
Guía metodológica
para la elaboración,
implementación y
seguimiento de los
**Planes Integrales
de Seguridad
y Convivencia
Ciudadana**

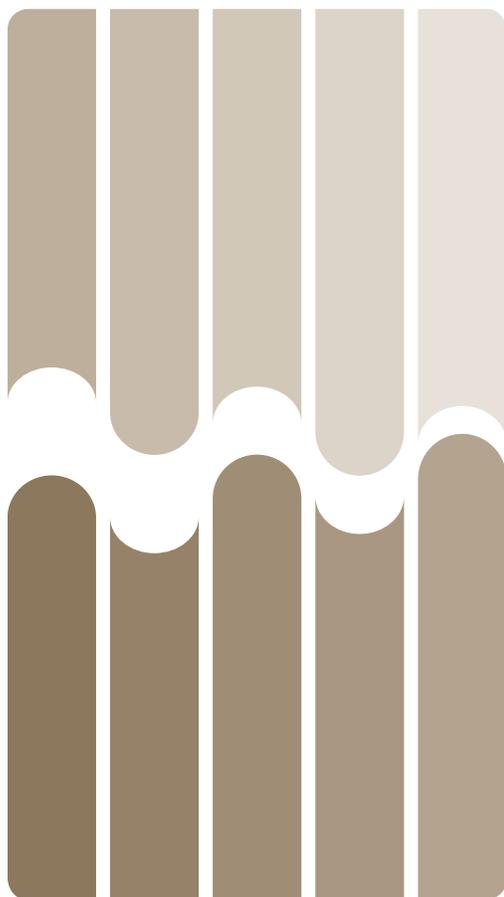


MinInterior
Ministerio del Interior



**Alta Consejería para la Convivencia
y la Seguridad Ciudadana**
Presidencia de la República





Guía metodológica
para la elaboración,
implementación y
seguimiento de los
**Planes Integrales
de Seguridad
y Convivencia
Ciudadana**

Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Ministerio del Interior

Ministro

Fernando Carrillo Flórez

Viceministro de Relaciones Políticas

Carlos Eduardo Gechem Sarmiento

Directora de Gobierno y Gestión Territorial

Sandra Patricia Devia Ruiz

Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Juan Guillermo Sepúlveda Arroyave

Coordinadores

Luis David Pulido Blasi

Mauricio Montero Sánchez

Departamento Nacional de Planeación

Director General

Mauricio Santa María Salamanca

Subdirector Sectorial

Mauricio Perfetti del Corral

Secretaria General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Director de Justicia, Seguridad y Gobierno

Claudio Mario Galán Pachón

Asesoras

Johanna Tautiva Pradere

Laura Ángel Macrina

Liliana Maribel Mesías García

Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana

Alto Consejero Presidencial

Francisco José Lloreda Mera

Gerentes regionales

Morelca Giraldo Mambie

Liana Pulido Riaño

Natalia Rodríguez Martínez

María Lucía Upegui Mejía

Diana Urbano Castro

Policía Nacional

Director General

GR. José Roberto León Riaño

Subdirector General

MG. Edgar Orlando Vale Mosquera

Jefe Oficina Planeación

BG. Janio León Riaño

Director de Seguridad Ciudadana

MG. Rodolfo Palomino López

Coordinador Programa Departamentos y Municipios Seguros

TC. Luis Carlos Hernández Aldana

Intendente

Andrés Contreras

Asesora

Claudia Gómez

ISBN: 978-958-8438-74-0

© Ministerio del Interior
Departamento Nacional de Planeación
Alta Consejería Presidencial para la Convivencia
y la Seguridad Ciudadana
Policía Nacional

Asesoría técnica y editorial

GIZ-Programa CERCAPAZ

Jaime Andrés Gómez Navarro
Asesor de Convivencia y Abordaje Integral de Violencias

Sandra Helena Botero Ortiz
Juan Pablo Tovar Sierra
Área de Comunicaciones

Diseño y diagramación

Gino Luque Cavallazzi

Datos de contacto

Ministerio del Interior Subdirección Seguridad y Convivencia

PBX: + 571 - 2427400 Ext. 2316
Carrera. 8 Núm. 12B-31
Bogotá D.C., Colombia
www.mininterior.gov.co

Policía Nacional

Programa Departamentos y Municipios Seguros
ofpla-dms.jefat@policia.gov.co
Tel. +571 3159000 Ext. 9575
www.policia.gov.co

Impresión

Alvi Impresores S.A.S.

Bogotá, junio de 2013

Índice

Presentación	7
Introducción	8
El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)	9
¿Cómo elaborar un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana?	10
Disposiciones normativas para la gestión territorial del orden público	13
MOMENTO I	
Conocimiento del marco normativo y de políticas públicas	13
Marco de políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana	17
Instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana	19
MOMENTO II	
Elaboración del diagnóstico de la situación de seguridad y convivencia ciudadana	25
Análisis estadístico de delitos y contravenciones	26
Identificar y focalizar los delitos y contravenciones más críticos	28
Analizar causas determinantes y factores de riesgo	30
Priorizar las problemáticas por atender a través del PISCC	31
MOMENTO III	
Formulación estratégica del PISCC	37
Formulación de los objetivos del PISCC	38
Formulación de la estrategia	38
Inventario de la oferta institucional	41
Formulación de indicadores y metas	43

MOMENTO IV

Planeación financiera y operativa	45
Incorporar la línea de seguridad y convivencia ciudadana en el POAI de la entidad territorial	46
Costear los programas y proyectos definidos en la planeación estratégica	47
Identificar las fuentes de recursos	47
Establecer brechas entre los recursos requeridos y los recursos disponibles	53
Ajustar y redimensionar el PISCC	53
Incorporar la línea de seguridad y convivencia ciudadana en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de la entidad territorial	54
Aprobación del POAI por el ordenador del gasto	57

MOMENTO V

Implementación y seguimiento del PISCC	63
Alinear y adelantar procesos administrativos	63
Ejecutar las actividades de acuerdo con los cronogramas	64
Hacer el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas	65
Ajustar programas y proyectos	66
Ejecutar los recursos dentro de la respectiva vigencia fiscal	66
Reportar ejecución presupuestal en el FUT	66

MOMENTO VI

Evaluación	69
Recopilar información e insumos y analizar resultados	70
Presentar un informe anual de gestión y resultados	71
Hacer una evaluación de impacto de proyectos específicos	71
Hacer un balance de lecciones aprendidas	71

Presentación

Uno de los mayores retos que enfrentan las autoridades en Colombia es realizar procesos de planeación asertivos, a través de los cuales se puedan abordar integralmente y con visión de largo plazo los diferentes problemas públicos que afectan a la ciudadanía. Esta Guía no es sólo una propuesta metodológica respecto a la forma como las autoridades territoriales pueden atender los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad; es una invitación a que bajo su liderazgo, se diseñen, implementen, monitoreen y evalúen los programas y acciones propios de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana, en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Esta Guía es una hoja de ruta para autoridades territoriales. Su labor es recorrer este sendero, siendo conscientes de las competencias, funciones y atribuciones que la Constitución Política y la normativa les ha otorgado en relación con el manejo del orden público y la materialización de dos fines esenciales del Estado: la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana. Planear es el primer paso para poder avanzar en este camino, y son los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) la herramienta a través de la cual es posible materializar el enfoque y los lineamientos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Hacer de Colombia un lugar seguro no es una tarea que obedezca a medidas coyunturales y aisladas. Por el contrario, requiere el desarrollo de procesos de planeación basados en diagnósticos que se constituyan en verdaderas radiografías de las realidades que se viven en cada territorio y, por supuesto, en programas y acciones que permitan, desde diferentes dimensiones, aproximarse a las manifestaciones de los fenómenos y hechos que afectan los derechos fundamentales, la convivencia pacífica y la seguridad.

Para facilitar el uso de esta *Guía para la Construcción de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, PISCC*, diseñamos una versión corta, de bolsillo, con los aspectos más relevantes y prácticos. Se encuentra inserta dentro de esta publicación. Así mismo, en la contraportada viene un CD con la versión multimedia de la Guía, más otros documentos complementarios. Todos estos recursos le ayudarán en su tarea de elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

Introducción

En el marco del proceso de descentralización, la Constitución Política de 1991 otorgó a las autoridades político-administrativas de las entidades territoriales, competencias, funciones y atribuciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos' y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) promueven un abordaje integral e interinstitucional de los problemas de violencia e inseguridad, lo que hace necesario que los instrumentos de gestión local se adapten a ese propósito a través de procesos y herramientas de planeación más incluyentes, que superen el abordaje coyuntural y policial de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Es por eso que desde el año 2011, un grupo interinstitucional conformado por el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional, viene trabajando, con el acompañamiento del Programa CERCAPAZ de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, en la estructuración de esta *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)*.

Si bien es cierto que el esfuerzo por construir y orientar el ejercicio de elaboración de estos planes no es nuevo, este documento busca actualizar las herramientas y orientaciones para su construcción de manera que los Planes Integrales se conviertan en un instrumento que les permita a las autoridades territoriales realizar intervenciones planificadas, pertinentes, focalizadas y verdaderamente integrales, en materia de seguridad y convivencia. Esta guía es el resultado de un exhaustivo trabajo de revisión y ajuste de la metodología para la elaboración de los PISCC, y una propuesta que los gobiernos territoriales pueden adaptar a las necesidades de su propio proceso.

En términos de estructura, la guía empieza con la descripción del marco normativo y de políticas públicas relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana, resaltando la importancia de su conocimiento y socialización. Continúa definiendo los aspectos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un diagnóstico de la situación de seguridad y convivencia, en el que se identifiquen unas posibles causas de lo que está ocurriendo, y que permitan proceder a formular la estrategia para atender las problemáticas identificadas. Finalmente, se trazan unos lineamientos generales en materia de financiación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes.

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)

Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), creados a partir de la Ley 62 de 1993, son el principal instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana y constituyen, en el contexto actual, un instrumento a través del cual se puede implementar la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSSC) en los municipios y departamentos de Colombia.

¿Qué es un PISCC?

- ▶ Un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país.
- ▶ Un documento que debe contener estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía.
- ▶ Un insumo fundamental para determinar las inversiones que se realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- ▶ Una oportunidad para abordar integralmente los temas de seguridad y convivencia con el concurso de distintos actores y sectores.

¿Qué no es un PISCC?

- ▷ Una lista de necesidades de las diferentes instituciones que tienen a su cargo de manera directa o indirecta los asuntos de seguridad.
- ▷ Un plan de acción para atender una problemática de manera específica.
- ▷ Un plan de vigilancia de las instituciones encargadas de la seguridad y el orden público.
- ▷ Una serie de acciones aisladas que apuntan a trabajar diferentes problemáticas bajo diferentes perspectivas y enfoques.
- ▷ Una formalidad para distribuir los recursos del Fonset entre las entidades que conforman el Comité de Orden Público, sin ningún tipo de planeación o sin un propósito claro.

¿Cómo elaborar un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana?

La metodología que aquí se presenta se compone de seis momentos (figura 1), que serán abordados en sus respectivos capítulos.

