que se formule, debe ser consecuente con los lineamientos de la política y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana y demás lineamientos que sobre estas materias dicte el Gobierno nacional. Debe existir una correspondencia entre el PISCC y los lineamientos de política pública que la entidad territorial dispuso en su plan de desarrollo.

5. Elaborar una propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones en materia de Seguridad (POAI), consistente con lo propuesto en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), para adopción por parte del ordenador del gasto que corresponda en la entidad territorial. Esta propuesta debe contener los proyectos de inversión inscritos en el banco de proyectos de la entidad territorial, que pueden ser financiados con los recursos de la cuenta que se destine para el recaudo de las multas de que trata la Ley 1801 de 2016(...)

7. Presentar propuesta ante la primera autoridad administrativa y de policía de la entidad territorial, del plan de acción que se debe elaborar a partir del segundo año de gobierno, en concordancia con el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), para garantizar el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores dispuestos para los cuatro años en el (PISCC). (Art. 19)

Especialmente relevante para el proceso de formulación de los PISCC es lo establecido en los numerales 4 y 5 de la norma citada. En el numeral cuarto se ofrecen varios lineamientos sobre cómo debe realizarse el PISCC en cada municipio. En primer lugar, se reitera el plazo de seis (6) meses del primer año de gobierno que tiene la administración para presentar el PISCC, ordenado inicialmente en el CNPC. En segundo lugar se establece que la presentación de los PISCC debe darse a partir de un estudio previo que contemple “*propuestas de programas, planes, proyectos de inversión y actividades que permitan mitigar, controlar o atender los problemas de convivencia*”, o en otras palabras, un riguroso estudio técnico previo que tenga un diagnóstico

de la situación actual, objetivos y metas alcanzables, así como planeación financiera y operativa de los planes específicos para lograr esas metas, un plan de implementación y mecanismos para realizar su seguimiento.

Adicionalmente, este numeral establece la necesidad de que los PISCC sean consecuentes con la política de seguridad y convivencia del Gobierno nacional, y con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo. Esto implica que el punto de partida para todos los PISCC del país deberá ser la política de seguridad y convivencia que determine el Gobierno nacional. También es importante que haya coordinación al interior de las administraciones distritales y municipales, pues el PISCC deberá tener concordancia con el Plan de Desarrollo de la entidad.

El numeral 5 de la norma comentada también es muy relevante pues les da a los Consejos de Seguridad y Convivencia el rol de formular un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que materialice la financiación anual de los planes y proyectos específicos que se consignen en los PISCC.

De manera muy similar a la norma discutida, el Artículo 2.7.1.1.16 del Decreto 1066 de 2015 Único del Sector Interior establece que:

En cada departamento, distrito o municipio, el gobernador o alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público. (Artículo 2.7.1.1.16)

Este artículo no establece nada distinto a lo ya mencionado en las demás normas, haciendo simplemente hincapié en la necesidad de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado en la formulación de los PISCC.

Además de las normas contenidas en el Decreto Único del Sector Defensa, la Procuraduría General de la Nación estableció unos mínimos que deben cumplir los PISCC en los municipios, distritos y departamentos en su Circular No. 18 de 2016. Más allá de reiterar lo contenido en las Leyes 62 de 1993, 1801 de 2016 y 1551

de 2012, la Procuraduría hace explícito el carácter de instrumento de planeación estratégica del sector seguridad de los PISCC y que, por tanto, debe tener como mínimo una parte de estrategia y otra de inversión.

Aspectos destacados de la cartilla sobre PISCC del Departamento Nacional de Planeación – DNP

Además de las normas ya mencionadas, el DNP publicó en el año 2013 la *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Si bien la guía se encuentra en proceso de actualización para su articulación al Código Nacional de Policía y los Decretos Únicos Reglamentarios del Sector Interior y del Sector Defensa, es un documento que sirve como guía para determinar los contenidos mínimos y la metodología que debe tener la formulación de los PISCC.

