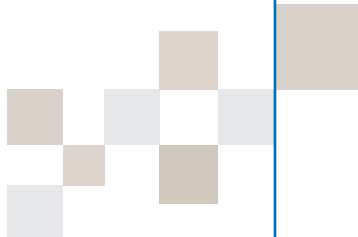


# Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia

**Bernardo Pérez Salazar**

- Se discute la gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco del documento que establece las bases para el Plan nacional de desarrollo 2015-2018, "Todos por un nuevo país", el cual, además, contempla lineamientos para la transición hacia la paz en Colombia.
- Se analiza una selección de indicadores del nuevo plan en relación con la gestión de la seguridad ciudadana y se discute su cobertura territorial y alcances en términos de la calidad de los bienes y servicios de seguridad ciudadana que ofrece.
- Para avanzar en la consolidación de un modelo viable de gestión territorial de la seguridad ciudadana en Colombia, se propone considerar algunos mecanismos adicionales a los contemplados en el plan nacional de desarrollo, entre ellos, la alternativa de asimilar los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (Pisc) a contratos-plan que articulen los recursos y acciones de entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas.





## Contenido

<b>La gestión de la seguridad ciudadana en el plan nacional de desarrollo, 2015-2018 .....</b>	<b>5</b>
<b>Gestión territorial de la seguridad ciudadana: ¿a qué se refiere? .....</b>	<b>8</b>
<b>Gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en distintos ámbitos territoriales .....</b>	<b>10</b>
<b>Organización y capacidades institucionales en seguridad y convivencia .....</b>	<b>19</b>
<b>Tensiones y conflictos en la institucionalidad de la gestión territorial de la seguridad.....</b>	<b>22</b>
<b>Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana .....</b>	<b>24</b>
<b>Recomendaciones a los desafíos identificados .....</b>	<b>27</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>31</b>







## La gestión de la seguridad ciudadana en el Plan nacional de desarrollo, 2015-2018

En la versión preliminar del Plan nacional de desarrollo 2015-2018, “Todos por un nuevo país”, que se puso en consideración del Consejo Nacional de Planeación en diciembre de 2014, la gestión de la seguridad ciudadana aparece inscrita en el eje transversal denominado “Consolidación del estado social de derecho”. Dentro del mismo eje se encuentran otras líneas de política pública de importancia, entre ellas la atención y reparación de víctimas, la reintegración social y económica de ex combatientes desmovilizados, el sistema de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos, el ajuste a lineamientos operativos del Sistema de responsabilidad penal adolescente (SPRA), el control de áreas de cultivos con fines ilícitos, el plan de acción contra minas antipersonales y la política de fronteras, entre otros. La amplitud temática que abarca el eje así concebido demanda integrar acciones de múltiples sectores administrativos del gobierno nacional, principalmente, los ministerios de Defensa Nacional, Interior, Justicia y Derecho, Inclusión Social y Reconciliación, y Presidencia de la República; en menor medida, también convoca a los departamentos Nacional de Planeación (DNP) y Administrativo Nacional de Estadística (Dane), los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Vivienda, Ciudad y Territorio, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Trabajo, y, finalmente, a la organización electoral.

En esta primera versión del plan, el desarrollo del eje “Consolidación del estado social de derecho” incluye más de cuarenta y cinco estrategias, que serán monitoreadas y evaluadas por medio de una batería de más de ciento sesenta variables o indicadores, sin incluir los indicadores de coordinación establecidos por la ley 1448 de 2011, que crea el Sistema nacional de reparación integral a las víctimas. Para el manejo de este volumen de datos e información, el capítulo correspondiente nombra al menos una decena de sistemas de información diferentes, entre

ellos, de análisis del delito; de análisis de contrabando; de información sobre conflictividades; de centros de convivencia ciudadana; de información en derechos humanos; en violencias contra las mujeres; notarial; anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo; normativa; de evaluación y gestión del riesgo de reincidencia; y de emergencias y seguridad (Sies), entre otros<sup>1</sup>.

El orden de magnitud de los recursos previstos para el desarrollo de estas estrategias del eje transversal mencionado se aprecia en la tabla 1, en la que aparece la distribución de la proyección de aportes de recursos por fuentes contemplados en el Plan plurianual de inversiones del plan nacional de desarrollo.

A principios de 2015, el gobierno radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto con el articulado del plan nacional de desarrollo 2015-2018, con modificaciones en la estructura de la estrategia transversal dentro de la cual quedó inscrita la gestión de la seguridad ciudadana, cuyo nombre se sustituyó por la denominación “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz”. La tabla 2 presenta la distribución de los recursos contemplados en la nueva versión del plan nacional de desarrollo.

Como se observa, en el proyecto de articulado se constata un incremento de 29% en recursos previstos para la estrategia transversal, pasando de COP\$106,3 billones contemplados en la versión inicial a COP\$139,4 billones para el cuatrienio 2015-2018. En esta última versión, cerca de 70% de los recursos de la estrategia se destinan al objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional, y la ma-

1 En su mayoría, estos sistemas de información se relacionan de alguna manera con la gestión de la seguridad ciudadana. No obstante, el plan nacional de desarrollo no aclara cómo los flujos de información de estos sistemas se integrarán a la gestión de la seguridad por parte de las autoridades territoriales. La experiencia permite predecir que la coordinación en el territorio de una acción administrativa tan diversa y compleja no se resolverá espontáneamente, por medio de los canales y mecanismos de coordinación existentes.



Tabla 1. Todos por un nuevo país: distribución por estrategias transversales y fuentes\*

Estrategia	Total	%	2015	2016	2017	2018
Consolidación del estado social de derecho	106.297	100	26.439	26.334	26.572	26.952
Empresas sector público	152	0,1	38	38	38	38
Central	104.135	98,0	26.053	25.838	25.931	26.314
Privado	613	0,6	-	106	257	250
Propios entidades territoriales	363	0,3	93	91	90	89
SGP	536	0,5	109	130	139	157
SGR	497	0,5	146	130	117	104

\* PND, 2015-2018. Cifras en miles de millones de \$2014.

Fuente: DNP, sin fecha. Bases del Plan nacional de desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país". Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>, p.770.

Tabla 2. Todos por un nuevo país: distribución por objetivos y fuentes\*

Estrategia / Objetivo	Fuentes de financiación													
	Total	%	Central	%	Descentralizado	%	Entidades territoriales	%	Privado	%	SGP	%	SGR	%
SEGURIDAD, JUSTICIA Y DEMOCRACIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	137.416.535	100,0	129.599.961	94	151.442	0,1	2.631.619	1,9	406.272	0,3	4.310.575	3,1	316.666	0,2
Prestación, administración y acceso a los servicios de justicia	26.210.839	19,1	24.035.974	92		0,0	1.765.913	6,7	406.272	1,6		0,0	2.681	0,0
Fortalecer los mecanismos de transición hacia la paz	1.435.805	1,0	1.420.948	99		0,0		0,0		0,0		0,0	14.857	1,0
Garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas	8.504.824	6,2	7.734.691	91		0,0	143.308	1,7		0,0	587.353	6,9	39.472	0,5
Promoción, respeto y protección de derechos humanos	1.219.170	0,9	1.217.113	100		0,0	103	0,0		0,0	1.742	0,1	211	0,0
Seguridad y defensa en el territorio nacional	93.737.048	68,2	91.226.355	97	151.442	0,2	126.543	0,1		0,0	2.131.989	2,3	100.720	0,1
Enfrentar el problema de las drogas	396.003	0,3	365.443	92		0,0		0,0		0,0		0,0	30.560	7,7
Política criminal con enfoque restaurativo	5.894.535	4,3	3.581.128	61		0,0	595.752	10,1		0,0	1.589.491	27,0	128.164	2,2
Acción Integral contra minas antipersonal	18.310	0,0	18.310	100		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0

\* PND, 2015-2018. Cifras en miles de millones de \$2014.

Fuente: DNP, sin fecha. Proyecto de ley de 2015 Cámara, Por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país". Título II, Plan de inversiones y presupuestos plurianuales. Artículo 5°. Plan nacional de inversiones públicas 2015-2018. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>



yoría de ellos (97%) provendrá de fuentes del orden central. En relación con la participación de las entidades territoriales en la financiación de esta estrategia transversal del plan nacional de desarrollo, esta pasa de COP\$363 mil millones en la versión inicial a COP\$2,6 billones durante el cuatrienio, un incremento del orden del 666%. De ese aporte programado en cabeza de las entidades territoriales, cerca de COP\$2,4 billones (90%) se destinarán a objetivos como la prestación, administración y acceso a servicios de justicia, y a la política criminal con enfoque restaurativo, mientras los recursos destinados a la seguridad y defensa del territorio nacional no superarán COP\$127 mil millones durante el cuatrienio.

Otro incremento significativo de recursos que aparece en la versión del articulado del plan nacional de desarrollo es el que se registra en relación con los aportes del Sistema general de participaciones (SGP), es decir, los recursos del situado fiscal que alimentan las transferencias de la nación a las entidades territoriales con destino a cubrir principalmente gastos en servicios sociales como salud, educación y saneamiento básico, entre otros. Mientras que en la versión inicial figura un aporte total de COP\$536 mil millones proveniente de esta fuente, este monto se incrementa a COP\$4,3 billones para el cuatrienio, un incremento del orden de 800%. Curiosamente, casi la mitad de los recursos provenientes de esta fuente (COP\$2,1 billones) están programados dentro del objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional.

Otro cambio visible en la programación de recursos entre la primera y la segunda versión del plan en consideración es la reducción de los aportes del sector privado a la estrategia transversal, de COP\$613 mil millones en la primera versión a COP\$406 mil millones en la del articulado, dirigidos todos al objetivo de prestación, administración y acceso a servicios de justicia. Presumiblemente, estos recursos se destinarán al cumplimiento de metas en relación con el incremento en los cupos carcelarios y penitenciarios del país.

La distribución general de los recursos de inversión previstos en el plan en el capítulo referido a la “Se-

guridad, justicia y democracia para la construcción de la paz” sugiere algunas pistas sobre el enfoque de gestión de la seguridad ciudadana que lo orienta. De una parte, la programación de recursos que aportarán las entidades territoriales para el desarrollo de esta estrategia transversal está destinada a apoyar principalmente funciones que competen al gobierno central, como es la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia y la política criminal con enfoque restaurativo. Resulta llamativo además que las actividades más significativas que desarrollarán las entidades territoriales en relación con el objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional serán financiadas con las transferencias que recibirán por la vía del Sistema general de participaciones, probablemente mediante la cofinanciación de programas sociales como el denominado “Familias para la paz”, cuya ejecución estará en cabeza del sector de inclusión social y reconciliación.

En suma, la distribución de los recursos del plan nacional de desarrollo indica que el papel asignado a las entidades territoriales en la gestión de la seguridad ciudadana es secundario y pasivo, subordinado a cofinanciar programas del nivel central de acuerdo con lineamientos y directrices que entes rectores de la política del nivel nacional establezcan para el cumplimiento de funciones de su competencia, desviando y debilitando tanto la base de recursos tanto fiscales como técnicos y administrativos de las entidades territoriales de las funciones que le son propias, entre ellas, la gestión de la seguridad ciudadana.

Los alcances que el plan nacional de desarrollo establece en relación con la gestión territorial de la seguridad ciudadana se visibilizan con mayor claridad al considerar la magnitud de las metas propuestas en los indicadores fijados para el seguimiento de la ejecución de la estrategia específica de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional.