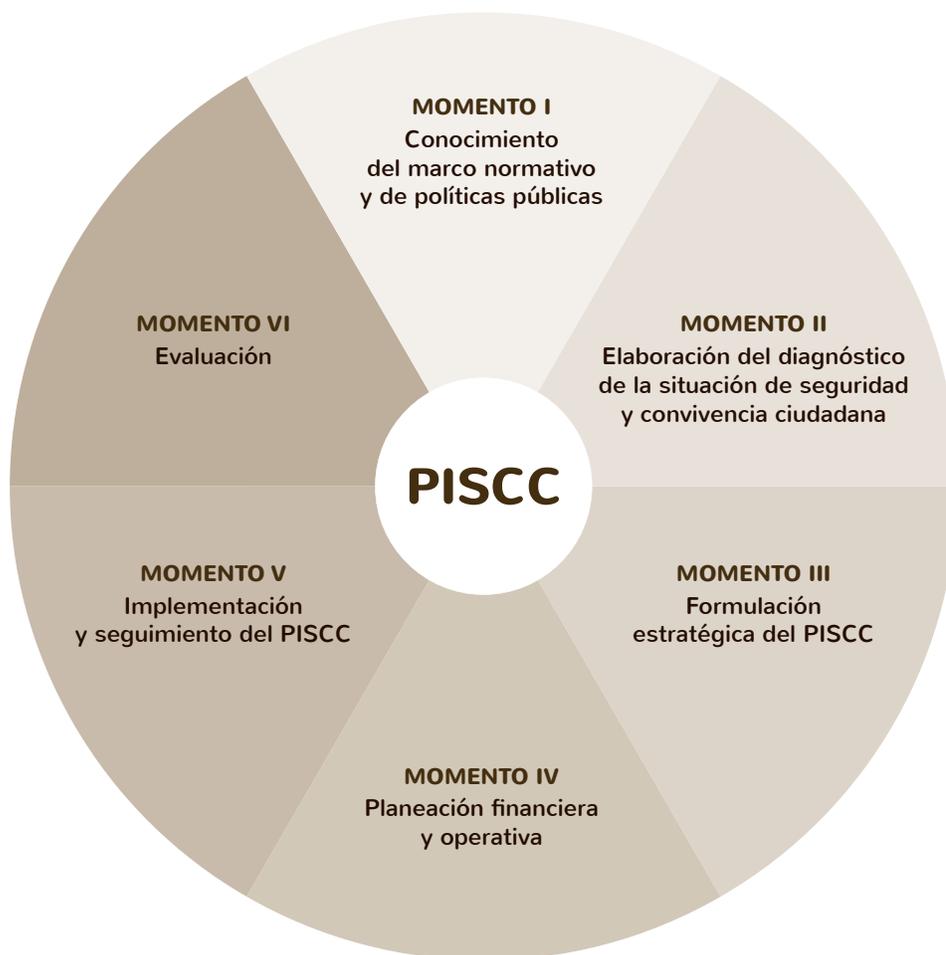


Figura 1. Momentos para la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

ASPECTOS PARA RECORDAR

- *La PRIMERA AUTORIDAD TERRITORIAL es la responsable y líder del PISCC.*
- *La formulación, implementación y seguimiento de los PISCC debe contar con la participación de actores institucionales, de la Sociedad Civil y del sector privado.*
- *Los PISCC deben articularse con otros instrumentos de política pública, tales como el PND, la PNSCC y el plan de desarrollo local. Lo anterior permitirá hacer coherentes los esfuerzos e inversiones de la Nación y el territorio, y generar sinergias claras entre los diferentes niveles, sobre la base de propósitos y lenguajes comunes.*
- *El PISCC debe ser elaborado entre abril y octubre del primer año de mandato, con el fin de contar con el tiempo necesario para implementarlo y evaluarlo; debe estar pensado como mínimo para los cuatro años del período de gobierno.*
- *El PISCC es una herramienta que orienta las inversiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, estrechamente relacionada con las competencias de las autoridades territoriales en el tema.*
- *El rol de la Autoridad del Departamento es liderar y articular en sus territorios para impulsar la elaboración de los PISCC en los municipios correspondientes, y principal responsable de la elaboración y ejecución del plan departamental de seguridad y convivencia ciudadana.*
- *Se recomienda definir a una persona que lidere el proceso para la construcción del PISCC, que sea la encargada de coordinar y convocar a los actores involucrados.*



MOMENTO I

Conocimiento del marco normativo y de políticas públicas

Este primer momento tiene como propósito que la primera autoridad territorial, así como el equipo que acompaña el proceso de construcción del PISCC, conozca los lineamientos de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana emitidos desde el ámbito nacional, y el marco normativo existente sobre estas temáticas; con el fin de incorporarlos a la planeación estratégica de la entidad territorial, atendiendo a sus particularidades y especificidades.

A continuación, se listan y explican algunas disposiciones e instrumentos normativos relacionados con la gestión territorial de la seguridad y la convivencia ciudadana, así como el marco de políticas públicas existentes en este tema.

Disposiciones normativas para la gestión territorial del orden público

Respecto al orden público, en Colombia existe una jerarquía para su manejo que dispone que para su conservación o restablecimiento cuando fuere turbado; los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores. Y que los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes (Constitución Política de 1991 art. 296).

Así mismo, para el caso de las autoridades indígenas la Constitución dispone en el art. 330 que: "...los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades", y ejercerán, entre otras, la función de "colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional".

Ahora bien, en desarrollo de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, la Ley 62 de 1993 estableció en el artículo 16 las atribuciones específicas de las autoridades en la materia, así:

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a la asamblea departamental o al concejo municipal, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.
3. Disponer con el respectivo comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural.



4. Promover en coordinación con el comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al comandante de la Policía informes sobre las actividades cumplidas por la Institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y Códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investiguen disciplinariamente los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la asamblea departamental o ante el concejo municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

Unido a las atribuciones mencionadas anteriormente, la Ley 1551 de 2012 (artículo 29 numeral b) modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y redefine las funciones de alcaldes en relación con el orden público. Dichas funciones quedan establecidas de la siguiente manera:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: (a) restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; (b) decretar el toque de queda; (c) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (d) requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley, y (e) dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.



3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.
4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá al final de cada vigencia fiscal solicitar a los alcaldes un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el concejo municipal proyectos de acuerdo, en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

Parágrafo 1. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

Debido a la importancia que reviste para el funcionamiento del Estado el manejo adecuado que las autoridades territoriales realicen de los asuntos propios del orden público, los gobernadores y alcaldes pueden incurrir en faltas disciplinarias, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 04 de 1991 art.14:

- a. No rendir oportunamente los informes de que tratan los artículos 1 y 2 de esta Ley.
- b. Desconocer injustificadamente las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten, de conformidad con esta Ley.
- c. Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública.



- d. Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales, que alteren el orden público.
- e. Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados, de manera que alteren el orden público.
- f. No adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

Aunado a lo anterior, la Ley 418 de 1991 art. 106, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, incluye las siguientes conductas:

- a. No atender oportuna y eficazmente las órdenes o instrucciones que para la conservación y el restablecimiento del orden público imparta la autoridad competente.
- b. Promover a través de declaraciones o pronunciamientos de cualquier índole, el desconocimiento de las órdenes o instrucciones que imparta la autoridad competente en materia de orden público.
- c. Consentir o permitir que sus subalternos desconozcan las órdenes o instrucciones dadas por la autoridad competente en materia de orden público, o no aplicar los correctivos a que haya lugar cuando esto ocurra.

Las investigaciones por las faltas mencionadas serán adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la siguiente distribución de competencias (Ley 418 de 1997 art. 112 - Ley 1421 de 2010):

1. El Procurador General de la Nación conocerá, en única instancia, de las faltas que se atribuyan a los gobernadores y al Alcalde Mayor de Bogotá.
2. Los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa conocerán, en primera instancia, de las faltas que se atribuyan a los gobernadores y alcaldes de capitales de departamento.
3. Los Procuradores departamentales conocerán, en primera instancia, de las faltas que se atribuyan a los demás alcaldes municipales.



Marco de políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana

Actualmente, existen dos grandes directrices nacionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana: el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos', en su capítulo V, 'Consolidación de la paz', y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Estos dos instrumentos establecen algunos lineamientos que deben ser incorporados y visibilizados en los instrumentos de planeación territorial: los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



Figura 2. Marco de políticas de la seguridad y la convivencia ciudadana

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos' establece dentro de sus principales objetivos el logro de mayores niveles de seguridad, y reconoce la importancia de la convivencia ciudadana dentro de este propósito. Es así como el capítulo V, 'Consolidación de la paz', incorpora la directriz de desarrollar una política nacional de largo plazo que a partir de un enfoque integral atienda factores determinantes, reconozca la especificidad territorial del fenómeno, priorice acciones y poblaciones en riesgo, e incorpore los resultados de experiencias exitosas.



Para atender a esta directriz, el Gobierno nacional elaboró la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC)¹, con el propósito de proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, a través de la reducción y la sanción del delito y del crimen violento, y la promoción de la convivencia ciudadana.



Figura 3. Ejes estratégicos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

¹ La política puede ser consultada en su totalidad en la página web del Departamento Nacional de Planeación (www.dnp.gov.co) y en el CD adjunto a esta Guía.



La PNSCC se estructura alrededor de cinco ejes estratégicos y dos transversales que responden a los objetivos específicos en los que se enfoca la Política. Las acciones llevadas a cabo en cada uno de estos ejes, buscan producir un efecto específico (romper el ciclo delictivo, habilitar el entorno social y fortalecer la institucionalidad) que contribuya al mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia.

Cabe señalar que cada eje estratégico de la PNSCC cuenta con unas líneas de acción que permiten que la Política se convierta en una caja de herramientas con más de 70 acciones; algunas que dependen del orden nacional y otras, en su gran mayoría, que son responsabilidad de los gobiernos territoriales. Estas herramientas pueden ser aprovechadas por los municipios con el fin de enfocar los programas y proyectos que consideren relevantes para afrontar su situación de seguridad y convivencia, tal como se verá en la fase de formulación estratégica del PISCC.

La implementación de esta política requiere el concurso de diversas entidades y actores tanto del ámbito nacional como territorial. La corresponsabilidad de estas últimas en la implementación de la política resulta fundamental, no solo en términos de ejecución y cofinanciación sino de coordinación local de las distintas entidades y actores que tienen responsabilidades y participan en cada uno de los ejes estratégicos de la política.

Instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana

Para cumplir con las disposiciones antes mencionadas, las autoridades cuentan con el PISCC como principal instrumento de gestión. Para implementarlo puede utilizar los siguientes mecanismos de información, coordinación y financiación.



Esquema 1. Instrumentos para la Gestión Territorial de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

Los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público, como espacios de coordinación privilegiados para que las autoridades atiendan los temas propios del orden público, están reglamentados por diferentes disposiciones normativas; como se puede observar en el siguiente cuadro:

Consejo de Seguridad Decreto 2615 de 1991 art. 10	Comités Territoriales de Orden Público Decreto 399 de 2011 art. 18
<ol style="list-style-type: none">1. Elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.	<ol style="list-style-type: none">1. Coordinar el empleo de la fuerza pública, en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que se articulará con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional.



2. Mantener estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público y con los organismos e instituciones que el Gobierno ha creado para fortalecer la participación y colaboración ciudadana.
 3. Supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar sus resultados, con el fin de adoptar los correctivos necesarios.
 4. Asesorar a la primera autoridad en las situaciones específicas de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del fenómeno.
 5. Formular recomendaciones para la preservación de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, para lograr la convivencia pacífica.
 6. Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado, en los ámbitos nacional y local, en todo lo que tenga relación con el orden público.
 7. Constituir grupos de trabajo para el análisis de los problemas relacionados directa o indirectamente con el orden público de su jurisdicción.
 8. Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.
 9. Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.
 10. Suministrar a las autoridades la información necesaria sobre situaciones referentes al orden público en sus respectivas jurisdicciones.
2. Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.
 3. Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto, y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.
 4. Recomendar al gobernador o alcalde los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad, y que se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.
 5. De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del gobernador o alcalde, el Plan Anual de Inversiones del fondo-cuenta.
 6. Evaluar y determinar la necesidad de gestionar ante las autoridades competentes la implementación del Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad (SIES), en la respectiva jurisdicción, y efectuar seguimiento al mismo.