En primer lugar, debe señalarse que la elaboración del PISCC no se da en un vacío institucional, sino que estos deben ser coordinados con las políticas de Seguridad y Convivencia que establezca el Gobierno nacional. El primero de los documentos que se debe tener en cuenta es el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos que ahí se establezcan en materia de Seguridad y Convivencia. Adicionalmente, el Gobierno nacional deberá publicar la nueva política de Seguridad y Convivencia Ciudadana antes de que se inicie la elaboración de los PISCC y esta deberá ser la base sobre la cual se formularan estos documentos.

Ahora bien, el Plan de Desarrollo del municipio o distrito también debe coordinarse con el PISCC, pues son documentos complementarios. Además, los municipios deben tener en cuenta la normatividad del nivel nacional que ya ha sido expuesta para formular los PISCC. La cartilla publicada por el DNP establece 5 momentos que se deben tener en cuenta para elaborar estos documentos: i) Diagnóstico, ii) Formulación, iii) Planificación Financiera y Operativa, iv) Implementación y Seguimiento y v) Evaluación.

Diagnóstico

El primero de los pasos que establece el DNP es el diagnóstico de la situación actual en el territorio. Este paso consiste en realizar un análisis detallado de los delitos que tienen mayor ocurrencia e impacto en el munici-

pio, para poder priorizarlos y estructurar a su alrededor los objetivos y acciones de los PISCC.

La primera recomendación del DNP es realizar un análisis estadístico, a partir de los datos que recolectan las diferentes entidades de los gobiernos nacional y local sobre los delitos más prevalentes en el territorio. Una vez se hayan identificado cuáles son dichos delitos, se deberá desagregar la información en dos sentidos, uno espacial y otro frente a la clasificación de las víctimas. En el enfoque espacial se deberá identificar en qué lugares están ocurriendo delitos específicos y si hay concentración de estos crímenes en algún barrio o comuna para poder enfocar allí la política de seguridad. Además, se deberá desagregar demográficamente la información sobre las víctimas, identificando factores como el sexo o la edad, para poder crear planes que tengan un enfoque diferencial respecto a la población que está siendo victimizada.

El siguiente paso consiste en la realización de un estudio cualitativo de los factores de riesgo y las causas de estos delitos que han sido priorizados y georreferenciados. Este proceso se puede realizar en conjunto con las comunidades afectadas, teniendo como objetivo contar con una imagen clara de las problemáticas que afectan a estas comunidades y que faciliten la ocurrencia de comportamientos delictivos.

Una vez se haya hecho el diagnóstico de la situación delictiva del municipio se debe priorizar cuáles serán atendidas dentro de los PISCC. Es improbable que en los cuatro años que tiene la administración se logre reducir la criminalidad en todos sus aspectos, por lo que es importante establecer cuáles serán los campos prioritarios y a partir de estos construir las estrategias que quedarán plasmadas en los PISCC.

Formulación

El segundo paso que identifica el DNP es la Formulación de los PISCC, en donde la que se plasmarán los objetivos que se pretenden alcanzar, las acciones y las entidades que deberán realizarlas y el establecimiento de indicadores y metas para poder hacer seguimiento al logro de los objetivos.

En primer lugar, se deben plantear los objetivos del PISCC durante su vigencia. Se deberá identificar un objetivo general y objetivos específicos con respecto

a las problemáticas concretas que se priorizaron en el diagnóstico. El objetivo general será el impacto que se busca tener en el mediano y largo plazo con las políticas del plan, mientras los específicos estarán enfocados en la mejora de problemas delincuenciales y de convivencia establecidos como prioritarios.

El segundo momento en la formulación de los PISCC es establecer la estrategia que seguirá el gobierno local para alcanzar los objetivos del plan. La estrategia consiste entonces en determinar las acciones y programas que la administración llevará a cabo para cumplir con los objetivos trazados. Los proyectos y los objetivos se comunican por medio de las acciones que han sido establecidas en la política pública de seguridad y convivencia ciudadana por parte del gobierno nacional, siendo muchos de los proyectos manifestaciones de las políticas establecidas en esta. Es importante resaltar que las estrategias que se adopten se deben coordinar con el resto de la normatividad existente (por ejemplo, las acciones que se enfoquen en temas de violencia de género tendrán que tener en cuenta lo establecido en la Ley 1257 de 2008 y las demás normas que la aborden o regulen).

