

**EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE UNA LÍNEA DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA DE
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, REFERIDA A CIRCUITOS
CERRADOS DE TELEVISIÓN, INSTALADOS EN DOS MUNICIPIOS DE
CUNDINAMARCA EN EL PERIODO 2011-2014.**

Proyecto de grado

LUZ ANGÉLICA MARIÑO RODRÍGUEZ

MAESTRÍA EN POLÍTICA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
2015

ÍNDICE

	Pág
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO TEÓRICO	7
1.1. Argumentos a favor de los Circuitos Cerrados de Televisión	7
1.2. Argumentos en Contra de los Circuitos Cerrados de Televisión	8
1.3. Elementos CONDICIONALES que favorecen una acción preventiva de los Circuitos Cerrados de Televisión.	10
1.3.1. <i>Operadores y centro de mando de los circuitos cerrados de televisión</i>	10
1.3.2. <i>Contribución a la judicialización y castigo</i>	12
2. CONTEXTO SOBRE LOS CIRCUITOS CERRADOS DE TELEVISIÓN	13
3. METODOLOGÍA	15
4. RESULTADOS	17
4.1. Municipio 1	17
4.1.1. <i>¿Cómo funciona el CCTV?</i>	18
4.1.2. <i>Principales alertas sobre déficits de capacidad institucional y discusión de los resultados para el municipio 1</i>	19
4.2. Municipio 2	25
4.2.1. <i>¿Cómo funciona el CCTV?</i>	25
4.2.2. <i>Principales alertas sobre déficits de capacidad institucional y discusión de los resultados para el municipio 2</i>	26
4.3. Discusión conjunta de resultados	32
5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	38
6. CONCLUSIONES	43
REFERENCIAS	45
ANEXOS	50
	2

RESUMEN

Prevenir, disuadir, controlar y judicializar crímenes gracias al monitoreo de cámaras públicas de televisión que realizan operadores es uno de los principales objetivos del Gobierno de Colombia. Este documento presenta la evaluación institucional realizada a la implementación de la línea de acción de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana referida a Circuitos Cerrados de Televisión en dos municipios de Cundinamarca. Producto de la evaluación se señalan cinco alertas sobre déficit de capacidad institucional, que constituyen riesgos u obstáculos para el cumplimiento de los objetivos de los CCTV, en los municipios estudiados. Para contrarrestar las alertas se exponen ciertas recomendaciones de política pública que tienen como uno de sus mayores enfoques resaltar la importancia del factor humano en un sistema que tiene entre sus mayores fortalezas la tecnología.

Estos resultados se obtuvieron a través de la revisión documental de la línea de acción, visitas de observación a los centros de comando, aplicación de instrumentos de calificación y entrevistas a actores. El objetivo de esta investigación es contribuir con elementos de análisis para el fortalecimiento de la línea de acción a propósito de la importante inversión de recursos financieros y de las ambiciosas metas para este periodo de gobierno presidencial.

ABSTRACT

One of the main objectives of Colombian Government is to prevent, deter, monitor and prosecute crimes through the use of public television cameras, which are operated by the National Police. This document presents the Institutional Evaluation of the implementation of the Closed Circuit Television – CCTV, which is one of the key topics of the Security and Coexistence National Policy. This Evaluation was held in two municipalities in Cundinamarca. Five alerts about the lack of institutional capacity were found. These alerts are closed related to risks and obstacles that may hindrance the objectives of the CCTV in these two municipalities. Once the alerts are fully acknowledge, public policy recommendations are exposed. The public policy recommendations have as their mains strengths the human factor in a high-tech system (CCTV).

These results were obtained through officials' documents review, observation visits to command centers, application of rating instruments and interviews with key actors. The objective of this research is to contribute analysis elements to strengthen the line of action with regard to the significant investment of financial resources and the ambitious goals for this period of presidential government.

INTRODUCCIÓN

La actual Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PNSCC fue expedida en el año 2011, con el propósito de proteger a las personas residentes en la jurisdicción colombiana, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico. Para alcanzar este fin, la política se enfoca en la disminución de la criminalidad, de los homicidios, de los delitos y contravenciones asociados a la convivencia y en el incremento de la judicialización y condena de los delincuentes (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

En este marco, la Política Pública ha identificado que el subsistema Circuito Cerrado de Televisión – CCTV, del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES, creado desde el año 2006 mediante el documento Conpes 3437, contribuirá para alcanzar los objetivos trazados. Lo anterior, en tanto la Política prevé que un “CCTV sostenible – con grabación, monitoreo y análisis – en lugares estratégicos de centros urbanos priorizados, podrá prevenir, disuadir, controlar y judicializar” (Departamento Nacional de Planeación, 2011:16).

En desarrollo de la estrategia durante el cuatrienio 2011-2014 se instalaron en 182 municipios de 26 departamentos del país 3.558 cámaras con una inversión total de \$175.161.225.115, \$139.132.809.968 correspondiente a aportes del Ministerio del Interior y 36.028.415.147 fueron aportes de las 182 entidades territoriales (Ministerio del Interior, 2015). Así mismo en marzo de 2015 el Gobierno Nacional lanzó la estrategia Vive Seguro, Vive en Paz en la que anunció para el presente cuatrienio la instalación de 6.734 cámaras como meta para el 2018 (Cristo, 2015). Inversiones que justifican evaluar el que hacer de las instituciones en el proceso de diseño, implementación y seguimiento de la línea de acción, conocer cuáles son sus principales retos y presentar algunas recomendaciones de política sobre la materia.

Por lo anterior, la investigación tomó dos municipios¹ de Cundinamarca como referencia, municipio 1 y municipio 2², bajo el criterio de que los CCTV se hubieran instalado en el año 2011 o 2012 con el propósito de estudiar el ciclo completo de implementación de la línea de acción. Son municipios diferentes respecto a la cantidad de población, complejidad de la situación de seguridad, presupuesto asignado y cantidad de cámaras instaladas.

Especialmente el análisis se centró en determinar alertas sobre déficit de capacidad institucional desde el punto de vista administrativo³ (Rosas, 2008), es decir en la detección de obstáculos o dificultades para alcanzar los objetivos planteados en la línea de acción de CCTV (Oszlak & Orellana, 1993) e igualmente en la capacidad de gestión y de desempeño de las entidades frente a las funciones que les compete realizar (Departamento Nacional de Planeación, 2012). Para ello, se responderá la pregunta: ¿Existen déficits institucionales que impiden la adecuada implementación de los Circuitos Cerrados de Televisión de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el municipio 1 y en el municipio 2 del departamento de Cundinamarca?

Así, la investigación contribuirá en la identificación de temáticas que sean susceptibles de ajuste, de acuerdo con los hallazgos que se realicen, para una eventual modificación al documento Conpes 3437 de 2006. Lo anterior, atendiendo que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se identifica en el diagnóstico sobre seguridad y defensa un “uso ineficiente de las

¹ En Cundinamarca durante el periodo de estudio fueron instalados 19 Circuitos Cerrados de Televisión. Solamente se pudo centrar el trabajo en dos municipios de Cundinamarca dadas las limitaciones presupuestales y de tiempo en la investigación, así como, por el trámite necesario para acceder a las entidades territoriales con el objeto de realizar el trabajo de campo. Pese a que se contó con total apoyo del Ministerio del Interior para realizar las visitas, en el municipio 2, por ejemplo, no fue posible concretar una cita con la alcaldía.

² La recolección de la información se realizó bajo una cláusula de confidencialidad de los participantes. Por lo tanto no se revelarán los nombres de los municipios ni de las personas que aportaron información con el objeto de evitar su exposición a algún riesgo. Por estas razones serán identificados los municipios como municipio 1 y municipio 2 y los entrevistados como sujetos No 1, 2, 3 y 4.

³ Rosas (2008) señala dos tipos de capacidades. La primera se refiere a la administrativa, en la que se identifican temas organizacionales, los individuos (funcionarios y sus incentivos, niveles de satisfacción), asuntos presupuestales y de claridad en las funciones. La segunda capacidad hace alusión a la política, la cual tiene en consideración la interacción con el entorno, la voluntad política de los actores y sus formas de negociación.

herramientas tecnológicas para la seguridad ciudadana” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 334).

Para desarrollar el análisis planteado este documento está estructurado en seis partes. La primera abordará el marco teórico de los CCTV con posiciones académicas a favor y en contra de estos sistemas tecnológicos, y con posiciones para llegar a identificar elementos específicos que impactan en la efectiva implementación de la línea de acción. La segunda parte establece un contexto general sobre los CCTV, esbozando el origen de la iniciativa en Colombia y cómo se encuentra vinculada en la agenda del actual Gobierno Nacional. En la tercera sección se explicará la metodología utilizada para realizar la evaluación institucional.

En la siguiente sección se darán a conocer los resultados una vez aplicada la metodología elegida, resaltando las alertas sobre déficits de capacidad institucional para cada uno de los municipios y se presentará un análisis conjunto sobre las alertas identificadas. En la quinta parte, se harán algunas recomendaciones de política que pueden mejorar la implementación de la política de seguridad y convivencia ciudadana en su componente específico de CCTV, especialmente en una coyuntura gubernamental en la que el tema hace parte esencial de la agenda política del Gobierno Nacional y finalmente se presentarán las conclusiones.

Este trabajo se constituye en el primer referente de investigación y análisis sobre la implementación de los Circuitos Cerrados de Televisión. En la literatura colombiana es el primer escrito sobre Circuitos Cerrados de Televisión. Así mismo es el primer documento sobre una evaluación institucional de esta línea de acción, que aborda la temática desde una aproximación teórica, así como desde una visión práctica de cómo las instituciones han desarrollado su responsabilidad. Por lo tanto, también es un aporte académico que invita al Ministerio del Interior a analizar su metodología y recomendaciones como punto de partida para generalizar la evaluación, dadas las limitaciones presupuestales y temporales que tuvo esta investigación.

1. MARCO TEÓRICO

De acuerdo con Hartmus (2014), la preocupación de los Estados por proveer condiciones de seguridad en sus países ha provocado un incremento sustancial en la implementación de cámaras en el sector público. Así mismo, se han suscitado toda suerte de estudios con el objeto de indicar sus bondades y su efectividad Welsh & Farrington, (2009) Armitage, (2002), Goold (2004), Carli (2008). De igual forma en otros estudios se ha resaltado por parte de los opositores, la inoperancia y limitaciones de los mismos, Ratcliffe, Taniguchi & Taylor (2009), Piza, Caplan & Kennedy (2014), Gill, Spriggs, Little & Collins, (2006) y Hartmus (2014).

Sin embargo, son muy limitados los estudios que abordan el análisis de lo que debe ocurrir en los centros de comando o salas de vigilancia y control, el rol de los operadores del CCTV y la coordinación que debe surtirse para que los circuitos tengan buenos resultados Smith (2004), Keval (2006). En el estudio sobre la eficacia de los CCTV, han surgido otros autores que consideran que los CCTV pueden catalogarse en una estrategia de prevención si su implementación tiene en consideración factores adicionales a la tecnología y si ésta se entiende como una herramienta complementaria y no absoluta, Smith (2004), Durlauf y Nagin, (2011), Piza, Caplan & Kennedy (2014), e incluso opositores a las cámaras consideran adecuada su utilización bajo ciertos condicionantes Ratcliffe, Taniguchi & Taylor (2009) y Gill et. al. (2014), pues “la eficacia de los CCTV depende del tipo de delito, las características de los lugares monitoreados el rendimiento técnico de los equipos y los trabajadores responsables de los equipos” (Germain, Dumoulin & Douillet, 2013, p.136-137). Las tres posiciones se describen a continuación:

1.1. Argumentos a favor de los Circuitos Cerrados de Televisión

Según Armitage (2002), se han generado cinco teorías respecto a las bondades de los CCTV relacionadas con la disuasión, el despliegue eficiente de la policía, el comportamiento que se genera tanto en las posibles víctimas y los delincuentes, la presencia idónea de la persona que le corresponda atender el caso y la identificación y judicialización de los delincuentes.

La disuasión es una de las principales fortalezas de video vigilancia, en la medida en que el delincuente puede observar la cámara y desistir de cometer un delito (Carli, 2008) y se crea una percepción real o imaginaria en el delincuente sobre la vigilancia. Armitage (2002) ha indicado que las cámaras dan a conocer el tipo de acción policial que será requerido en la escena que se observa, en tal sentido se da una maximización de los recursos policiales porque el despliegue operativo está acorde con la acción.

La cámara, también permite incrementar la vigilancia y reactivar zonas comerciales, desoladas o pobres (Carli, 2008), sin incrementar la cantidad de policías en la zona, como lo ha denominado Piza, Caplan & Kennedy (2014) son ojos adicionales en la calle que están monitoreando permanentemente.

De igual manera, las imágenes que capturan las cámaras sirven como evidencia en los procesos judiciales. En la medida en que los delincuentes sean capturados ante una alerta de las cámaras y judicializados con las pruebas aportadas, se disminuye el crimen y se incrementa la seguridad en las ciudades. Los Gobiernos de diversos Estados han promovido una expansión rápida y sin precedentes de video vigilancia en parte por la alta rentabilidad que representa la instalación de las cámaras, menos hombres en la calle, Welsh & Farrington (2007).

Un caso que puede ejemplificar la postura de los Estados es el Reino Unido, además de ser como lo menciona Carli (2008), el pionero en la utilización de tecnología a favor de la seguridad. Hartmus (2014) indica que aproximadamente en el Reino Unido se encuentran instaladas 4,2 millones de cámara del sector público y se considera el país con mayor desarrollo legal y procedimental en la materia. Siguiendo con Hartmus (2004) en su documento señala que sin importar los estudios que descalifican la utilización de los CCTV para la vigilancia pública el Reino Unido mantiene su política de seguridad con CCTV de manera prioritaria.

1.2. Argumentos en Contra de los Circuitos Cerrados de Televisión

En contra del elemento disuasivo, Ratcliffe, Taniguchi & Taylor (2009), argumentan que con posterioridad a la implementación de CCTV se da un efecto adaptativo por parte de los

delincuentes. Los individuos aprenden a conocer el radio de acción de las cámaras instaladas para cometer los delitos sin ser grabados.

Otros individuos ante la presencia de los CCTV prefieren desplazarse hacia otros escenarios libres de monitoreo como lo argumentan Gill, Spriggs, Little & Collins, (2006) este es el talón de Aquiles del circuito cerrado de televisión. Por lo tanto, en el momento en que se definen los puntos en donde se ubicarán las cámaras, los alrededores a los perímetros que vigilarán las mismas quedan vulnerables al crimen.