Ley 1421 de 2010

Artículo 8 Parágrafo

7. Aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como la partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Cuadro 1. Funciones de los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público



De igual forma, se diferencian los miembros que los integran; como puede observarse en el siguiente cuadro:

Consejos de Seguridad Municipales Decreto 2615 de 1991 art. 5	Comités Territoriales de Orden Público Decreto 399 de 2011 art. 17
<ul style="list-style-type: none">▶ El Alcalde, quien lo presidirá.▶ El comandante de la guarnición militar.▶ El comandante del Distrito o Estación de Policía.▶ El Procurador Provincial o en su defecto el Personero Municipal.▶ El Director Seccional de Orden Público o su delegado.▶ El Secretario de Gobierno Municipal o el Secretario de la Alcaldía, quien ejercerá la Secretaría del Consejo.	<ul style="list-style-type: none">▶ El Gobernador o el Alcalde Municipal, según el caso; o, como su delegado, el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces; quien lo presidirá.▶ El comandante de la guarnición militar o quien haga sus veces, o su delegado▶ El comandante de la Policía.▶ El Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), de la Fiscalía General de la Nación.

Cuadro 2. Miembros de los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público

Con relación a la periodicidad con que se deben reunir los diferentes tipos de Consejos de Seguridad, el artículo 9 del Decreto 2615 de 1991 dispone: “los consejos de seguridad se reunirán ordinariamente una vez al mes, y extraordinariamente cuando sean citados por los funcionarios que los presiden”.

De igual forma, el decreto antes mencionado establece que “la asistencia de los miembros a las sesiones de los Consejos de Seguridad es indelegable; con excepción del Director Seccional de Orden Público, en donde no exista sede” (art. 6). Además, contempla la posibilidad de invitar a las sesiones de los consejos de seguridad a otros funcionarios de la Administración Pública que tengan conocimientos sobre los temas de orden público que se analizan en el Consejo.

Respecto a los Comités Territoriales de Orden Público, estos podrán reunirse a solicitud de cualquiera de sus miembros. (Decreto 2615 de 1991, art. 13). De igual forma, podrán invitarse a las sesiones a otros funcionarios de la Administración Pública que puedan suministrar información para analizar en el Comité.



Finalmente, es importante mencionar que existe una jerarquía con relación a los espacios de coordinación interinstitucional antes descritos: “los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público deberán ejercer sus funciones, subordinados a las orientaciones que en materia de orden público dicte el Presidente de la República. A su vez, los consejos municipales de seguridad se encuentran subordinados a las determinaciones que tome el Consejo Regional y Departamental de Seguridad respectivo” (Decreto 2615 de 1991 art. 16).

De forma complementaria, el Presidente de la República, por ser Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Suprema Autoridad administrativa (Constitución Política, art. 115) y, además, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (Constitución Política, art. 189, numeral 3), podrá, a través del Ministro de Gobierno (Interior), convocar y presidir los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público (Decreto 2615 de 1991, art. 17).



MOMENTO II

Elaboración del diagnóstico de la situación de seguridad y convivencia ciudadana

La elaboración del diagnóstico es el segundo momento dentro de la ruta de gestión de los PISCC. La metodología propuesta para elaborarlo consta de cuatro pasos que se complementan entre sí:



Figura 5. Pasos para la elaboración del diagnóstico

El objetivo de este momento es identificar y caracterizar las problemáticas y fenómenos² sociales que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana en el municipio o departamento, con el fin de priorizarlas y atenderlas de manera integral.

El diagnóstico es el punto de partida para la formulación del Plan Integral, pues los objetivos, estrategias, programas y proyectos contenidos en él deben permitir atender las problemáticas identificadas como prioritarias. La evaluación deberá volver nuevamente sobre estas problemáticas para valorar el impacto de las acciones realizadas.

Se parte de la base de que el proceso de elaboración cuente con la participación de la institucionalidad pública local, las organizaciones de la Sociedad Civil interesadas en estos asuntos³ y el sector privado. Dicha participación debe ser transversal durante todo el proceso, con el fin de que sea legítimo, vinculante y constructivo.

² **Delito:** es una conducta punible previamente tipificada en el Código Penal. **Problemática:** situación que produce consecuencias negativas para la vida, los intereses y los valores de individuos o grupos sociales. **Fenómeno:** hecho generador de situaciones que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana de manera indirecta.

³ Universidades, veedurías, centros de pensamiento, organizaciones y asociaciones sociales, gremios, entre otros.



Análisis estadístico de delitos y contravenciones

El objetivo de este paso es recolectar, ordenar y analizar la información estadística disponible en materia de delitos y contravenciones, con el fin de responder a preguntas como:

- ¿Qué está ocurriendo en materia de delitos y contravenciones en la entidad territorial?
- ¿En dónde están ocurriendo los delitos (municipios, comunas, corregimientos, barrios)?
- ¿Se pueden identificar tendencias de comportamiento, en el tiempo?
- ¿Con qué regularidad se presentan estos delitos o estas contravenciones?
- ¿Cómo se comportan los indicadores respecto a la nación, el departamento y otros municipios similares?

Estas preguntas se pueden empezar a resolver haciendo un análisis estadístico y cuantitativo de algunos indicadores mínimos, tales como:

Indicador	Variables sugeridas	Nivel de desagregación territorial	Nivel de desagregación poblacional	Fuente	Período de análisis
Homicidio	Número de homicidios	Municipio, localidad, barrio	Sexo y edad de las víctimas	Policía Nacional ⁴	Últimos 5 años
	Tasa de homicidio				
	Arma con la que se cometió el delito				
Hurto a personas	Número de casos				
Hurto a comercio	Número de casos				
Hurto a residencia	Número de casos				

⁴ Las cifras de la Policía Nacional se pueden consultar en la *Revista Criminalidad* a través del siguiente link: oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/publicaciones/revista_criminalidad/identidad.



Indicador	VARIABLES sugeridas	Nivel de desagregación territorial	Nivel de desagregación poblacional	Fuente	Período de análisis	
Hurto de automotores	Número de casos	Municipio, localidad, barrio	Sexo y edad de las víctimas	Policía Nacional	Últimos 5 años	
Extorsión	Número de casos					
Violencia interpersonal (Lesiones personales)	Número de casos	Municipio		Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses		
	Tasa					Policía Nacional
Violencia intrafamiliar	A Violencia a niños, niñas y adolescentes			Número de casos		Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
				Tasa		
	B Violencia al adulto mayor			Número de casos		
				Tasa		
	C Violencia de pareja			Número de casos		
				Tasa		
Muertes en accidente de tránsito	Número de casos					
	Tasa					
Lesiones en accidente de tránsito	Número de casos					
	Tasa					

Cuadro 3. Principales Indicadores de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Para la búsqueda de la información es importante tener en cuenta que existen fuentes locales que pueden facilitar su obtención, como es el caso del comandante de Policía Metropolitana, Departamento, Distrito y Estaciones de Policía, y los representantes locales de la Fiscalía General de la Nación y del Ins-



tituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses; además de los observatorios de seguridad y convivencia ciudadana (en donde existan). También se cuenta con fuentes de información complementarias, a las que se debe recurrir, como las Inspecciones de Policía para la información de contravenciones; la Personería, Defensoría y Comisarías de Familia para lo relacionado con violencia intrafamiliar, contra niños, niñas y adolescentes o contra la mujer, y las Secretarías de Tránsito y Transporte, entre otros.

En caso de disponibilidad, se pueden incorporar resultados de encuestas de percepción en seguridad, entre ellas las de 'Cómo vamos', que realizan las Cámaras de Comercio del país.

En relación con el tiempo se recomienda analizar, para cada indicador, un período de por lo menos cinco años, en el que se puedan identificar las tendencias de mediano plazo; es decir, utilizar información de varios años que permita determinar tendencias que no son identificables con una comparación de un solo año respecto al anterior.

Identificar y focalizar los delitos y contravenciones más críticos

Es importante que la información se desagregue y analice en términos espaciales, con el fin de identificar focos de ocurrencia (georreferenciación del delito). Para efectos de la desagregación espacial, se sugiere un tratamiento diferenciado para municipios y departamentos.



Figura 6. Niveles de desagregación espacial para el análisis estadístico

Una vez ordenada la información⁵ de acuerdo con el nivel de desagregación correspondiente (comuna, corregimientos, barrios, etc.), se deben identificar cuáles son las zonas críticas en materia de ocurrencia de delitos, con el fin de empezar a delimitar el análisis y orientar las prioridades de intervención; éstas, a su vez, orientarán el ejercicio de definición de la estrategia.



En la medida en que se disponga de información de los indicadores del cuadro 4, desagregados por variables como sexo y grupos de edad, se podrá caracterizar la población que está siendo víctima de los delitos. Esto permitirá realizar un mejor diseño de la estrategia, al incorporar enfoques diferenciales.

La información cuantitativa recolectada en este paso servirá luego como línea de base para la definición de metas en el momento de formulación estratégica, y para su posterior seguimiento y evaluación.

En resumen, el análisis estadístico y cuantitativo de los indicadores señalados le permitirá al departamento o municipio contar con una radiografía inicial de su situación de seguridad y convivencia, y observar el comportamiento de ciertos fenómenos en el tiempo; identificando aquellos que son más críticos y para los cuales será necesario establecer estrategias en el momento de la formulación estratégica.

Así mismo, es fundamental que el análisis sugiera preguntas y cuestionamientos con respecto al por qué de las variaciones en los distintos indicadores, y que incluso su observación incentive la formulación de algunas hipótesis que puedan ser analizadas en los pasos siguientes del diagnóstico.

¿QUÉ NO NOS MUESTRAN LAS CIFRAS?

Si bien el análisis de los indicadores señalados es un primer paso importante para comprender qué pasa en materia de delitos y contravenciones, es fundamental reconocer el límite de las cifras y tener claro que este insumo por sí solo no constituye el diagnóstico.

Hay fenómenos que no son necesariamente cuantificables y que afectan de manera directa los temas de seguridad y convivencia ciudadana. Incluso, algunos fenómenos para los que sí hay información cuantitativa quedan altamente subregistrados debido a la baja denuncia; impidiendo a quienes la analizan, comprender sus verdaderas dimensiones. Ejemplos de estos fenómenos son la extorsión, el hurto a personas, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y otros.

Así mismo, las cifras no permiten ver la interrelación existente entre los distintos fenómenos, ni su impacto sobre la ciudadanía. Es por esto que es necesario ahondar cualitativamente en el análisis de los fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana, y hacer partícipes a otros actores en el momento de diagnóstico.

5 Para más información sobre el cálculo de indicadores y el uso de información de violencia y delincuencia, visitar la página web del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS): oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas/Cartilla%206.pdf



Analizar causas determinantes y factores de riesgo

Una vez identificados los delitos y contravenciones que presentan un comportamiento crítico, y los lugares en donde estos ocurren, se propone realizar un análisis de tipo cualitativo, que permita establecer y caracterizar las posibles causas y factores de riesgo asociados a esos delitos⁶. Este paso de exploración de causas y factores es un proceso que puede ser adelantado con la participación tanto de la institucionalidad pública local, como de organizaciones de la Sociedad Civil, la Academia, gremios, asociaciones y, en general, de aquellos actores que tengan interés en los temas del Plan.

Ese componente participativo se puede desarrollar a través de talleres, mesas de discusión o diálogos bilaterales, que le permitan, a quien lidera el proceso de diagnóstico, recoger las valoraciones y percepciones de distintos actores frente a las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana que afectan a la jurisdicción, y contar con un panorama más completo de la situación.

Durante este segundo paso se sugiere intentar resolver preguntas como:

- ¿Por qué están ocurriendo las problemáticas identificadas como críticas?
- ¿Qué factores facilitan o permiten la ocurrencia de las problemáticas?
- ¿Quiénes son sus principales actores (víctimas/victimarios)?
- ¿Cuáles son las circunstancias en que se presentan dichos problemas?
- ¿Cómo se pueden caracterizar?
- ¿Estos delitos o contravenciones son la manifestación de otras problemáticas o fenómenos?
¿Cuáles?