De acuerdo con lo proyectado, para 2018 el Ministerio de Defensa se propone crear cinco nuevas unidades de Policía Metropolitana, la ampliación del



pie de fuerza policial en 15.000 efectivos y el acompañamiento a sesenta y cuatro municipios en implementación de acciones para la promoción de la convivencia social en sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Por su parte, el Ministerio del Interior propone llegar a doscientos cincuenta municipios con sistemas integrados de emergencia y seguridad (Sies). Por otro lado, la Presidencia de la República propone establecer en ciento sesenta municipios priorizados las rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual para niños, niñas y adolescentes. El Departamento Nacional de Planeación, a su vez, se propone integrar a treinta y dos municipios del país al Sistema nacional de información y análisis del delito (SNIAD) y certificar otros tantos observatorios locales en seguridad ciudadana en metodologías estandarizadas (DNP, sin fecha: 349 y siguientes). El Ministerio de Justicia y del Derecho, por último, propone como meta alcanzar 93.610 cupos penitenciarios y carcelarios, mediante “esquemas alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado” (DNP, sin fecha: 380).

Es decir, para efectos del seguimiento de la estrategia de garantizar la convivencia y seguridad ciudadana a “todos los pobladores del territorio nacional”, el plan nacional de desarrollo tendrá en cuenta en el mejor de los casos indicadores provenientes de apenas doscientos cincuenta de los más de 1.100 municipios del país.

## Gestión territorial de la seguridad ciudadana: ¿a qué se refiere?

Cuando se discute el concepto de “territorialización” de la gestión sectorial de la acción administrativa del estado, se destaca el papel central que corresponde cumplir a las autoridades territoriales en la toma de decisiones, al igual que en la articulación y coordinación de las entidades públicas de mayor nivel de centralización que actúan dentro de su jurisdicción. No obstante, de acuerdo con este análisis somero del plan nacional de desarrollo 2015-2018, es evidente

la precariedad del papel y los recursos asignados a las autoridades locales para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadanas. También es claro que los instrumentos elaborados por las entidades de orden nacional –entre ellos, planes, indicadores, sistemas de información, mecanismos de coordinación local, instancias de participación social– no han sido armonizados entre sí, por lo que con seguridad propiciarán la multiplicación de demandas de esfuerzo y sobrecarga de trabajo a las entidades territoriales. Es previsible que su utilidad se vea restringida a permitir el reporte del cumplimiento de metas a cargo de las entidades de orden nacional, metas cuyo logro generalmente no se refleja en la modificación de los factores de inseguridad ciudadana por fuera de las principales ciudades del país y algunos de los municipios aledaños a las mismas.

Si bien las entidades del orden nacional producen documentos con ejercicios de expresión numérica y gráfica de la inversión de recursos sectoriales desagregados por entidad territorial, ni los diagnósticos ni los criterios de asignación de la inversión de las entidades del orden nacional describen explícitamente cuáles son los resultados esperados en cada entidad territorial, en términos de metas de resultados o de impactos y efectos. En vez, el control de la inversión nacional se hace mediante indicadores de gestión, usualmente expresados en términos tales como “municipios que implementan acciones para la promoción de la convivencia social en sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana”, o “número de personas formadas en municipios en diálogo social, prevención de conflictividades y construcción de acuerdos comunitarios”.

De otra parte, como lo sugiere esta lectura crítica del documento del plan nacional de desarrollo en consideración, los sectores administrativos del nivel nacional aprovechan su posición como “rectores de la política nacional” para asignar responsabilidades a las entidades territoriales que no les competen, generando ambigüedad y ausencia de diferenciación en las competencias que corresponden específicamente al orden nacional y descentralizado, creando





obligaciones para que los recursos de inversión disponibles en el ámbito territorial se destinen a cofinanciar programas y proyectos de las entidades de orden central y descentralizado cuyo impacto local, en el mejor de los casos, es ambiguo.

Este arreglo tiene además efectos negativos sobre la participación ciudadana. En el empeño de legitimar sus líneas de inversión, cada sector administrativo del orden nacional incluye entre sus metas físicas la definición de rutas municipales de participación ciudadana, el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad para el control social y la construcción de tejido asociativo, y la animación de redes de apoyo a las veedurías ciudadanas en función de sus propios programas e intervenciones sectoriales. Sin negar los beneficios de una ciudadanía activa en el territorio, la promoción de estos mecanismos de participación paralelos y desarticulados soslaya o ignora el efecto pernicioso de elevar los costos que la ciudadanía debe asumir para incidir activamente en las acciones que los diversos sectores administrativos adelantan en los territorios. El resultado más común es la autoexclusión e indiferencia de la mayoría de los ciudadanos frente a los numerosos mecanismos de participación sectorial. Dado que los diversos sectores administrativos del orden nacional impulsan simultáneamente este tipo de mecanismos en los territorios, esta dinámica finalmente obra en detrimento de la convergencia en el territorio de las líneas de inversión sectoriales en actuaciones integrales.

A consecuencia de lo anterior es visible la fragmentación de la acción de las entidades de orden nacional en los territorios, como de las instancias y procesos de participación social, en menoscabo de la integralidad en la atención de las demandas concretas de las poblaciones. Es justificable entonces que las organizaciones sociales tengan reparos en participar en estos procesos, al considerarlos rituales de participación mediante los cuales se instrumenta el aval ciudadano a decisiones tomadas con anterioridad en las entidades sectoriales o descentralizadas.

Las deficiencias anteriores constituyen además obstáculos para que se haga efectiva la participación

ciudadana en la petición y rendición de cuentas a las autoridades locales sobre su desempeño en el cumplimiento de su responsabilidad de coordinar la acción nacional en el territorio. Diluyen las posibilidades efectivas que tiene la ciudadanía para incidir sobre la planeación, el presupuesto y la gestión pública, en la medida en que las metas por las que las autoridades sectoriales y descentralizadas rinden cuentas finalmente resultan ser “agregados” de actividades y productos rendidos de manera fragmentada y discontinua, supuestamente en beneficio de “todo el territorio nacional y sus pobladores”.

Otro factor que entorpece las actividades de gestión territorial de la seguridad ciudadana por parte de las autoridades locales es el diseño y la operación de los sistemas de información que los sectores administrativos del orden nacional desarrollan para soportar la gestión de sus intervenciones, que suelen centrarse en controlar variables relacionadas con la oferta sectorial preexistente de bienes, servicios, actividades y recursos. En consecuencia, los procesos de diagnóstico, planeación y presupuesto que realizan en los territorios la mayoría de las entidades sectoriales y descentralizadas del orden nacional no cuentan con información sobre ninguna necesidad o demanda de la población y los territorios que no esté referida al “menú de oferta sectorial” predefinido por ellas.

En conclusión, la lógica de diagnóstico y programación de metas que usan los sectores administrativos del orden nacional es autocontenida y está referida principalmente a los propios medios y capacidades. El desconocimiento generalizado del “denominador” que representa el universo de la demanda social insatisfecha que existe en el territorio es una limitación para el establecimiento de indicadores que, más allá de medir la eficiencia de la gestión de la relación insumo-producto, deberían permitir establecer los impactos y efectos de las intervenciones, particularmente en cuanto tiene que ver con la convivencia y la seguridad ciudadana por fuera de las principales ciudades del país y sus municipios aledaños, es decir, en la diversidad de ámbitos territoriales que componen un país como Colombia.



## Gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en distintos ámbitos territoriales

En Colombia la discusión de políticas diferenciadas para ámbitos no urbanos presenta dificultades conceptuales, asociadas principalmente a la definición del grado de urbanización de las entidades territoriales, y la manera como ello afecta el diagnóstico de la seguridad ciudadana por fuera de las ciudades más grandes del país.

En general, las definiciones de lo “rural” en el país suelen estar basadas en aproximaciones residuales: es decir, lo rural es lo que queda una vez se resta la “cabecera municipal”. Para el caso de la autoridad estadística del país, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, esta conceptualización se encuentra bien arraigada en la metodología de levantamiento y clasificación de datos censales, donde lo “urbano” se identifica con lo que se encuentra en las cabeceras municipales y el “resto” con lo rural (PNUD, 2011).

Tal conceptualización atraviesa los diagnósticos que soportan las políticas públicas e intervenciones estatales dirigidas al sector “no urbano”, con lo que estas quedan pobremente provistas para captar las continuidades y relaciones entre lo rural y lo urbano. Se pierde de vista que las dinámicas rurales deben considerarse y comprenderse a la luz de las interacciones regionales que se derivan a raíz de la influencia “gravitacional” que ejercen las dinámicas urbanas sobre sus áreas de influencia cercanas y remotas. Hay un sinnúmero de variables que afectan esas interacciones, entre ellas la distribución, calidad y cantidad de mano de obra y activos acumulados disponibles en los distintos sectores de la economía, los modelos de crecimiento económico, la incidencia de las políticas macroeconómicas en la remuneración de factores de producción o los objetivos de las políticas sociales. Sin embargo, hay tres variables que permiten predecir la dinámica de las aglomeraciones y su relación con el espacio circundante desde la geografía económica: 1) la densidad de población;

2) el costo del transporte (que tiene una relación directa con la distancia); y 3) el diferencial de ingreso (Krugman, 1991, 1992, 1998).

Para reflejar mejor las interacciones entre lo rural y lo urbano, el *Informe nacional de desarrollo humano. Colombia rural: razones para la esperanza*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), acoge la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), de construir un índice de ruralidad (IR) a partir de los siguientes elementos conceptuales y metodológicos:

- ♦ Combina densidad demográfica (personas por km<sup>2</sup>), con distancia (distancia euclidiana promedio, en kilómetros) de los centros poblados menores a ciudades grandes.
- ♦ Adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones: cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio.
- ♦ Asume la ruralidad como un continuo: se refiere a municipios más o menos rurales, antes que a “urbanos” o “rurales”.

Para la elaboración del índice de ruralidad municipal se utiliza la técnica estadística llamada “componentes principales”, que se aplica al logaritmo natural de las variables de densidad poblacional y distancia<sup>2</sup>. Cuando en un municipio la distancia es mayor y la densidad menor, el valor de índice de ruralidad correspondiente se incrementa. Y mientras más alto sea el índice, la ruralidad del municipio es más elevada. El indicador está restringido a valores entre 0

2 Un estudio realizado por el Banco Mundial hace algunos años (De Ferranti et al., 2005), encontró que para el caso de América Latina y el Caribe al calcular el índice de ruralidad con base en densidades de población y distancias promedio a ciudades de 100.000 habitantes o más, la ruralidad medida duplica la medida acogida en los diagnósticos y políticas oficiales. Asimismo, reportó que las actividades económicas asociadas con esa nueva definición de ruralidad tienen un peso en el producto interno bruto (PIB) que duplica el que corresponde a la aproximación convencional.



y 100. En el mapa 1 se observa la clasificación de los municipios del país con base en su índice de ruralidad.

Como se observa, el PNUD organiza en cuatro categorías principales la clasificación de las entidades territoriales del país con base en el denominado índice

de ruralidad, las cuales se caracterizan de manera general a continuación:

- ♦ *Preeminentemente urbanos*: incluye treinta y ocho entidades territoriales cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 0,1-25,0; entre estos municipios se encuentran los cen-

Mapa 1. Índice de ruralidad municipal, 2005





tros urbanos más grandes del país, así como los municipios pertenecientes a áreas de influencia cercana de dichos centros; en esta agrupación se destaca la presencia del municipio de San Andrés y Providencia, debido a la alta densidad poblacional del archipiélago y a las distancias pequeñas del territorio insular hasta la cabecera de esa entidad departamental. En total, de acuerdo con las proyecciones del Dane para 2014, la población asentada asciende 21'000.000, de los cuales 20'400.000 (97%) residen en las cabeceras y 600.000 lo hacen en el resto de esas entidades territoriales. De otra parte, la extensión agregada de esas treinta y ocho unidades político-administrativas es de 7.730 km<sup>2</sup> (0,7% de la superficie continental del país) y la densidad poblacional promedio es del orden de 2.725 habitantes por km<sup>2</sup>.