Helten y Fisher (2004) desarrollaron su argumento sin plantear una postura a favor o en contra, dan una mirada sobre la eficacia de los CCTV respecto a algunos delitos, manifiestan que el sistema es útil para prevenir el robo de vehículos pero no para asaltos ni riñas en la calle, pues esto depende de la inmediatez y de la reacción de quien monitorea las cámaras y así como de la ejecución del delito.

Gill et.al. (2006) en el estudio que realizan para conocer qué piensan los homicidas sobre la efectividad de los CCTV, menciona que coinciden los entrevistados en indicar que no pensaron en la cámara en el momento que cometieron el crimen. En algunos casos porque los hechos ocurrieron inesperadamente, en riñas por ejemplo, y en otros porque ya se tiene la intención de causar un daño. Respecto a la incapacidad de prevenir homicidios con el CCTV, los entrevistados manifestaron que el mejor uso de la cámara es posterior. “sirve más para resolverlo” Una cámara no puede prevenir el homicidio (Gill et.al., 2006).

Otro debate que se encuentra abierto y que refuerza la oposición se relaciona con las libertades individuales, el respeto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Sobre el particular Hartums (2014) indica que los sistemas de CCTV pueden tener un efecto negativo sobre el goce de los derechos a la libertad de expresión, a la privacidad, al derecho de asociación, entre otros. Esta sensación de vulneración de derechos se refuerza cuando operadores del circuito tienen estereotipos o imaginarios sobre poblaciones específicas y minoritarias tales como musulmanes

en el Reino Unido y Estados Unidos, o comportamientos contrarios para observar a las mujeres Hartmus (2014).

Finalmente, autores como Wilson (2004) y Honvich (2008) citados por Carli (2008) consideran que no se puede aducir que los CCTV previenen delitos, porque el sector público no está llegando a las causas estructurales de los mismos, muchas de éstas están relacionados con otros sectores diferentes al de seguridad y defensa, por ejemplo está relacionado con sectores socio-económicos.

1.3.Elementos CONDICIONALES que favorecen una acción preventiva de los Circuitos Cerrados de Televisión.

En el análisis de la eficacia de los CCTV dos elementos son fundamentales para Smith, (2004), Durlauf y Nagin, (2011), Piza, Caplan & Kennedy (2014), Ratcliffe, Taniguchi & Taylor (2009), el rol del operador y el centro de mando de control, y el castigo entendido como la activación del juzgamiento ante la comisión de un crimen.

Estos dos elementos actúan como condicionales para el éxito de los CCTV. Será efectivo el circuito si y solo si el operador, es decir la persona o personas designadas para realizar el monitoreo y control de las cámaras, para la identificación de riesgos, para alertar los mismo y para emprender acciones que eviten la ocurrencia del hecho o contrarresten el efecto del mismo, están preparadas para completar todo el ciclo de la prevención. De igual manera será efectivo el CCTV, si y solo si las imágenes recopiladas tienen incidencia en los procesos judiciales y permiten visibilizar que fue eficiente el sistema para la captura y sanción de los responsables.

1.3.1. Operadores y centro de mando de los circuitos cerrados de televisión

Smith (2004) plantea que muchos autores se han dedicado a medir el impacto de los CCTV, dejando de lado al elemento humano que monitorea las cámaras. Es precisamente el operador del CCTV quien tiene un rol de monitorear, acopiar información, alertar, analizar y procesar las imágenes. Indican Gill et. al. (2014) que el proceso es de tres vías: observación, interpretación y respuesta y entienden que el primer responsable para detectar incidentes es el operador. Por lo

tanto el entrenamiento y el grado de concentración de los operadores son fundamentales para el éxito de los CCTV. (Loveday & Gill, 2004)

Williams (2007) anota “finalmente no son las cámaras de televisión quienes deciden lo que puede configurarse en un evento que requiera para adoptar medidas de prevención, es un operador humano bajo un contexto y orientado por estereotipos y concepciones de quién y qué es normal en un lugar determinado, por lo tanto es relevante saber que tan capaz es quien controla las pantallas del CCTV”(p.100).

Smith, enfocado en conocer las particularidades que encierra un centro de control y por su puesto el rol de los operadores, diseña una batería de preguntas para aplicarlas en el CCTV de una Universidad al sur del Reino Unido. Lo anterior, con el objeto de conocer la forma de trabajo, el tiempo que se ha determinado para los turnos, los salarios, la gestión de las dificultades, el relacionamiento de los integrantes del centro de control, entre otros aspectos.

Algunas de las preguntas que utilizó Smith en su estudio y que vale la pena mencionar a propósito de esta investigación, son las siguientes: ¿Son las cámaras monitoreadas eficiente y rigurosamente en todo momento?, ¿Cómo se capacitan los operadores?, ¿Cuáles son su orígenes sociales y prejuicios personales que puedan influenciar la vigilancia?, ¿Qué ocurre con el material para archivar? ¿Qué piensan los propios operadores de las cámaras y su presunta eficacia y competencia en la lucha contra el crimen?

Los hallazgos del estudio indicaron que el monitoreo es rutinario, monótono, en ocasiones poco recompensado, en muchos momentos el operador no está atento a la cámara, las personas responsables no pueden ver las pantallas objetivamente por periodos largos de tiempo y son susceptibles a sentir cansancio, apatía y a ejercer discriminación. El análisis de la información también reveló que existen lugares que monitorean con más atención que otros, especialmente los sitios de mayor afluencia.

La importancia que le han conferido estos autores al rol de los operadores y al funcionamiento del comando de control, coincide con el desarrollo que le ha dado al tema el Centro Nacional de

Protección de Infraestructura del Reino Unido, en la guía del factor humano en los centros de comando de los CCTV resalta las mismas tres vías que propone Smith (2004) observación, interpretación y respuesta.

1.3.2. Contribución a la judicialización y castigo

Durlauf & Nagin (2011) introducen la certeza del castigo como un elemento que sí permite generar la disuasión. Contradice la afirmación de que las cámaras tengan un efecto preventivo y por ende que los delincuentes se abstengan de cometer actos ilícitos ante la mera presencia de la cámara. En la misma línea argumentativa se sitúan Piza, Caplan & Kennedy (2014) cuando indican que los efectos disuasivos CCTV van más allá de la presencia de la cámara y están relacionados con su capacidad para generar un aumento en la aplicación de la ley en áreas determinadas. Así para que los delincuentes perciban la certeza del castigo”.

Continuando con Piza, Caplan & Kennedy (2014), introducen en su texto una análisis sobre la elección racional de los delincuentes, donde los individuos tienen la intención de cometer un daño para satisfacer sus propias necesidades y para ello pondera los factores que se verán involucrados en la escena. En tal sentido, la implementación de los Circuitos, a la luz de la elección racional, debe transmitir al delincuente que se encuentra en un mayor nivel de riesgo. Esta situación solamente la pueden constatar los potenciales delincuentes si los detenidos y capturados, por una acción que tuvo origen en las imágenes grabadas por las cámaras del circuito cerrado de televisión, reciben su castigo o por lo menos se incrementa la probabilidad de aprehensión.

Ratcliffe, Taniguchi & Taylor (2009) también introducen la elección racional en el análisis del delincuente. Dos supuestos son punto de partida para afirmar que los CCTV pueden prevenir el delito: el agresor debe ser consciente que la cámara lo puede estar monitoreando, además debe percibir que el riesgo de ser capturado es mayor a la rentabilidad que le daría el crimen que contempla cometer.

En el escenario en que los CCTV contribuyen a la judicialización y al castigo entran a jugar otros aspectos, como la calidad de la imagen para que pueda ser útil la grabación (Gill et.al., 2006). La capacidad de monitoreo de las cámaras por parte de la policía es otro punto a considerar, pues el auge de las cámaras debe ir acompañada de capital humano, será inoperante un gran despliegue de cámaras sin quien las monitoree (Piza, Caplan & Kennedy, 2014).

A manera de conclusión se observa que el éxito de la implementación de los CCTV para prevenir, controlar y judicializar el delito, se debe en gran medida a la capacidad que tengan las instituciones para llevar lo diseñado a la práctica. Por consiguiente es relevante adelantar una evaluación institucional sobre los CCTV, con el propósito de “detectar aquellas condiciones de los procesos que implique riesgos de no logro de los objetivos o perjuicios adicionales a estos logros” (Hintza, 2007, p.9).

2. CONTEXTO SOBRE LOS CIRCUITOS CERRADOS DE TELEVISIÓN

La PNSCC contempla el eje estratégico de la prevención social y situacional que tiene por objetivo específico “reducir la probabilidad de inicio y continuidad de la carrera criminal y dificultar la comisión del delito” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p.8), para lo cual diseñó una línea de acción orientada a “Promover en el marco del SIES, el uso de CCTV sostenibles – con grabación, monitoreo y análisis – en lugares estratégicos de centros urbanos priorizados, con fines preventivos, disuasivos, de control y judicialización” (2011, p.16)

El CCTV es uno de los cinco subsistemas del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad - SIES. De acuerdo con el Conpes 3437 de 2006 y el decreto 4366 del mismo año, los demás subsistemas son número único de seguridad y emergencias (NUSE 123), los centros de información estratégica policial seccional (CIEPS), las alarmas comunitarias y sistemas de seguridad (controles de acceso, monitoreo automático y bloqueo de vehículos). El Gobierno nacional consideró viable la integración de estas iniciativas con el objetivo de fijar parámetros generales que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad. (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p.6)

Los CCTV son estrategias utilizadas con el objeto de prevenir el crimen o para contrarrestar el mismo (Carli, 2008). En Colombia, el desarrollo de estrategias dirigidas a la prevención del delito a través de la utilización de sistemas tecnológicos, pese a las diferentes críticas expuestas en la sección anterior, ha estado presente en los diferentes planes de desarrollo en cabeza de las alcaldías y gobernaciones con un rol de administración y sostenimiento del CCTV en su jurisdicción; la Fuerza Pública con la responsabilidad operativa del sistema y el Ministerio del Interior realizando el seguimiento al SIES (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

La incorporación del enfoque preventivo en la políticas de seguridad y convivencia ciudadana (Departamento Nacional de planeación, 2006) marca un punto de partida importante para la continuidad en la implementación de los CCTV, lo que se refuerza con el establecimiento de la línea de acción específica en el eje de prevención situacional de la PNSCC enunciada anteriormente. Los CCTV tienen dos objetivos principales, el primero encaminado a prevenir la comisión de delitos y a disuadir a los potenciales transgresores y el segundo objetivo referido aportar imágenes claras y legales que contribuyan a la judicialización de los delincuentes ante la autoridad competente.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos 2010-2014, justifica la intervención del Estado para recuperar y mantener la seguridad, a través del apoyo tecnológico a la acción policial para el control y disuasión del crimen común y emergente por medio del fortalecimiento de los SIES. Por otro lado, en las Bases del Plan Nacional 2014-2018, una de las principales estrategias para el fortalecimiento del Estado social de derecho es la implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana a través de la consolidación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, dentro del que se encuentran los circuitos cerrados de televisión.

Así mismo en marzo de 2015 el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, lanzó la estrategia Nacional de “Vive Seguro, Vive en Paz” colocando en un alto nivel de preocupación nacional la seguridad ciudadana e indicando que los Circuitos Cerrados de Televisión son un elemento fundamental para garantizar dicha seguridad, especialmente ante un

eventual acuerdo de paz con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC (Santos, 2015).

3. METODOLOGÍA

Para realizar la evaluación sobre déficits de capacidad institucional de los circuitos cerrados de televisión públicos, se han acogido aproximaciones conceptuales sobre capacidad institucional. Rosas (2008, p.126) define capacidad institucional como la forma en que las entidades logran asumir sus competencias a partir del fortalecimiento de su relación con otras organizaciones y de su autonomía. A su turno, Oszlak & Orellana, (1993) indican que la capacidad institucional está relacionada directamente con el establecimiento de reglas claras, excelentes relaciones interinstitucionales, estructuras organizacionales que contengan funciones definidas, buena provisión financiera para la implementación y políticas de personal adecuadas. Morgan (1996) la define como las habilidades individuales y grupales de la entidades y organizaciones para para identificar y resolver problemas oportunamente, el DNP (2012) plantea que para la implementación de un programa es necesario el desempeño de las instituciones nacionales y locales y de los individuos que intervienen en el proceso de implementación.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿Existen déficits institucionales que impiden la adecuada implementación de los Circuitos Cerrados de Televisión de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el municipio 1 y en el municipio 2 del departamento de Cundinamarca? y teniendo el marco de referencia descrito anteriormente, se realizó una adaptación de la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional - SADCI y la Guía para la Evaluación de la Capacidad Institucional desarrollada por Hintze (2007) para el registro de los déficits de capacidad institucional.