En este momento del diagnóstico es importante retomar y utilizar, si se consideran pertinentes, los ejercicios previos de diagnóstico elaborados en el marco de otros procesos de planeación, tales como la elaboración del Plan de Desarrollo de la Entidad Territorial.

De igual forma, los estudios e investigaciones realizados por terceros, tales como observatorios, universidades y centros de pensamiento, pueden ser útiles en este paso.

⁶ Las causas y factores de riesgo de los delitos pueden variar de acuerdo con el municipio, barrio o comuna analizados. No en todos los lugares los delitos obedecen a las mismas causas, ni en todos están presentes los mismos factores de riesgo. Es importante tener esto en cuenta, para formular



La metodología de 'Árbol de Problemas' y el modelo ecológico⁷ constituyen dos herramientas que ayudan a orientar este paso del diagnóstico.

Es posible que algunas de las causas y factores identificados resulten comunes a varios de los delitos o fenómenos que presentan altos índices, o incluso que durante este proceso se identifiquen otras problemáticas que no son necesariamente causas de los delitos analizados y que afectan de manera igualmente importante la seguridad y convivencia ciudadana del territorio. Es importante distinguir estos aspectos y asegurarse de que el diagnóstico contemple, en la medida de lo posible, las problemáticas y fenómenos que inciden de manera directa sobre la seguridad y la convivencia ciudadana, de manera que puedan ser abordadas a través del PISCC.

En esta medida, las causas determinantes y factores de riesgo identificados en este paso serán el objeto sobre el cual el PISCC entrará a definir estrategias de intervención. Lo anterior, partiendo de la hipótesis de que los problemas identificados como prioritarios se podrán resolver si se atienden sus causas. Este paso es el punto de partida para la formulación del PISCC.

Priorizar las problemáticas por atender a través del PISCC

Este último paso tiene por objeto definir las problemáticas que serán atendidas a través de las estrategias, programas y proyectos del PISCC.

Es posible que no todas las causas, factores de riesgo y fenómenos identificados en el paso 3 puedan ser resueltos a través del PISCC, dadas las competencias, recursos y alcances de este instrumento. Es por eso que resulta importante priorizar a partir de la consideración de unos criterios. Aquí se presentan algunas sugerencias.

estrategias pertinentes que consideren este tipo de diferencias y, en consecuencia, tengan un mayor potencial de impacto.

7 Para más información sobre el modelo ecológico, ver en el CD el documento *¡Preparados, listos, ya!* de la Organización Panamericana de la Salud y la GLZ. También en: paho.org/Spanish/ad/fch/ca/Una_sintesis_de_intervenciones_efectivas.pdf



Priorización de problemáticas teniendo en cuenta:

- Las metas nacionales, departamentales y municipales, en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- El nivel de afectación de las problemáticas sobre la comunidad.
- La capacidad y la competencia institucional del Municipio o Departamento para intervenir las problemáticas.
- El comportamiento de los indicadores en el tiempo.
- Los grupos poblacionales que están siendo afectados por las problemáticas de manera más directa, son niños, niñas, adolescentes, mujeres, grupos étnicos, entre otros.
- La afectación de derechos fundamentales.

Es importante tener en cuenta que hay algunas problemáticas que no merecen ser sometidas a este paso de priorización, pues son por su naturaleza prioritarias. Además, están estrechamente ligadas a las responsabilidades de las autoridades policiales en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Este es el caso del homicidio y las lesiones personales, pues atentan contra la vida y la integridad personal, entre otros.

La participación comunitaria en el diagnóstico

Durante los distintos pasos identificados para la elaboración del diagnóstico, se ha hecho una referencia permanente a la importancia de la participación. A continuación, algunas reflexiones al respecto.

¿Por qué un proceso participativo?

- Las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana afectan de manera diferente a grupos poblacionales (mujeres, niños/niñas, desplazados/as) que requieren ser visibilizados.
- Los actores comunitarios son protagonistas centrales en la creación de entornos seguros y de convivencia; no sólo beneficiarios.
- La sostenibilidad de los avances y logros en seguridad y convivencia ciudadana sólo son posibles con el rol activo de las comunidades.



- La ciudadanía tiene información y percepciones valiosas que pueden ayudar a enriquecer el diagnóstico y a evidenciar fenómenos y problemáticas que no es posible identificar sino a través de un diálogo directo con la misma.

Es importante tener en cuenta que la participación requiere un proceso estructurado, en el que se defina claramente quiénes participan, cómo, con qué propósito y en qué momento.

¿Cómo se puede materializar esta participación?

Aspectos generales por tener en cuenta:

1. Identifique los grupos de interés y convóquelos, con el fin de conocer sus opiniones, percepciones y apreciaciones sobre el tema específico.
2. Antes de convocar cualquier reunión con la ciudadanía, diseñe un cronograma y organice las reuniones en lugares donde resulte fácil desarrollar metodologías propias del trabajo en grupo. Dé a conocer la metodología de la reunión desde antes, a los asistentes.
3. Desarrolle la reunión de trabajo, dando a conocer a los asistentes las reglas de juego y el objetivo de la misma. Organice el tiempo de tal forma que pueda escuchar las opiniones de la gran mayoría.
4. Deles a conocer a los asistentes los resultados de la reunión. Explíqueles de qué forma sus apreciaciones fueron tenidas en cuenta en el diagnóstico y cómo van a influir en la planeación.

Aspectos específicos:

1. Una vez se tenga una radiografía general de las problemáticas que se están presentando en la entidad territorial, muestre los resultados del análisis estadístico de delitos y contravenciones a los grupos de interés, con el fin de conocer sus opiniones, percepciones y apreciaciones al respecto.
2. Genere un espacio de diálogo para discutir las percepciones y analizar las problemáticas.
3. Promueva un diálogo que le permita determinar las causas y factores de riesgo involucrados en las problemáticas priorizadas.



Objetivo	Resultado esperado con la comunidad
Identificar los principales delitos y alteraciones a la convivencia que afectan a la ciudadanía.	Involucrar a la ciudadanía en la definición de las problemáticas, a través de su percepción y conocimiento de los fenómenos que ocurren en sus entornos más cercanos. Los ciudadanos participan en la identificación de las situaciones que inciden en el deterioro de la seguridad y la convivencia ciudadana. De igual forma, se comprometen en el cumplimiento de las responsabilidades que se les otorguen a partir de los resultados de la validación del diagnóstico.
Determinar la efectividad de las políticas y acciones implementadas con anterioridad, en materia de seguridad y convivencia ciudadana.	Involucrar a la ciudadanía en la evaluación de acciones que se adelantaron en sus jurisdicciones con anterioridad. Así mismo, esbozar estrategias de intervención para que sean incluidas en los PISCC.
Identificar los actores y los recursos (humanos, técnicos, financieros) que pueden articularse en la construcción del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	La población identifica y perfila líderes y organizaciones que pueden involucrarse y aportar al PISCC.

Cuadro 4. Resultados esperados de un proceso participativo

¿Qué se obtiene del momento de diagnóstico?

El proceso permite obtener a quien lo realiza un conjunto de problemáticas priorizadas, su ubicación espacial en el departamento o municipio, y las causas determinantes y factores de riesgo asociados. Este es el punto de partida para definir estrategias que permitan atender esas causas y, en últimas, resolver o aminorar las problemáticas identificadas.



PARA TENER EN CUENTA

- *Con el fin de realizar el diagnóstico se debe convocar un Consejo de Seguridad, considerando que este espacio tiene entre sus funciones el intercambio de información.*
- *Se debe diseñar un cronograma de trabajo en el que todas las instituciones participantes puedan dar a conocer su apreciación sobre la situación de seguridad y convivencia en la entidad territorial. Esta herramienta facilitará la coordinación.*
- *Si se considera pertinente, se debe solicitar acompañamiento técnico a las entidades del nivel nacional, o una capacitación por parte de los servidores públicos involucrados en el proceso^{8,9}.*

8 El Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Seguridad y Convivencia, brinda asesoría y asistencia técnica para la formulación de los PISCC, para la adecuada ejecución de los recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad, y para la presentación, evaluación y seguimiento de la implementación de los PISCC.

9 En todos los departamentos del país, la Policía Nacional cuenta con un gestor del Programa DMS que puede prestar acompañamiento técnico y capacitar a las autoridades de todas las entidades territoriales; siempre y cuando se realice la solicitud previa al Comando del Departamento.



MOMENTO III Formulación estratégica del PISCC

Luego de identificar las problemáticas prioritarias a través del diagnóstico, se inicia el momento de formulación estratégica del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El objetivo de la formulación es establecer entre los actores que tienen competencia y atribuciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana los objetivos, los programas y los proyectos y acciones a desarrollar para atender las causas y factores de riesgo asociados a las problemáticas identificadas.

En esencia, este momento responde a preguntas como:

- ¿Cuál es la contribución que hará la administración para mejorar la situación de seguridad y convivencia ciudadana de la entidad territorial?
- ¿Qué conjunto de acciones permitirán el logro de esos propósitos?
- ¿Qué tipo de intervenciones se requieren para mejorar la situación de seguridad y convivencia ciudadana de la entidad territorial?
- ¿Cómo se puede medir el avance en el logro de los propósitos trazados?

En este sentido, la formulación estratégica involucra una serie de actividades que se resumen en la figura 7.



Figura 7. Formulación estratégica del PISCC



Formulación de los objetivos del PISCC

Este paso de la formulación responde a la pregunta *¿cuál es la contribución que hará la administración local en sus cuatro años de Gobierno, para mejorar la situación de seguridad y convivencia ciudadana de la entidad territorial?* Los objetivos generales y específicos hacen parte de este primer acercamiento a la formulación estratégica.

- **Definir el objetivo general del PISCC.** El objetivo general corresponde al impacto de mediano y largo plazo que se busca alcanzar sobre la seguridad y la convivencia ciudadana a través de las acciones del Plan. La formulación de objetivos debe cumplir con unas características específicas¹⁰.
- **Definir los objetivos específicos del PISCC.** Son los objetivos asociados al mejoramiento de las problemáticas priorizadas durante el diagnóstico, y deben estar alineados con el logro del objetivo general. Los objetivos específicos son el elemento que le dará la estructura al resto del Plan, pues definen los propósitos que se pretenden alcanzar con la estrategia que se está formulando. Son la columna vertebral del PISCC.

Formulación de la estrategia

La formulación de la estrategia es uno de los pasos más importantes en el proceso de elaboración del PISCC, pues en ella se definen las acciones que permitirán el logro de los objetivos del Plan.

Es, además, la oportunidad para reflejar un enfoque integral en el abordaje de los problemas de seguridad y convivencia ciudadana a través de programas, proyectos y acciones que respondan a las causas y factores de riesgo identificados en el diagnóstico y que se ajusten al contexto y particularidades del territorio.

- 10 Criterios para la formulación de objetivos:
- a. Estar enfocados al logro que se busca alcanzar y no a la actividad por realizar.
 - b. Deben ser medibles en el tiempo para poder determinar su cumplimiento.
 - c. Deben ser realistas en la definición de lo que se busca alcanzar con los recursos disponibles.



Es importante anotar que este paso debe involucrar a los actores y sectores que puedan contribuir, desde su quehacer cotidiano y misional, al mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia ciudadana de la entidad territorial; pues esta participación es también una manera de garantizar la integralidad en el abordaje de las problemáticas identificadas.

Adicionalmente, es importante recordar que las autoridades territoriales cuentan con facultades para regular comportamientos ciudadanos a través de decretos, acuerdos, ordenanzas y resoluciones, y de atender situaciones en el campo de la convivencia ciudadana mediante actuaciones de tipo administrativo; lo cual les permite incluir y desarrollar acciones de este tipo en la parte estratégica del Plan Integral.

Durante el paso de formulación estratégica, es importante remitirse a los instrumentos de política existentes como referentes para la definición de las acciones por desarrollar¹¹. En este sentido, la PNSCC, a través de sus ejes estratégicos, cuenta con más de 70 líneas de acción que les permiten a los gobiernos locales y departamentales encaminar sus esfuerzos para el mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia ciudadana.