Una vez definida la estrategia es necesario establecer si ya existen planes a nivel nacional o local que aborden los problemas que se intentan solucionar y cómo estos se pueden coordinar para lograr un trabajo más efectivo. La articulación entre las diferentes instancias de gobierno es vital para conseguir los objetivos planteados.

En último lugar, se deben formular indicadores y metas. Los indicadores son medidas cuantitativas o cualitativas que pueden ser verificadas objetivamente y que permiten establecer retrocesos o avances en un área de política pública. En esta medida, hay tres tipos de indicadores que se pueden construir para medir qué tanto se ha avanzado en la consecución de los objetivos: i) de gestión, que mide la ejecución de recursos fiscales o humanos de la administración en la solución de una problemática; ii) de producto, que mide las acciones que efectivamente se realizaron y los productos y servicios que se entregaron y iii) de impacto, que mide los resultados en el mejoramiento de la vida de las personas en las áreas que se intervienen. Los índices deben medir claramente la consecución de los objetivos, o de lo contrario no tendrán utilidad. Las metas, en cambio, son los valores a los que se espera llegar en los índices

y que medirán qué tanto se están cumpliendo los diferentes objetivos del PISCC.

Planificación financiera y operativa

Una vez se hayan identificado las acciones y planes necesarios para cumplir con los objetivos que establece el plan, se debe estimar el costo que tendrán estos planes y las posibles fuentes de financiamiento con las que se cuenta. En esta medida, el proceso para hacerlo ha sido resumido por el DNP de la siguiente manera:

[E]l abordaje de los temas de seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales inicia a partir de su inclusión en la parte estratégica y de inversiones de los Planes de Desarrollo Territoriales. Una vez realizado este primer paso, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana se convierten en la herramienta para llevar a la práctica la propuesta realizada. La forma de hacer operativo este plan es a través de los Planes Operativos Anuales de Inversión, con los cuales se determina el presupuesto anual en materia de seguridad y convivencia ciudadana. (p. xx)

En esta medida, el primer paso que se debe realizar es establecer de la manera más exacta posible el costo que tendrán los proyectos que se incluyan en el PISCC para los cuatro años en los que estos se ejecutarán. Una vez se tengan los costos de los programas, se deben verificar las fuentes de recursos con las que se cuenta. Estas pueden provenir de recursos propios, ya sea de libre destinación o regalías, recursos con destinación específica, entre los que resaltan los recursos de los FONSET, fondos nacionales para temas de seguridad, como el FONSECON, o inversiones cofinanciadas por el sector privado, ya sea mediante donaciones o proyectos de responsabilidad social empresarial. De los anteriores hay que hacer énfasis en la importancia de los recursos del FONSECON y los FONSET, pues en líneas generales tienen un potencial que no siempre se aprovecha.

Los FONSET fueron creados por medio de la Ley 418 de 1997 y son Fondos Cuenta que deben crear y financiar todos los municipios, distritos y departamentos para invertir en sus prioridades de Seguridad y Convivencia establecidas en los PISCC. El artículo 7 de la Ley 1421 de 2010 establece en qué pueden invertirse los recursos de los FONSET, resumidos por la cartilla del DNP en:

- Dotación
- Material de guerra
- Reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones
- Compra de equipo de comunicaciones
- Compra de terrenos
- Montaje y operación de redes de inteligencia
- Recompensas a personas que colaboren con la justicia, y seguridad de las mismas
- Servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados
- Gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana y la preservación del orden público. (p. xx)

Los recursos que las entidades territoriales destinan al FONSET provienen de: i) la contribución especial a contratos de obra pública; ii) la contribución especial sobre el recaudo de las concesiones viales, portuarias y aeroportuarias; iii) los convenios de cooperación con organismos multilaterales que tengan como fin construir o mantener obras civiles; iv) aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas; v) aportes voluntarios por municipios o departamentos e vi) imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