La metodología SADCI, permitió organizar el análisis de déficits de capacidad institucional, los procesos y subprocesos a la luz de: leyes, reglas, normas y “reglas de juego; relaciones interinstitucionales; estructura organizacional interna y distribución de funciones; la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; políticas de personal y sistema de recompensas; y

Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto⁴ (Oszlak & Orellana, 1993). Por su parte la Guía permitió realizar una calificación para determinar si los procesos y subprocesos que se desarrollan para implementar la línea de acción CCTV se encontraban en un nivel bajo, medio o alto respecto al déficit de capacidad institucional. (Hintze, 2007)

Para la estructuración de la evaluación institucional, con base en el Conpes 3437 de 2006, decretos, procedimientos, entre otros, se elaboró la cadena de valor de la línea de acción de los Circuitos Cerrados de Televisión para clasificar sus insumos, procesos, productos y resultados a corto y mediano plazo (Ver anexo No 1). Así se estableció el espacio de intervención de la evaluación, los procesos. Los procesos se agruparon en cuatro (i) Diseño, Presentación, Viabilidad y Aprobación de Recursos, que recoge todas actividades que se desarrollan desde que la entidad territorial tiene la iniciativa de implementar esta estrategia en su municipio hasta la aprobación por parte del Comité SIES; (ii) Instalación de los Circuitos Cerrados de Televisión, se concentra tanto en los elementos tecnológicos así como en el personal asignado al CCTV, y en las responsabilidades que se asumen desde el desarrollo del contrato interadministrativo celebrado entre la nación y la entidades territorial, así como el mantenimiento preventivo y correctivo del sistema una vez termina el periodo de 3 o 2 años de garantía del sistema pactado en el contrato; (iii) Operación del Sistema: Grabación, monitoreo, reacción y análisis y (iv)

⁴ **1. leyes, reglas, normas y “reglas de juego”:** la claridad y calidad del marco normativo es primordial. La gestión pública debe contar con un marco que permita justificar qué se debe entregar, por qué, para quién, e qué tiempos, a qué costos, con qué calidad, etc. Es este momento se explorará si las leyes, decretos son adecuados o existen vacíos normativos. Así mismo, la metodología explora si existen convicciones culturales, imaginarios o estereotipos que dificultes la efectiva implementación del programa. **2. Relaciones interinstitucionales:** se puede identificar en esta parte si existe acciones de cooperación que sean necesarios para la ejecución de la línea de acción. Información que deba fluir de un actor a otro o de un proceso a otro. **3. Estructura organizacional interna y distribución de funciones:** se refiere a la claridad que deben tener las entidades internamente, es determinante que se defina quiénes tendrán la responsabilidad de desarrollar las actividades que se requieran para alcanzar los objetivos propuestos. **4. La capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras:** relacionado con los recursos de los que disponen las organizaciones para cumplir con los propósitos: financieros y de infraestructura. **5. Políticas de personal y sistema de recompensas:** parte fundamental para el éxito en la implementación. Son los directos ejecutores de las estrategias diseñadas. Se evaluará por ejemplo si existen incentivos para la labor que desempeñan. y **6. Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto:** Este es el momento para evaluar a la persona ejecutora de las tareas de manera individual, allí se pretende establecer si el conocimiento que tiene la persona es suficiente para desarrollar la responsabilidad asignada y la información que maneja (Oszlak & Orellana, 1993).

Seguimiento a la implementación, contratación y operación. A su vez a cada uno de estos procesos se asociaron los subprocesos a evaluar (Ver Anexo 2), teniendo como punto de referencia los criterios SADCI.

En esta misma línea de análisis se realizó la revisión documental disponible de los CCTV del municipio 1 y del municipio 2 y de los demás municipios de Cundinamarca donde se han instalado o aprobado CCTV en el periodo de estudio, se adelantó una visita de observación a cada uno de los municipios con el objeto de conocer *in situ* el funcionamiento real del centro de monitoreo, intentando presenciar ¿Cómo realizan el monitoreo?¿cómo reaccionan ante la comisión de un hecho ilícito o ante una situación sospechosa? ¿Cómo está organizado el CCTV?, número de operadores y políticas de acceso al centro de control.

También se aplicó el formulario de calificación de déficit de capacidad institucional con el objeto definir las alertas en este ámbito con un rango numérico, (ver ficha explicativa sobre cada uno de los componentes de calificación. Anexo 3). Este formulario fue respondido por las personas que se encontraban en el centro de monitoreo en el momento de la visita y personas responsables del tema en la alcaldía municipal. En total se respondidos siete formularios.

Para validar las calificaciones dadas en los formularios, se utilizó otro instrumento de metodología cualitativa, la entrevista semiestructurada. Nuevamente a partir de los procesos y subprocesos definidos se ahondó en temas con personas expertas de las entidades evaluadas. Se realizaron cuatro entrevistas a personas clave para el estudio, quienes detallaron temáticas.

4. RESULTADOS

4.1.Municipio 1

De acuerdo con las cifras del censo general del Departamento Nacional de Estadística – DANE (2005), el municipio tiene 23.308 habitantes, 9.382 personas se ubican en la cabecera municipal y las demás en el resto del municipio. La categorización de departamentos y municipios realizada por la Contaduría General de la Nación (2014) señala que el municipio se encuentra en categoría

4. Durante el año 2013, se presentaron 5 casos de homicidios, lo que indica una tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de 18,65 (Medicina Legal, 2013). El Departamento Nacional de Planeación (2013) ha indicado que el desempeño fiscal del municipio 1 ha sido excelente, ubicándolo en una escala de 83 puntos⁵, es decir es un municipio solvente.

4.1.1. *Cómo funciona el CCTV*

El Circuito Cerrado de Televisión fue aprobado en el año 2010 a través del convenio 236 del 08 de octubre de 2010 suscrito entre el municipio 1 y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (Ministerio del Interior, 2014) por un valor de mil millones de pesos e instalado en el año 2011. 900 millones aportados por el Ministerio del Interior y 100 millones por el municipio (Ministerio del interior, 2015), con un periodo de garantía para mantenimiento preventivo y correctivo de tres años, que culminó en noviembre de 2014.

El CCTV cuenta con 10 cámaras, el centro de monitoreo se encuentra en el comando de Policía, cuenta con un puesto de trabajo, un computador, una pantalla que el operador puede alternar para tener una mejor visión de cada cámara, un radio comunicador para coordinar los servicios de seguridad que se requieran con las patrullas que trabajan en la calle y un teléfono fijo para recibir llamadas de la ciudadanía que interpone denuncias en materia de seguridad.

Las 10 cámaras, de acuerdo con información suministrada por el sujeto No 2 del municipio 1, tiene resolución eficiente que permite identificar con claridad, número de placas de vehículos, rostros de personas a una distancia de 800 metros desde donde está ubicada la cámara hasta el punto de observación, además tienen una rotación de 360°, son cámaras comúnmente conocidas como *domo*.

⁵ El Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado una metodología de desempeño fiscal con una escala de cero a 100, donde cero será el menor desempeño fiscal y 100 el mayor. Se han establecido cinco rangos: menor a 40 deterioro fiscal, entre 40 y 60 se ubican municipios en riesgo, si la calificación se encuentra entre 60 y 70 es un municipio vulnerable, el rango de 70 a 80 indicará que es sostenible y mayor a 80 permitirá conocer que el municipio es solvente (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Al momento de la visita de observación efectuada al centro de monitoreo el 10 de marzo de 2015, se encontraba en total funcionamiento 7 cámaras, dos de éstas se estaban fuera de servicio y una fuera de foco, según el sujeto No 2 del municipio 1 por falta de mantenimiento no se han podido configurar.

El centro de monitoreo de las cámaras tiene ingreso restringido y debe existir aprobación por parte de la persona a cargo para el ingreso a particulares. El CCTV no tiene un espacio propio, cuenta por turno con una persona que cumple horario de 12 horas, es decir son dos personas las que realizan la labor de observación los 7 días de la semana 24 horas al día. El operador tiene el cargo de jefe de información y seguridad de las instalaciones de policía, es el encargado de monitorear las cámaras que se encuentran en el perímetro urbano, también coordina a las patrullas que se ubican en el centro urbano y en la zona rural, atiende las llamadas de la ciudadanía y realiza las respectivas anotaciones en la minuta de guardia sobre las novedades que ocurren durante el turno.

4.1.2. Principales alertas sobre déficits de capacidad institucional y discusión de resultados.

En el municipio 1, luego de la aplicación del formulario de calificación de déficit de capacidad institucional, se evidencian alertas que podrían generar riesgos para alcanzar los objetivos de los CCTV. 7 de los 22 subprocesos evaluados, correspondiente al 32% de los subprocesos están con alerta y en promedio el proceso de Grabación, monitoreo, reacción y análisis tiene una calificación mayor a 6, como se muestra en la Tabla No 1⁶.

⁶ Las tablas 1 y 2 muestran los resultados obtenidos en la calificación que realizaron los participantes sobre cada uno de los subprocesos en los municipios elegidos. Dicha calificación se clasifica en bajo, medio y alto déficit institucional. Se presentará déficit institucional alto si el promedio entre la calificación dada a la importancia del proceso para la implementación de la línea de acción CCTV y la calificación dada por el participante a la capacidad de gestión del proceso es mayor a 6. Si el proceso es crucial para el CCTV la máxima calificación será 10 y si cuenta con capacidad de gestión la calificación más alta será 1.

Tabla No 1: Tabulación de resultados de la calificación de déficit – municipio 1

1. Diseño, Presentación, Viabilidad y Aprobación de Recursos

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Críticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Coordinación entre la Alcaldía Municipal y la Policía Nacional para determinar los lugares estratégicos de instalación de las cámaras.	7	1,0	4,0		X	
2	Aporte de recursos financieros asignados por la entidad territorial para la implementación de los CCTV.	10	3,5	6,8			X
3	Monto de recursos financieros asignados por la Policía Nacional para garantizar el personal que está encargado del monitoreo de los CCTV.	9	5,0	7,0			X
4	Información entregada por el Ministerio del Interior respecto a los requisitos que se requieren para presentar los proyectos CCTV y la aprobación de los recursos por parte de Comité evaluador.	5	1,2	3,1		X	
5	Conocimiento sobre el Conpes 3437 de 2006, el decreto de creación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, resoluciones, procedimientos y protocolos en relación con los CCTV.	5	5,0	5,0		X	
6	Claridad del Conpes en describir todo el proceso de implementación de los CCTV	5	4,0	4,5		X	
7	Impacto que tiene factores de tipo cultural (la importancia de la seguridad, la importancia del operador en el proceso) o social (aceptación de la ciudadanía) sobre la ejecución de los CCTV.	7	1,7	4,3		X	
Total procesos evaluados: 7		7	3,1	5,0			

2. Instalación de los Circuitos Cerrados de Televisión

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Críticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Agilidad (tiempo) que tuvo el proceso de contratación que adelantó el Ministerio del Interior para implementar el CCTV.	7	2,0	4,5		X	
2	Agilidad (tiempo) que tuvo la entidad territorial para adelantar las gestiones necesarias (permisos, adecuación de espacios) para que los contratistas implementaran el CCTV.	6	1,5	3,8		X	
3	Señalización (las áreas donde se ubican las cámaras tiene una nota que indica que es un área monitoreada por cámaras de televisión) de las áreas del municipio que están siendo monitoreadas por las cámaras de televisión.	3	2,3	2,7	X		
4	Mantenimiento preventivo y correctivo que realiza a las cámaras por parte de la entidad territorial y/o la Policía Nacional.	10	3,3	6,7			X
5	Tipo de tecnología que emplea el CCTV comparativamente con los estándares del mercado.	7	2,0	4,5		X	
6	Conocimiento de los operadores para realizar la vigilancia	9	4,3	6,7			X
Total procesos evaluados: 6		7	2,2	4,6			

3. Grabación, monitoreo, reacción y análisis

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Criticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Capacidad financiera y de infraestructura de la entidad territorial para garantizar la grabación 24 horas los 7 días de la semana de cada una de las cámaras de televisión instaladas.	9	4,0	6,5			X
2	Cantidad de años que se guardan las imágenes capturadas por las cámaras de televisión.	8	5,0	6,5			X
3	Comunicación (radio, informes, reuniones) que existe entre la Policía Nacional y otras entidades para la captura de personas que delinquen y son captadas por las cámaras.	9	3,0	6,0		X	
4	Análisis que realizan las entidades responsables de la implementación de los CCTV sobre las imágenes captadas para emitir recomendaciones en materia de políticas de seguridad.	10	3,0	6,5			X
5	Claridad en los protocolos de la Policía Nacional para la implementación de los CCTV	7	5,0	6,0		X	
Total procesos evaluados: 5		9	4,0	6,3			

4. Seguimiento a la implementación, contratación y operación

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Criticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Seguimiento que la entidad territorial realiza a la implementación de los CCTV.	7	5,0	6,0		X	
2	Seguimiento (visitas, solicitud de informes) que realiza el Ministerio del Interior para controlar y supervisar el procesamiento de las imágenes.	6	5,0	5,5		X	
3	Supervisión que realiza el Ministerio del Interior respecto a los contratos interadministrativos mediante los que se da el proceso de instalación de los CCTV.	6	5,5	5,8		X	
4	Canales de comunicación que tiene la entidad territorial para que la ciudadanía presente quejas sobre el funcionamiento de los CCTV.	3	4,7	3,8	X		
5	Evaluaciones internas para verificar que los CCTV contribuyen en la prevención, disuasión y judicialización de los delitos.	8	3,0	5,5	X		
Total procesos evaluados: 5		6	4,6	5,3			

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos en los formularios de calificación.

Los resultados numéricos derivados de la aplicación de los formularios de calificación pueden tener una lectura más profunda a partir de las dos entrevistas semi-estructuradas realizadas a los sujetos No1 y No 2 del municipio 1. Allí se refuerzan o aclaran las posibles razones de las alertas identificadas en los tres procesos, así mismo se evidencian fortalezas que pueden ser potencializadas y analizadas en otros municipios de Cundinamarca y retos sobre los que será necesario trabajar.

En lo atinente a la capacidad de recursos financieros asignados por la alcaldía para la implementación de los CCTV y el mantenimiento preventivo y correctivo, según las afirmaciones del sujeto No1, la alcaldía tiene un firme compromiso frente a la sostenibilidad del proyecto, tal como lo indica la Grúa de Presentación del proyecto. Actualmente se encuentran en un proceso de licitación para la contratación del servicio de mantenimiento, pues desde el mes de noviembre de 2014 culminó el periodo de garantía objeto del contrato interadministrativo realizado entre el Ministerio del Interior y el municipio. De igual manera se conoció que la administración municipal no tiene dificultades financieras para garantizar el sostenimiento de las cámaras, desde el año 2014 se planearon los recursos financieros municipales previendo la necesidad de contratarlo este año.

De acuerdo con la investigación realizada, la dificultad radica en el proceso de contratación pública y la vigencia fiscal. Solamente se pudo contratar por un año y el proceso de licitación toma tiempo, en ese caso el contrato iría de marzo a diciembre⁷, si los proponentes cumplen con los requisitos y es adjudicado. En ese lapso, es claro para la entidad territorial, que las cámaras se pueden dañar o bloquear y la entidad territorial no cuenta con la persona idónea para atender tal situación, lo que ocasiona pérdida de imágenes y por lo tanto fallas del CCTV, faltando al compromiso de sostenibilidad y desatendiendo los lineamientos del Conpes.

Sobre el particular, en el Comando de Policía se evidenció que dos cámaras no están en funcionamiento y otra está fuera de foco por falta de mantenimiento, es decir que está funcionando el 70% del CCTV. El entrevistado manifestó: *“Hay cámaras que están en sectores muertos o que están enfocando sobre techos de las casas o árboles esto debido a la falta de mantenimiento. Es necesario una buena configuración por parte de los técnicos de las cámaras, debido a esto ya hemos perdido dos cámaras”*⁸

⁷ En el momento de la entrevista aún se encontraba la entidad territorial en el proceso de licitación visitando la página web del Sistema Electrónico de Contratación Pública, no se encontró ningún proceso de contratación en curso con el objeto de efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo para el CCTV.