Para ello, una vez realizado el diagnóstico que prioriza las problemáticas que serán atendidas a través del PISCC, se identifican los lugares del departamento o municipio donde estas ocurren, y se establecen sus causas determinantes y factores de riesgo asociados. Es necesario establecer, a partir de los ejes de la PNSCC, las líneas de acción que se emplearán para diseñar las estrategias integrales en materia de prevención social y situacional; presencia y control policial; justicia, víctimas y resocialización; convivencia y cultura de la legalidad, y ciudadanía activa y responsable (figura 3).

Al enfrentar este paso, los formuladores pueden además recurrir a otros instrumentos de política pública, con el fin de identificar estrategias y cursos de acción que les permitan atender problemáticas específicas en su territorio. En el cuadro de la página 40 se mencionan algunos referentes de política pública que guardan estrecha relación con los temas de seguridad y convivencia ciudadana.

¹¹ Ver *Guía Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*: portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Cartilla_planes_de_desarrollo.pdf.



Temática	Referentes de Política Pública
Infancia, Adolescencia	Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia Documento CONPES 3673 – Prevención del Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de GAML y GDO Documento CONPES 3629 – Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
Jóvenes	Ley 1577 de 2012 para adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil
Seguridad Vial	Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016 - Ministerio de Transporte
Violencia de Género	Ley 1257 de 2008 - Prevención y sanción de formas de Violencia y discriminación contra las mujeres

Por último, es necesario anotar que la formulación se aterriza en programas y proyectos; herramientas a través de las cuales se alcanzarán los objetivos específicos del Plan. El logro de un objetivo específico puede requerir el desarrollo de uno o varios programas; estos programas, a su vez, pueden estar compuestos de uno o más proyectos.

Seguramente algunos de estos proyectos ya estarán incorporados en el Banco de Proyectos¹² de la entidad territorial, en tanto que los proyectos nuevos deberán incluirse a través de los procedimientos establecidos para ello.

Además, en este momento será importante definir de manera general los recursos aproximados que se requerirán para ejecutar dichos proyectos. Lo anterior, con el fin de tener una cifra gruesa que le permita al Comité Territorial de Orden Público dimensionar el costo total del PISCC.

¹² Para más información sobre cómo formular proyectos de inversión, ver el documento Ayudas para la conformación y puesta en marcha de Bancos de programas y proyectos territoriales, del DNP.
www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Bpin/Ayudas_conformar_bancos_de_proys.pdf

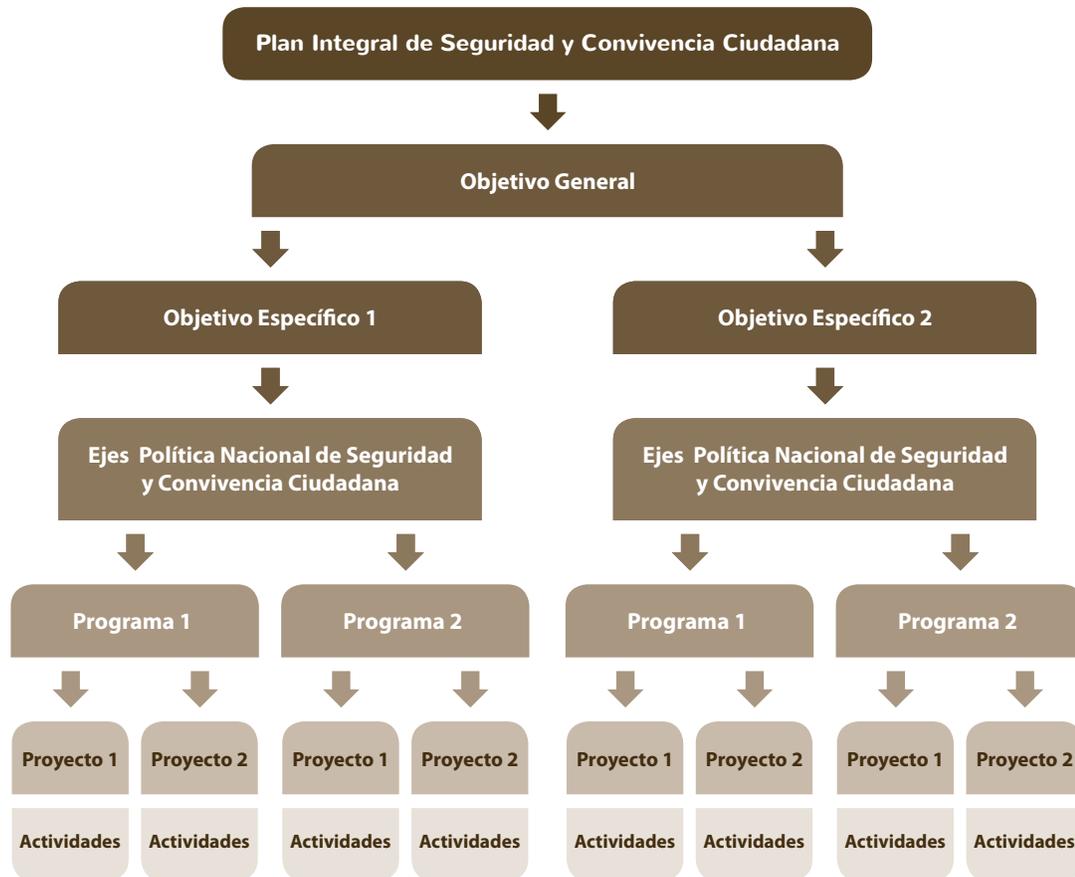


Figura 8. Formulación estratégica

Inventario de la oferta institucional

Una vez realizada la formulación estratégica es necesario identificar los programas y proyectos existentes que, tanto a nivel nacional, como local, pueden contribuir al logro de los objetivos formulados y atender las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana identificadas en el diagnóstico. Seguramente en el municipio o departamento habrá iniciativas en ejecución que, reorientadas y refocalizadas, pueden llegar a tener un mayor impacto.



Algunas preguntas que pueden ayudar a orientar la identificación de la oferta institucional son:

- ¿Qué programas o proyectos está ejecutando el municipio o el departamento, a través de sus distintas secretarías, que tengan relación con el mejoramiento de las problemáticas identificadas como prioritarias en temas de seguridad y convivencia ciudadana en la jurisdicción?
- ¿Cómo están funcionando esos programas y proyectos? ¿Podrían mejorar su enfoque, funcionamiento y cobertura?
- ¿Cuáles programas o proyectos del Gobierno nacional están siendo ejecutados en el departamento o municipio, que tengan relación con la superación de las problemáticas prioritizadas? Ejemplo: Jóvenes a lo bien, Golombiao, entre otros.
- ¿Existen otros programas del Gobierno nacional que podrían beneficiar al municipio o departamento respecto a su situación de seguridad y convivencia? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son los servicios que ofrecen las entidades territoriales que tienen presencia en su jurisdicción? ¿En qué condiciones se prestan esos servicios? ¿Cómo se pueden caracterizar?
- ¿Qué acciones podría realizar el Gobierno municipal y/o departamental para mejorar el funcionamiento de los programas existentes o para gestionar la llegada de otros programas que se requieran en su jurisdicción y que contribuyan al mejoramiento de la seguridad y convivencia?
- ¿Cuáles iniciativas de la Sociedad Civil se desarrollan en el municipio o departamento, que puedan aportar a la seguridad y la convivencia ciudadana en la jurisdicción?

Responder estas preguntas ayudará a la entidad territorial a saber con qué cuenta el municipio o departamento en términos de programas y proyectos que puedan apalancar las iniciativas del PISCC.

Posiblemente algunos de estos proyectos ya estarán incorporados en el Banco de Proyectos¹³ de la entidad territorial, en tanto los proyectos nuevos deberán ser incluidos a través de los procedimientos establecidos para ello. Este, además, es un momento ideal para revisar Buenas Prácticas¹⁴, e identificar aquellas que pueden ser utilizadas y adaptadas por el municipio o departamento para abordar su propia realidad.



Formulación de indicadores y metas

Una vez establecidos los objetivos específicos y los programas y proyectos a través de los cuales se abordarán las causas y factores de riesgo asociados a las problemáticas priorizadas, es importante definir y elaborar los indicadores¹⁵ y metas que permitirán hacer seguimiento tanto al impacto como al cumplimiento del PISCC.

Los indicadores

Un indicador es una representación cuantitativa y cualitativa (variable o relación de variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo (DNP, 2010). La formulación de los indicadores no puede realizarse de manera desarticulada ni fuera de contexto; el indicador genera información que de no ser analizada o contrastada con una meta o valor objetivo, resulta de poca utilidad.

El primer paso es identificar la tipología del indicador, de acuerdo con el nivel del objetivo al cual se le hace seguimiento. Existen tres tipos de indicadores, a saber:

- **Gestión:** cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones, y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante la etapa de implementación.

13 Para más información sobre cómo formular proyectos de inversión, ver documento Ayudas para la conformación y puesta en marcha de Bancos de programas y proyectos territoriales, del DNP.

www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Bpin/Ayudas_conformar_bancos_de_proys.pdf

14 Algunas fuentes de Buenas Prácticas son:

- Observatorio hemisférico de seguridad de la OEA:
www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp
- UNODC Colombia: www.unodc.org/colombia/
- Programa CERCAPAZ-GIZ:
www.cercapaz.org/herramientas.shtml?s=m&m=a

15 Para más información sobre la formulación de indicadores, ver la *Guía metodológica para la formulación de indicadores*, del DNP:

www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Bpin/Guia_para_elaboracion_de_indicadores.pdf



- **Producto:** cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
- **Impacto:** mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos.

Los indicadores deben ser claros, relevantes, medibles y adecuados.

Las metas

Las metas¹⁶, por su parte, son el valor esperado de un indicador, en un período específico. Al definir las es importante establecer una línea de base; es decir, la información que describe la situación previa a la intervención y con la cual es posible hacer seguimiento y monitorear o efectuar comparaciones con respecto a una situación inicial.

El producto del momento III es el documento estratégico del PISCC, que contiene los programas, proyectos y actividades con los cuales abordar las causas y factores de riesgo de los problemas priorizados; así como los indicadores y metas que permitirán hacerle seguimiento a su ejecución en momentos posteriores.

Vale la pena recordar que una vez formulada la parte estratégica del PISCC, este debe ser sometido a aprobación por parte del Comité Territorial de Orden Público; según lo establecido en el artículo 18 del Decreto 399 de 2011.

¹⁶ Características de las metas:

- a. Estar orientadas a impactos.
- b. Ser medibles.
- c. Estar definidas en el tiempo.



MOMENTO IV

Planeación financiera y operativa

Una vez definidos los objetivos, programas y proyectos que servirán para atender las problemáticas priorizadas en el diagnóstico, es importante revisar las fuentes de recursos disponibles para financiar las estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana; así como elaborar el instrumento de planeación operativa –Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)– que orientará el proceso de implementación del PISCC. Estas actividades se realizan en el momento de Planeación Financiera y Operativa.

El objetivo de este momento es identificar las inversiones requeridas para la ejecución del PISCC y discriminar las fuentes de recursos disponibles para ello, asignando recursos a las líneas de acción, programas y proyectos formulados en el momento de Formulación Estratégica. Esta planeación es de vital importancia, pues un PISCC difícilmente se podrá ejecutar y cumplir si no se le destinan recursos claros, provenientes de fuentes específicas.

