

ACTA DE REUNIÓN N.º 5 – AYUDA DE MEMORIA

Ciudad: Bogotá

Lugar: Sesión virtual, plataforma
Teams

Tema: Realimentación propuesta
para la ECSC y avances en la nota
estadística

Hora: 5:00 a 7:00 p.m.

Fecha: 12/05/2022

Dependencia responsable: Secretaría
Técnica CASEN (DIRPEN)

Participantes

Miembros de la Sala Especializada de Gobierno, Seguridad y Justicia

Dra. Mónica Pachón Buitrago
Dra. Liliana Maribel Mesías García
Dra. Arlene Beth Tickner

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa -
Subdirección de Seguridad y Defensa
Carolina Ortega Contreras
María Paula Nieto Rodríguez

Policía Nacional

Dirección de Seguridad Ciudadana
Mayor Hugo Armando Jiménez Guerrero
Intendente Manuel Alejandro Sánchez Contreras

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Directora Técnica de Regulación, Planeación,
Estandarización y Normalización (DIRPEN)
Julieth Solano Villa

Director Técnico de Metodología y Producción
Estadística (DIMPE)
Horacio Coral Díaz

Coordinación GIT Planificación y Articulación
Estadística – DIRPEN
Mónica Pinzón Torres
Derly Vivian Lizarazo
Ruth Constanza Triana
Catalina Zambrano

Dirección de Planeación, Estandarización y
Normalización (DIRPEN)
Andrés Villarraga

Grupo de Enfoque Diferencial e Intersectorial (GEDI)
Dirección General
Karen García

Temática Social - DIMPE
Alejandro Ramos Hernández

Orden del día

1. Verificación del quorum
2. Mesa de trabajo con invitados sobre la propuesta de preguntas enfocadas a convivencia a incluir en la ECSC.
 - a. Conceptos relacionados: Convivencia y Seguridad Ciudadana
 - b. Propuestas de la sala
 - c. Pregunta orientadora a los invitados
3. Cierre y conclusiones

Desarrollo

Objetivo

Contar con la experiencia y percepción de otros actores relacionados con los conceptos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como lo son el Departamento Nacional de Planeación – DNP y Policía Nacional para el desarrollo de la propuesta de inclusión de preguntas para la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

1. Verificación del quórum

Se verificó el quórum tanto de las expertas de la Sala, invitados del Departamento Nacional de Planeación – DNP y Policía Nacional y asistentes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Posteriormente, como evidencia de la sesión, se dispuso la lista de asistencia para su diligenciamiento y se inició la grabación.

2. Mesa de trabajo con invitados sobre la propuesta de preguntas enfocadas a convivencia a incluir en la ECSC.

- a. *Conceptos relacionados: Convivencia y Convivencia para la Seguridad Ciudadana.*

En sesiones anteriores de la sala se han realizado diferentes mesas de trabajo con temáticos y expertos para consolidar una propuesta de banco de preguntas y conceptualización de la Encuesta de Convivencia y Cultura Ciudadana. Para continuar con dicho ejercicio, en esta sesión se contó con la presencia de miembros del Departamento Nacional de Planeación – DNP y Policía Nacional. Como se partió de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE, la experta Liliana Mesías expuso los conceptos articulados de Convivencia y de Seguridad Ciudadana que se han desarrollado:

Convivencia

Promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social.

Convivencia para la Seguridad Ciudadana

Certidumbre frente a reglas de juego sociales formales y no formales para vivir con el otro en un escenario de libertades limitadas que impidan situaciones violentas.

b. Propuestas de la sala

Dados los conceptos anteriores, desde la sala se realizó la propuesta de 3 secciones que buscan profundizar en los temas de convivencia asociados con seguridad:

1. Comportamientos prosociales y comportamientos contrarios a la convivencia.

Esta sección busca identificar preguntas sobre comportamientos concretos asociados al individuo, así como comportamientos colectivos (prosociales y contrarios a la convivencia) que se desarrollan en diferentes situaciones cotidianas y en sectores tanto urbano como rural. Mediante la identificación de estos comportamientos para esta sección, se lograría la descripción de dinámicas prosociales o disfuncionales frente a la prevención o el desencadenamiento de hechos que se perciben como inseguros. Se relacionaron las siguientes variables:

Variables sobre comportamientos prosociales y comportamientos contrarios a la convivencia:

- Porte de armas
- Destrucción de infraestructuras de servicios públicos
- Comportamiento en el barrio y entre vecinos (en infraestructuras de esparcimiento barrial, propiedad horizontal, zonas comunales - ruido, basura, mascotas, escombros obras, iluminación, estado de vías públicas, apropiación ilegal del espacio público, riñas).
- Comportamiento en el transporte público (en paraderos, acceso -lugares, horas de mayor o menor temor frente a delitos, entre otros-, condiciones de señalización vial)
- Comportamiento en otros espacios públicos (en parques, centros comerciales, puentes peatonales, caminos rurales, canchas rurales deportivas, mercados) Temas permisividad en porte de armas, drogas ilegales, agresiones y amenazas físicas
- Comportamiento en espacios cerrados (estadios deportivos, sitios de ocio nocturno, salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas, museos, galleras, , entre otros) permisividad en porte de armas, drogas ilegales, agresiones y amenazas físicas, consumo de tabaco y sustancias alcohólicas en lugares prohibidos)

2. Capacidades comunitarias para la resolución de conflictos

Esta sección busca entender cómo se desarrollan las capacidades comunitarias para hacer frente a los comportamientos prosociales o conflictivos (resolución de conflictos). Esta sección busca indagar sobre habilidades y condiciones sociales éticas de los ciudadanos para enfrentar el conflicto social. Se relacionaron las siguientes variables:

Variables sobre capacidades comunitarias para la resolución de conflictos

- Entre vecinos.
- Entre usuarios de servicios públicos (transporte y vías).
- Entre consumidores en establecimientos públicos.
- En escenarios interculturales etnia (Indígenas – afrodescendientes -otras etnias-), y religión credos religiosos (cristianos, protestantes, católicos, -otras religiones-)
- En escenarios intergénero (Población LGTBI, Mujeres)
- En escenarios intergeneracionales (adulto mayor, niños y niñas, jóvenes)
- En escenarios con actores en condición de vulnerabilidad (migrantes, desplazados, desmovilizados, habitante de calle, personas en condición de discapacidad)
- En conflictos políticos

3. **Capacidades institucionales para el fortalecimiento de la cohesión social**

Esta sección busca identificar sobre recursos, procesos, procedimientos y habilidades de las instituciones y actores directos o indirectos que tienen efectos sobre la seguridad y convivencia ciudadana y con ello entender cómo se enfrentan a situaciones de convivencia con énfasis en seguridad. Se identificaron los siguientes actores e instituciones claves para el fortalecimiento de la cohesión social:

Variables sobre capacidades institucionales para el fortalecimiento de la cohesión social:

- Alcaldes Municipales
- Secretarios de gobierno
- Policía Nacional
- Secretarías de Seguridad y convivencia
- Jueces de paz
- Inspectores de policía
- Juntas de Acción Comunal
- Otros

c. *Pregunta orientadora*

Previo a la reunión a las instituciones invitadas se les compartió una pregunta orientadora que permitiera complementar el ejercicio de investigación. El objetivo es dar respuesta a esta partiendo de la misionalidad de la institución que representan e identificando la necesidad de información estadística relacionada a convivencia con énfasis en seguridad ciudadana que presentan. Se relacionó la siguiente pregunta orientadora:

¿De acuerdo con la misión de su entidad o para sus investigaciones cuáles son las necesidades de información en materia de convivencia asociada a la seguridad ciudadana que requeriría?