Además de los FONSET, a nivel nacional existe el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSECON-, que es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y que tiene como fin financiar proyectos de seguridad y convivencia ciudadana en el nivel local. Los fondos del FONSECON provienen también de las contribuciones especiales establecidas en la Ley 1106 de 2006. Los requisitos específicos para lograr la cofinanciación de los proyectos por medio del FONSECON son publicados cada año en la página del Ministerio del Interior, pero de manera general se necesita que: i) los planes estén contemplados en los PISCC y se articulen con la política de Seguridad Ciudadana y Convivencia del Gobierno nacional; ii) los proyectos deben estar formulados con la Metodología General Ajustada del DNP; iii) solo se tendrán en cuenta como cofinanciación los recursos

que se den en dinero y no se tendrán en cuenta las peticiones que se hagan de bienes y servicios.

Una vez se sepa cuáles son las fuentes de recursos con las que se cuenta, es necesario establecer la brecha entre los recursos disponibles y los que necesita el PISCC. Cuando se tenga esta cifra, se deberá reajustar el PISCC, haciendo que los planes sean ejecutables con los recursos existentes. En este sentido, el PISCC no es una lista de deseos sino un plan de ejecución de proyectos específicos. Por ello, es necesario que las acciones que estén en el PISCC estén también contenidas en el Plan de Desarrollo de su municipio, tanto en la sección estratégica como en la de inversiones. Igualmente, en el marco cuatrienal se deben asignar los recursos necesarios para ejecutar el PISCC y cada año se deberá incluir el rubro de seguridad y convivencia ciudadana en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), de modo que se puedan implementar los proyectos.

En los POAI se deben incluir todos los proyectos de inversión del área de seguridad y convivencia ciudadana, que por lo tanto ya deben estar consignados en el Banco de Proyectos, lo que asegura que hayan sido estudiados en su pertinencia y viabilidad. Hay que resaltar que los POAI son redactados por los Comités Territoriales de Orden Público y que el documento final debe ser aprobado por el ordenador del gasto.

Implementación y seguimiento del PISCC

Es preciso resaltar que la expedición del PISCC no es suficiente, ya que los proyectos que están consignados en ese documento deben ser ejecutados a través de políticas públicas y su desempeño debe ser seguido. Por esta razón, es necesario realizar las modificaciones necesarias a los procesos administrativos para que las diferentes entidades encargadas de aplicar el plan estén coordinadas y de esta manera puedan operar de manera efectiva. Adicionalmente, es necesario ejecutar las acciones y proyectos que se consignan en los PISCC dentro de los cronogramas establecidos, de manera coordinada entre instituciones y con participación de las comunidades afectadas.

La ejecución efectiva de las políticas es un primer paso, pero también se debe hacer seguimiento a la forma como estas políticas públicas se están desarrollando y si están cumpliendo con las metas y objetivos planteados en el PISCC. Este proceso implica la presentación de

informes mensuales y trimestrales, así como la revisión en el Consejo de Seguridad y en el Comité Territorial de Orden Público de la ejecución y de los resultados en seguridad y convivencia ciudadana. Este seguimiento se debe hacer con el objetivo de mantener las políticas públicas que están teniendo resultados y revisar las que no lo están teniendo.

Otro punto que debe ser tenido en cuenta es la necesidad de ejecutar los recursos fiscales dentro de su respectiva vigencia. Para lograr esto es necesario que los funcionarios públicos estén familiarizados con el POAI y con los tiempos y vigencias que en él se establecen. Además, es necesario que se reporte la ejecución de estos recursos a la Contaduría General de la Nación través del Formato Único Territorial (FUT).

Evaluación

La etapa de evaluación es la última en el proceso de implementación de los PISCC, y se da al finalizar el cuatrienio del alcalde. En esta etapa se busca identificar qué metas se alcanzaron y cuáles no, así como dejar constancia de los aprendizajes que se dieron para los

próximos tomadores de decisiones. La primera acción que se debe realizar en este proceso es la recolección y análisis de insumos estadísticos, lo que permitirá comparar el estado de los problemas de seguridad antes y después de la implementación del PISCC. Así se podrán identificar logros y fracasos de la política pública de seguridad y convivencia en los territorios. Adicionalmente, se deberá realizar un acercamiento cualitativo, en el que, con la participación de la ciudadanía, se identifique cómo han evolucionado las problemáticas observadas al formular el PISCC.