- ♦ *Urbanos*: incluye setecientos cinco municipios cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 25,1 a 50,0; entre estos se cuentan la mayoría de las capitales de departamento así como municipios intermedios y pequeños localizados en las áreas de influencia cercana de esas capitales. También se encuentran centros comarcales importantes como Apartadó, Turbo y Cauca en Antioquia; Magangué y Carmen de Bolívar en Bolívar; Sogamoso y Duitama en Boyacá; Lorica en Córdoba; Zipaquirá en Cundinamarca; Maicao en La Guajira; Tumaco en Nariño; Girón y Piedecuesta en Santander; y Buga, Palmira, Tuluá y Yumbo en el Valle del Cauca. Según las proyecciones del Dane, en estos municipios había asentada en 2014 una población del orden de 20'900.000 habitantes, de los cuales cerca de 13'600.000 (65%) habitaban en las cabeceras municipales y 7'300.000 en el resto del municipio. La extensión agregada de estos setecientos cinco municipios es del orden de 233.000 km<sup>2</sup> (20% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional promedio es de 90 habitantes por km<sup>2</sup>.
- ♦ *Urbano-rurales*: incluye trescientos treinta y nueve municipios cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 50,1 a 75,0; entre ellos se encuentran municipios en su mayoría con menos de 50.000 habitantes ubicados en la órbita de influencia subcercana de las cabeceras departamentales. Adicionalmente hay centros comarcales importantes como San Vicente del Caguán en Caquetá; Tierralta en Córdoba; Uribia en La Guajira; Tame en Arauca; y Orito y Puerto Asís en el Putumayo. Según las proyecciones del Dane, en 2014 en estos trescientos treinta y nueve municipios había una población total del orden de 5'300.000 habitantes, de los cuales 2'100.000 habitaban las cabeceras municipales (40%) y 3'200.000 en el resto del municipio. La extensión agregada de esos municipios es cercana a 442.000 km<sup>2</sup> (40% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional es de 12 habitantes por km<sup>2</sup>.
- ♦ *Preeminentemente rurales*: incluye treinta y seis municipios y corregimientos departamentales cuyo índice de ruralidad se encuentra en el rango por encima de 75,1; entre ellos se cuentan las principales cabeceras municipales ubicadas en los departamentos más periféricos del país, al igual que los corregimientos departamentales del Amazonas. Según el Dane, en 2014 en estas entidades territoriales había asentada una población del orden de 300.000 habitantes, de los cuales 100.000 (33%) residían en las cabeceras, y 200.000 en el resto de las entidades territoriales. Su extensión agregada es de unos 450.000 km<sup>2</sup> (40% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional es de menos de un habitante por km<sup>2</sup>.

Considerar una multiplicidad de ámbitos territoriales permite también apreciar diferencias importantes que se observan en distintos contextos, asociadas a diversos regímenes de propiedad de la tierra (por ejemplo, predios rurales titulados a particulares; predios titulados al estado; predios titulados dentro de reservas campesinas; tierras públicas en cabeza del estado o "baldíos"; predios titulados a resguardos indígenas; predios titulados a consejos comunitarios), y diferentes sistemas de gobernanza local,

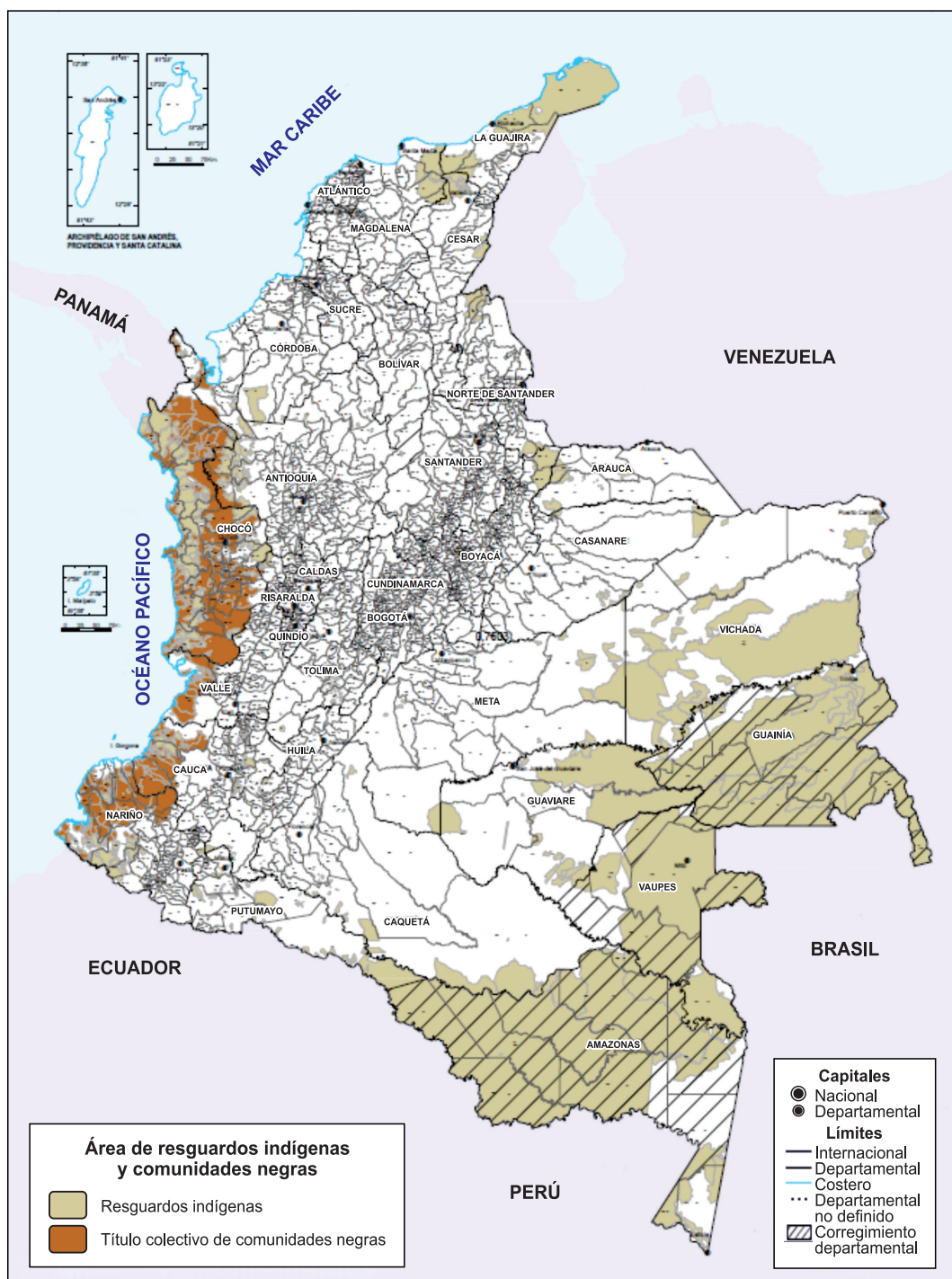


como sucede en el caso particular de los resguardos y consejos comunitarios, tal como se aprecia en los mapas 2 y 3.

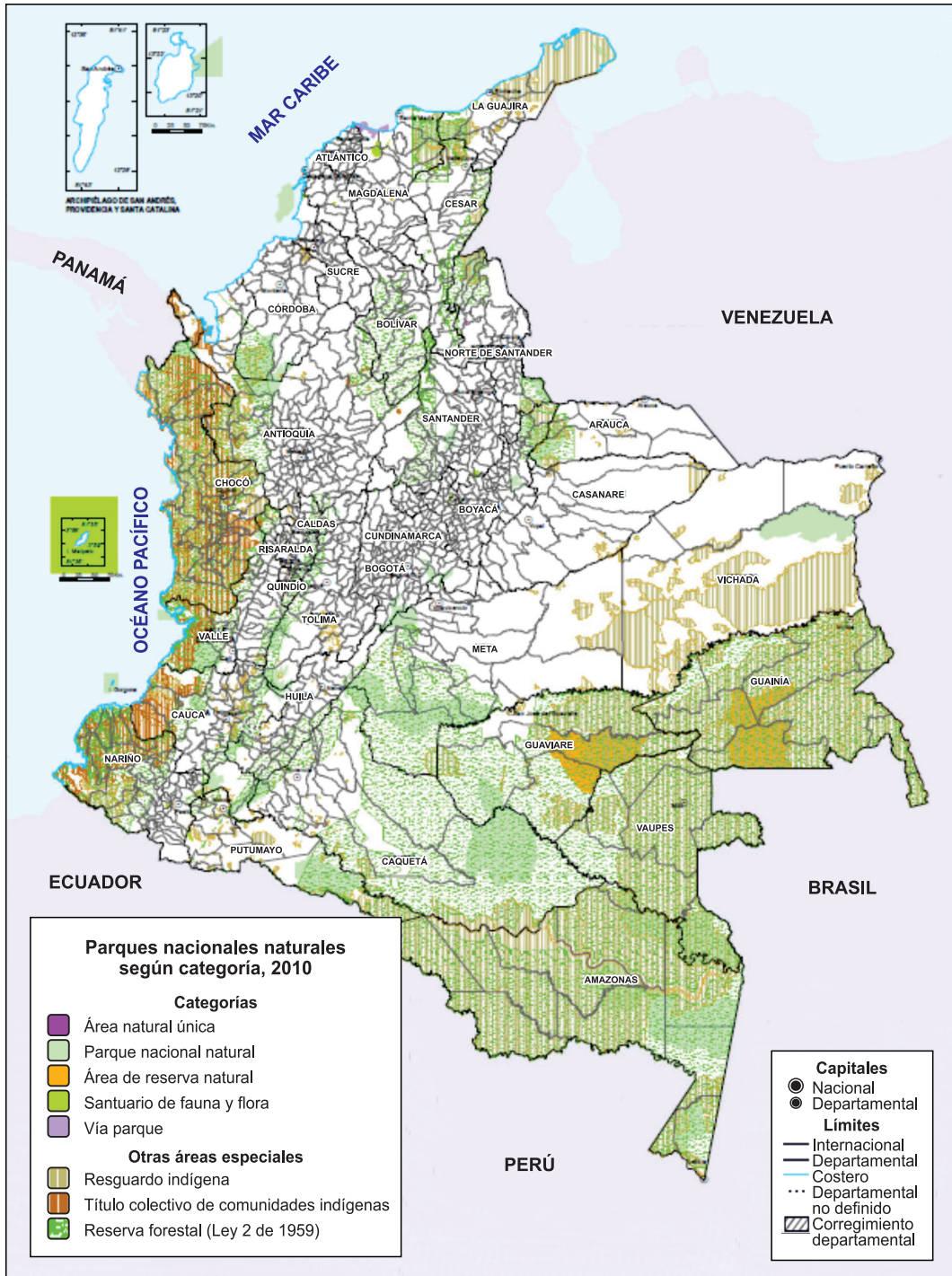
Conviene considerar también las áreas bajo reglamentaciones especiales de uso del suelo, como su-

cede con las reservas forestales, las áreas de reserva natural y los parques nacionales naturales, entre otras figuras, que se presentan en la gráfica 1. Al respecto, dada la multiplicidad de regímenes de propiedad, gobernanza local y reglamentaciones de uso, así como su frecuente superposición, es predecible que la se-

**Mapa 2. Resguardos indígenas y títulos colectivos de comunidades negras**



Mapa 3. Áreas de reglamentación especial



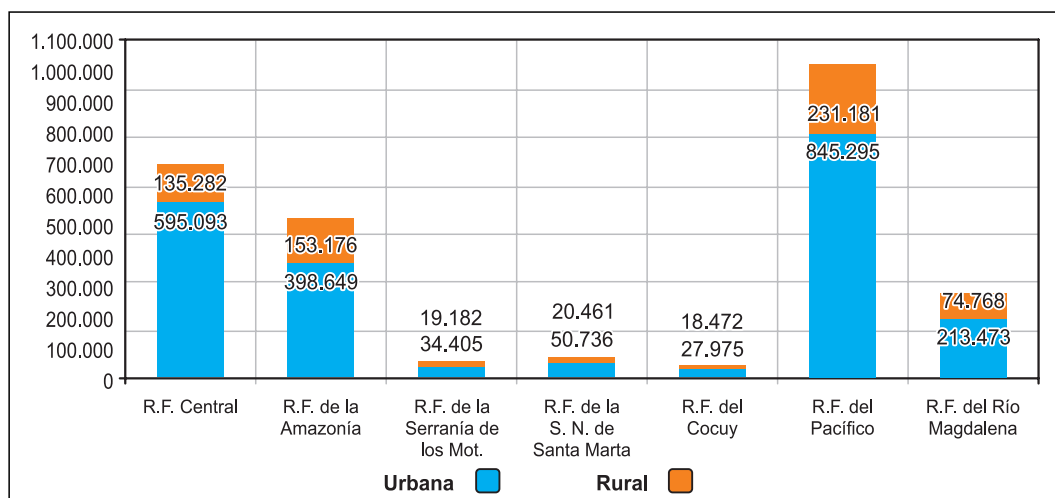
guridad y la convivencia ciudadana en distintos ámbitos territoriales se verá afectada por múltiples conflictividades sociales en torno a la tenencia de la tierra.