⁸ En el momento de la entrevista, en la alcaldía municipal desconocía que el CCTV no tuviera dos cámaras fuera de servicio y una desenfocada. Lo que denota una falla de comunicación entre las dos entidades, la alcaldía municipal y la Policía Nacional.

Sobre la grabación y archivo de las imágenes capturadas por las cámaras, para la alcaldía municipal es claro que el equipo tiene un periodo de grabación de 6 meses, cumplido este tiempo si se graba un día adicional se borra el primero y así sucesivamente mientras perdure la grabación.

Es relevante señalar que la grabación no implica necesariamente el archivo de las imágenes, pues si no son archivadas la grabación solo mantiene en su memoria los últimos 6 meses, los demás registros desaparecen. El sujeto No1 considera que el periodo de grabación es suficiente para conservar las evidencias. No existe un protocolo para la eliminación de las imágenes, desde la alcaldía no se tiene conocimiento preciso si las imágenes se archivan, pero es claro que el almacenamiento requeriría capacidad amplia de espacio digital, por lo tanto no sería viable la grabación por mínimo cinco años como lo establece el Conpes.

Continuando con el tema, grabación y archivo de imágenes, en el Comando de Policía en un primer momento manifestaron que nunca se borra la información capturada por las cámaras, por lo tanto se solicitó ubicar imágenes de enero de 2014, cuando se procedió a rastrear la información la persona responsable observó que el último registro era del 28 de noviembre de 2014, menos de 6 meses de grabación. Tampoco se tenía claridad sobre el archivo de las imágenes, lo cual implica un riesgo alto para la judicialización de los delitos.

Sin embargo, se indicó que la solicitud sobre los archivos de las imágenes en donde se registra la comisión de un delito se hace por parte de la Fiscalía Seccional o por la Policía Judicial el mismo día o días posteriores a la ocurrencia de los hechos. En otros casos son acciones captadas que ameritan la acción inmediata de la Policía Nacional.

No obstante lo anterior, en las dos entrevistas expresaron que los equipos para manejar el CCTV se encuentran dentro de los estándares de calidad recomendables. Las imágenes captadas por las cámaras de televisión han sido utilizadas como evidencias en procesos judiciales, las dos personas hicieron alusión a que el CCTV ha contribuido como evidencia en accidentes de tránsito, mencionaron situaciones en las que los CCTV han servido para esclarecer hechos

relacionados con hurto, agresiones interpersonales sucedidas especialmente los fines de semana y consumo y venta de sustancias psicoactivas.

Dejando un poco de lado los asuntos relacionados con el uso de la tecnología a favor de la seguridad, es indicado abordar el tema de las personas encargadas de operar el CCTV, William (2007) menciona que son operadores humanos los que ponen en funcionamiento el CCTV. Uno de los puntos explorados en la investigación es el conocimiento que tienen los operadores del subsistema para efectuar la vigilancia, en este sentido se encontró una alerta de déficit de capacidad institucional con una calificación de 6,7. El entrevistado (Sujeto 1) manifestó que llevaba 8 días en el cargo y que había recibido una rápida inducción del funcionamiento tecnológico del CCTV, pese a que el conpes (2006) estableció la capacitación sobre este código de práctica. Además no tiene una dedicación específica para el monitoreo de las cámaras, tiene turnos de trabajo extensos, 12 horas lo que afecta, según (Loveday & Gill, 2004), la efectividad del CCTV.

En relación con el análisis que realizan las personas responsables en las entidades competentes en la implementación de los CCTV sobre imágenes captadas por las cámaras de televisión y que permitan hacer recomendaciones de política pública, fue otro de los déficits institucionales identificado a través de la aplicación de formulario de calificación, en las entrevistas se indicó que la información que puede extraerse del monitoreo que se realiza a las cámaras de televisión probablemente es analizada en los consejos de seguridad que lleva a cabo el señor alcalde municipal en compañía de las entidades competentes. Sin embargo, no existe la certeza pues no se tiene acceso a las discusiones dadas en ese escenario.

Sobre la claridad y calidad del marco normativo que permita justificar qué se debe entregar, por qué, para quién, en qué tiempos, no se recibió ningún comentario al respecto lo que dio a entender en un principio que todo se encontraba en orden. Sin embargo, lo que si se logró constatar tanto en la calificación del formulario así como en la entrevista es que existe desconocimiento sobre el documento Conpes 3437 de 2006 que contiene el Código de Práctica

para Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad (SIES) en Colombia y los elementos esenciales del Subsistema CCTV.

Por las respuestas dadas es evidente que el municipio considera que los circuitos cerrados de televisión coadyuvan en la prevención del delito y en el esclarecimiento de las personas responsables que los cometen. De hecho en el año 2014 el municipio hizo una solicitud al Ministerio del Interior para ampliar el CCTV en 10 cámaras, solicitud aprobada el 28 de abril de 2014 por un valor de \$715.154.393 pesos (Ministerio del Interior, 2014) millones de pesos. De igual manera colocarán 5 cámaras adicionales, sus costos serán cubiertos por la alcaldía municipal y la gobernación, la ubicación de estas cámaras está prevista para zonas rurales.

4.2. Municipio 2

El Departamento Nacional de Estadística, mediante el censo del 2005 identificó que en el municipio 2 habitan 398.295 personas, 393.006 se ubican en la cabecera municipal y los 5.289 restantes en las zonas rurales. Es un municipio categoría 1 de acuerdo con lo definido por la Contaduría General de la Nación (2012). En el año 2013, como lo indica el Instituto Nacional de Medicina Legal en su informe anual, se presentaron 216 homicidios, lo que ubica al municipio 2 con una tasa de 44,17 homicidios por cada 100.000 habitantes. Respecto al desempeño fiscal, el Departamento Nacional de Planeación (2013) señaló que tiene una calificación de 78,20, situación que lo posiciona como un municipio sostenible.

4.2.1. Cómo funciona el CCTV

El Circuito Cerrado de Televisión del municipio 2 fue aprobado el 7 de marzo de 2011, por un valor de 5 mil millones de pesos, de los cuales el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON aportó 2 mil millones, el departamento de Cundinamarca 2 mil millones de pesos y el municipio mil millones de pesos (Ministerio del Interior, 2011), con un periodo de garantía para mantenimiento preventivo y correctivo de tres años y culmina en noviembre de 2015. Está compuesto por 144 cámaras de televisión (Ministerio del Interior, 2015) distribuidas en 6 zonas geográficas del municipio (Ministerio del Interior, 2011).

Estas 144 cámaras son monitoreadas desde el centro de control que se ubica en la Estación de Policía en donde se ha destinado un espacio físico restringido al personal, con cinco puestos de trabajo y seis pantallas para observar las imágenes. El CCTV está a cargo de un coordinador, por turno de 8 horas diarias se cuenta con un profesional y dos auxiliares, quienes monitorean las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Así mismo como aún se encuentra el proyecto en garantía, el centro cuenta con presencia de un ingeniero residente de la empresa SIES.

De las 144 cámaras, de acuerdo con información suministrada, 74 cámaras son full HD, esto significa que la resolución para capturar las imágenes es alta, lo que permite tener mayor nitidez y confiabilidad en las imágenes, estas cámaras además tienen una resolución que permite monitorear en las noches manteniendo la fidelidad de la imagen, las demás cámaras son de tipo SD que si bien no tiene el mismo desarrollo tecnológico, son calificadas por el sujeto No 4 como eficientes para la tarea que se requiere. Al momento de la visita de observación efectuada al centro de monitoreo el 11 de marzo de 2015, estaban fallando 12 cámaras, es decir el 8% de la totalidad.

En el centro de comando no solamente monitorean las cámaras, coordinan otra iniciativa planteada en el Conpes 3437 de 2006 denominadas alarmas comunitarias, se han entregado radios a los presidentes de las juntas de acción comunal del municipio, todos ellos alertan al centro de comando posibles hechos delictivos para que se monitoreen con las cámaras si tienen la cobertura en la zona. De igual manera, las personas que se encuentran en el centro de control deben dar respuesta a los requerimientos de imágenes grabadas que solicita la Fiscalía Seccional o Nacional y que tienen incidencia en casos que se están investigando.

4.2.2. Principales alertas sobre déficits de capacidad institucional y discusión de resultados.

En el municipio No 2 se aplicó el formulario de calificación de déficit de capacidad institucional. Con base en las respuestas dadas se identificaron alertas sobre déficit en la capacidad institucional en tres de los cuatro procesos definidos para la evaluación que aborda esta investigación. De los 22 subprocesos evaluados, en 13, es decir el 56% de los subprocesos, se

evidencian dificultades para su implementación No 2. Igual que en el municipio 1 el proceso de grabación, monitoreo y análisis tiene alerta de déficit de capacidad institucional.

Tabla No 2: Tabulación de resultados de la calificación de déficit – municipio 2

1. Diseño, Presentación, Viabilidad y Aprobación de Recursos

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Críticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Coordinación entre la Alcaldía Municipal y la Policía Nacional para determinar los lugares estratégicos de instalación de las cámaras.	7	2,3	4,6		X	
2	Aporte de recursos financieros asignados por la entidad territorial para la implementación de los CCTV.	10	7,0	8,5			X
3	Monto de recursos financieros asignados por la Policía Nacional para garantizar el personal que está encargado del monitoreo de los CCTV.	9	6,7	7,8			X
4	Información entregada por el Ministerio del Interior respecto a los requisitos que se requieren para presentar los proyectos CCTV y la aprobación de los recursos por parte de Comité evaluador.	5	4,5	4,8		X	
5	Conocimiento sobre el Conpes 3437 de 2006, el decreto de creación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, resoluciones, procedimientos y protocolos en relación con los CCTV.	5	7,0	6,0		X	
6	Claridad del Conpes en describir todo el proceso de implementación de los CCTV	5	8,0	6,5			X
7	Impacto que tiene factores de tipo cultural (la importancia de la seguridad, la importancia del operador en el proceso) o social (aceptación de la ciudadanía) sobre la ejecución de los CCTV.	7	5,3	6,2			X
Total procesos evaluados: 7		7	5,8	6,3			

2. Instalación de los Circuitos Cerrados de Televisión

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Críticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Agilidad (tiempo) que tuvo el proceso de contratación que adelantó el Ministerio del Interior para implementar el CCTV.	7	5,3	6,2			X
2	Agilidad (tiempo) que tuvo la entidad territorial para adelantar las gestiones necesarias (permisos, adecuación de espacios) para que los contratistas implementaran el CCTV.	6	6,3	6,1			X
3	Señalización (las áreas donde se ubican las cámaras tiene una nota que indica que es un área monitoreada por cámaras de televisión) de las áreas del municipio que están siendo monitoreadas por las cámaras de televisión.	3	5,3	4,2		X	
4	Mantenimiento preventivo y correctivo que realiza a las cámaras por parte de la entidad territorial y/o la Policía Nacional.	10	2,8	6,4			X
5	Tipo de tecnología que emplea el CCTV comparativamente con los estándares del mercado.	7	2,8	4,9		X	
6	Conocimiento que tienen los operadores para realizar la vigilancia	9	3,7	6,3			X
Total procesos evaluados: 6		7	3,7	5,4			

3. Grabación, monitoreo, reacción y análisis

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Criticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Capacidad financiera y de infraestructura de la entidad territorial para garantizar la grabación 24 horas los 7 días de la semana de cada una de las cámaras de televisión instaladas.	9	3,3	6,1			X
2	Cantidad de años que se guardan las imágenes capturadas por las cámaras de televisión.	8	7,0	7,5			X
3	Comunicación (radio, informes, reuniones) que existe entre la Policía Nacional y otras entidades para la captura de personas que delinquen y son captadas por las cámaras.	9	4,5	6,8			X
4	Análisis que realizan las entidades responsables de la implementación de los CCTV sobre las imágenes captadas para emitir recomendaciones en materia de políticas de seguridad.	10	6,5	8,3			X
5	Claridad en los protocolos de la Policía Nacional para la implementación de los CCTV	7	7,3	7,1			X
Total procesos evaluados: 5		9	5,7	7,2			

4. Seguimiento a la implementación, contratación y operación

No	Descripción	Calificación			Resultado final Déficit		
		A Criticidad de los procesos	B Déficit de capacidad institucional (Escala Inversa)	Puntaje promedio columnas A y B	Bajo(0-4)	Medio (>4-6)	Alto (>6-10)
1	Seguimiento que la entidad territorial realiza a la implementación de los CCTV.	7	3,8	5,4		X	
2	Seguimiento (visitas, solicitud de informes) que realiza el Ministerio del Interior para controlar y supervisar el procesamiento de las imágenes.	6	4,7	5,3		X	
3	Supervisión que realiza el Ministerio del Interior respecto a los contratos interadministrativos mediante los que se da el proceso de instalación de los CCTV.	6	5,3	5,7		X	
4	Canales de comunicación que tiene la entidad territorial para que la ciudadanía presente quejas sobre el funcionamiento de los CCTV.	3	5,7	4,3		X	
5	Evaluaciones internas para verificar que los CCTV contribuyen en la prevención, disuasión y judicialización de los delitos.	8	2,3	5,2		X	
Total procesos evaluados: 5		6	4,4	5,2			

Los resultados obtenidos en la calificación realizadas en el centro de monitoreo pueden contrastarse con las respuestas de las entrevistas realizadas a los sujetos 3 y 4. Sobre los recursos financieros asignados por parte de la entidad territorial y de la policía nacional para garantizar la implementación de los CCTV, lo primero que salta a la vista con la observación realizada el 11 de marzo de 2015, es que no se cuentan con infraestructura adecuada para el monitoreo de 144 cámaras. Esto se sustenta en el espacio reducido, las 6 pantallas para observar, los cinco puestos

de trabajo y el número de personas asignadas. Conclusión ratificada por el Sujeto No 4 quien considera que una de las dificultades para la implementación del CCTV es el espacio y el poco personal asignado. Para mantener un patrón de comparación, en el CCTV del municipio 1, una persona monitorea 10 cámaras y en el municipio 2 cinco observan 144 cámaras y realizan actividades adicionales. Cámaras sin quien las monitoree es un gran despliegue inoperante (Caplan & Kennedy, 2014)

Frente a la claridad en la normatividad aplicable para la implementación de la línea de acción – CCTV, de la política de seguridad y convivencia ciudadana, pese a que en la evaluación numérica sobresalió como uno de los déficits altos la falta de conocimiento en la normatividad aplicable a los CCTV, en entrevista realizada sujeto No 4 ante la pregunta si considera que existen vacíos normativos que impidan la implementación de los CCTV, respondió con precisión “*No, nosotros sabemos cómo hacer nuestro trabajo, sabemos hasta dónde manejar los videos, hasta dónde sacarlos a la luz pública eso tiene un manejo específico*”.