Junto con el análisis final, las entidades territoriales deberán elaborar un informe anual sobre las acciones y proyectos que se han ejecutado en el año en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Los informes, tanto el final en el que se recolectan las experiencias y resultados de los cuatro años de gobierno como los informes anuales, tienen como objetivo fortalecer el proceso de toma de decisiones en esta área de política pública en los territorios, por lo que una evaluación juiciosa debe llevar a la revisión y mejoramiento de las políticas públicas en el área de seguridad y convivencia ciudadana.

SITUACIÓN CARCELARIA DE LAS CIUDADES CAPITALES

En el año 2013 la agudización de la crisis del sistema carcelario y penitenciario en el país generó la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, la cual permanece vigente hasta el día de hoy¹. En ese contexto, resultan preocupantes las altas cifras de hacinamiento y las precarias condiciones de seguridad, infraestructura y salubridad que reportan la gran mayoría de los establecimientos de reclusión del país².

La problemática carcelaria no es ajena a las ciudades capitales. Por el contrario, las ciudades son un actor importante en la crisis carcelaria nacional. Lo anterior ya que, como se verá, estas presentan un porcentaje importante de la población reclusa del país, y reportan preocupantes índices de hacinamiento, fenómenos que podrían explicarse por la alta concentración de población en los centros urbanos³

En este sentido, el presente documento ofrece un panorama general de la situación penitenciaria y carcelaria en las ciudades capitales, y formula algunas recomendaciones de política pública encaminadas a mitigar esta problemática.

Cifras de la población reclusa en establecimientos del INPEC en ciudades capitales

A continuación, se presentan las cifras agregadas de la población privada de la libertad en los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional (en adelante ERON) ubicados en cada una de las ciudades capitales del país. Para tal propósito, se discriminó el número de condenados y sindicados, dado que, de acuerdo con la normativa vigente, el primer grupo está a cargo del INPEC y el segundo a cargo de las entidades territoriales. Adicionalmente, en la columna denominada "ACT" (actualización) se encuentran las cifras correspondien-

1 Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

2 Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Informe "Respuesta a preguntas sobre crisis en establecimientos de reclusión transitoria" presentado el 27 de junio de 2019 a la Corte Constitucional.

3 De acuerdo con el DANE la población de las ciudades capitales representa el 45,13% del total de la población del país.

tes a las personas que, siendo parte de la población total de los establecimientos, no han sido clasificados como condenados o sindicados. También en la Tabla No. 1 se encuentra la columna correspondiente a la población total recluida en los ERON ubicados en cada ciudad capital (POB), seguida de la capacidad real de estos (CAP), y el promedio de hacinamiento de los ERON ubicados en cada jurisdicción.

De la información presentada en la Tabla 1 se puede concluir lo siguiente:

- La población privada de la libertad en ERON ubicada en las ciudades capitales equivale al 55.26% de la población total recluida.
- Las ciudades con mayor porcentaje de hacinamiento en los ERON son Riohacha (394%), Santa Marta (342,60%) y Cali (193.60%).

- Las ciudades capitales con menor porcentaje de hacinamiento en los ERON son Ibagué (2.53%), Florencia (35.50%) y Armenia (36.70%).
- En algunas ciudades capitales el número de sindicados en los ERON es mucho mayor que el número de condenados. Tal es el caso de Arauca, Barranquilla, Cartagena, Montería, Quibdó, San Andrés, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Villavicencio.
- La población sindicada representa el 38.40% (26.585 personas) del total de la población privada de la libertad en los ERON ubicados en las ciudades capitales.
- El hacinamiento promedio de los ERON ubicados en las ciudades capitales es de 106.31%, es decir, este es mucho mayor al promedio nacional que, para octubre de 2019, fue del 56.06%.⁴