A manera de complemento, es pertinente citar aquí los hallazgos de un estudio realizado por Acción So-

cial (2009) con un diagnóstico sobre la ocupación de tierras rurales clasificadas como reserva forestal por medio de la ley 2a de 1959. De acuerdo con esa fuente, actualmente entre 2'000.000 y 2'500.000 colombianos se encuentran asentados en terrenos pertenecientes a zonas de reserva forestal, inclu-



**Gráfica 1. Distribución de la población en reservas forestales (ley 2 de 1959) por sector urbano y rural**



yendo ciento veinticinco cabeceras municipales, principalmente en la costa Pacífica colombiana (Buena-ventura, Quibdó, Tumaco, entre otros), y la cordillera Central (Manizales, Armenia, Sonsón, entre otros). Cerca 400.000 de esa población se ubica por fuera de las cabeceras municipales; el resto lo hace en las cabeceras de esos municipios. En términos legales, son ilícitos tanto los asentamientos, la infraestructura y las actividades productivas distintas a aquellas destinadas al aprovechamiento forestal persistente, y para su normalización requieren del trámite de la respectiva sustracción de la misma ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, en rigor, mientras no se realicen las respectivas sustracciones, toda inversión pública en estos territorios también es ilícita y estaría sujeta a controles disciplinarios y fiscales por parte de los órganos de control. Esta circunstancia afecta las diversas categorías de ruralidad de las entidades territoriales del país reseñadas atrás; representa una fuente generadora de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, consecuentemente, de conflictividad social que afecta la tranquilidad de los hogares y, en ocasiones, la integridad física de las personas.

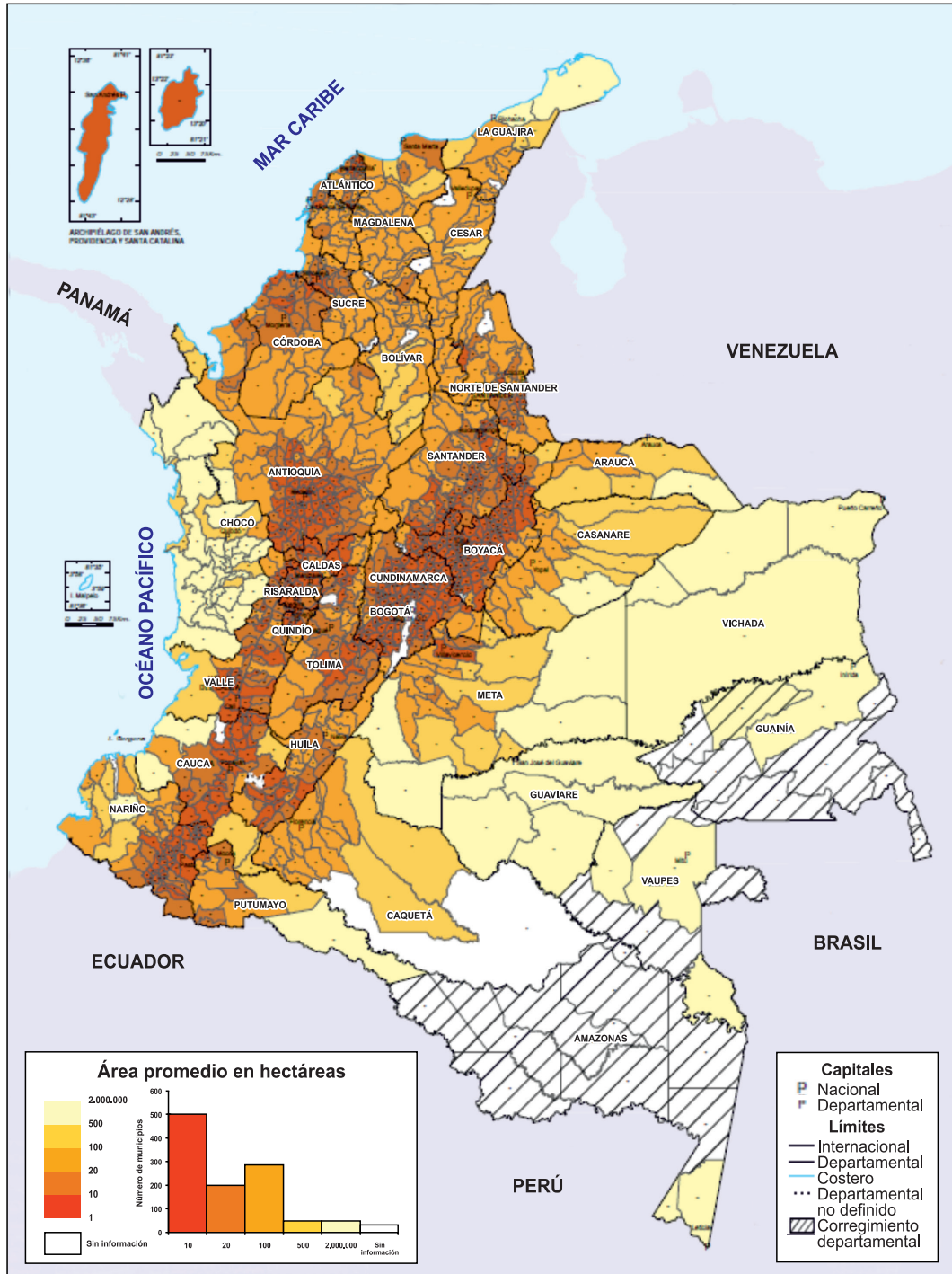
Es sustancial señalar también que en Colombia parte de la conflictividad por la tierra en áreas rurales es atribuible a su adquisición para el lavado de activos y el efecto corruptor del narcotráfico y otras actividades ilícitas sobre las entidades encargadas del regis-

tro legal y administrativo de la propiedad rural. No obstante, hay otro elemento: la enorme inequidad en la estructura de propiedad de la tierra, que se refleja en el índice de concentración Gini de tenencia de la tierra, que en 2002 era de 0,85 con base en área, y 0,82 con base en avalúo (Cede, 2004). Como lo muestra el mapa 4, de distribución por tamaño de los predios rurales del país, cerca de 60% de los mismos registran una superficie inferior a tres hectáreas, y en su conjunto ocupan menos de 2% del área predial total registrada en cabeza de particulares. En el otro extremo, una proporción de menos de 1% de los predios rurales controla 61,2% del área predial rural por medio de predios superiores a 500 hectáreas (Martínez, 2002).

Otro aspecto no despreciable asociado a la conflictividad en ámbitos rurales radica en las dinámicas y circuitos ilegales que operan a lo largo de la extensa frontera continental colombiana, que asciende a cerca de 6.350 km, casi el doble de la extensión de la frontera entre México y Estados Unidos de América. La comparación es relevante en tanto destaca las dificultades del control de fronteras terrestres extensas y deshabitadas, como se evidencia en el caso de esta última, donde la alianza entre los gobiernos estadounidense y mexicano ha sido incapaz de impedir los flujos permanentes de narcotráfico y migraciones ilegales entre ambos países, aún con la tecnología y los



Mapa 4. Tamaño promedio de predios rurales



recursos a su disposición, sobre un terreno en su mayoría llano y árido que ofrece ventajas para la detección remota de actividades humanas (Lucas, 2014).

En el caso colombiano, casi dos terceras partes de sus fronteras terrestres (con Brasil, Ecuador, Panamá

y Perú) están localizadas en parajes de selva espesa, con una densidad poblacional promedio inferior a un habitante por km<sup>2</sup>, con excepción del corredor económico entre Ipiales y Tulcán en la zona de frontera andina con Ecuador. Los límites continentales con Venezuela (aproximadamente 2.200 km) están





ubicados en las extensas sabanas de la Orinoquia y en bosques selváticos de clima cálido y templado sobre la vertiente de una ramificación de la cordillera Oriental que pertenece a la cuenca del río Catatumbo y drena hacia el golfo de Maracaibo. Con excepción del corredor económico entre Cúcuta y San Antonio de Táchira, esta es también una frontera con muy baja densidad poblacional.

Un contexto geográfico de esa naturaleza permite comprender los retos y riesgos asociados al control fronterizo en un país como Colombia<sup>3</sup>. Durante décadas se han desarrollado redes de apoyo para soportar el flujo de armas, municiones, pertrechos, combustibles y dineros “calientes” producto del narcotráfico internacional, que ha alimentado y sostenido un conflicto armado que durante décadas deja anualmente entre 2.000 y 6.000 muertes directas, entre combatientes y civiles (Kraig y Hoffman, 2003; Restrepo y Aponte, 2009).

Por otro lado, de conformidad con la categorización de los municipios por parte de la Contaduría General

de la Nación (resolución 705 de 2013), hecha con base en su población total y sus ingresos corrientes de libre destinación calculados en salarios mínimos mensuales legales vigentes, 95% de los municipios del país está clasificado en las categorías 3 y 6, tal como se observa en la tabla 3.

En principio, los rangos de los montos de ingresos corrientes de libre destinación establecidos para hacer esta categorización permiten estimar la capacidad fiscal de los municipios. Así, montos anuales de ingresos corrientes de libre destinación que no superan 50.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes correspondientes a las categorías 3-6 (típicamente, municipios con características urbanas-rurales y preeminentemente rurales)<sup>4</sup>, indican un bajo nivel de recaudo de rentas propias. El rango de los montos anuales de ingresos corrientes de libre destinación por habitante representa un indicador sintético de las brechas económicas y sociales que separan a los municipios clasificados en las categorías 3-6 (95% del total), de aquellos que se ubican en las categorías superiores (5% del total). En la generalidad de los clasificados en las categorías inferiores, el monto anual de dicho ingreso corriente per cápita no supera los 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. En contraste, en los que están ubicados en categorías superiores, el techo anual de ingresos corrientes de libre destinación per cápita es del orden de cuatro, ocho o más salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En resumen, en términos territoriales y demográficos es posible clasificar los municipios del país en categorías con base en densidad poblacional y distancia de los principales centros urbanos: hoy día, cerca de 45% de la población colombiana está ubicada en las cabeceras de menos de cuarenta municipios, donde predominan densidades poblacionales superiores a 2.500 habitantes por km<sup>2</sup>, lo cual es indicativo de

3 De acuerdo con estudios longitudinales sobre el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, en Colombia hay cerca de cuatro decenas de rutas conocidas para su ingreso por la frontera con Panamá, mientras las autoridades panameñas reconocen que hay por lo menos doscientas trochas en el Darién por donde transitan permanentemente pequeñas cantidades de drogas ilícitas, armas y municiones, así como migrantes ilegales hacia Estados Unidos (Kraig y Hoffman, 2003). Aparte de las rutas para exportar estupefacientes e ingresar armas y dinero que operan por diversos puntos sobre la costa Caribe (Santa Marta, Turbo, Riohacha y bahía Portete, entre otros), y Pacífica (entre ellos, Juradó, bahía Cupica, golfo de Tribugá, Bahía Solano y Buenaventura), los mercados ilícitos también utilizan otras rutas terrestres transfronterizas importantes. Así, hay registros de ingresos de armas ilegales por puntos fronterizos terrestres y fluviales con Venezuela (veintiuna rutas conocidas) y Ecuador (veintiséis). En relación con este último país, hay registros de veintidós casos en los que se ha descubierto empresas de seguridad privada involucradas en el tráfico ilegal de armas en Quito, Tulcán y Nueva Loja. Leticia se menciona como un centro importante en el mercado ilegal de armas pequeñas y ligeras, muchas de ellas provenientes de la zona de la triple frontera, entre Argentina, Brasil y Paraguay, un conocido santuario donde frecuentemente se hacen transacciones con organizaciones criminales rusas, chinas e israelíes (Kraig y Hoffman, 2003).