El resultado sobre el mantenimiento preventivo y correctivo fue de 6.4, lo que indica que se encuentran en el nivel alto de déficit de capacidad institucional. Es necesario resaltar que en el mes de noviembre de 2015 culmina el periodo de la garantía del contrato, es decir que la alcaldía deberá asumir el 100% de la responsabilidad sobre la ejecución del proyecto⁹. Las personas a cargo de Centro de Comando no tienen el conocimiento experto para mantenimiento y en el mes de diciembre de 2015 culmina el periodo de gobierno del alcalde, además finaliza la vigencia fiscal, lo que implica que la contratación la deberá realizar la nueva administración y esto se traducirá en tiempo en el que el Circuito Cerrado de Televisión carecerá de mantenimiento preventivo y correctivo. En este sentido, el sujeto No 3 afirma: “tenemos un problema y es en el momento en que se termina la garantía de las cámaras, están quedando abandonadas”

El conocimiento que tienen los operadores de los CCTV del municipio 2 es uno de los temas que de acuerdo con la calificación se encuentra en alerta. El hecho de contar con un coordinador, un

⁹ En el momento de elaboración de este informe aún no se ha logrado acceder a la alcaldía municipal del municipio 2 para conocer las acciones que emprenderá la administración municipal para asumir la responsabilidad.

solo profesional y dos auxiliares no se compadece con la gran responsabilidad que debe ser asumida para implementar un circuito cerrado de televisión con 144 cámaras. Si bien para la designación de personal, anotaron los entrevistados, se requiere que la persona tenga conocimiento en sistemas de información y conocer muy bien la zona que se monitoria, criterios que comparten autores como Keval (2006), la capacitación sobre el manejo de las cámaras la están dejando en manos de la empresa de mantenimiento, es una capacitación desde el punto de vista tecnológico. Se requiere un entrenamiento que aborde otras temáticas (Williams, 2007)

Como se indicó anteriormente el proceso de grabación, monitoreo, reacción y análisis en promedio tiene una calificación de 7.1 ubicándolo en el rango de déficit de capacidad institucional alto. Nuevamente uno de los temas álgidos respecto a lo que propone el Conpes, cinco años de grabación, se relaciona con la grabación y archivo de las imágenes captadas por las cámaras. Fue explicado por el sujeto No 3 que se cuenta con 35 DVR, dispositivos de grabación cíclica, por la cantidad de eventos delincuenciales que ocurren en el municipio 2 solamente se pueden asegurar tres meses de grabación, luego de este tiempo se empieza a grabar sobre las imágenes registradas.

El archivo de las imágenes en un disco duro se realiza por solicitud de una entidad de investigación como la Fiscalía seccional o nacional, la Seccional de Investigación Criminal - SIJIN, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol – DIJIN o la Dirección de Inteligencia Policial - DIPOL y entra hacer parte de la cadena de custodia. Es así como en el centro de monitoreo se tienen imágenes guardadas del año 2013. En contraste con lo que propone el Conpes de archivar las imágenes por un tiempo mínimo de cinco años, fue indicado por el sujeto No 3 que no se cuentan con los recursos tecnológicos para archivar información por tanto tiempo, manifiesta que no es necesario pues en muchas ocasiones en un año o dos los procesos ya están cerrados.

Avanzando en otros de los puntos críticos de capacidad institucional evidenciado en el formulario de calificación, se encuentra el análisis que realizan las entidades responsables de la implementación de los CCTV sobre imágenes captadas por las cámaras de televisión que

permitan hacer recomendaciones de política pública y la comunicación (radio, informes, reuniones) que existe entre la Policía Nacional y otras entidades para la captura de delincuentes y son captadas por las cámaras. En las entrevistas y la observación que se realizó en el centro de comando se hizo evidente que mantienen comunicación con otras dependencias de la Policía Nacional para hacer análisis de información y dado el poco personal con el que cuenta el centro han recurrido al análisis de zonas en las que con mayor frecuencia se comenten delitos.

Por ejemplo desde el centro de comando se intercambia información con el subsistema del SIES denominado Centro Integrado Estratégico Policial – CIEPS¹⁰, sobre las zonas críticas donde están ocurriendo los delitos, tendencias, patrones entre otros, con el objeto de enfocar el monitoreo de las cámaras hacia esas zonas y así maximizar los recursos. En la misma dirección existe coordinación con el subsistema 123¹¹ para prender alertas de temas propios de la estrategia así como para que el CCTV corrobore información recibida a través de la línea 123. Otro tema que evidencia la coordinación vía radio con empresas de seguridad privada, con los presidentes de las juntas de acción comunal a quienes se les ha asignado radio en el municipio.

De acuerdo con la información suministrada, es claro que encuentran en el uso de la tecnología un aliado para contrarrestar la delincuencia en ese espacio geográfico. Las cámaras contribuyen con el trabajo que desarrollan las patrullas de la policía, les permite observar, prever y actuar. El sujeto No 4 resaltó la utilidad de las cámaras para obtener una mayor captura de personas que venden sustancias psicoactivas, les ha permitido contrarrestar el hurto, así mismo indicó que no son eficaces para prevenir los homicidios, como lo indican Gill et.al. (2006) pero si para la individualización de los homicidas.

¹⁰ Es otro de los subsistemas del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, corresponde a “Espacios ubicados en los comandos de Policía para el seguimiento sistemático de los delitos y contravenciones, análisis de tendencias, identificación de zonas críticas y patrones delincuenciales y contravencionales, análisis periódicos de problemas específicos, investigaciones especiales y el comportamiento de los diferentes actores criminales organizados” (Departamento Nacional de Planeación, 2006:11).

¹¹ Es otro subsistema del Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad que también se apoya en la tecnología para recibir en a través de una sola línea las llamadas de los ciudadanos o de las entidades, allí se canalizar las solicitudes de emergencia de cualquier índole y se despliegan las unidades de manera rápida y coordinada (Departamento Nacional de Planeación, 2006)

4.3. Discusión conjunta de resultados

Observados los resultados obtenidos a través de la aplicación de la metodología en los dos municipios, es pertinente recapitular a la luz del Conpes 3437 de 2006 y por ende del código de práctica para sistema integrado de emergencias y seguridad en Colombia, del decreto 4366 del mismo año, de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana, los principales desafíos que debe enfrentar la institucionalidad para efectuar la implementación de los circuitos cerrados de televisión. Si bien, los resultados que se presentan no pueden ser extrapolados al manejo que se le estén dando a los proyectos de CCTV en los demás municipios del departamento de Cundinamarca, el estudio sí puede encender algunas alertas para todo el sistema más aún cuando el Gobierno Nacional lanzó la iniciativa de seguridad “Vive Seguro, Vive en Paz”, para “prevenir el delito o perseguirlo si se comete” (Santos, 2015).

En este orden de ideas, son cinco alertas de déficits de capacidad institucional que pueden generar riesgos para el cumplimiento de los objetivos de los CCTV y que deben considerar las tres entidades principalmente responsables, las Entidades Territoriales, la Policía Nacional y el Ministerio de Interior.

En primer lugar se encuentra la sostenibilidad¹² del circuito cerrado de televisión, una vez termina el periodo de garantía establecido en el contrato interadministrativo que se celebra entre el Ministerio del Interior y entidades territoriales. En los dos municipios evaluados, si bien es claro que la entidad territorial debe asumir el costo para realizar el mantenimiento del subsistema, el trámite que deben adelantar para efectuar la contratación requerida como lo propone el Conpes 3437 no permite cumplir a cabalidad lo dispuesto allí “(...) Las gobernaciones y Alcaldías deben garantizar que exista un contrato de mantenimiento preventivo y correctivo con un procedimiento claro para definir el contratista responsable para supervisión y mantenimiento y asegurar que el sistema sea funcional al 100% durante todo el tiempo” (Departamento Nacional de Planeación, 2006: 33). En este caso se puede evidenciar un déficit institucional de carácter normativo.

¹² Por sostenibilidad para el presente estudio se entiende la capacidad de la entidad territorial de garantizar el funcionamiento de todas las cámaras de televisión. Lo que implica la disposición de recursos financieros y las gestiones contractuales necesarias para que se cuente con mantenimiento preventivo y correctivo.

Ante esta situación los operadores (Policía Nacional) y administradores del sistema (entidades territoriales) tampoco pueden garantizar el registro constante en tiempo real de todas las imágenes, lineamiento dado en el código de práctica, comprometiendo seriamente el óptimo funcionamiento del CCTV. Ante la ausencia de una cámara, por estar averiada o desconfigurada, se compromete el procedimiento ejecutado. Situación que ya experimenta el municipio 1.

Bajo esta línea de análisis vale la pena reflexionar sobre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y a la Policía Nacional para garantizar el funcionamiento de las cámaras las 24 horas del día, los siete días de la semana. La responsabilidad según Sommerville (2007) se refiere a la “definición de quién hace qué” (p.1) y esta decisión se adopta con antelación a la puesta en marcha de cualquier decisión. Para el caso de estudio pareciera que esto está claramente definido desde el Conpes 3437 de 2006 y el decreto del mismo año, y los procedimientos.

Sin embargo, como lo indica Sommerville (2007) las responsabilidades compartidas que se han otorgado tienen fallas en el sistema por la vulnerabilidad que ostenta la asignación de la responsabilidad. Sommerville (2007) argumenta:

Dicha vulnerabilidad se presenta, entre otros, cuando las responsabilidades están mal asignadas, es decir las entidades no tienen la capacidad o recursos necesarios para cumplir, o porque existe una fragilidad en la responsabilidad porque se ha asignado una responsabilidad crítica pero no hay ningún actor que pueda hacerse cargo si el titular de la responsabilidad no puede cumplir con lo asignado. (p. 21-22)

Considerando esta aproximación teórica y teniendo en cuenta las respuestas dadas en las entrevistas y la observación realizada en los centros de monitoreo de cámaras, las responsabilidades asignadas en el conpes pueden estar presentando una falla. Lo anterior en virtud de que existe un proceso crítico “Garantizar el 100% del funcionamiento del sistema, esto incluye el mantenimiento preventivo y correctivo del CCTV” que está en cabeza de dos instituciones. Por la evidencia recopilada las entidades no dialogan, no es claro para la alcaldía si

el sistema está funcionando en su totalidad y la Policía Nacional no sabe si se está adelantando el proceso de contratación de la firma que realizará el mantenimiento preventivo y correctivo.

Sumado a lo anterior, la falla en la responsabilidad compartida evidenció que el grado de preocupación respecto a no tener resuelto quien hará el mantenimiento no es la misma para la alcaldía que para la Policía. Cuando la Policía Nacional observa el CCTV con un riesgo altísimo porque termina el periodo de garantía y no conoce cómo avanza el proceso de contratación y no sabe cómo va resolver este problema, pues no tiene la función asignada para hacerlo, no es el mismo grado de preocupación de la alcaldía porque bajo su responsabilidad no se encuentra la operación del sistema, así el alcalde sea la primera autoridad de policía del municipio, como lo señala la Constitución Política de Colombia en su artículo 315 (1991)

De la mano de la situación anteriormente expuesta, a partir de la revisión documental sobre los Circuitos Cerrados de Televisión, especialmente la Guía de Presentación de los Proyectos a Fosnecon del Ministerio del Interior (2013), se plantea otra dificultad y es respecto al grado de cofinanciación de circuitos cerrados de televisión hasta en un 90% por la nación cuando los municipios son de categoría quinta o sexta o incluso la financiación completa, decisión que puede adoptar el Comité del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, como lo establece la Resolución Ministerial 368 de 2014 en el numeral segundo del artículo tercero. Los incentivos que está otorgando la nación para comprometer a las entidades territoriales con la sostenibilidad de los Circuitos Cerrados de Televisión una vez finaliza el periodo de la garantía son perversos.

Al autorizar ampliaciones cuando las entidades no han demostrado que han hecho un buen cuidado de los circuitos cerrados y no cuentan con contrato de mantenimiento preventivo y correctivo también es un mensaje contrario al objetivo para el que fueron creados los CCTV. Este es la situación que se evidenció en el municipio I y lo que reporta Caracol Radio (2015) en el caso de Pereira (el SIES le aprobó una adición de 292 cámaras de televisión, las que se suman a 100 que habían sido asignadas con antelación y de las cuales solamente están en funcionamiento 20 a falta de mantenimiento). Esto permite plantear si existe un verdadero interés en que los

CCTV cumplan con su objetivo o si lo que se quiere es un registro de mediático de cantidad de cámaras instaladas.

En segundo lugar, el procesamiento de las imágenes se configura en otro obstáculo que están experimentando las entidades. En el código de práctica menciona que las imágenes deben ser guardadas por un tiempo mínimo de cinco años con el objeto conservarlas como evidencia. En este caso, la situación puede ser de mayor atención por la pérdida de información según los parámetros del Conpes, pero los entrevistados insistieron en que no era necesaria la grabación por tanto tiempo.

Otro tema que llama la atención es el procedimiento que se debe surtir para eliminar las imágenes. El código de práctica establece que los operadores y administradores del sistema deben documentar la eliminación de las imágenes. Este procedimiento no se está llevando a cabo, como se mostró en las entrevistas realizadas no existe un protocolo que indique lo estipulado en el código, “fecha en la que se originan las imágenes, fecha en la cual han sido copiadas para uso de procedimiento legal, fecha en la que han sido removidas del sistema, cualquier número de incidente criminal al cual las imágenes puedan ser relevantes, la ubicación de las imágenes y la firma de quien solicita copia de imágenes donde sea apropiado” (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p.33)

El diseño de los centros de comando de los CCTV es el tercer gran déficit identificado en el proceso de evaluación. En el municipio 1 el puesto de trabajo del operador no está aislado de los demás personas que laboran en el Comando de Policía, lo cual interfiere en la concentración del operador, en el municipio 2 no cuentan con infraestructura para monitorear 144 cámaras.