Carolina Ortega Contreras – DNP Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa - Subdirección de Seguridad y Defensa

A continuación, se transcribe de manera literal la intervención de la invitada Carolina Ortega:

Con el contexto que nos da Liliana se me vienen dos cosas a la mente:

Venimos desarrollando un análisis junto con la Policía Nacional, Procuraduría, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior para identificar en unos municipios y departamentos priorizados cómo va la implementación y aplicación del código. Cuando iniciamos el ejercicio desde el DNP nos enfrentamos a un gran reto: ¿Qué información tenemos más allá del Registro Nacional de Medidas Correctivas? Que ya reporta como tal el hecho del comportamiento contrario a la convivencia, pero no está reportando probablemente el hecho de convivencia. Probablemente hubo una posible riña o un conflicto entre ciudadanos y esto se reporta en el registro, pero puede que no hubiera sido una riña sino otra situación y estuvo muy sujeto a la interpretación del policía que aplicó la norma y lo registró así. Con ello hay ciertas limitaciones en la información que hay en el registro, y encontramos que si en el registro no está el total de la información ¿Dónde podemos encontrar información estadística para convivencia?.

Adicional a la fuente de información anterior, la Policía Nacional nos ofreció el SECAD, quienes lo administran, que es el sistema de información donde se reportan los incidentes de llamadas a la línea 123 en materia de convivencia. Allí reposan los reportes ciudadanos a la línea, pero esa información que llega no es de todas las entidades territoriales, está solo para algunos departamentos de policía que reciben estas llamadas y las reportan al sistema. Lo anterior relacionado a los comportamientos contrarios a la convivencia establecidos en el código.

El otro gran desafío que nos encontramos fue mirar cómo es la implementación porque todos sabemos que hay una gran distinción entre aplicación e implementación. La aplicación es el ejercicio que desarrolla el policía cuando aborda al ciudadano e intenta hacer el ejercicio de verificar qué paso en materia de convivencia y si compete debe colocar a orden de comparendo, la implementación por su lado, son las capacidades institucionales, cómo ha sido la dotación de los entes territoriales para poder aplicar el código, esto solo hablando de convivencia asociado al código, por ejemplo, si hay dotación de comparenderas, si hay el centro de protección animal, el centro de traslado por protección, si hay programas pedagógicos para ciudadanos que no pagan multa sino que deben hacer el curso, etc...La policía tiene unas capacidades ya identificadas, en realidad lo que se cuenta es una información muy de la institución que ellos han venido recopilando con sus policías ubicados en sus departamentos y municipios, pero claramente la información todavía debe precisarse mucho más.

En estos ejercicios que como les comentábamos ya se han hecho algunas visitas en territorio y lo que encontramos es que los alcaldes están muy desprendidos de este tema, no han trabajado muy fuerte en la aplicación o en la incorporación de capacidades. Cuya principal falencia es el financiamiento de estas capacidades de algunas como los centros de traslado por protección que puede costar mucho, sobre todo en entes territoriales categorías 4,5,6 donde hay menores recursos. Esta información de implementación no es muy precisa, si quisiéramos mirar cómo va la información de la norma todavía no es muy clara y en materia de convivencia si recurrimos al registro de medidas correctivas probablemente es la información más consolidada que hay, pero el foco rural no se tiene estamos jugando con la subjetividad de un personal policial a la hora de poner una orden de

comparendo y el SECAD está muy limitado por su extensión territorial. Con lo anterior, identificamos las fuentes y también las grandes limitaciones para tener información de calidad y precisa.

Liliana Mesías concluye que se requiere información que vaya más allá del tema del sistema de medidas correctivas y pregunta de nuevo al DNP ¿en qué momento requieren esa información y por qué se vuelve una necesidad? Carolina Ortega responde lo siguiente:

Hemos identificado dos necesidades grandes de información para dos ejercicios, el primero el estudio que se quiere hacer sobre la aplicación e implementación de la norma que levante línea base debido a que no hay información de esto. Y el segundo, un índice de convivencia y seguridad ciudadana que se quiere formular y para el cual, el año pasado realizamos el levantamiento de información cuantitativa y unas validaciones con expertos y entidades. En estos dos momentos fue donde nos enfrentamos a las limitaciones en conocer la información de convivencia.