4 De acuerdo con la categorización para 2014 realizada por la Contaduría General de la Nación, en la categoría 3 hay veintitrés municipios; en la 4 hay veinticinco; en la 5 veintiocho; y en la 6 hay 988.



Tabla 3. Certificación de categorización de las entidades territoriales\*

Categoría municipal	Municipios y áreas no municipalizadas
<i>Especial.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	4
<i>Primera.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	19
<i>Segunda.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	15
<i>Tercera.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	23
<i>Cuarta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	25
<i>Quinta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	28
<i>Sexta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no sean superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales vigentes.	988
Áreas no municipalizadas (corregimientos departamentales).	20
Total	1.122

\* Conforme a lo dispuesto en la ley 617 de 2000.

Fuente: Contaduría General de la Nación. Resolución 705 del 30 de noviembre de 2013.

un contexto “preeminente urbano”. Un porcentaje similar de la población habita en cerca de setecientos municipios, donde alrededor de 65% de los habitantes residen en la cabecera y los demás en el resto de su territorio, lo que se refleja en densidades poblacionales ya no de miles sino de cientos de habitantes por km<sup>2</sup>, circunstancia que permite clasificarlos como “urbanos”. El resto de la población, cerca de 5’500.000 colombianos, vive en cerca de trescientos cincuenta municipios, donde en promedio apenas 40% de la población reside en las cabeceras y se registran densidades poblacionales típicamente rurales, del orden de algunas decenas de habitantes

por km<sup>2</sup> y, en algunas partes, de incluso menos de un habitante por km<sup>2</sup>.

Este panorama de la distribución territorial de la población, al igual que la naturaleza de las capacidades fiscal y administrativa de la estructura político-administrativa existente en el país, pone de presente las sustanciales diferencias en términos de acceso a las redes de servicios de mayor complejidad a cargo del estado, entre ellos la seguridad ciudadana, así como de la capacidad de inversión pública per cápita por parte de las distintas categorías de entidades territoriales observada en el territorio colombiano.



Aparentemente, el plan nacional de desarrollo 2015-2018 privilegia las intervenciones focalizadas de las autoridades en el territorio, teniendo en cuenta la concentración de los delitos. De allí que sus indicadores de seguimiento estén centrados en un número reducido de municipios a los cuales se les asignará e incrementará los efectivos de policía, así como el fortalecimiento de la acción policial de vigilancia y estricto control en áreas de poca extensión donde hay alta concentración de hechos de criminalidad específica, aglutinando la fuerza pública en sitios, días y horas de criminalidad recurrente y permanente.

Como se ha visto, en el país las entidades territoriales que cumplen con las anteriores condiciones de focalización coinciden fundamentalmente con aquellas treinta y ocho agrupadas en la categoría de “preeminentemente urbanos”; que, como se ha dicho, albergan una parte significativa de la población colombiana (45%) al igual que cerca del 50% de los efectivos policiales asignados por la Dirección de Seguridad Ciudadana a las unidades territoriales de policía<sup>5</sup>. No obstante, desde la perspectiva territorial y de densidad poblacional, estas entidades territoriales preeminentemente urbanas priorizadas representan una extensión agregada de menos de 1% del territorio continental del país; exhiben una densidad poblacional del orden de 2.730 habitantes por km<sup>2</sup>; y típicamente están configuradas en asentamientos urbanos mayores a 100.000 habitantes, cada uno de ellos conformado por entre 750 y 45.000 manzanas.

Desde esta aproximación a la diversidad territorial, demográfica, urbanística y de capacidad fiscal de las entidades territoriales en Colombia, expresada en cuatro categorías basadas en el índice de ruralidad propuesto por el PNUD, puede cuestionarse la

viabilidad de extender con modificaciones menores esta estrategia y criterios de focalización para atender satisfactoriamente las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana del 55% de población que habita el otro 99% del territorio nacional; allí, la densidad poblacional generalmente está por debajo de 250 habitantes por km<sup>2</sup>; entre 40 y 50% de los habitantes de estos municipios están ubicados en asentamientos comúnmente de menos de 50.000 habitantes, cada uno de ellos conformado por, en promedio, alrededor de cien manzanas; y, finalmente, la capacidad de inversión de ingresos corrientes per cápita en 90% de los municipios que tienen jurisdicción sobre esa porción del territorio nacional para atender todas las necesidades de bienes y servicios públicos a su cargo, entre otros, la seguridad ciudadana, es inferior a 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por año.

## Organización y capacidades institucionales en seguridad y convivencia

En general, en distintos ámbitos del territorio nacional la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana se realiza jerárquicamente de conformidad con el marco de las directrices nacionales contenidas en la Constitución política, el plan nacional de desarrollo, las políticas nacionales de seguridad y convivencia y de seguridad y defensa. Estas directrices nacionales se traducen en los departamentos y municipios por medio de sus planes de desarrollo. En particular, para gestionarlas las entidades territoriales tienen la obligación de establecer consejos territoriales de seguridad y comités de orden público, mediante los cuales deben formular y ejecutar planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (Pisc).

El carácter unitario del estado colombiano entraña por disposición constitucional que tanto la protección como la gestión de las necesidades y demandas en relación con los derechos y las libertades individuales y públicas se deben atender por medio de un régimen en el que cohabitan una autoridad central, a cargo

5 Según la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, en 2014 las diecisiete unidades metropolitanas de policía que atienden las principales ciudades del país y sus municipios aledaños, reúnen aproximadamente 66.500 efectivos de un total de alrededor de 136.000 actualmente desplegados en todas unidades territoriales de la Policía Nacional existentes en el país.



del desarrollo de un orden político, económico y social justo, y autoridades territoriales que gozan de autonomía para gobernar los asuntos políticos, fiscales y administrativos de interés de sus jurisdicciones.

La función política de garantizar los derechos y las libertades reside en cabeza del presidente de la República, quien es además la máxima autoridad en materia de orden público a cargo de la dirección de la fuerza pública como comandante supremo de las fuerzas armadas (Constitución política, artículo 189). De manera concordante, el texto constitucional determina la autonomía de las entidades territoriales para el manejo del orden público, al designar a los gobernadores y alcaldes como agentes del presidente en esta materia (Constitución política, artículos 296, 303 y 315). En relación con la garantía de la vida, la convivencia y el orden público, la Constitución establece que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Constitución política, artículo 216), e instituye esta última como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz (Constitución política, artículo 218).

La Constitución establece además que cada nueva administración territorial tiene la obligación de elaborar y adoptar su plan de desarrollo territorial de manera concertada con el plan de desarrollo nacional, en el que debe contemplar presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y especificar los recursos financieros requeridos para su ejecución, entre ellos los destinados a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la justicia (Constitución política de Colombia, artículo 339).

Los consejos territoriales de seguridad y los comités de orden público fueron establecidos inicialmente mediante el decreto 2615 de 1991; los primeros están integrados por la autoridad territorial (gobernador o alcalde), quien los preside, el comandante

de la guarnición militar, el comandante de distrito o estación de Policía, el procurador o personero en representación del Ministerio Público, y el secretario de gobierno, quien ejercerá la secretaría técnica. Tienen como función principal elaborar planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público. Los comités de orden público, por su parte, están integrados por la autoridad territorial, el comandante de la guarnición militar y el de policía, e inicialmente fueron creados con el fin de coordinar el empleo de la fuerza pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad. Desde entonces, las funciones de los consejos territoriales de seguridad se han mantenido; en contraste, las de los comités de orden público se han ampliado sucesivamente, hasta asignárseles las funciones de aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, al igual que la preparación para aprobación de las autoridades territoriales de los planes anuales de inversiones de los fondo-cuentas de seguridad territorial (decreto 399 de 2011, artículo 18).

Los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana fueron creados originalmente en la ley 62 de 1993 como el principal instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana. De acuerdo con el artículo 16, correspondía al Consejo de Seguridad Territorial aprobar y ejecutar los planes de seguridad y orden público. También era función de las autoridades territoriales analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

Posteriormente, la ley 418 de 1997 creó los fondos territoriales de seguridad con el fin de atender las necesidades regionales al respecto, destinando para tal fin una contribución especial del 5% del valor de los contratos de obra pública para la construcción y el mantenimiento de vías con entidades de derecho público. Además, estableció que las actividades de seguridad y de orden público que se financien con esos fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del es-



tado (ley 418 de 1997, artículo 119). La misma disposición contempló la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), con el objetivo de atender gastos relacionados con la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, financiando o cofinanciando proyectos y programas desarrollados por las entidades territoriales con dicho objetivo. Los ingresos del Fondo provienen del recaudo de la contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública suscritos por la nación para la construcción y el mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales. Entre los destinos previstos para estos recursos se encuentran la reconstrucción y adecuación de sedes administrativas de autoridades públicas territoriales o de instalaciones de la fuerza pública que sean afectadas por actos terroristas o que no ofrezcan garantías mínimas de seguridad, al igual que la reconstrucción de bienes u obras destruidas por grupos armados al margen de la ley que sean indispensables para las comunicacio-

nes, tales como vías, puentes, puertos, infraestructura y demás; el desarrollo de actividades de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia o con organismos de seguridad del estado y protección de personas amenazadas con alto nivel de riesgo según criterio de esos organismos; y el desarrollo comunitario y, en general, en todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica (artículo 122). En la tabla 4 se observa el destino de los recursos asignados por el Fonsecon en el periodo comprendido entre agosto de 2010 y julio de 2014.

El decreto 399 de 2011 amplió las fuentes de financiación de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia (Fonset), incluyendo: 1) los ingresos recaudados por concepto de una contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública suscritos por cada administración territorial para la construcción y el mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos

**Tabla 4. Proyectos aprobados por el Ministerio del Interior, 2010-2014\***

Tipo	Cantidad	Valor aportado Ministerio del Interior Fonsecon	%
Gobernabilidad y convivencia ciudadana	299	\$227.356	33
Centros de integración ciudadana**	264	\$198.366	29
Centros administrativos municipales	23	\$20.946	3
Otros (proyectos justicia, casas de justicia y centros de convivencia)	12	\$8.044	1
Seguridad	407	\$459.431	67
Sistemas integrados de emergencias y seguridad (Sies) (circuitos cerrados de televisión (CCTV) y línea 123)	171	\$205.824	30
Apoyo al Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes	38	\$90.620	13
Movilidad para la fuerza pública (Cai móviles, vehículos y motocicletas)	126	\$77.450	11
Infraestructura física de seguridad (estaciones de Policía y Cai fijos)	69	\$77.237	11
Laboratorios de criminalística y comando aéreo	3	\$8.300	1
Total general	706	\$686.787	100

\* En millones de COP a precios corrientes

\*\* Los centros de integración ciudadana son escenarios en los cuales se puedan desarrollar actividades lúdicas, pedagógicas, de integración social y ciudadana, para la prevención de la violencia y el delito, que facilitan el desarrollo de la convivencia dentro de la comunidad.