Lo anterior se respalda en que en el momento de la visita, por ejemplo, las demás personas tenían música a un volumen no moderado, cantaron, silbaron, además los patrulleros constantemente entran y salen, es decir que las imágenes están expuestas a todo el personal que labora en el comando. El ruido es un tema a evaluar en los centros de comando (Centre for the Protección of

Nacional Infraestructure, 2014). Como lo menciona Smith (2004) en sus resultados, en los centros de monitoreo muchos operadores no están atentos a la cámara.

En el caso del municipio 2, desde el diseño del proyecto, en el año 2011, se definieron cinco estaciones de trabajo para 135 cámaras (Ministerio del Interior, 2011). Continuando con el nivel de concentración, Smith (2004) también indica que las personas no pueden ver las pantallas objetivamente por periodos largos. Lo anotado anteriormente indica que en el caso del municipio 2 difícilmente los operadores pueden monitorear 144 cámaras en turnos de 8 horas diarias con 6 monitores, pues la relación cámara- operador, sin incluir al coordinador es de 36 cámaras por cada uno. Desde el diseño de los proyectos se está presentando una gran falla para la implementación del Circuito Cerrado de Televisión, pues la instalación de las cámaras de televisión es apenas un medio tecnológico para el objetivo que define la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como sostenibles, con grabación, monitoreo y análisis, con fines preventivos, disuasivos, de control y judicialización. Por lo tanto, el diseño de los proyectos debe prever de manera proporcional el factor humano que se requiere para monitorear determinado número de cámaras de televisión que sean solicitadas en los proyectos. Como lo mencionan Piza, Caplan & Kennedy (2014), el auge de las cámaras debe ir acompañada de capital humano, será inoperante un gran despliegue de cámaras sin quien las monitoree.

La cuarta alerta es la capacitación de los operadores que laboran en el centro de comando y que están encargados del monitoreo y coordinación, de acuerdo con la información recopilada se da una inducción muy general, la capacidad depende de la empresa de mantenimiento preventivo y correctivo luego no está bajo la responsabilidad institucional y su formación está basada en elementos netamente informáticos.

Finalmente, el quinto gran déficit identificado se centra en la supervisión del cumplimiento del código de práctica. De manera particular a las Gobernaciones y Alcaldías deben realizar “una evaluación interna semestral para verificar la efectividad del sistema, los resultados deben ser disponibles a los ciudadanos y deben generar un documento hacia el Ministerio del Interior con el

fin de informar los procedimientos mencionados” (Departamento Nacional de Planeación, 2006: 35). Fue evidente el gran desconocimiento de las entidades sobre el código de práctica.

Este tema en el municipio 1 fue abordado con la alcaldía y no se cuenta con información específica, se hizo alusión a iniciativas como consejos comunitarios así como de los consejos de seguridad donde se analiza el tema espacio en el que “seguramente” según opinión de la persona encargada del tema en la alcaldía, se analiza la información recogida a través del monitoreo de las cámaras. En el municipio 2 aún no se ha logrado la entrevista con alguna persona de la administración municipal.

Un tema que no recibió calificación de déficit de capacidad institucional superior a seis pero que por las respuestas dadas en las entrevistas llama la atención es el tema de la señalización de los lugares donde están ubicadas las cámaras para que la ciudadanía conozca que está siendo monitoreado, pues es su derecho (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Por las respuestas dadas, en los municipios estudiados no se están efectuando la señalización, en uno de ellos manifestaron que es mejor que las personas no conozcan que existe una cámara que los monitorea, lo cual rompe con uno de los objetivos del proyecto que es precisamente la disuasión, en los términos de Carli (2008) y Armitage (2002).

Con los resultados obtenidos se puede afirmar a la luz de la metodología SADCI que existen déficits institucionales alrededor de reglas de juego en tanto es necesario una mayor difusión del código de práctica, es necesario estandarizar los circuitos cerrados de televisión bajo criterios de calidad y en el ámbito de las relaciones interinstitucionales se requiere potenciar los centros de comando y la alcaldía municipal, es necesario conocer los objetivos como la línea de acción como un todo y no por partes dependiendo de la distribución de funciones. Sobre la capacidad financiera y física de las agencias se debe fortalecer la capacidad financiera y de infraestructura en los centros de comando y en la designación de personal.

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La presente investigación plantea en su marco teórico que gran parte del éxito de los CCTV's radica en los operadores del sistema, el centro de comando y en la contribución que las imágenes hagan a la judicialización y al castigo Smith (2004), Gill et. al. (2014), Durlauf & Nagin (2011), Piza, Capalan & Kennedy (2014) y Ratcliffe, Tamguchi & Tailor (2009). Luego de la aplicación de los instrumentos diseñados para efectuar la evaluación del déficit de capacidad institucional en los dos municipios, se generaron alertas en cinco ámbitos: sostenibilidad de los circuitos cerrados de televisión, proceso de archivo y eliminación de imágenes, diseño de los centros de monitorio (designación de personal e infraestructura), capacitación a personal y supervisión y cumplimiento del código de práctica como línea de política de la política de seguridad y convivencia ciudadana.

Bajo el análisis realizado, a continuación se trazan recomendaciones de política pública para contrarrestar las alertas señaladas y para fortalecer algunos elementos de importancia para los CCTV. Recomendaciones que apuntan a modificar los lineamientos del Subsistema de Circuitos Cerrados de Televisión del Sistema Integrado de Emergencias en Seguridad definidos en el código de práctica del Conpes 3437 de 2006, a propósito de la importancia que tiene el tema para este gobierno.

Si bien la investigación se realizó solamente con dos casos de estudio y no se pueden generalizar los resultados, es pertinente plantear las propuestas para análisis de las entidades concernidas.

- Sostenibilidad de los Circuitos Cerrados de Televisión.

Teniendo en consideración que en los municipios 1 y 2, así como en los 180 municipios adicionales donde se instalaron CCTV culmina el periodo de alcaldes y gobernadores el 31 de diciembre de 2015, es importante que el Ministerio del Interior a través de una acción coordinada entre la Subdirección de Infraestructura y la Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana desarrollen una estrategia de sensibilización e intervención con los candidatos a las alcaldías, en un primer momento y con los candidatos electos en un segundo momento, con el objeto de incorporar en los planes de gobierno con los que se inscribirán los candidatos y en los planes de desarrollo que formularán posteriormente los alcaldes, la línea de acción de CCTV.

Adicionalmente la estrategia también se deberá acompañar con un trabajo de incidencia en las actuales administraciones que estén próximas a finalizar el periodo de mantenimiento preventivo y correctivo aprobado por el Comité SIES, con el objeto de incorporar los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad del proyecto CCTV, en el proyecto de presupuesto de 2016. Proyecto que debe ser presentado al concejo municipal en los tres primeros días hábiles del mes de noviembre de 2015, (auditoría general de la república, 2012) correspondiente al último periodo de sesiones ordinarias (Artículo 23 - Ley 136, 1994).

Respecto a la sostenibilidad de los Circuitos Cerrados de Televisión se recomienda reformular el Conpes 3437 de 2006 y el decreto 4366 del mismo año, con el propósito de indicar que la entidad territorial anualmente designará una partida presupuestal para mantenimiento preventivo y correctivo que será transferida a la Policía Nacional. La policía a su vez tendrá la responsabilidad completa tanto para realizar la operación del sistema así como el mantenimiento preventivo y correctivo de los Circuitos Cerrados de Televisión. De igual manera se recomienda realizar un estudio sobre la pertinencia de definir normativamente un rubro en las entidades territoriales con destinación específica para el mantenimiento preventivo y correctivo.

- Centros de monitoreo y operadores del CCTV.

En la literatura revisada para esta investigación y en los procesos y procedimientos definidos en Colombia para el diseño de los CCTV no se ha podido identificar un estándar que marque la pauta y regule la cantidad de cámaras que puede monitorear una persona que esté en la capacidad de observar, analizar y reaccionar.

Se recomienda establecer un estándar de calidad para el diseño de los Circuitos Cerrados de Televisión que se realice a través del Comité del Sistema Integrado de Emergencias en Seguridad, con el objeto de incorporar criterios para la asignación de personal de acuerdo con la cantidad de cámaras que la entidad territorial solicite en el proyecto que presenta al Ministerio del Interior. Si bien cada entidad hace un análisis de su problemática de seguridad y la Policía Nacional certifica que cuenta con el personal para que opere el CCTV, es necesario estandarizar

la cantidad de cámaras solicitadas con cantidad de personal disponible para la implementación del CCTV. Los criterios de calidad se podrán realizar con base en el conocimiento experto de quienes toman las decisiones en la materia y apoyados en otros sectores como el relativo a la salud ocupacional el cual de información pertinente sobre la cantidad de operadores que debe tener un CCTV si se quieren obtener los resultados que plantea la política pública.

Un punto de partida que esta investigación aporta es un promedio de 14 cámaras de televisión por operador por turno laboral¹³, es decir que un CCTV con catorce cámaras deberá tener asignados 3 personas, una por turno de 8 horas. Las horas definidas por cada turno también es un asunto que debe ser estandarizado, (En el municipio 1 trabajan turnos de 12 horas). Este promedio se obtuvo luego de revisar los documentos de viabilidad del Circuito Cerrado de Televisión y de los proyectos instalados y aprobados en Cundinamarca en el periodo 2011-2014 (Ministerio del Interior, 2011, 2012, 2013, 2014)¹⁴.

Ahora bien en los CCTV donde exista más de un operador (en los municipios revisados de Cundinamarca 9 CCTV funcionan con un solo operador), a cada operador se le deberá asignar una zona de monitoreo que pueda estudiar y especializarse en ella, de esto dependerá que se agudice el análisis de criminalidad de la zona, se pueda coordinar con otras agencias de la Policía Nacional y con la entidad territorial la información insumo para toma de decisiones y despliegue de acciones preventivas. Para el caso del municipio 2 es inminente la alerta por falta de personal que esté designado a monitorear, por lo tanto se requieren acciones de urgencia para designar más personal y ampliar las instalaciones del centro de comando, actualmente se está perdiendo información valiosa por falta de infraestructura y personal capacitado para trabajar en este CCTV.

¹³ En este promedio no se incluyó el municipio 2 porque la relación cámaras – número de operadores tiene una brecha muy amplia, 144 cámaras 5 operadores incluido el Coordinador.

¹⁴ La relación 14 cámaras un operador, es el resultado obtenido de promediar las cámaras instaladas o aprobadas y el número de puestos de trabajo solicitados en diecisiete municipios de Cundinamarca: Madrid, La Peña, La Mesa, La Calera, Zipaquirá, Funza, Caqueza, Villeta, Ubaté, Tenjo, Tabio, San Bernardo, La Vega, Girardot, Gachancipá, Chía y Facatativá. Sin embargo, se encuentran casos como La Mesa en donde se aprueban 26 cámaras con un solo operador, Funza tiene 32 cámaras con dos operadores, Girardot 50 cámaras y dos operadores. También se observan casos como el de Tabio con 12 cámaras y dos operadores o la Vega con 19 cámaras y dos operadores.

De igual manera la designación de los operadores debe realizarse bajo criterios de conocimiento y habilidades que les permita tener un excelente desempeño en las tareas de monitoreo, reacción y análisis de información. Para ello se propone incorporar en la instrucción dada en la Policía Nacional un curso para las personas que estarán a cargo de los CCTV, para ello se podrá constituir un equipo móvil de instrucción que pueda desplazarse a los diferentes zonas del país. De acuerdo con información suministrada por el Ministerio del Interior (2015) en el pasado cuatrienio se instalaron 3.558 cámaras de televisión en 182 municipios del País, continuando con el promedio de 14 cámaras de televisión por operador, se puede inferir que en el país están monitoreando las cámaras 254 personas por turno que hacen parte de la Policía Nacional, lo cual amerita la implementación del equipo de instrucción.

Las habilidades y conocimiento que debe impulsar el equipo de instrucción y que ha desarrollado el Reino Unido se pueden sintetizar en conocimiento de procesos y procedimientos relacionados con el tema, conocimiento detallado de cámaras y el sistema de funcionamiento, conocimiento geográfico de del lugar que monitorea, habilidades para evaluar de situaciones con precisión y toma de decisiones adecuadas, trabajo bajo stress y presión, comprensión de los objetivos de la línea de acción, los roles y responsabilidades a su cargo, capacidad de análisis, anticipación a las situaciones y desarrollo de contingencias y reportar información correcta en el centro de monitoreo y a las partes interesadas en el momento adecuado. (Centre for the Protection of National Infrastructure, 2014). Williams (2007) suma dentro de las áreas de capacitación códigos de prácticas, procedimientos operativos y directrices, legislación y las técnicas de vigilancia.

- Archivo y eliminación de las imágenes captadas por las cámaras.

Se deberá realizar una profundización sobre la necesidad de archivar por un mínimo de cinco años las imágenes captadas por las cámaras. Si se tiene en cuenta que estas imágenes son relevantes para los procesos judiciales y que en la práctica se ha identificado que la solicitud de imágenes por parte de organismos de investigación no supera los seis meses y que el costo de almacenamiento de todas las imágenes es elevado, entonces es recomendable que el Conpes

establezca una temporalidad más razonable teniendo en cuenta la capacidad de gestión de las entidades en esta materia.

Sobre el particular es importante indicar que el almacenamiento de las imágenes por cinco años puede estar relacionado con el tiempo de prescripción de los delitos en este caso será necesario establecer procedimientos para divulgar en los organismos de inteligencia respecto al tiempo que tienen para hacer la solicitud de la evidencia a los centros de comando de los CCTV.

No obstante lo anterior, es necesario fortalecer el proceso de archivo desde el punto de vista de la oferta y no solamente hacerlo a demanda. Es este escenario es importante el rol y la capacidad analítica de los operadores del centro de comando quienes tendrían la responsabilidad de prever cuáles imágenes son importantes de archivar por su valor probatorio para aportarlos a la justicia y activar investigaciones de oficio, así como para aportarlos de insumo al CIEPS y a la entidad territorial para realizar los respectivos análisis de tendencia criminal.

5.1. Seguimiento a la política pública

Una acción que debe realizarse en el corto plazo y puede generar impactos importante es la socialización del Código de Práctica que contiene el conpes 3437 de 2006, para que las entidades responsables conozcan el proceso y los lineamientos allí establecidos y para potencializar la interacción entre los demás subsistemas del Sistema integrado de Emergencias en Seguridad.