Para complementar la percepción del DNP frente a la pregunta orientadora, María Paula Nieto comenta lo siguiente: De la mano a lo que menciona Carolina y alineándolo a un ejercicio que estamos desarrollando en el DNP para generar recomendaciones en el seguimiento y la evaluación de problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana pero también de comportamientos contrarios a la convivencia, identificamos una necesidad en ese sentido y es, identificar qué concibe la ciudadanía por convivencia, porque la convivencia es un concepto, muy colombiano, que no se utiliza en varios contextos de seguridad y convivencia en otros países. Esto nos permite desde DNP alinear los lineamientos de política pública a esa definición de la ciudadanía. Por ejemplo, identificamos una experiencia de Argentina en donde realizaban unos ejercicios de medición interesantes, pero construían su concepto de convivencia a partir de lo que entendía la ciudadanía y de las interacciones que vivían día a día y aportaba a la construcción de comunidad. Un aspecto importante en ese sentido sería preguntarnos y preguntarle a la ciudadanía qué entiende por convivencia y de qué manera ve que la normatividad aplica o moldea estrategias para fortalecer la convivencia.

El segundo aporte es en términos de normatividad, el año pasado intentamos realizar una evaluación de impacto sobre la implementación y aplicación del código de convivencia y seguridad ciudadana, sin embargo, esto no fue posible por la carencia de información. Específicamente la carencia de información en el sentido de que no se entiende muy bien de qué manera y cómo las entidades territoriales en sus documentos de planeación, específicamente en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISC, incluyen la convivencia y cómo lo asocian y lo articulan con las estrategias que tienen de seguridad ciudadana y más que todo, de seguridad pública. En ese sentido, otra pregunta más enfocada a entidades territoriales sería de qué manera incluyen la convivencia y qué tan importante es la convivencia para su gestión territorial de la convivencia y la seguridad porque en muchas ocasiones identificamos mediante unas caracterizaciones que realizamos a los PISC que generan un diagnóstico grande para las problemáticas de seguridad ciudadana y en ocasiones ni siquiera mencionan la convivencia, solo problemáticas de seguridad ciudadana y en otras le dan una importancia muy mínima y no alinean bien sus objetivos del PISC con esas

problemáticas que también pueden estar afectando más adelante a las problemáticas de seguridad ciudadana.

Otro de los proyectos que trabajamos el año pasado, fue un Capstone con la Universidad del Externado en el que queríamos analizar de qué manera se da la confianza entre la Policía Nacional y la ciudadanía en diferentes estrategias de medición de la confianza. En este proyecto los estudiantes identificaron algo muy interesante y fue cómo influye esa mayor discrecionalidad que se le da al policía y al uniformado mediante el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, en la confianza y en la manera en la que la ciudadanía percibe a la policía y eso construye convivencia, se orienta y alinea mucho a la definición que ustedes como DANE nos mencionaron y a la dimensión 3 que se analizamos en el documento anexo. Esto último nos permite identificar de qué manera esto aporta o no a la construcción de confianza entre la institucionalidad y la ciudadanía.

Liliana Mesías comenta que este tipo de información que comenta el DNP es muy necesaria no solamente para proyectos de inversión sino también para evaluaciones, para hacer investigación, sin embargo, los PISC son un tema importante que permite identificar cómo los territorios se podrían beneficiar en ese sentido incluso recreando esta noción asociada que proponemos de seguridad y convivencia como tal.

El mayor Hugo Jiménez comenta que frente al tema de la confianza, Policía Nacional siempre ha estado muy interesada en rescatar lo que tiene que ver con la aplicación del código nacional de convivencia y seguridad ciudadana y con ello, la recepción del ciudadano frente al mismo. La percepción amigable con la cual se puede rescatar el carácter de la norma es de vital importancia y para ello, la Policía Nacional ha hecho esfuerzos que han direccionado a que se entienda de esta forma. Por un lado, comenta que la ley 1801 nació con unos aspectos que castigaron la percepción ciudadana debido a la utilización del Formato de comparendo o Medida Correctiva para la atención de comportamientos contrarios a la convivencia, que hacía que éste se entendiera como una multa. Al atender casos de estos comportamientos se hace necesario utilizar este formato para documentar la información que se requiere y así adelantar dicho procedimiento; el ciudadano se lleva la idea de que está siendo objeto de señalamiento de una medida correctiva tipo multa lo que le implica una penalidad económica. Realmente, el formato orden de comparendo tiene como objetivo principal, ser un soporte documental o registro del tiempo, modo y lugar para la atención de un comportamiento contrario la convivencia, ya sea para justificar el procedimiento con la utilización de los medios de policía o después de una ponderación, el señalamiento de una medida correctiva para que sea una autoridad competente quien defina el proceso verbal abreviado.