Tabla 1. Cifras agregadas de los ERON de cada ciudad capital

NOVIEMBRE DE 2019						
CIUDAD	CONDENADOS	SINDICADOS	ACT.	POB.	CAP.	HAC. %
ARAUCA	140	338	4	482	212	127,40%
ARMENIA	538	170	3	711	506	39,75%
BARRANQUILLA	953	1746	49	2748	1094	148,90%
BOGOTÁ	11.276	5348	61	16.685	10341	66,20%
BUCARAMANGA	1739	1417	21	3177	1767	81,80%
CARTAGENA	903	1771	8	2682	1386	93,50%
FLORENCIA	1919	495	3	2417	1938	37,20%
IBAGUÉ	2604	1089	0	3693	5176	-13,53%
LETICIA	87	112	3	202	118	71,20%
MANIZALES	1187	477	8	1672	798	100,95%
MEDELLIN	5004	1746	120	6870	4170	64,27%
MOCOA	60	25	0	85	0	Cerrada
MONTERIA	734	861	25	1620	840	92,90%
NEIVA	1262	708	13	1983	984	101,50%
PEREIRA	1278	382	7	1667	981	56,65%
POPAYAN	2021	713	11	2745	2624	42,25%

⁴ Información extraída la página de estadísticas del INPEC. Disponibles en: http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

NOVIEMBRE DE 2019						
CIUDAD	CONDENADOS	SINDICADOS	ACT.	POB.	CAP.	HAC. %
SAN ANDRES	69	192	4	265	136	94,90%
QUIBDO	308	361	4	673	286	135,30%
RIOHACHA	70	391	17	478	100	378,00%
CUCUTA	2610	1466	3	4079	2651	42,57%
PASTO	682	592	7	1281	568	125,50%
SANTA MARTA	438	933	13	1384	312	343,60%
CALI	3180	2812	23	6015	2046	194,00%
SINCELEJO	223	597	9	829	512	61,90%
VILLAVICENCIO	683	1101	29	1813	1003	80,80%
YOPAL	965	323	6	1294	918	41,00%
TOTAL	40933	26166	451	67550	41467	104,34%
% Representado por los sindicados dentro del total			38,73%		HAC. promedio	

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del INPEC para noviembre de 2019

Condiciones actuales de los establecimientos carcelarios a cargo de las ciudades capitales

En cumplimiento del deber legal contenido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, en Colombia hay centros de reclusión que están a cargo de las ciudades capitales y que deberían, por lo menos según la legislación actual, estar ocupados por personas sindicadas. Excepcionalmente, en estos centros de reclusión podría estar reclusa población condenada si entre el establecimiento y el INPEC medie un convenio o si la población condenada no ha podido ser trasladada a un ERON. En la siguiente tabla se encuentra una relación detallada de los establecimientos a cargo de las ciudades capitales, su capacidad carcelaria, así como su población y la distinción de esta por su situación jurídica.

Tabla 2. Población carcelaria en los establecimientos de las ciudades capitales

POBLACIÓN CARCELARIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE LAS CIUDADES CAPITALES									
Fecha	Ciudad	Establecimiento	Capacidad	Población	% de hacinamiento	N° de sindicados	%	N° de condenados	%
9-jul-19	Bogotá, D. C.	Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres	1028	956	0	790	82,63%	153	16%
7-feb-18	Barranquilla	El Bosque	156	353	126,3	-	-	-	-
7-feb-18	Barranquilla	Buen Pastor	135	149	10,4	-	-	-	-
26-jun-19	Inírida	Cárcel municipal	25	40	60,0	39	97,50%	1	2,50%
26-jun-19	Mitú	Cárcel municipal	15	34	126,7	25	73,50%	9	26,50%
26-jun-19	Puerto Carreño	Cárcel municipal	25	70	180,0	63	90%	7	10%
27-jun-19	San José del Guaviare	Cárcel municipal	75	148	97,3	116	78,37%	32	21,26%

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida de diversas fuentes (Comunicación directa con secretarios de gobierno o directores de establecimientos carcelarios y acción popular del 18 mayo de 2018)

Como se puede observar, las cifras de hacinamiento para las ciudades analizadas son muy dispersas. Por ejemplo, el hacinamiento en la cárcel municipal de Puerto Carreño fue del 180% para junio de 2019, mientras que para el mismo periodo en la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá fue del 0% y en la del Buen Pastor de Barranquilla fue de 10.4%.