Es importante señalar que en Colombia existen los instrumentos que permiten realizar esta planeación estratégica, operativa, financiera y presupuestal.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	PLANEACIÓN FINANCIERA	PLANEACIÓN OPERATIVA	PLANEACIÓN PRESUPUESTAL
Plan de Desarrollo Ley 152 de 1994	Marco Fiscal a Mediano Plazo	Plan Operativo Anual de Inversiones, que contiene los proyectos de inversión previamente inscritos en el Banco de Proyectos	Presupuesto
	Plan Indicativo Cuatrienal		Programa Mensualizado de Caja PAC

Figura 9. Instrumentos de planeación territorial

En este sentido, el abordaje de los temas de seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales inicia a partir de su inclusión en la parte estratégica y de inversiones de los Planes de Desarrollo Territoriales. Una vez realizado este primer paso, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana se convierten en la herramienta para llevar a la práctica la propuesta realizada.



La forma de hacer operativo este plan es a través de los Planes Operativos Anuales de Inversión, con los cuales se determina el presupuesto anual en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

Recuerde que los lineamientos de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana que incorporen los mandatarios locales en los Planes de Desarrollo Territoriales, deben estar acordes con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC).

De manera general, el momento IV consiste en:



Figura 10. Pasos para la planeación financiera y operativa

El cruce entre los aspectos definidos en el momento de Formulación Estratégica y las fuentes de recursos disponibles para los temas de seguridad y convivencia ciudadana, es el punto de partida para la planeación financiera y operativa.

Antes de iniciar, es importante que las autoridades territoriales tengan presente que:

El costeo del PISCC se debe hacer para los cuatro años del período de gobierno.

La proyección financiera del PISCC debe contemplar todas las posibles fuentes de recursos que pueden apalancar su ejecución.

La ejecución de los recursos se debe anualizar. Aquellos cuya ejecución sea de responsabilidad del alcalde o gobernador deben incorporarse a la línea de seguridad del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de la entidad territorial.



Costear los programas y proyectos definidos en la planeación estratégica

El objetivo de este paso es estimar el costo de los programas y proyectos definidos en la parte estratégica del PISCC. Para lograrlo, se deben establecer los costos de las actividades definidas para cada programa y/o proyecto, teniendo en cuenta los recursos humanos, logísticos, operativos, técnicos y administrativos requeridos para su ejecución durante los cuatro años del período de gobierno.

Identificar las fuentes de recursos

Una vez se ha establecido el costo del PISCC –es decir, cuánto cuesta implementar y hacer seguimiento a los programas y proyectos definidos–, se deben identificar las fuentes de recursos disponibles en la jurisdicción para cubrir dichos costos.

Existen cuatro grandes categorías en las que es posible agrupar las fuentes de recursos disponibles para invertir en los asuntos propios de la seguridad y la convivencia ciudadana:



Figura 11. Fuentes de recursos para invertir en seguridad y convivencia ciudadana



Recursos con destinación específica

En esta categoría se encuentran los recursos que solo se pueden invertir en asuntos propios de la seguridad y la convivencia ciudadana y la preservación del orden público.

¿Qué son los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset)?

Los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) tienen su origen en la Ley 418 de 1997¹⁷, que dispuso la existencia de un fondo cuenta de seguridad en todos los departamentos y municipios del país con el fin de destinar recursos para atender las necesidades regionales en la materia¹⁸.

Los Fonset se deben distribuir de acuerdo con las necesidades regionales de seguridad y convivencia ciudadana y de conformidad con lo establecido en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por ello, son una fuente idónea para la financiación de lo dispuesto en el PISCC.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010, los recursos de estos fondos se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los PISCC. Estas actividades serán administradas por la autoridad territorial, según el caso, o por el despacho en el que se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité de Orden Público Local.

Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, en tanto que las correspondientes a necesidades de convivencia ciudadana y orden público, serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

Las entidades territoriales podrán destinar los recursos de los Fonset para los siguientes aspectos:

- Dotación
- Material de guerra

17 Prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

18 Según la Sentencia C-075 de 1993 de la Corte Constitucional, los Fondos Cuenta se crean: mediante ordenanza para el caso de los departamentos, y por acuerdo para el caso de los municipios.



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

Teniendo en cuenta que estos fondos deben existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país, la normativa establece que el ordenador del gasto y quien disponga la administración de estos recursos, sea la autoridad territorial o el despacho en el que se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité Territorial de Orden Público Local¹⁹.

La ejecución de los recursos de los Fonset por parte de la fuerza pública y los demás organismos de seguridad del Estado deberá estar sujeta a la calidad y pertinencia de los proyectos presentados a las autoridades territoriales. Estos se financiarán siempre y cuando contribuyan a la implementación del PISCC y aporten de manera clara a la seguridad y convivencia ciudadana de la respectiva jurisdicción.

¿De dónde provienen los recursos del Fonset?

La Ley 1106 de 2006 establece que los recursos de los Fonset provienen de las siguientes fuentes:

- a. Contribución especial a contratos de obra pública. Los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.

¹⁹ Al ser el gobernador o el alcalde el ordenador del gasto, le corresponde la aprobación del Plan Operativo Anual de Inversión del Fonset, en cada vigencia, previa recomendación sobre el tema por parte del Comité de Orden Público.



- b. Contribución especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.
- c. Convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento.

A su vez, la Ley 1421 de 2010 estableció tres fuentes de recursos más que son:

- a. Aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas.
- b. Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.
- c. Imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

Fondos Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon)

Además de las fuentes específicas de recursos con las que cuenta cada entidad territorial, el nivel nacional puede cofinanciar algunas inversiones en este tema a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon).

El Fonsecon funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior. Tiene por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento institucional. Al igual que los Fonset, el Fonsecon se nutre de los recursos recaudados por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.

El Fonsecon financia y cofinancia iniciativas y proyectos presentados por las entidades territoriales en estos temas; que son evaluados técnicamente por un comité creado por el Ministerio del Interior para tal fin.

Los requisitos y procedimientos que tienen que cumplir las entidades territoriales para presentar los proyectos al Fonsecon, son publicados anualmente por el Ministerio del Interior en su página web. En la figura 12 se mencionan algunos de ellos:

Los proyectos deben estar formulados en la metodología del Departamento Nacional de Planeación: Metodología General Ajustada (MGA).

La cofinanciación de las entidades solicitantes debe ser en recursos económicos. Los aportes en bienes y servicios no serán tenidos en cuenta como cofinanciación.



Los proyectos relacionados con equipamientos policiales o puestas en funcionamiento de SIES deben contar con un aval emitido por el Comandante de Policía Departamental, en el que se señale que la institución cuenta con el personal requerido y está de acuerdo con el proyecto presentado y su ubicación.	La entidad territorial debe hacerse responsable de los descuentos por concepto de impuestos, tributos y contribuciones de orden nacional, departamental y municipal a que haya lugar.
Para la cofinanciación de los proyectos se tendrá en cuenta la categorización de la entidad territorial.	La entidad territorial que a la fecha de radicación del proyecto tenga contratos o convenios en ejecución con el Ministerio del Interior o haya cumplido previamente, no podrá acceder a los recursos del Fondo, salvo situación de fuerza mayor determinada por el Ministerio.

Figura 12. Requisitos para presentar proyectos a Fonsecaon

Inversiones financiadas por el sector privado

El sector privado es un gran aliado del Estado para la realización de inversiones de carácter público. En este sentido, las autoridades territoriales tienen la posibilidad de desarrollar acciones o programas específicos con entidades de carácter privado, de manera que puedan apalancar recursos para los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para lograr lo anterior, el sector privado puede hacer donaciones de recursos a los Fonset o comprometerse a ejecutar programas específicos que estén alineados al PISCC, a través de sus estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Aquellos recursos que sean directamente entregados a la entidad territorial por concepto de donación, deberán ser aprobados por el Comité Territorial de Orden Público una vez se establezca su origen lícito.

De igual forma, las autoridades territoriales pueden promover la participación del sector privado a través de sus estrategias de Responsabilidad Social Empresarial, de manera que estas contribuyan al logro de sus objetivos en materia de convivencia y seguridad ciudadana²⁰.

²⁰ Al respecto, sugerimos revisar el texto *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía de Acción*, publicado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Instituto Souza Paz y el Banco Mundial LAC. Disponible en comunidadyprevencion.org/wp/?p=845



Recursos de inversión de libre destinación

Además de las fuentes de recursos previamente mencionadas, las autoridades territoriales pueden invertir recursos propios de libre destinación para el cumplimiento de sus responsabilidades y competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

La destinación de estos recursos debe darse en el marco de programas y proyectos que hayan sido previamente considerados en la planeación estratégica de la entidad territorial, y que cumplan con los requisitos establecidos para la presentación de proyectos de inversión.

Teniendo en cuenta las fuentes de recursos disponibles para la financiación del PISCC, es importante que en este paso las autoridades territoriales verifiquen que:

Acción	Estado
1 En el departamento, distrito especial o municipio existe y está actualizado a la normativa vigente el Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset).	
2 La Secretaría de Hacienda o la Tesorería de la entidad territorial, o quien haga sus veces, está recaudando las contribuciones especiales en Fonset; como lo dispone la Ley.	
3 La Secretaría de Hacienda o la Tesorería de la entidad territorial, o quien haga sus veces, ha capacitado a los representantes legales y jefes administrativos de las entidades de derecho público del gobierno respectivo, sobre las disposiciones normativas que establecen las contribuciones especiales que nutren los Fonset; con el fin de que estas sean recaudadas evitando las evasiones o errores respecto al recaudo que compete a las entidades de derecho público.	
4 El Fonset está creado mediante ordenanza o acuerdo, según el caso.	
5 La ordenanza o acuerdo de creación del Fonset está actualizada de acuerdo con la normativa vigente (incluye las fuentes de recursos dispuestas por la Ley 1421 de 2010 y las disposiciones sobre el funcionamiento del Fonset contenidas en el Decreto 399 de 2011).	

Finalmente, en este paso es importante establecer cuáles fuentes son adecuadas para financiar qué programas y proyectos, análisis que debe hacerse teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos y sus posibles destinaciones de acuerdo con la Ley.



Establecer brechas entre los recursos requeridos y los recursos disponibles

La identificación de los recursos disponibles en cada una de las fuentes debe permitir avanzar hacia un ejercicio de comparación entre los recursos que el municipio o departamento tiene para ejecutar su plan estratégico y los que efectivamente requiere para ello. La diferencia entre uno y otro constituye una brecha frente a la cual la entidad territorial deberá evaluar si existen posibilidades de financiación alternativa (por ejemplo, cofinanciación de proyectos con otros niveles de gobierno o apalancamiento con iniciativas privadas) o si debe ajustar y redimensionar algunas líneas estratégicas de su PISCC.

Se recomienda:

1. Revisar cuáles de los proyectos ofrecidos por el Gobierno nacional pueden, por su objetivo, articularse con los programas formulados. Esto implica no solo revisar los que son ofrecidos al municipio o departamento, sino otros existentes que sean pertinentes para ver si se pueden implementar y gestionar.
2. Revisar si se puede cursar con el sector privado la financiación o ejecución de proyectos, con sus propios recursos.

Ajustar y redimensionar el PISCC

Si la brecha identificada no se puede reducir, la entidad territorial deberá ajustar y redimensionar su PISCC.

Este ajuste y redimensionamiento puede implicar diversos tipos de acciones, entre las que se encuentran revisar y ajustar el alcance de los programas y proyectos previstos, con el fin de reducir los costos totales del Plan sin dejar de atender las problemáticas priorizadas. Algunos elementos por revisar con el fin de ajustar son:

- La cobertura (geográfica, poblacional) de los programas, proyectos y actividades inicialmente contemplados.
- La duración de las intervenciones (programas y proyectos).
- El número de actividades contenidas en un proyecto.
- El alcance de las metas.



Incorporar la línea de seguridad y convivencia ciudadana en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de la entidad territorial

Teniendo en cuenta la relación existente entre los instrumentos de planeación estratégica (Plan de Desarrollo Territorial y PISCC), es necesario que los temas de seguridad y convivencia ciudadana se incluyan en las dos partes de los Planes de Desarrollo Territoriales (estratégica y de inversiones). Esto significa que a las estrategias o líneas de acción en seguridad y convivencia se les deben asignar recursos en el marco del Plan Cuatrienal (Modelo 1, páginas 58-59).