Fuente: Ministerio del Interior, sin fecha. Informe del cuatrienio 2010-2014, pp. 21-22. Consultado en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_cuatrienio\\_mininterior.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_cuatrienio_mininterior.pdf)



o fluviales o los de adición al valor de los existentes: 2) el 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; 3) y el 3% sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones. Se incluyó asimismo el recaudo de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana con base en hechos generados en el ámbito distrital o municipal; y otros aportes provenientes de fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana; aportes de gremios y personas jurídicas destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana (decreto 399 de 2011, artículos 11, 12, 13, 14).

## Tensiones y conflictos en la institucionalidad de la gestión territorial de la seguridad

El balance general de la trayectoria normativa e institucional reseñada demuestra que ha sido tortuosa y alberga tensiones y conflictos institucionales que en el análisis final entorpecen su funcionamiento en el terreno.

Como se señaló, si bien la norma dispone que la jurisdicción de los recursos destinados al Fonsecon corresponde al Ministerio del Interior, en los departamentos y municipios la facultad de aprobar y preparar los planes de inversión de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia se eliminó de las funciones de los consejos territoriales de seguridad y se transfirió a los comités de orden público, instancia cuya composición favorece la imposición de decisiones por parte de los representantes de la fuerza pública a las autoridades territoriales, especialmente a partir del decreto 399 de 2011.

De otra parte, la provisión contemplada en el artículo 119 de la ley 418 de 1997 en el sentido que las

actividades de seguridad y de orden público que se financien con recursos del Fonset serán cumplidas “exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del estado”, genera tensiones en los comités de orden público, especialmente con las autoridades territoriales cuando intentan asignar recursos del fondo-cuenta para actividades de prevención situacional y poblacional. Un intento de resolver esta situación se hizo con la inclusión de una disposición en el sentido que las actividades que “correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes” (ley 1421 de 2010, artículo 6°)<sup>6</sup>.

En los departamentos y municipios con mayores restricciones de orden fiscal, esta situación lleva a que en la práctica las autoridades territoriales se resistan a destinar fuentes de recursos distintos a las contribuciones especiales de ley para financiar los Fonset, dado que en la arquitectura institucional establecida para la toma de decisiones en relación con estos recursos los representantes de la fuerza pública que integran los comités de orden público resultan numéricamente favorecidos, en desmedro de las iniciativas de las autoridades territoriales.

Por su parte, la fuerza pública también contribuye a debilitar los ingresos de los Fonset aportados por los gremios y personas jurídicas destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, propiciando su desviación mediante el establecimiento de convenios con empresas del sector energético y de la construcción para recibir directamente los aportes para protección de sus operaciones, limitando así los alcances y recursos a disposición de los Pisc. El establecimiento de convenios de esta naturaleza por parte de la fuerza pública genera

<sup>6</sup> No obstante, entre los destinos elegibles para la asignación de recursos de los Fonset, el decreto 399 de 2011 sustituyó las actividades de “desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica” como lo establecía la ley 418 de 1997, por la fórmula “realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público”.



tensiones con las autoridades territoriales, particularmente cuando se presentan hechos que afectan la seguridad pública en las zonas de influencia de las empresas que han transferido recursos a la fuerza pública y esta demanda inversión de las entidades territoriales para el restablecimiento de los bienes y servicios afectados. También genera tensiones dentro de las propias unidades de la fuerza pública que suscriben los referidos convenios, pues demandan dedicación adicional del personal asignado a dichas unidades con el fin de atender las nuevas obligaciones pactadas en los convenios, en detrimento de la moral del personal de servicio.

Pero quizá la mayor debilidad de la actual arquitectura institucional para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana es que restringe el acceso y la calidad de bienes y servicios para proteger la seguridad ciudadana y las libertades públicas de los municipios pequeños y con menor capacidad fiscal. Allí donde la dinámica económica formal es precaria, y donde hay desempleo, baja capacidad institucional y recaudos fiscales anuales de recursos de libre destinación por debajo de 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (90% de los municipios colombianos), los ingresos anuales de los Fonset municipales hipotéticamente podrían haber llegado a \$450'000.000 en 2014. Esto, bajo el supuesto que alguno de los novecientos ochenta y ocho municipios de categoría 6 hubiera alcanzado en ese año ingresos fiscales de libre destinación equivalentes al techo anual de 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que la administración municipal los hubiese destinado completamente a la contratación de obras públicas; dos supuestos que difícilmente se cumplen en los municipios de categoría 6. Por lo general, además, el dispositivo policial asignado a esta categoría de entidades territoriales es del orden de quince unidades de vigilancia, sin apoyo permanente de modalidades especializadas de inteligencia policial o policía judicial<sup>7</sup>.

7 Aquí cabe abrir un espacio para señalar tensiones aún en proceso de resolverse en la Policía Nacional en relación con las competencias de gestión de seguridad ciudadana en ám-

En circunstancias así, la presencia de jueces municipales, inspectores de policía y comisarios de familia resulta inocua en ámbitos territoriales con capacidades fiscales y operacionales tan limitadas, en vista de la ausencia de medios suficientes para hacer efectivo el imperio de la ley dentro de sus jurisdicciones. Más comúnmente, estas necesidades son resueltas de manera irregular por agentes no estatales que someten a la mayoría de pobladores a pagos extorsivos a cambio de "protección" y, en algunos casos, administración de formas de justicia comunitaria.

Finalmente, la arquitectura institucional vigente para la gestión territorial de la seguridad contempla referencias someras al marco aplicable en territorios indígenas, particularmente en el artículo 330 de la Constitución política, que establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y cos-

---

bitos rurales, originadas en la creación de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar) por medio del decreto 4222 de 2006, con la función principal de implementar la Política de seguridad ciudadana rural y, además, de orientar las acciones de las regionales, metropolitanas y demás unidades descentralizadas de la Policía rural, y de consolidar planes de seguridad y convivencia que fortalezcan las relaciones entre la policía y la comunidad rural. En desarrollo de estas funciones, la Dicar estructuró el Sistema integrado de seguridad rural (Siser) como una estrategia dirigida a contribuir al proceso de consolidación del control estatal del territorio mediante la expansión del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrante (MNVCC) adecuado a las zonas rurales (Policía Nacional de Colombia, 2012).

No obstante, la implementación de esta estrategia no se ha aclarado suficientemente dentro de la institución, toda vez que su conducción figura simultáneamente a cargo de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural y, a la vez, bajo el mando y control de la Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana por medio de los comandos de departamento, con lo que se desdibujan la planeación y la supervisión adecuada del cumplimiento de las estrategias, los planes y programas. En el terreno, actualmente el Siser responde a demandas específicas y coyunturales de la seguridad pública en ámbitos rurales, como son el control a la minería ilícita, el acompañamiento al programa de restitución de tierras y el soporte para la seguridad operativa en ámbitos rurales mediante acciones como el bloqueo de corredores de abastecimiento y movilidad de los grupos armados organizados al margen de la ley. Asimismo, el Siser aporta inteligencia y curso de acción operacionales dirigidos a la anticipación y prevención de ataques terroristas, entre otras.



tumbres de sus comunidades, y que sus autoridades ejercerán, entre otras, la función de “colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional”. No obstante, los conflictos que se han suscitado en el pasado reciente en relación con la actuación y funciones de los alguaciles o “guardias indígenas” ponen de presente las insuficiencias de la actual arquitectura institucional en relación con este asunto<sup>8</sup>.

8 Al respecto la Sentencia C-139 de la Corte Constitucional, de 1996, indica: “El análisis del artículo 246 de la C.P. muestra los cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la ley y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional. Los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas –que se extiende no solo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de ‘normas y procedimientos’–, mientras que los dos segundos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional”. Por su parte, en sentencia T-208 de 2007, la Corte sostuvo: “La Constitución política de 1991, al consagrar el respeto a la multiplicidad de formas de vida por medio del reconocimiento del pluralismo y de las garantías a la diversidad étnica y cultural, modificó el modelo tradicional de relación del estado colombiano con los pueblos indígenas, subvirtiéndolo un proceso tradicionalmente basado en la asimilación e integración de estas comunidades a las cosmovisiones mayoritarias, por un proceso participativo y de reconocimiento del otro, que acepta y propugna por el derecho de las minorías tradicionales a sobrevivir, crecer y desarrollarse con sujeción a sus propios valores étnicos y culturales”. Asimismo, la Sentencia T-601 de 2011 dice: “Los territorios indígenas son entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Para tal efecto, son titulares de los siguientes derechos: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les correspondan; (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (4) participar en las rentas nacionales. Igualmente, el marco constitucional prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Dichos territorios

## Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana

En las condiciones descritas atrás, es natural que en la elaboración de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, departamentales y municipales, cada entidad retome sus ofertas institucionales preexistentes e intente armonizarlas con los objetivos generales consignados en los documentos correspondientes. Este es el origen de las respuestas genéricas que se ajustan a indicadores de gestión prediseñados (por ejemplo, cierto número de actividades en las que deben participar un número mínimo de personas), con las que usualmente se atienden situaciones problemáticas específicas en el terreno; esta es además la razón principal por la cual dichas actividades desarrolladas generalmente no contribuyen en medida alguna a modificar las situaciones problemáticas atendidas.

El ejercicio realizado de esta manera y reproducido reiteradamente de conformidad con criterios de conveniencia operativa, imprime en las intervenciones contempladas en los Piscc un cariz sectorial que impide que las respuestas sean integradas, territoriales y diferenciales: en las instancias de coordinación como los consejos de seguridad que operan en los distintos niveles territoriales solo se apunta a una coordinación de acciones puntuales; al obviarse el ejercicio de coordinación táctica entre las entidades,

indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, correspondiéndoles: (1) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; (2) diseñar las políticas y planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; (3) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (4) percibir y distribuir sus recursos; (5) velar por la preservación de los recursos naturales; (6) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; (7) colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instituciones y disposiciones del gobierno nacional; (8) representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (9) las demás que les señalen la Constitución y la ley”.





sus intervenciones conjuntas generalmente culminan en entregas fragmentadas de bienes y servicios que no siempre son pertinentes a las necesidades locales, por lo cual son calificadas como insatisfactorias por sus beneficiarios.

Así, las relaciones de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno solo quedan enunciadas en las normas referidas en los textos de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. La lógica sectorial predomina en los distintos niveles de gobierno en la asignación de funciones, actividades y recursos, lo que entorpece que actores del sector privado y organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel más activo en la definición y ejecución de actividades, pese a que su presencia allí es tan visible como la de las entidades públicas, y en algunos casos mayor. Es claro que una política pública de gestión territorial de la seguridad ciudadana requiere más que la mera coordinación de acciones sectoriales puntuales para asegurar que la entrega de bienes y servicios públicos provistos se ajuste a parámetros de adecuación, aceptabilidad, acceso y asequibilidad, de conformidad con las condiciones poblacionales y territoriales de los beneficiarios de la intervención pública.

La carencia de un marco de coordinación táctica de la acción interinstitucional en la planificación y ejecución de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana mediante la cual se garantice la entrega de bienes y servicios de conformidad con los criterios mencionados, jamás aparece en los diagnósticos de los Piscc ni, por consiguiente, en el desarrollo lógico y operacional de su marco programático. En cambio, estos planes invariablemente se refieren a la "optimización" de los sistemas de información para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana con el fin de mejorar la cuantificación, georreferenciación y clasificación de las diferentes clases de delitos. Naturalmente, los esfuerzos en este sentido poco aportan para mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia en la entrega de los bienes y servicios necesarios para las labores de prevención y protección.