Fuentes potenciales de financiación

De acuerdo con la estructura de rentas e ingresos, el Gobierno nacional⁵ sugirió a las entidades territoriales algunas fuentes para financiar la construcción de establecimientos de reclusión y el sostenimiento de la población sindicada. Las fuentes sugeridas se clasifican en fuentes endógenas (recursos propios) y fuentes exógenas (recursos provenientes del orden nacional).

Fuentes endógenas

- Ingresos corrientes tributarios: impuestos y tasas sin destinación constitucional o legal específica (ejemplo: predial, ICA, sobretasa a la gasolina).
- Ingresos corrientes no tributarios, siempre y cuando, no tengan destinación específica (ejemplo: multas, sanciones y otros derechos).
- Rentas de capital: solo disponible para inversión (ver Ley 617 de 2000).
- Fondo de infraestructura carcelaria creado por el artículo 133 de la Ley 1955 de 2018 y financiado con los recursos provenientes de la contribución especial de obra pública (Ley 1106 de 2006) y las tasas y sobretasas de seguridad (Ley 1421 de 2010).

Fuentes exógenas

- Rentas nacionales cedidas sin destinación específica legal: tributos de propiedad de la nación cuya renta ha sido cedida a las entidades territoriales, sin una destinación específica (ejemplo: impuesto sobre vehículos automotores).

- Recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP). El porcentaje que se puede utilizar para la problemática carcelaria depende de la categoría del municipio:

- 1 | Municipios de categoría especial, 1ª, 2ª y 3ª: pueden disponer del 76% de recursos destinados a libre inversión del 11,6% correspondiente a propósito general.
- 2 | Municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª: pueden disponer del 42% de recursos destinados a libre inversión o funcionamiento del 11,6% correspondiente a propósito general.

- Recursos del Sistema General de Regalías (SGR): mediante proyectos de inversión que se incorporan en los Planes de Desarrollo de los municipios y surtiendo el trámite ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Por último, es necesario resaltar que esta estructura de financiación debe estar acorde con la estructura del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP. Para algunas referencias para la generación de recursos, Asocapitales lo invita a ver su cartilla de Instrumentos de planificación, gestión, financiación y financiamiento, parte de esta misma colección.

Recomendaciones de política pública como oportunidad para su vinculación a los Planes de Desarrollo

A continuación, se enuncian ciertas acciones a seguir para asegurar el cumplimiento de la obligación legal de las entidades territoriales respecto de la población sindicada:

- Fomentar el trabajo conjunto entre entidades del orden nacional, entidades territoriales y demás actores, con el propósito de construir y adecuar establecimientos de reclusión. Esta colaboración se puede fomentar mediante figuras como contratos plan, alianzas público-privadas y convenios marco.

⁵ Ministerio de Justicia y del Derecho (2018). Cartilla del sistema penitenciario y carcelario para las entidades territoriales. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-Prensa/Publicaciones-Infomes-e-investigaciones/cartilla-del-sistema-penitenciario-y-carcelario-para-la-entidades-territoriales>

- Utilizar las facultades creadas por el Plan Nacional de Desarrollo (2018–2022), tales como la habilitación conjunta de terrenos para la construcción de centros carcelarios entre entidades territoriales y la creación del Fondo de Infraestructura Carcelaria.
- Asociación con otros municipios para crear, organizar, administrar y sostener de manera conjunta establecimientos de reclusión para la población sindicada (art. 18 Ley 65 de 1993).
- Cumplir los acuerdos, convenios y contratos ya suscritos encaminados al fortalecimiento y expansión de la estructura carcelaria.
- Colaborar con el INPEC para el traslado de la población condenada a los ERON.
- Suscribir convenios con la USPEC y el INPEC para el sostenimiento de la población condenada que se encuentra reclusa en los establecimientos propios de las ciudades capitales, en el supuesto en que el traslado a un ERON no sea posible.
- Separar la población sindicada de la condenada por pabellones.



www.asocapitales.co