Atendiendo la lógica que tiene en Colombia la planeación financiera y presupuestal para cada vigencia, el ordenador del gasto de la entidad territorial debe avalar un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que sea consecuente con lo dispuesto en el Plan Cuatrienal de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Para el caso particular de la seguridad y convivencia ciudadana, los Planes Operativos Anuales de Inversión facilitan la ejecución de los recursos de los Fonset y los proyectos de inversión²¹.

Este Plan Operativo debe incorporar el componente de seguridad y convivencia, y las estrategias, líneas de acción, metas e indicadores consignados en el momento de formulación del PISCC y en el costeo ajustado.

Los POAI son los instrumentos a través de los cuales se anualizan las inversiones en convivencia y seguridad ciudadana. Deben contener los elementos que se visualizan en la siguiente figura.

²¹ Aunque los recursos que hacen parte de los fondos cuenta territoriales de convivencia y seguridad ciudadana, Fonset, tienen una destinación específica, es importante mencionar que no son la única fuente de financiación para proyectos relacionados con la convivencia pacífica y la seguridad de los habitantes de un territorio. Así las cosas, las autoridades pueden usar recursos propios de libre destinación y apalancar recursos mediante proyectos de inversión de cara a entidades o fondos del ámbito nacional y seccional. Las inversiones que se realizan con recursos de destinación específica en temas de educación y salud generan externalidades positivas en la resolución o atención de problemáticas de violencia, delincuencia, baja civilidad e inseguridad.

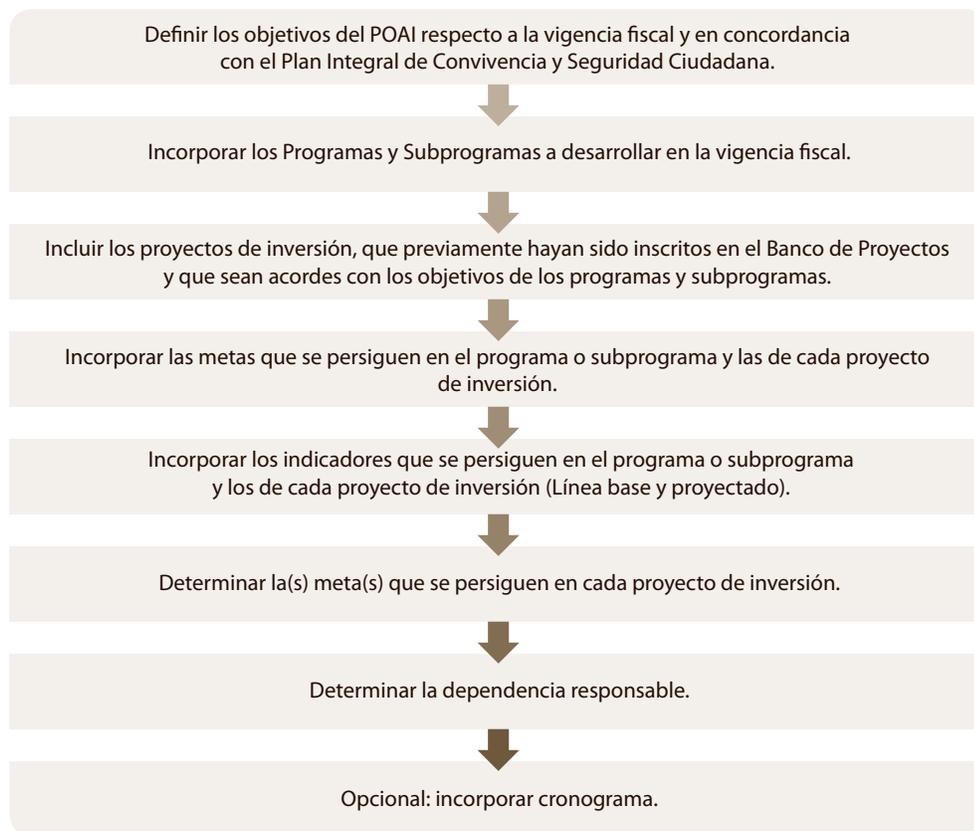


Figura 13. Elementos que debe tener un Plan Operativo Anual de Inversiones para la ejecución de recursos en seguridad y convivencia ciudadana

Como se advierte en la figura 13, los POAI están compuestos por proyectos de inversión; que son la unidad básica de la planeación en Colombia. En este sentido, deben incluir los proyectos de inversión que se van a ejecutar en cada vigencia, indicando a qué programa, objetivo, sector y meta le aportan (Modelo 2, páginas 60-61).

Al respecto, es importante mencionar que los proyectos de inversión que se incorporen en los POAI deben estar previamente inscritos en los Bancos de Proyectos; situación que garantiza que haya sido evaluada su viabilidad y pertinencia.



Los proyectos de inversión en materia de seguridad y convivencia ciudadana pueden ser presentados por las instituciones y dependencias de la entidad territorial que tienen competencias, atribuciones y funciones relacionadas con el tema. Deben contribuir a la realización de las estrategias y acciones contenidas en los PISCC.

De lo anterior se deduce que los proyectos de inversión que presentan las entidades del ámbito nacional que tienen jurisdicción en las entidades territoriales –Policía Nacional, Fuerzas Militares y Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI)–, deben contribuir de manera directa al cumplimiento de los objetivos del PISCC y estar alineados con sus objetivos específicos, líneas de acción, metas e indicadores.

Aspectos a tener en cuenta en el momento de elaboración del POAI:

	Acción	Estado
1	El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es consecuente con los lineamientos del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de la entidad territorial, y este, a su vez, está alineado con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC, expedida por el Gobierno nacional.	
2	El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) ha sido presentado por los miembros del Comité Territorial de Orden Público a la autoridad territorial.	
3	El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) proyectado para la ejecución del PISCC, contiene los proyectos que se presentarán al Fonsecon con el fin de recibir cofinanciación.	
4	El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) proyectado para la ejecución del PISCC, contiene los proyectos que se presentarán al Sistema Nacional de Regalías.	
5	El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) proyectado para la ejecución del PISCC, contiene los proyectos que se planea cofinanciar con el sector privado y con recursos propios del municipio.	
6	El ordenador del gasto o su delegado ha aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones proyectado por el Comité de Orden Público.	
7	Algún servidor público tiene a su cargo realizar seguimiento a la ejecución del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) del Fonset.	



Aprobación del POAI por el ordenador del gasto

La elaboración del POAI para cada vigencia, es responsabilidad de los miembros del Comité Territorial de Orden Público; que, basados en lo dispuesto en el PISCC, establecen qué proyectos de inversión deben ser incorporados en la planeación operativa para garantizar su ejecución. Corresponde al ordenador del gasto avalar la versión final del POAI, con el fin de iniciar su ejecución.

Para que las autoridades puedan realizar un seguimiento detallado a la ejecución del POAI, a este se le puede agregar una columna final relacionada con el cronograma de ejecución.



Código	Dimensión	Código	Programa	Código	Meta resultado para el cuatrienio	Código	Subprograma	Metas para el cuatrienio	Indicador				
									Nombre	Valor esperado en la vigencia			
										Valor primer año	Valor segundo año	Valor tercer año	Valor cuarto año
1	Seguridad												
2	Convivencia												
3	Educación												
4	Ambiental												
5	Social												

Modelo 1. Matriz del Plan Indicativo Cuatrienal de Inversiones

Convivencia	Seguridad	Dimensión	
		Programa	Subprograma
"Mejor cultura ciudadana"	"Fortalecimiento Institucional"		
Comportamientos seguros	Mejoramiento de la infraestructura de la fuerza pública		
Lograr un mejor comportamiento de los ciudadanos que redunde en una disminución de los hechos que atenten contra la vida y convivencia de los habitantes	Mayor presencia de la fuerza pública en el ámbito urbano y rural del municipio		
Aumentar en un 60% los ciudadanos conocedores de las normas, que además las cumplen	Construir el Comando de Estación de la Policía Nacional, una Subestación en el Corregimiento Yaguas y un Batallón de Alta Montaña		
Número de ciudadanos conocedores de las normas que las cumplen	Número de equipamientos de la fuerza pública construidos y en funcionamiento	Indicador	
1 de cada 100 ciudadanos	1	Nombre	
60 de cada 100 ciudadanos	3	Línea base	
		Valor esperado en la vigencia	
Construcción participativa del Manual de Convivencia del Municipio	Construcción de la Estación de Policía del Municipio	Proyecto de Inversión	
25 por cada 100 ciudadanos	1 Estación de Policía	Metas	

Modelo 2. Matriz del Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI





	Indicador			Fuentes y recursos para la financiación del primer año					Total de apropiación	Dependencia responsable
	Nombre	Línea base	Valor esperado en la vigencia	ICLD	Fonset	Cofinanciación Fonsecon	Fondo de Seguridad	Cooperación Internacional		
	Número de equipamientos de la fuerza pública construidos y en funcionamiento	0	1	\$ 150	\$ 40					
Número de ciudadanos conocedores de las normas que las cumplen	1 de cada 100 ciudadanos	25 de cada 100 ciudadanos conocedores del Manual de Convivencia del Municipio		\$ 20				\$ 20	\$ 40	Secretaría de Gobierno – Oficina de Participación Ciudadana



MOMENTO V Implementación y seguimiento del PISCC

La implementación y seguimiento es el momento más importante y complejo de todo el proceso, pues consiste en la ejecución de las acciones que conllevarán a mejorar la situación de convivencia y seguridad ciudadana en el territorio.

El objetivo principal de este momento es ejecutar los programas y proyectos priorizados dentro del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y hacerle seguimiento a su implementación teniendo en cuenta las metas y los indicadores definidos y los cronogramas planteados.

El proceso de implementación y seguimiento se compone de una serie de acciones orientadas a lograr la materialización de las intenciones y propuestas definidas en el momento de formulación, a ejecutar los recursos identificados en el POAI de manera eficiente, pertinente y oportuna, y, en últimas, a incidir sobre las problemáticas que más afectan al departamento o municipio en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

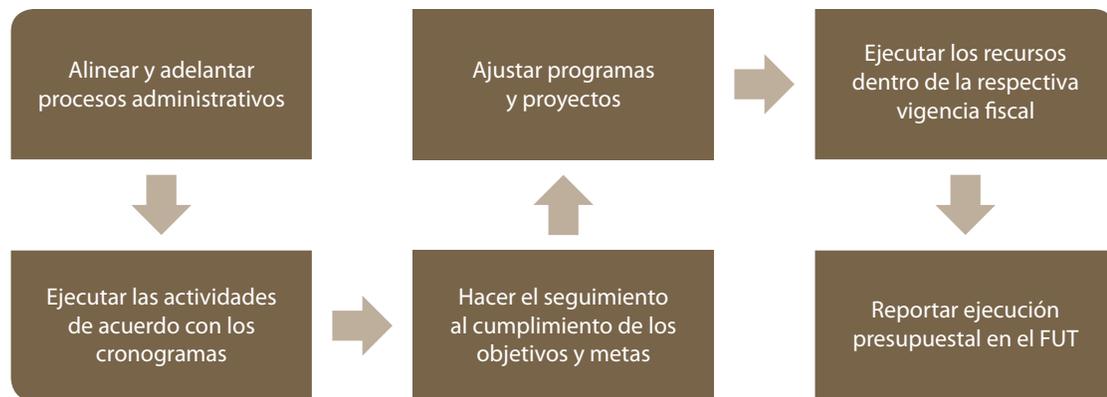


Figura 14. Pasos para la implementación y seguimiento de los PISCC

Alinear y adelantar procesos administrativos

Los procesos administrativos son un aspecto fundamental para la adecuada ejecución del Plan Integral. Teniendo en cuenta que cada entidad tiene unos procedimientos para disponer de sus



recursos, es fundamental contar con el compromiso y disposición de sus miembros para anticiparse y realizar los trámites de manera oportuna, de tal forma que se logren obtener los insumos necesarios, en el tiempo programado. Alinear y adelantar los procesos administrativos significa realizar los procedimientos necesarios para contar con los recursos humanos, de gestión, dotación y capacidad instalada necesarios para llevar a buen término las actividades de cada uno de los proyectos del PISCC.