Es relevante para el cumplimiento de los objetivos de la línea de acción que el Ministerio del Interior, así como las entidades territoriales realicen seguimiento a la implementación de la línea de acción para observar que la inversión que para el cuatrienio 2011-2014 fue de \$ 175.161.225.115 va dirigida a cumplir con los objetivos propuestos, es decir que el Circuito Cerrado de Televisión le permite prevenir, disuadir, controlar y judicializar la comisión de delitos ocurridos en el espacio cubierto por las cámaras instaladas. No es suficiente realizar seguimiento al desarrollo contractual, que si bien también es fundamental.

Finalmente se debe promover el mayor grado de comunicación entre la entidad territorial y los centros de comando con el objeto de conocer el estado de funcionamiento de las cámaras y los insumos de información sobre criminalidad.

6. CONCLUSIONES

- El diseño de los proyectos de los circuitos cerrados de televisión que realizan conjuntamente la alcaldía y la policía nacional, analizados a través de la revisión documental disponible de CCTV aprobados e implementados en el periodo 2011-2014, tienen falencias pues la cantidad de cámaras instaladas no guarda una relación proporcional con la cantidad de personas asignadas por lo tanto el cumplimiento de los objetivos para lo que fueron creados los CCTV se ven comprometidos incluso antes de la implementación del mismo. Lo que se constató en el trabajo de campo en los dos municipios analizados.
- Las recomendaciones presentadas son elementos de análisis para la reformulación del Conpes 3437 de 2006, especialmente será importante reflexionar sobre cómo están distribuidas las responsabilidades de las entidades, puesto tiene implicaciones directas en la sostenibilidad de los CCTV y que las entidades territoriales no incurran en detrimento patrimonial.
- La incorporación del factor humano en esta línea de política es fundamental porque se está dando demasiada importancia al elemento tecnológico.
- La adaptación metodológica que se realizó para realizar la evaluación institucional, los instrumentos de recolección de información y el desarrollo de los procesos y subprocesos puede ser fuente para el Ministerio del Interior con el propósito de realizar el seguimiento a esta línea de acción de la política de seguridad y convivencia ciudadana en otros municipios del país. Por lo tanto, puede ser replicada a una muestra representativa de los municipios donde están instalados CCTV que permita a la entidad tener validez externa de las alertas contenidas en este documento.
- En tanto se dan los cambios estructurales al Conpes y al decreto reglamentario o en tanto el Comité del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad establece criterios de calidad para los circuitos cerrados de televisión, es importante actuar en los dos

municipios para contrarrestar las alertas identificadas. En los dos casos se tuvo conocimiento que están en procesos de ampliación del número de cámaras de televisión, en el municipios 1 ya fueron aprobadas, sin embargo no es claro el compromiso de la entidad territorial sobre la sostenibilidad, por lo tanto no es posible avanzar en la incorporación de cámaras adicionales si no se está garantizando en un 100% las que se encuentran instaladas actualmente. Lo anterior en cuento se está incurriendo en elevar los riesgos asociados al funcionamiento del sistema. Se puede interpretar si se quiere como una sanción ante el incumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad territorial. De igual manera, las recomendaciones propuestas son viables de incorporación para los dos municipios analizados.

Referencias

- Armitage, R., (2002). To CCTV or not to CCTV?, A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime. NACRO Community Safety Briefing, May London. Tomado de <http://www.nacro.org.uk/data/files/nacro-2004120299-61.pdf>
- Auditoría General de la República (2012), Guía De Presupuesto Público Territorial. Tomado de www.auditoria.gov.co.
- Carli, V. (2008). Valoración del CCTV como una Herramienta efectiva de manejo y seguridad para la resolución, prevención y reducción de crímenes. Montreal, 2008. Centro Internacional para la prevención de la criminalidad Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Tomado de www.crime-prevention-intl.org
- CCTV systems: exploring fear of crime in the modern surveillance society, Psychology, Crime & Law, 15:8, 743-758, DOI: 10.1080/10683160802612882
- Centre for the Protección of Nacional Infraestructure. (s.f). Human factors in CCTV control Rooms: A best practice guide. Tomado de http://www.cpni.gov.uk/documents/publications/2014/2014001-human_factors_cctv_control_rooms.pdf?epslanguage=en-gb.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009, Diciembre 31). Informe sobre Seguridad Ciudadana y DDHH. Revisado Junio 30 2014 en <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20E%20SP.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Constitución Política de Colombia. (1991)
- Contaduría General de la Nación. (2014). Categorías de Municipios y Departamentos. Retrieved May 29, 2015. Tomado de <http://www.contaduria.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2005). Censo General 2005. Retrieved May 29, 2015. Tomado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/25377T7T000.PDF

- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Documento Conpes 3437: Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad-Sies de Colombia. Tomado de www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos. Tomado de www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia 2011. Bogotá: Intergráficas. Tomado de www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación, Versión Preliminar para Discusión del Consejo Nacional de Planeación. Tomado de www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013, Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000) (p. 206). Bogotá.
- Germain S, Domoulin -L & Douille A. (2013). A prosperous“Businesd: The Success of CCTV through the eyes or international litereture. *Survillance & Society* 11(1/2):134-147
- Gill, M., Spriggs, A., Little, R. & Collins, K. (2006). What Do Murderers Think About the Effectiveness of CCTV? *Journal of Security Education*, 2:1, 11-17, DOI: 10.1300/J460v02n01_02.
- Hintze, J. (2007). Guía para la Evaluación de la Capacidad Institucional. Tomado http://www.top.org.ar/mdc_unm09/G7%20-%20Guia%207%20para%20la%20evaluacion%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf

- Instituto Nacional de Medicina Legal. (n.d.). Comportamiento del homicidio, Colombia, 2013. Retrieved May 23, 2015. Tomado de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/188820/FORENSIS+2013+2-+homicidio.pdf/2af79b03-2a12-4341-a9a7-c3d9a251c38f>
- Hartmus D. (2014) Government Guidelines for CCTV: A Comparison of Four Countries, *International Journal of Public Administration*, 37:6, 329-338, DOI:10.1080/01900692.2013.837069
- Juna Fernando Cristo. (2015) Gobierno Nacional Instalará más de 7.000 cámaras de seguridad a 2018. Tomado de juafernandocristo.com/site/gobierno-nacional-instalra-mas-de-7000-camaras-de-segurid-a-2018/
- Keval, H. (2006, September). CCTV Control Room Collaboration and Communication: Does it Work?. In *Proceedings of Human Centred Technology Workshop* (pp. 11-12).
- Loveday, K., & Gill, M. (2004). The impact of monitored CCTV in a retail environment: What CCTV operators do and why. *Crime Prevention & Community Safety*, 6(3), 43-55.
- Ministerio del Interior. (2011a). Viabilidad Técnica municipio de Soacha - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2011b). Viabilidad Técnica municipio de Facatativa - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012a). Viabilidad Técnica municipio de Villeta – Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012b). Viabilidad Técnica municipio de Ubaté - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012c). Viabilidad Técnica municipio de La Vega - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012d). Viabilidad Técnica municipio de Girardot - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012e). Viabilidad Técnica municipio de Gachancipá - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012f). Viabilidad Técnica municipio de Chía - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012g). Viabilidad Técnica municipio de Zipaquirá – Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2012h). Viabilidad Técnica municipio de Funza - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2013a). Proyecto SIES municipio de Tenjo - Cundinamarca

- Ministerio del Interior. (2013b). Proyecto SIES municipio de Tabio - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2013c). Proyecto SIES municipio de San Bernardo – Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2013d). Proyecto SIES municipio de La Mesa – Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2013e). Guía para la Presentación de Proyectos Fonsecon
- Ministerio del Interior. (2014a). Proyecto SIES municipio de Madrid - Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2014b). Proyecto SIES municipio de La Peña – Cundinamarca
- Ministerio del Interior. (2014c) Resolución Ministerial 368, por medio de la cual se adopta el reglamento interno del Comité del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad
- Ministerio del Interior. (2015). Proyectos entregados a nivel nacional periodo 2011 - 2014
- Murphy T. (1999) The Admissibility of CCTV Evidence in Criminal Proceedings, *International Review of Law, Computers & Technology*, 13:3, 383-404, DOI: 10.1080/13600869955044
- Ozlak, O. & Orellana E. (2000). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, Documentos TOP sobre gestión Pública. Buenos Aires, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización pública.
- Pereira contará con casi 300 cámaras de seguridad nuevas a finales de 2015. (2015, May 21). Caracol Radio. Retrieved May 28, 2015, de www.caracol.com.co/noticias/regionales/pereira-contara-con-casi-300-camaras-de-seguridad-nuevas-a-finales-de-2015
- Piza, E., Caplan, J., & Kennedy, L., (2014) Is the Punishment More Certain? An Analysis of CCTV Detections and Enforcement, *Justice Quarterly*, 31:6, 1015-1043, DOI: 10.1080/07418825.2012.723034
- Presidencia de la República de Colombia. (2015) Intervención del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos en el lanzamiento de la estrategia Vive Segura, Vive en Paz.
- Ratcliffe, J., Taniguchi, T. & Taylor, R., (2009). The Crime Reduction Effects of Public CCTV Cameras: A Multi-Method Spatial Approach. *JUSTICE QUARTERLY*. VOLUME 26. NUMBER 4
- Rosas, A. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Revista:*

Política y cultura. Vol. 30. Pág. 119-134. México.

- Smith, G. (2004). Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK. *Surveillance & Society*, CCTV Special (eds. Norris, McCahill and Wood) 2(2/3): 376-395 tomado de <http://www.surveillance-and-society.org/cctv.htm>
- Sommerville, I. (2007). Models for Responsibility Assignment. In G. Dewsdury & J. Dobson (Eds.), *Responsability and Dependable Systems* (p. 244). London: Springer.
- Welsh, B. & Farrington, D. (2009) Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis, *Justice Quarterly*, 26:4, 716-745, DOI: 10.1080/07418820802506206
- Williams, D. (2007). Effective CCTV and the challenge of constructing legitimate suspicion using remote visual images. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 4(2), 97-107.
- Williams, D., & Ahmed, J. (2009). The relationship between antisocial stereotypes and public CCTV systems: exploring fear of crime in the modern surveillance society. *Psychology, Crime & Law*, 15(8), 743-758.

ANEXO 1

Cadena de Valor o de Resultados

Insumos	Procesos	Productos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad • Lineamientos de Política • Recursos Financieros de Inversión • Procedimientos establecidos • Personal (Alcaldías, Policía Nacional y Ministerio del Interior) • Recursos tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y presentación del Proyecto CCTV • Análisis de viabilidad y decisión del comité SIES • Ubicación de las Cámaras • Registro de imágenes (operación del CCTV) • Coordinación de acciones para la captura de delincuentes ** • Procesamiento de las imágenes • Revelación de imágenes a terceros • Supervisión al cumplimiento del código de práctica 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto CCTV diseñado y presentado. • Decisión favorable o desfavorable del Comité evaluador • Puntos neurálgicos de los municipios, en materia de seguridad, cuentan con cámaras instaladas. • Imágenes claras que permiten prevenir, detectar el crimen y judicializar. • Imágenes almacenadas de manera segura de acuerdo a estándares. • Acceso a imágenes contralado. • Informes de supervisión elaborados y analizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios cuentan con circuitos cerrados de televisión sostenibles que contribuyen a la prevención del delito • Imágenes utilizadas con éxito en procesos judiciales • Entidades competentes coordinadas 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de las tasas nacionales de homicidio Común y hurto Común.
Disposición de los actores para el sostenimiento del proyecto				

Fuente: elaboración propia a partir del CONPES 3437 de 2006.

**Proceso incluido por el autor

ANEXO 2

MAPA DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS A EVALUAR DE LA LÍNEA DE ACCIÓN CIRCUITOS CERRADOS DE TELEVISIÓN

Tomando como referencia los resultados de la cadena de valor descritos en el anexo 1, la evaluación del déficit de capacidad institucional se centra en los procesos identificados a partir de la revisión documental que da cuenta de la implementación de la línea de acción de los CCTV. A continuación se presentará de manera esquemática la agrupación que se realizó sobre los procesos para facilitar su análisis y los respectivos subprocesos que facilitan el desarrollo de los primeros:

1. **Proceso:** Diseño, Presentación, Viabilidad y Aprobación de Recursos

Subprocesos

- Coordinación entre la Alcaldía Municipal y la Policía Nacional para determinar los lugares estratégicos de instalación de las cámaras.
- Aporte de recursos financieros asignados por la entidad territorial para la implementación de los CCTV.
- Monto de recursos financieros asignados por la Policía Nacional para garantizar el personal que está encargado del monitoreo de los CCTV.
- Información entregada por el Ministerio del Interior respecto a los requisitos que se requieren para presentar los proyectos CCTV y la aprobación de los recursos por parte de Comité evaluador.
- Conocimiento sobre el Conpes 3437 de 2006, el decreto de creación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, resoluciones, procedimientos y protocolos en relación con los CCTV.
- Claridad del Conpes en describir todo el proceso de implementación de los CCTV
- Impacto que tiene factores de tipo cultural (la importancia de la seguridad, la importancia del operador en el proceso) o social (aceptación de la ciudadanía) sobre la ejecución de los CCTV.

2. **Proceso:** Instalación de los Circuitos Cerrados de Televisión

Subprocesos

- Agilidad (tiempo) que tuvo el proceso de contratación que adelantó el Ministerio del Interior para implementar el CCTV.
- Agilidad (tiempo) que tuvo la entidad territorial para adelantar las gestiones necesarias (permisos, adecuación de espacios) para que los contratistas implementaran el CCTV.
- Señalización (las áreas donde se ubican las cámaras tiene una nota que indica que es un área monitoreada por cámaras de televisión) de las áreas del municipio que están siendo monitoreadas por las cámaras de televisión.
- Mantenimiento preventivo y correctivo que realiza a las cámaras por parte de la entidad territorial y/o la Policía Nacional.
- Tipo de tecnología que emplea el CCTV comparativamente con los estándares del mercado.
- Conocimiento que tienen los operadores para realizar la vigilancia

3. **Proceso:** Grabación, monitoreo, reacción y análisis

Subprocesos:

- Capacidad financiera y de infraestructura de la entidad territorial para garantizar la grabación 24 horas los 7 días de la semana de cada una de las cámaras de televisión instaladas.
- Cantidad de años que se guardan las imágenes capturadas por las cámaras de televisión.
- Comunicación (radio, informes, reuniones) que existe entre la Policía Nacional y otras entidades para la captura de personas que delinquen y son captadas por las cámaras.
- Análisis que realizan las entidades responsables de la implementación de los CCTV sobre las imágenes captadas por las cámaras para realizar análisis que permita realizar recomendaciones en materia de políticas de seguridad.
- Claridad considera que hay en los protocolos de la Policía Nacional para la implementación de los CCTV.