Aquí conviene hacer algunas consideraciones en relación con los sistemas integrados de emergencias y seguridad (Sies). Como se mencionó, entre las metas asociadas con el objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional se encuentra una que propone establecer dichos sistemas en al menos doscientos cincuenta municipios del país. Se trata de un sistema interinstitucional apoyado por tecnología que busca, por un lado, avanzar en la reducción de ciertos delitos y comportamientos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, y, por otro, superar falencias en materia de coordinación interinstitucional para la atención oportuna en materia de emergencias y desastres. De acuerdo con el documento Conpes 3437 de 2006, los sistemas integrados de emergencias y seguridad constan de varios subsistemas, entre ellos, de telecomunicación para la recepción de las alertas (número único de atención de emergencias [Nuse, 123]; circuitos cerrados de televisión [CCTV]; los Centros de Información Estratégica de Policía Seccional [Cieps] y las alarmas comunitarias); al igual que el subsistema de respuesta y seguridad que debe procesar la información recibida, articular y despachar oportunamente la respuesta de las entidades competentes como primeros respondientes (policía, bomberos, ambulancias, entre otros). Como es previsible, los municipios de categorías 5 y 6 son los más rezagados en el establecimiento de los subsistemas de telecomunicación para recibir alertas, pero a la vez tienen la menor capacidad de medios para responder adecuadamente a las alertas que reciben, especialmente por la precariedad de los medios a disposición de sus organismos de socorro y primeros respondientes.

Los Sies se encuentran entre los rubros elegibles para recibir financiación de los Fonset mediante su inclusión en Piscc. Muy pocos municipios tienen suficientes recursos para adquirir y mantener los subsistemas de telecomunicaciones para recibir alertas y mucho menos los medios para dar respuestas oportunas y adecuadas. Por consiguiente, en muchos casos los recursos de inversión que estos municipios destinan a los Sies se ven reducidos la adquisición de equipos de telecomunicaciones cuya funcionalidad es inter-



mitente, y que no mejora la capacidad de atender las alertas que se reciben debido a la carencia de medios para hacerlo. Así, el caso de los Sies ilustra claramente la situación de la gestión territorial de seguridad ciudadana mediante instrumentos como los Piscc municipales: si las autoridades territoriales invierten en los subsistemas telecomunicaciones del Sies pueden reportar el cumplimiento de las metas del plan nacional de desarrollo, sin que ello refleje su estado de operatividad ni la capacidad de respuesta frente a las alertas que reciba.

En contraste con el caso de los Sies, es pertinente referir aquí el mecanismo del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (Ciat), que opera en el marco del Plan de prevención y promoción de los derechos humanos, como ejemplo de un instrumento funcional que contribuye al mejoramiento de la gestión territorial de la seguridad ciudadana en el contexto de entidades territoriales con recursos y capacidades limitadas. Mediante el Ciat se definen y coordinan respuestas territoriales, diferenciales y eficaces sobre la base de una integración táctica de las funciones de las entidades del estado para atender las situaciones específicas que llegan a su conocimiento. En la base de este mecanismo está el Sistema de alertas tempranas (Sat), que elabora informes de riesgo y notas de seguimiento que describen y aportan datos cuantitativos y cualitativos sobre el escenario y la situación actual, los factores de amenaza asociadas a acciones propias del conflicto armado interno en un ámbito territorial particular, los factores de vulnerabilidad de la población civil expuesta y factores para su protección. Además, califica el nivel de riesgo y establece la vigencia de esta calificación, y fija directrices para articular las responsabilidades sectoriales e intersectoriales y atender situaciones problemáticas concretas en el área afectada. Este sistema facilita que las entidades respondan con oportunidad dentro de un enfoque territorial y de subsidiariedad claramente definido para mitigar los daños ocasionados por acciones vinculadas al conflicto armado, y reducir las vulnerabilidades de las comunidades afectadas en el plazo inmediato.

Cabe destacar aquí que un punto de enlace importante dentro del funcionamiento del Ciat son los consejos territoriales de seguridad, que sirven de instancias tanto para la verificación de la información contenida en los informes de riesgo, como para coordinar las respuestas establecidas para prevenir y mitigar las amenazas identificadas y posteriormente hacer seguimiento de la evolución de la situación y ajustes a las medidas durante la vigencia de la alerta. A pesar de los buenos resultados obtenidos a partir de este modelo de gestión coordinada, complementaria y subsidiaria del estado, en la actualidad no hay mención explícita al papel que desempeñan los consejos territoriales de seguridad en el funcionamiento de este mecanismo en la normativa que regula su funcionamiento.

Actualmente, la plataforma de información más visible en ámbitos locales es la Red nacional de información (RNI), diseñada en el marco del Sistema nacional de atención y reparación a las víctimas (SNARIV) a partir de la ley 1448 de 2011. Mediante esta plataforma se busca soportar la migración, el intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de información entre las instituciones que conforman el SNARIV y otras que atiendan víctimas. Si bien este asunto no está claramente referido en la normativa que define el alcance de los Piscc, es evidente que la atención a víctimas de delitos y violaciones de derechos constituye un componente principal de la seguridad ciudadana.

Entre las capacidades que el diseño de la RNI se propone desarrollar se destacan las siguientes:

- ♦ Evaluar la magnitud del problema y permitir al SNARIV adoptar las medidas para la atención y elaboración de planes para la reparación integral de las víctimas.
- ♦ Brindar insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares.
- ♦ Suministrar información a las entidades públicas del orden nacional y territorial para formular, implementar y evaluar las políticas, los planes, pro-



gramas y proyectos en materia de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral.

- ♦ Definir los mecanismos de coordinación entre las instituciones que conforman la RNI.
- ♦ Servir como fuente de consulta e insumo para los procesos de valoración y verificación de los hechos victimizantes que las víctimas denuncian ante el Ministerio Público.

Las administraciones municipales son usuarias permanentes de la RNI para gestionar información de víctimas, verificar o ingresar información en tiempo real, lo cual constituye una aplicación tecnológica muy útil localmente. Aun así, la gestión de esta información por medio de la RNI no es suficiente para impulsar ejercicios interinstitucionales de planificación de proyectos conjuntos que respondan de manera coordinada, complementaria y subsidiaria a las necesidades y aspiraciones de seguridad y convivencia ciudadana de las personas y comunidades en el territorio. Esto por cuanto las metas de los planes, programas y proyectos a las distintas entidades sectoriales del orden nacional generalmente se proponen con base en líneas base distintas entre sí, lo cual reduce la eficacia y el impacto de la intervención en términos de la atención que reciben los usuarios, e impide el logro de efectos acumulativos en la mitigación de las amenazas y la reparación de las víctimas. A pesar de estas limitaciones, cabe señalar que una plataforma como el RNI presenta características deseables del tipo de sistema de información requerido para mejorar la coordinación de la gestión del ciclo de la política pública asociada a las necesidades y demandas de seguridad y convivencia en ámbitos rurales.

## Recomendaciones a los desafíos identificados

A continuación se esbozan brevemente algunos requerimientos funcionales para la adecuada gestión territorial de la seguridad en el marco de la transición a la paz en Colombia. Luego se discuten algunos componentes para el diseño de una arquitectura

institucional basada en los esquemas de asociación territorial contemplados en la ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial), que pueden ser estratégicos para cimentar un modelo de gestión territorial de la seguridad robusto en distintos ámbitos territoriales.

## La “cadena de valor público”, base para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana

En secciones anteriores de este documento se han analizado diversas limitaciones en relación con la gestión territorial de la seguridad ciudadana en ámbitos afectados por la inequidad. Entre ellas se destacan la amplia brecha en distintos contextos territoriales en el acceso de los pobladores locales a la protección frente a las amenazas que afectan su dignidad e integridad y sus bienes, debido a la debilidad fiscal, técnica y organizacional de las administraciones de las entidades territoriales, por una parte, y, por otra, a la desconfianza e incredulidad de la ciudadanía en la capacidad y compromiso de las autoridades públicas con el propósito de proteger la seguridad ciudadana.

Por consiguiente, un objetivo principal para un modelo de gestión territorial de la seguridad en ámbitos distintos a los “preeminentemente urbanos” es reducir la inequidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios disponibles para proteger la seguridad ciudadana que actualmente se observa allí donde predominan dinámicas rurales y entidades territoriales con debilidades fiscales y técnico-administrativas. Para ello es necesario que la gestión territorial de la seguridad se base en mecanismos flexibles de coordinación, complementariedad y subsidiariedad de la acción administrativa, que garanticen la equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios de seguridad ciudadana, para superar esas limitaciones fiscales, técnicas y organizativas.

Dada la menor densidad poblacional en ámbitos distintos a los preeminentemente urbanos, así como las



dificultades que allí se presenten en relación con el acceso geográfico y las particularidades propias de los rasgos productivos, idiosincrásicos, de formas de propiedad de la tierra y de modelos de gobernabilidad local, se requiere de medios adecuados y suficientes para soportar respuestas oportunas y relevantes mediante operaciones que en ocasiones requerirán de equipos y armamentos intensivos en capital; por ejemplo, helicópteros, aviones pequeños, vehículos blindados, armamento de infantería ligera, bomberos, ambulancias, servicios especializados de búsqueda y rescates, etcétera.

Para atender esta limitación frecuentemente encontrada en las entidades territoriales con menor capacidad fiscal y técnica, la literatura sobre experiencias internacionales (Rapcevičienė, 2014; Padula, 2013; Heintzman y Marson, 2003) señala la conveniencia de visualizar la gestión pública como una “cadena de valor público”. Este enfoque se basa en la premisa que el sector público debe ofrecer bienes y servicios alineados con las expectativas y necesidades de sus usuarios –hogares, unidades productivas, organizaciones y entidades institucionales–, dentro de una lógica que privilegie la eficiencia en el uso de los recursos y la excelencia en la calidad de los bienes y servicios entregados, para contribuir así al mejoramiento de la calidad en la vida de los hogares y de la productividad de las unidades de producción.

El modelo de cadena de valor público involucra agentes de diversos niveles administrativos de gobierno, integrados a manera de eslabones a los que con anticipación se les reconoce el control de tramos de actividad que están bajo su competencia y, también, se les asignan tramos de actividad cuya ejecución está bajo su responsabilidad, de modo que se garantice la entrega a usuarios de bienes y servicios conformes con parámetros homologables y comparables, definidos previamente con su participación. Al considerarse como una cadena de valor, la gestión pública se materializa en procesos de concertaciones interagenciales detalladas y específicas mediante las cuales se definen las condiciones necesarias para garantizar que en diferentes ámbitos territoriales se brinde a los

pobladores bienes y servicios ajustados a parámetros de adecuación, aceptabilidad, acceso y asequibilidad y, a la vez, conformes con estándares de calidad homologables, independientemente de la situación fiscal o de la capacidad técnica y financiera de la autoridad local de gobierno. Así concebida, la cadena de valor público opera con base en acuerdos instrumentales con arreglo a resultados y no a medios.

Dada la posición asimétrica en la que usualmente están las autoridades locales frente a los demás niveles de gobierno en términos de capacidades técnicas, administrativas y fiscales, dentro de las cadenas de valor público se establecen de antemano prerrogativas que se pactan de acuerdo con las capacidades específicas de la entidad territorial local. Así, se busca asegurar que los tramos de ejecución a cargo de los demás niveles administrativos de gobierno estén debidamente conectados y articulados, pero bajo el control del gobierno local como “órgano competente” para la entrega local de bienes y servicios con calidad y oportunidad homologables.