Ejecutar las actividades de acuerdo con los cronogramas

Cada entidad o actor vinculado debe ejecutar las acciones con las cuales se compromete en el PISCC. Esta ejecución de acciones debe estar enmarcada dentro de los tiempos establecidos en los cronogramas. Cualquier logro o dificultad debe ser informada a la autoridad territorial, o a su delegado.

En este paso es importante tener en cuenta que la ejecución será exitosa en la medida en que participen de manera activa y comprometida todos los actores institucionales y de la Sociedad Civil claves para el logro de los objetivos propuestos.

En este sentido, la implementación y seguimiento requiere una permanente función de coordinación por parte de las autoridades territoriales, a través de equipos o personas encargadas de las siguientes actividades:

- Velar por el cumplimiento de todas las acciones establecidas dentro del PISCC.
- Hacer seguimiento a los indicadores y metas del PISCC.
- Convocar regularmente al Consejo de Seguridad para hacer seguimiento a la ejecución del PISCC.
- Informar a las autoridades territoriales sobre los avances o dificultades que se presenten durante la implementación del PISCC.
- Proponer al alcalde o gobernador estrategias que faciliten la exitosa implementación del PISCC.

Las demás entidades y organizaciones que participen dentro de la implementación del plan cumplirán un rol de ejecutoras y serán denominadas ‘entidades o actores vinculados’. Estas entidades, organizaciones o actores vinculados al Plan deben:

- Cumplir con los compromisos adquiridos en el PISCC.
- Retroalimentar a las instituciones, organizaciones o grupos que representan, sobre los avances o dificultades que se tengan en la implementación del Plan.



- Asistir a todas las actividades que convoque el alcalde o gobernador relacionadas con el seguimiento del PISCC.
- Alertar a la autoridad territorial sobre cualquier riesgo u obstáculo que se presente en dicho proceso.

La participación de todos los actores es fundamental para lograr el propósito del PISCC. Sin embargo, para esto se requiere que los involucrados tengan la capacidad de trabajar en equipo, orientados a resultados, de tal manera que el proceso de implementación sea verdaderamente efectivo.

Actualmente existen dos instancias que sirven de escenarios de coordinación de la materia y que deben ser puestos en función de la adecuada implementación del PISCC. Estas instancias son el Comité de Orden Público y el Consejo de Seguridad, las cuales se encuentran reglamentadas en el Decreto 2615 de 1991 y en el Decreto 399 de 2011, respectivamente.

Hacer el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas

La ejecución de los proyectos y actividades contemplados en el PISCC debe estar constantemente acompañada de un proceso de seguimiento, que permita ir viendo sobre la marcha el avance en términos de metas e identificar oportunamente los posibles obstáculos y aciertos de las medidas formuladas, para enfrentar las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana de la jurisdicción.

El seguimiento de los indicadores debe ser periódico, teniendo como mínimo una revisión mensual y una verificación trimestral. Es oportuno señalar que los resultados de este ejercicio de seguimiento deben ser socializados por la autoridad territorial o su delegado, a los vinculados al Plan, en un período no mayor a seis meses.

Las instancias para el seguimiento del PISCC son el Consejo de Seguridad y el Comité Territorial de Orden Público, además de las audiencias públicas de rendición de cuentas. También se recomienda la presentación de informes anuales de seguimiento al Concejo Municipal y a la Asamblea Departamental.

Otros instrumentos para llevar a cabo este seguimiento son las actas de seguimiento al PISCC, el reporte de los indicadores y la realización de recomendaciones que permitan ajustar las estrategias para la siguiente vigencia. En este sentido, es claro el papel del seguimiento como insumo para reorientar o fortalecer acciones, e incluso para mantener aquellas que estén impactando de manera positiva las problemáticas del departamento o municipio.



Ajustar programas y proyectos

Durante el ejercicio de implementación y seguimiento, los vinculados y responsables del proceso podrán ajustar elementos de los proyectos (o programas), los presupuestos y los cronogramas que componen el Plan. Estos ajustes, que se hacen evidentes a través de las actividades de seguimiento, son claves para corregir posibles fallas o incluso para anticiparse a que se presenten, y pueden darse por variables de tiempo o por causas externas que afecten los temas de seguridad y convivencia ciudadana de la jurisdicción. Además, pueden evidenciar la necesidad de darle mayor prioridad o celeridad a ciertas acciones o líneas de acción, por encima de otras, o de que deban hacerse ajustes presupuestales. Incluso pueden generar la reorientación de algunas iniciativas.

Los ajustes deben ser informados y aprobados por el responsable del Plan. En caso de que afecten el proceso de ejecución de otros actores vinculados, también tienen que ser socializados con ellos.

Ejecutar los recursos dentro de la respectiva vigencia fiscal

Como la mayoría de las acciones y recursos del PISCC son ejecutados por entidades públicas, es fundamental tener presente la vigencia anual y habilitar los mecanismos presupuestales que hagan viable la ejecución del Plan.

La ejecución del Plan debe responder al cronograma definido durante la formulación, y darle prioridad a las zonas focalizadas en la ejecución anual del presupuesto. En este momento es importante que las entidades locales o los beneficiarios, a quienes va dirigida cada actividad, estén familiarizados con los tiempos y vigencias anuales, con el fin de que se logren ejecutar las actividades en los tiempos establecidos.

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es la herramienta que da la línea para el uso y ejecución de los recursos dentro de la vigencia anual y debe ser un referente permanente dentro del proceso de implementación.

Reportar ejecución presupuestal en el FUT

Todas las entidades territoriales deben reportar la ejecución presupuestal de sus recursos a través del Formato Único Territorial (FUT), que contiene un aparte de justicia y seguridad en el cual deben incluirse los recursos destinados a estos temas.



Este reporte debe realizarse trimestralmente ante la Contaduría General de la Nación, y enviarse copia electrónica al Ministerio del Interior, para su respectivo seguimiento.

De acuerdo con la función de seguimiento asignada al Ministerio del Interior en el Decreto 399 de 2011, los reportes presentados por las entidades territoriales en el FUT deben determinar los rubros específicos y los rubros generales, de la siguiente manera:

Rubros específicos

1. Dotación y material de guerra.
2. Reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones.
3. Compra de equipo de comunicación.
4. Montaje y operación de redes de inteligencia.
5. Recompensas a personas que colaboren con la justicia, y seguridad de las mismas.
6. Servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados mientras se inicia la siguiente vigencia.

Rubros generales

1. Destinados a la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.
2. Destinados a la implementación del plan integral de seguridad.



MOMENTO VI Evaluación

Al final de los cuatro años del período de gobierno, las autoridades territoriales deberán hacer un balance de en qué medida las acciones concebidas y adelantadas a través de sus PISCC contribuyeron al mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia ciudadana de su respectivo municipio o departamento. Esta fase de evaluación se complementa con la labor permanente de seguimiento que se realiza a lo largo de la ejecución del PISCC y permite poner en perspectiva los resultados.

Este momento es importante para consolidar el ciclo de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y para afianzar los aprendizajes y logros alcanzados a través del trabajo interinstitucional.

Llevar a cabo este momento permitirá identificar si se lograron cumplir total o parcialmente las metas propuestas, si se requiere darle continuidad a determinadas actividades, o si la implementación no fue efectiva para atender a las necesidades identificadas en el diagnóstico. La evaluación permitirá además retroalimentar futuros procesos de formulación y dejar lecciones aprendidas a quienes continuarán con la tarea en el próximo período.

El momento de evaluación consta de los siguientes pasos:

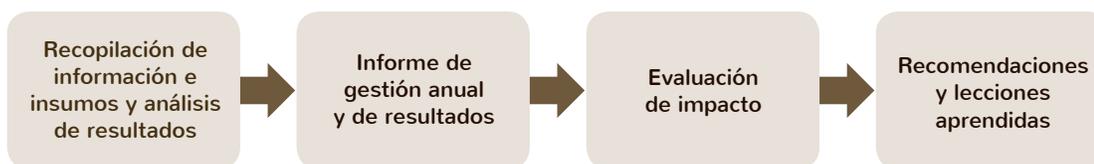


Figura 15. Pasos para la Evaluación

Esta fase tiene como propósito determinar el cumplimiento de los objetivos y líneas de acción del PISCC, así como su nivel de impacto en el comportamiento de los indicadores y en las problemáticas inicialmente identificadas en el diagnóstico.

En este, como en los demás momentos, resulta fundamental la participación de los actores que han estado involucrados en el proceso, bien sea como formuladores, ejecutores o beneficiarios. En la evaluación, los actores podrán identificar las lecciones aprendidas y construir insumos de política pública para futuras administraciones.



Vale nuevamente recordar que el responsable de llevar a cabo la evaluación y realizar los procesos de rendición de cuentas es la autoridad territorial.

Las entidades, organizaciones y representantes de la comunidad que hayan estado vinculados al PISCC deben proveer toda la información necesaria para el cálculo de los indicadores y para establecer el avance o retroceso del municipio o departamento frente a las metas planteadas.

Recopilar información e insumos y analizar resultados

Este primer paso consiste en realizar un análisis comparativo entre la línea base de los indicadores formulados y la situación alcanzada, con el fin de observar si durante el período de implementación del PISCC hubo cambios en el comportamiento de dichos indicadores.

Para realizar estos análisis, se sugiere utilizar dos metodologías que pueden resultar complementarias:

Análisis estadístico	Se refiere a una comparación cuantitativa de la información estadística relacionada con los delitos y contravenciones durante el período de tiempo establecido en el PISCC.
Diálogo participativo	Se refiere a una metodología cualitativa y participativa para describir la evolución de los fenómenos relacionados con seguridad y convivencia ciudadana. En este punto es relevante que se establezca un diálogo con los beneficiarios directos de las actividades ejecutadas. Se pueden realizar encuestas, como también escenarios de veeduría ciudadana.

Figura 16. Metodologías de análisis



Presentar un informe anual de gestión y resultados

Cada año, el responsable del PISCC debe elaborar y socializar con los actores vinculados un informe en el que se haga un balance de la gestión realizada. Así mismo, anualmente el responsable del Plan y los vinculados deben presentar públicamente los resultados obtenidos en este y promover la participación activa de la ciudadanía como ‘veedora’ de las decisiones y resultados de las autoridades territoriales²².

Los dos componentes son de gran importancia, pues no solo se trata de poner en evidencia lo que se hace sino los resultados que se obtienen de ello.

Hacer una evaluación de impacto de proyectos específicos

Dentro de algunos planes, existen proyectos de alto impacto a los que por su aporte estratégico es recomendable incluirles procesos de evaluación específicos, a través de los cuales se logren sistematizar y analizar con mayor profundidad ciertos esfuerzos.

Hacer un balance de lecciones aprendidas

Las evaluaciones tienen la función principal de generar aprendizajes. Por tanto, todas las recomendaciones recopiladas en los diferentes ejercicios deben ser incluidas dentro del Plan Operativo del siguiente año, con el fin de mejorar cada vez el diseño e implementación del PISCC. Las lecciones aprendidas de la implementación son pertinentes y se convierten en herramientas indispensables para el diseño de actividades a futuro.

El producto de esta fase es un informe comparativo entre la línea base y los resultados finales, las lecciones aprendidas de todo el proceso, y las recomendaciones para la siguiente administración.

²² Ver *Guía Lineamientos para la Rendición Cuentas a la Ciudadanía por las Administraciones Territoriales*, en portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/5_Guia%20Rendicion%20cuentas%20web.pdf