4. **Proceso:** Seguimiento a la implementación, contratación y operación

Subprocesos

- Seguimiento que la entidad territorial realiza a la implementación de los CCTV.
- Seguimiento (visitas, solicitud de informes) que realiza el Ministerio del Interior para controlar y supervisar el procesamiento de las imágenes.
- Supervisión que realiza el Ministerio del Interior respecto a los contratos interadministrativos mediante los que se da el proceso de instalación de los CCTV.
- Canales de comunicación que tiene la entidad territorial para que la ciudadanía presente quejas sobre el funcionamiento de los CCTV.
- Evaluaciones internas para verificar que los CCTV contribuyen en la prevención, disuasión y judicialización de los delitos.

ANEXO 3

FICHA EXPLICATIVA SOBRE EL FORMULARIO DE CALIFICACIÓN DE DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Para realizar la calificación del déficit de capacidad institucional sobre los procesos necesarios para la adecuada implementación de la línea de acción de la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana referida a Circuitos Cerrados de Televisión se realizó una adaptación de la Guía para la evaluación de la capacidad institucional que propone Jorge Hintze (1997) y se tomó como referencia el formulario que registra el déficit de capacidad institucional, el cual toma en consideración los siguientes elementos para su calificación: descripción de los elementos a evaluar, calificación de la criticidad de los Procesos, columna A, calificación de déficit de capacidad institucional, columna B, puntaje promedio columna A y B, resultado final de déficit de capacidad institucional.

1. Descripción los elementos a evaluar:

Los elementos a evaluar se tomaron del mapa de proceso, en los formularios a través de los cuales se recogió la información se enlistaron los procesos y procedimientos con lo cuales se impacta el cumplimiento de los objetivos de la línea de acción circuitos cerrados de televisión.

2. Calificación de la Criticidad de los Procesos, columna A

Se realizó la calificación de cada uno de los procesos de acuerdo con los criterios establecidos en la escala de calificación de “1” a “10” que se presenta más adelante con la respectiva calificación. Los proceso más críticos son aquellos que ante la no realización del mismo podría en mayor riesgo el cumplimiento de los objetivos de la línea de acción para lo cual recibieron una calificación de “10”, a su turno aquellos procesos que ante la no realización del mismo generan menor riesgo de cumplimiento de objetivos recibirán una calificación de “1”. Es importante indicar que la calificación se realizó de manera autónoma con la validación experta del Ministerio del Interior.

La escala de calificación de criticidad de los procesos de acuerdo con Hintze (2007) toma en cuenta la medida en que cada proceso de gestión puede ocasionar perjuicios para el cumplimiento de los objetivos institucionales expuestos en la línea de acción relativa a los Circuitos Cerrados de televisión. En consecuencia se valorará que tan importante y fundamental es el cumplimiento de un elemento del proceso para el cumplimiento de los objetivos de la línea de acción de los CCTV.

Escala de calificación

Puntaje	Descripción
1	La magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad del logro no afectan de manera significativa el normal funcionamiento de los circuitos cerrados de televisión.
2	Estados intermedio valorados por el experto
3	La magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad del logro se encuentra dentro de los límites compatibles con el normal funcionamiento organizacional del ámbito analizado en el corto plazo y no ocasionan perjuicios significativos en el mediano o largo plazo
4	Estados intermedio valorados por el experto
5	La magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad del logro se encuentran próximos al límite compatible con el normal funcionamiento organizacional del ámbito analizado a mediano y/o largo plazo. Aunque los perjuicios pueden ser manejables en el corto plazo, no evitables en el mediano y largo plazo.
6	Estados intermedio valorados por el experto
7	La magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad del logro superan el límite compatible con el normal funcionamiento organizacional del ámbito analizado a mediano y largo plazo. Los perjuicios so difícilmente manejables en el corto plazo.
8	Estados intermedio valorados por el experto
9	La magnitud y probabilidad de ocurrencia de perjuicios potenciales ocasionados por déficits en los resultados del proceso de gestión y/o en la oportunidad del logro superan el límite compatible con el normal funcionamiento organizacional del ámbito analizado a corto plazo (generan situaciones institucionales insostenibles con graves e inmediatos perjuicios)
10	Si no se realiza el proceso como se ha previsto no se puede dar paso a la implementación de los CCTV

Fuente: Adaptación de las escalas de evaluación de capacidad institucional de la Guía para la evaluación de capacidad institucional. (Hintze, 2007)

Calificación de los procesos de déficit de capacidad institucional

A continuación se dará la calificación a cada uno de los subprocesos y la justificación de aquellos elementos que fueron calificados con un puntaje de 6 a 10:

1. Diseño, Presentación, Viabilidad y Aprobación de Recursos

No	Descripción	A Criticidad de los procesos	Justificación de la calificación
1	Coordinación entre la Alcaldía Municipal y la Policía Nacional para determinar los lugares estratégicos de instalación de las cámaras.	7	La falta o inadecuada coordinación entre las dos entidades pueden ocasionar la ubicación de las cámaras en lugares que no sean estratégicos en materia de seguridad. Lo cual ocasionaría inversión de recursos desafortunada y el diseño del proyecto tendría falencias que repercutirían en el mediano plazo.
2	Aporte de recursos financieros asignados por la entidad territorial para la implementación de los CCTV.	10	Los circuitos cerrados de televisión requieren un porcentaje de recursos financieros de la entidad territorial para su aprobación.
3	Monto de recursos financieros asignados por la Policía Nacional para garantizar el personal que está encargado del monitoreo de los CCTV.	9	Es indispensable la asignación de personal que hará el monitoreo de las cámaras, sin la asignación estaría un grave los objetivos de los CCTV en el corto plazo
4	Información entregada por el Ministerio del Interior respecto a los requisitos que se requieren para presentar los proyectos CCTV y la aprobación de los recursos por parte de Comité evaluador.	5	
5	Conocimiento sobre el Conpes 3437 de 2006, el decreto de creación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, resoluciones, procedimientos y protocolos en relación con los CCTV.	5	
6	Claridad del Conpes en describir todo el proceso de implementación de los CCTV	5	
7	Impacto que tiene factores de tipo cultural (la importancia de la seguridad, la importancia del operador en el proceso) o social (aceptación de la ciudadanía) sobre la ejecución de los CCTV.	7	Fallas en la aceptación de la ciudadanía y de la institucional de la incorporación de elementos tecnológicos al servicio de la seguridad y de no aceptación de la vigilancia 24 horas los 365 días del año pueden superar el límite compatible con el normal funcionamiento de las organizaciones en el mediano y largo plazo generando perjuicios difícilmente manejables en el corto plazo

2. Instalación de los Circuitos Cerrados de Televisión			
No	Descripción	A Criticidad de los procesos	Justificación de la calificación
1	Agilidad (tiempo) que tuvo el proceso de contratación que adelantó el Ministerio del Interior para implementar el CCTV.	7	El tiempo extra que se tomen los procesos establecidos de contratación van en contra de la posibilidad de contar con una estrategia que mejore la seguridad del municipio.
2	Agilidad (tiempo) que tuvo la entidad territorial para adelantar las gestiones necesarias (permisos, adecuación de espacios) para que los contratistas implementaran el CCTV.	6	Fallas en las gestiones que debe adelantar la entidad territorial, cuando en la presentación del proyecto se ha comprometido a encargarse de eso. En el corto plazo son difíciles de manejar los efectos pues ya se cuenta con aprobación del proyecto con recursos disponibles pero sin implementación efectiva
3	Señalización (las áreas donde se ubican las cámaras tiene una nota que indica que es un área monitoreada por cámaras de televisión) de las áreas del municipio que están siendo monitoreadas por las cámaras de televisión.	3	
4	Mantenimiento preventivo y correctivo que realiza a las cámaras por parte de la entidad territorial y/o la Policía Nacional.	10	Fallas en el mantenimiento preventivo y correctivo genera situaciones institucionales insostenibles con graves e inmediatos perjuicios porque se dejan de captar las imágenes, no se logra prevenir, controlar ni judicializar
5	Tipo de tecnología que emplea el CCTV comparativamente con los estándares del mercado.	7	Fallas en el tipo de tecnología que se apruebe y defina puede ocasionar fallas en la efectividad de los circuitos cerrados de televisión en el corto plazo son difíciles de manejar los efectos pues si se invierten los recursos en equipos que no estén bajo los estándares de desarrollo tecnológico se podría perder la oportunidad de que la tecnología sea un buen instrumento para la seguridad
6	Conocimiento que tienen los operadores para realizar la vigilancia	9	Fallas en el conocimiento por parte de los operadores coloca el proyecto en una situación institucional insostenibles pues el proyecto podría carecer del factor humano, elemento fundamental para el monitoreo, la reacción y el análisis de la información que puede ser recogida a través de la tecnología.

3. Grabación, monitoreo, reacción y análisis			
No	Descripción	A Críticidad de los procesos	Justificación de la calificación
1	Capacidad financiera y de infraestructura de la entidad territorial para garantizar la grabación 24 horas los 7 días de la semana de cada una de las cámaras de televisión instaladas.	9	Fallas en la capacidad financiera y de infraestructura para garantizar la grabación todo el tiempo puede generar situaciones insostenibles con graves perjuicios en el corto plazo que puede generar la pérdida de recursos financieros dados con la aprobación del proyecto y la ausencia de una herramienta que contribuye a la seguridad ciudadana
2	Cantidad de años que se guardan las imágenes capturadas por las cámaras de televisión.	8	Fallas en el archivo de las imágenes genera efectos sobre un objetivo fundamental del CCTV y es el relativo a la judicialización, lo que puede generar perjuicios en el mediano plazo e incluso en el corto.
3	Comunicación (radio, informes, reuniones) que existe entre la Policía Nacional y otras entidades para la captura de personas que delinquen y son captadas por las cámaras.	9	Fallas en la reacción podría poner en juego el objetivo de los CCTV relativo a la prevención y reacción de la institucionalidad ante la identificación de un hecho sospechoso o ilícito. Esta situación puede generar graves e inmediatos perjuicios
4	Análisis que realizan las entidades responsables de la implementación de los CCTV sobre las imágenes captadas para emitir recomendaciones en materia de políticas de seguridad.	10	Fallas en el análisis de la información recopilada por las cámaras de televisión podrían generar fallas en este objetivo lo cual puede causar perjuicios en el mediano plazo al no contar con información relevante en materia de seguridad
5	Claridad considera que hay en los protocolos de la Policía Nacional para la implementación de los CCTV	7	Fallas en la claridad de los protocolos ocasiona perjuicios en el mediano plazo ante la falta de información para operar los CCTV
4. Seguimiento a la implementación, contratación y operación			
No	Descripción	A Críticidad de los procesos	Justificación de la calificación
1	Seguimiento que la entidad territorial realiza a la implementación de los CCTV.	7	Fallas en el seguimiento por parte de la entidad territorial podría generar perjuicios en el mediano plazo teniendo en cuenta que no estaría enterada del funcionamiento de los CCTV ni de la información que puede ser muy valiosa para la formulación o ajuste de política pública.
2	Seguimiento (visitas, solicitud de informes) que realiza el Ministerio del Interior para controlar y supervisar el procesamiento de las imágenes.	6	Fallas en el seguimiento podría tener repercusiones en el corto, mediano y largo plazo en proporción diferente. Se pueden presentar fallas que podrían ser superadas rápidamente pero por falta de seguimiento son difíciles de identificar causando repercusiones mayores

3	Supervisión que realiza el Ministerio del Interior respecto a los contratos interadministrativos mediante los que se da el proceso de instalación de los CCTV.	6	Fallas en el seguimiento podría tener repercusiones en el corto, mediano y largo plazo en proporción diferente. Se pueden presentar fallas que podrían ser superadas rápidamente pero por falta de seguimiento son difíciles de identificar causando repercusiones mayores
4	Canales de comunicación que tiene la entidad territorial para que la ciudadanía presente quejas sobre el funcionamiento de los CCTV.	3	
5	Evaluaciones internas para verificar que los CCTV contribuyen en la prevención, disuasión y judicialización de los delitos.	8	Fallas en las evaluaciones internas dejan de lado la identificación oportuna de dificultades en la implementación que tienen repercusión directas sobre el cumplimiento de los objetivos de los CCTV, lo cual podrá generar situaciones institucionales insostenibles en el mediano plazo

Fuente: Elaboración propia a partir del formato de Registro del déficit de capacidad institucional de la Guía para la evaluación de capacidad institucional. (Hintze, 2007)

3. Calificación de déficit de capacidad institucional, columna B

La calificación del déficit de capacidad institucional la realizaron personas que trabajan en centros de comando de los circuitos cerrados de televisión, y en la alcaldía del municipio 1 con base nuevamente en la adaptación de la guía para la evaluación de capacidad institucional de Hintze (1997) cada uno de los procesos y procedimientos identificados en el anexo 2. Esta calificación es inversa a la definida para los procesos de criticidad. Si bien la escala valorativa es de “1” a “10”, 1 significa que se cuenta con capacidad de gestión para la cumplir con el procedimiento y 10 corresponde a que no se cuenta con dicha capacidad.

Por cada uno de los municipios se realizó la tabulación de los resultados. Teniendo en cuenta que la calificación fue individual para ponderar los resultado de sumaron las calificaciones y se dividió por el número de respuestas dadas. Vale la pena indicar que en el formulario se indicó que el cero sería una respuesta si la persona no conocía de los que se le estaba preguntando con el objeto de no realizar calificaciones sobre temas desconocidos.

Para esta calificación no se cuenta con la justificación por cada una de las respuestas dadas, debido a que el tiempo otorgado para realizar la actividad fue mínimo, pues las personas se encontraban en desarrollo de sus labores.

4. Puntaje promedio columna A y B y resultado final del déficit de capacidad institucional.

Este puntaje es el resultado del promedio del puntaje obtenido de la escala de criticidad y de la calificación de déficit de capacidad institucional. Este resultado en una escala de 1 a 10 se clasifica en bajo, medio y alto déficit de capacidad institucional. De 1 a 4 será bajo, mayor que 4 y hasta 6 será medio y mayor que 6 y hasta 10 será alto. Sobre los resultados altos se hizo el análisis de resultados y la discusión así como las recomendaciones de política pública.