Por otro lado, comenta que para la fecha de la reunión se radicó una modificación a la resolución del Formato de Comparendo para sea llamado Formato de Convivencia con la misma finalidad. La Policía Nacional está concientizando a que esta atención debe llevar un conducto y que dichos comportamientos se deben restablecer de forma pedagógica y preventiva mediante medidas correctivas tales como la amonestación o la participación de programas comunitarios, medidas principales contenidas en el Código.

El mayor Hugo comenta que la ley 1801 se debe entender desde 3 aspectos¹ i) Poder, como aquel que legisla la ley ii) Función, quien se encarga de hacer las cumplir y iii) Actividad que cumple directamente el cuerpo uniformado de la Policía Nacional para materializar lo que se ordena en poder y se orienta en función. Resalta que mediante su experiencia han identificado que el eslabón más débil dentro de la aplicación del código es la función de policía, porque en ella recae la responsabilidad de adecuar el código y con ello, que la actividad policial se pueda materializar.

Por otro lado, el mayor Hugo comenta que como complemento para el Registro Nacional de Medidas Correctivas se busca desarrollar un Sistema Único de Recaudo que permita hacer control y llevar trazabilidad desde el momento en que la autoridad competente decide rectificar la imposición de una medida correctiva hasta el desarrollo del cobro de esta y su posterior inversión.

Desde la Policía Nacional se orientaron 3 preguntas como insumo para la encuesta y estaban dirigidas al ciudadano respecto a: i) Conocer si las medidas correctivas pedagógicas o las medidas que ameritan multa son más eficientes para restablecer convivencia; ii) Si en la atención se había respetado el debido proceso y iii) Si el ciudadano en el momento del proceso verbal inmediato, fue informado por parte de la Policía Nacional de los derechos que le asisten frente al comportamiento contrario a la convivencia. El intendente Manuel Sánchez complementa que es importante entender el contexto y preguntar qué se entiende por convivencia; la ley 1801 dice que la convivencia es la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas con los bienes y con el ambiente y esta podría ser una definición que puede acercarse a lo que responda la ciudadanía y con ello entender qué preguntas puntuales se deberían desarrollar.

Por un lado, para el DNP es importante abarcar aspectos: i) conocer cómo está la convivencia la ruralidad y por ello es importante que la encuesta pueda ampliar la cobertura de dichas dinámicas de la convivencia y la seguridad en este entorno; ii) pensar en la implementación de la norma y cómo los ciudadanos la perciben; iii) respecto al tema de la confianza sobre la aplicación, en un primer momento identificar cómo se puede visualizar el abordaje del policía frente a un caso de un problema de convivencia y entender si al ciudadano le genera confianza o limita más su relacionamiento con el policía y en un segundo momento cómo se da la confianza cuando se pasa a un inspector de policía y se da el recaudo; y por último, iv) identificar una sección de corresponsabilidad en la que, primero, se deje claro qué actores, entidades o instituciones son partícipes en la mejora de las condiciones de convivencia a nivel territorial y de qué manera esto se gestiona desde los municipios y departamentos del país para encontrar si hay factores diferenciales y segundo, si se tiene conocimiento de la normatividad por parte de la ciudadanía.

3. Cierre y conclusiones

Liliana Mesías comenta a los participantes, en especial a los miembros del DNP y de la Policía Nacional, que nos envíen sus respectivas preguntas para aportar a la encuesta y puedan correlacionarlas con los componentes que se desarrollan en el documento. Por último, se agradece la asistencia a todos los miembros de la sala y se da por finalizada la sesión.

¹ Cuando se habla de poder, función y actividad de policía.

Compromisos

1. Tarea: Enviar por correo electrónico las preguntas que consideren para inclusión a la encuesta.

Responsable: Miembros de Policía Nacional y DNP.

Próxima reunión

Responsable de convocar: Secretaria técnica
CASEN

Fecha: Pendiente

Anexos:

- Lista de asistencia

* Si el acta de reunión no requiere aprobación, omita el siguiente campo.

Expertos CASEN
DANE