Mecanismos complementarios como los “acuerdos instrumentales de tramos de ejecución” también pueden contribuir a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en el cumplimiento de su papel como “órganos competentes”, ejerciendo el control de las condiciones operacionales que los “órganos ejecutores deben observar sobre el terreno”, aportando así a la consolidación de la funcionalidad y sostenibilidad de las capacidades de gestión territorial para el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos a cargo de las entidades territoriales. Otro aspecto clave para asegurar la fluidez tanto para la actualización de los diagnósticos y apreciaciones de situación como para la coordinación de la ejecución y supervisión de acciones definidas en los acuerdos instrumentales, es que todas las agencias y dependencias, sin que importe el nivel administrativo al cual pertenezcan, hagan uso de un mismo sistema de información y comunicación. Este es un asunto crítico para facilitar la planificación, programación, seguimiento y evaluación de la acción integrada, al igual que para el arbitramento de recursos



y responsabilidades cuando las circunstancias así lo ameriten.

En suma, los principios del marco operacional de la cadena de valor pública contribuyen al fortalecimiento de la autonomía local por cuanto aparte de brindar bienes y servicios a los usuarios con eficiencia, pertinencia y calidad, pretenden desarrollar de manera progresiva las capacidades institucionales y organizacionales de la entidad territorial local hasta cualificarla para constituirse en un gestor eficaz de la acción coordinada de los distintos niveles de centralización del sector público en su ámbito de gestión territorial, garantizando los bienes y servicios a su cargo, de conformidad con parámetros de calidad y oportunidad estandarizados.

La sostenibilidad del funcionamiento y la gestión de las cadenas de valor en la provisión de bienes y servicios públicos demandados por la comunidad depende entonces del desarrollo de los marcos normativos específicos requeridos para promover la concertación de decenas de acuerdos instrumentales y convenios entre entidades territoriales locales y los demás niveles administrativos de gobierno, con base en los cuales deben regularse en cada jurisdicción territorial las condiciones específicas de cumplimiento de los distintos tramos de ejecución requeridos para la entrega de bienes y servicios acordes con parámetros de calidad homologable en todo el territorio nacional.

### **Las asociaciones territoriales como unidades de planificación y gestión territorial**

En el caso de los municipios colombianos cuya capacidad técnica, administrativa y fiscal para cumplir con las funciones públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana evidentemente requiere de mayor apoyo de parte de los niveles de mayor centralización, conviene explorar alternativas para robustecer el sistema de los Fonset y su articulación con el Fonsecon. Como se vio, el marco de compe-

tencias y recursos con los que opera este sistema en la actualidad es insuficiente, dado el exiguo potencial fiscal de las fuentes de recursos otorgadas a dichos fondos y la restricción que esta deficiencia impone a la integración de “cadenas de valor público” cuyo alcance requiere contemplar desde acciones sociales y de mejoramiento físico urbanístico integradas con estrategias de prevención social y situacional, hasta servicios judiciales, penitenciarios y de supervisión pospenal.

Asuntos como la reestructuración de las rentas territoriales destinadas a la gestión de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de los gobiernos locales para cumplir sus funciones como “órgano competente” en esta materia con el apoyo de los demás niveles de gobierno como “órganos ejecutores”, son recomendaciones que deben ser consideradas en el proceso de formulación de la política o estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana. En la actualidad, las autoridades territoriales disponen de diversos instrumentos contemplados en la normativa colombiana que pueden servir para este fin. El más genérico es el “contrato plan”, figura contemplada en la ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial), mediante la cual la nación puede contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. El otro instrumento son los Piscc, que en la actualidad son formulados de manera discreta por cada entidad territorial, lo que fomenta la atomización de recursos de inversión, particularmente en el caso de aquellas con menor capacidad fiscal, dificultando su acceso a bienes y servicios intensivos en capital como los requeridos para articular y despachar respuestas oportunas a las alertas que lleguen a los Sies municipales.

Una alternativa a este escenario consiste en considerar la ampliación del alcance de los Piscc para que se asimilen a contratos plan entre entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas.



De esta manera, municipios con alta capacidad fiscal podrían elaborar conjuntamente con municipios dentro de su área de influencia Pisci que permitan responder a las demandas de un ámbito territorial más amplio, que posibilite operar medios intensivos en capital aprovechando economías de escala para controlar tanto factores de criminalidad como eventos de emergencias de desastre. Siguiendo la arquitectura de las redes de atención de servicios de atención y protección estructuradas con base en sistemas de referenciación que conectan nodos con distinta capacidad técnica y operativa para la resolución de situaciones de distinto nivel de complejidad, los Pisci pueden convertirse en instrumentos para la integración y articulación de medios, servicios y capacidades para responder a alertas de diversos niveles de complejidad, haciendo uso racional de una infraestructura de las dimensiones y especificaciones apropiadas para lograr un balance entre eficacia y eficiencia en las respuestas.

Para atender este desafío, la ley orgánica de ordenamiento territorial propone un marco institucional e instrumentos para la organización político administrativa del territorio del país que busca propiciar el desarrollo territorial, particularmente de las entidades territoriales más débiles, a través de mecanismos de asociación y financiación diseñados para aumentar de la capacidad de dichas entidades en materia de planeación, gestión y administración descentralizada de sus propios intereses, apoyadas en instancias de integración territorial creadas con el propósito expreso de producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, y facilitar así el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

Entre los esquemas asociativos territoriales y mecanismos de acuerdo de voluntades entre entidades territoriales la ley orgánica de ordenamiento territorial contempla:

- ♦ Regiones administrativas y de planificación (Rap).
- ♦ Regiones de planeación y gestión (RGP).
- ♦ Asociaciones de departamentos, áreas metropolitanas y asociaciones de distritos especiales.
- ♦ Provincias administrativas y de planificación.
- ♦ Asociaciones de municipios.
- ♦ Convenios o contratos plan.

Para el fomento y consolidación de estos esquemas asociativos territoriales, la ley orgánica de ordenamiento territorial prevé incentivos para que las entidades económicamente desarrolladas se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial, entre ellos el acceso prioritario a financiación de proyectos conjuntos mediante el Fondo de desarrollo regional (FDR) creado por el Sistema general de regalías (SGR). Asimismo, contempla que por medio de convenios o contratos plan, la nación contrate o convenga con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, entre ellos, programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del estado<sup>9</sup>.

9 El contrato-plan tiene su marco normativo original en la ley 1450 de 2011, por la cual se sancionó el Plan nacional de desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para todos", que estableció esta figura como instrumento para formalizar acuerdos de voluntades entre nación y entidades territoriales, y articular recursos y acciones entre distintos niveles de gobierno. No obstante, hasta el presente ha tenido poca acogida entre las entidades territoriales. Dado que su propósito es facilitar la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución política, la apatía de las entidades territoriales frente a este instrumento aparentemente se atribuye a la dificultad de ejecutar los recursos aportados por las demás entidades dentro del lapso de la anualidad fiscal. En vista que la figura se creó para viabilizar proyectos de desarrollo territorial de largo plazo, parece recomendable establecer plazos multianuales para la ejecución fiscal de los recursos canalizados por medio de los contratos plan, como actualmente sucede con los proyectos aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión (Ocad) en el marco del Sistema general de regalías (SGR).



Otro aspecto por considerar es la necesidad de remediar la ausencia del poder judicial en las estructuras mediante las cuales opera la coordinación de gestión de la seguridad local, principalmente en los consejos territoriales de seguridad y convivencia. La experiencia internacional señala cada vez con mayor insistencia la necesidad de involucrar en la gestión de la cadena de valor de la seguridad y convivencia a todos los actores que tengan responsabilidades misionales relacionadas con la materia, entre ellos jefes locales de policía y guarnición militar, representantes del Ministerio Público y demás organismos de seguridad, así como funcionarios de órganos judiciales como fiscales y jueces, entre otros. En Colombia es evidente la ausencia de estos últimos servidores en las instancias locales de gestión de la seguridad pública, lo que se convierte en un serio impedimento para la identificación y el manejo de las dificultades asociadas con el funcionamiento local de la justicia y los procesos penitenciarios y pospenal, al igual que para controlar la deslegitimación de la institucionalidad pública y de la confianza ciudadana en las mismas como resultado de su captura y privatización por cuenta alianzas locales entre representantes políticos y poderes fácticos. En muchos municipios no solo se requiere de más fuerza pública sino, también, de más jueces, mejores fiscales y autoridades de control capaces de prevenir y sancionar actos que atentan contra la administración y la moral pública.

## Referencias

- Acción Social. 2009. *Caracterización de las reservas forestales de ley 2/59*. Acción Social/Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá.
- Cede. 2004. "Una política de tierras en transición". Universidad de los Andes y Banco Mundial-Colombia. Bogotá. *Documento CEDE*. 2004-29.
- Craig, K. y B. Hoffman. 2003. *Arms trafficking and Colombia*. Rand Corporation/National Defense Institute. Santa Monica.
- De Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés. 2005. *Beyond the city: The rural contribution to development*. Banco Mundial. Washington.
- DNP. Sin fecha. Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.
- . Sin fecha, a. DNP. Proyecto de ley \_\_\_\_ de 2015 Cámara, por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo país". Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>
- Heintzman, R. y B. Marson. 2003. "People, Service and Trust: Is there a Public Sector Service Value Chain?". Annual Conference of the European Group of Public Administration "Public Law and the Modernizing State", Oeiras, Portugal, 3-6 September.
- Krugman, P. 1998. "Space: The final frontier". *Journal of Economic Perspectives*. 12 (2).
- . 1992. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch. Barcelona.
- . 1991. "Increasing returns and economic geography". *Journal of Political Economy*. 99 (3). June.
- Lucas, D. 2014 "The Counterinsurgency War On—And Inside—Our Borders". *Whowhatwhy.com*. Consultado en <http://whowhatwhy.com/2014/07/16/exclusive-the-counterinsurgency-war-on-and-inside-our-borders/>
- Martínez, Y. 2002. *La tenencia de la tierra en Colombia*. Sociedad Geográfica Colombiana. Bogotá.
- Ministerio del Interior. Sin fecha. *Informe del cuatrienio 2010-2014*. Disponible en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_cuatrienio\\_mininterior.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_cuatrienio_mininterior.pdf)
- Padula, A. 2013. "An Innovative Public Value Chain to Improve Public Services". *International Journal of Advances in Management and Economics*. 2 (5).
- PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.
- Policía Nacional de Colombia. 2012. *Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes*. Actualización Tomo 2.2. Disponible en [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/concurso-subintendente/Actualice\\_Conocimientos/5.%20TOMO%202.2.%20Modelo%20Nacional%20de%20vigilancia%20Comunitaria%20p.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/concurso-subintendente/Actualice_Conocimientos/5.%20TOMO%202.2.%20Modelo%20Nacional%20de%20vigilancia%20Comunitaria%20p.pdf)
- Rapcevičienė, D. 2014. "Modeling a Value Chain in Public Sector". *Social Transformations in Contemporary Society*. 2. [http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS\\_2014\\_2\\_42-49.pdf](http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS_2014_2_42-49.pdf)
- República de Colombia. 2013. "Resolución 705 de 2013 de la Contaduría General de la Nación". *Diario Oficial*. No. 49.000. 10 de diciembre.
- Restrepo, J. y D. Aponte (eds.). 2009. *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.



### **Acerca del autor**

**Bernardo Pérez Salazar.** Asesor en asuntos de seguridad urbana a entidades públicas y organismos internacionales; colabora con numerosas universidades y centros de investigación de Colombia y América Latina. Sus áreas de interés incluyen el desarrollo urbano-regional y la gobernanza urbana.

### **Pie de imprenta**

#### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

#### **Para solicitar publicaciones:**

Fescol@fescol.org.co

**Bogotá, mayo de 2015**

**ISSN 2422-0663**

**Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.**

**Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.**

**Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.**

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.