



PROGRAMA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS

Serie DOCUMENTOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS

Documento No.2

INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO Y LA GESTIÓN LOCAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO

Bogotá D.C, Enero 2005



INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO

POLICIA NACIONAL, Enero 2005

Mayor General
JORGE DANIEL CASTRO CASTRO
Director General

Mayor General
ALONSO ARANGO SALAZAR
Subdirector General

Brigadier General
ALBERTO RUIZ GARCÍA
Director Operativo

Brigadier General
JAIME AUGUSTO VERA GARAVITO
Inspector General

Coronel
LUIS JACINTO MEZA
Jefe Oficina de Gestión Institucional

Textos: **HUGO ACERO VELÁSQUEZ**
Coordinador Programa Departamentos y Municipios Seguros.
CLAUDIA PATRICIA GÓMEZ ROJAS
Profesional Programa Departamentos y Municipios Seguros.
WEB: www.policia.gov.co
e-mail: gestionterritorial@policia.gov.co
Teléfonos: 3159005 - 3159490 Bogotá

La participación del Doctor Hugo Acero y la Doctora Claudia Patricia Gómez en la elaboración de este material se presentó en el marco del contrato Nro. 01-7-10018 suscrito entre la Policía Nacional y la Fundación Ortega y Gasset de la cual los dos profesionales eran miembros.

Agradecimiento a Miguel Ceballos, Gerard Martin, Rocío Mariño, Adriana Colmenares y Sonia Cardona del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown por su revisión y comentarios a este documento.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID a través del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown. Las opiniones expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La información contenida en este documento, puede ser reproducida parcial o totalmente, citando la fuente.

**INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO
Y LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO**

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONSEJOS DE SEGURIDAD.....	7
2.1. Quiénes forman parte de los Consejos de Seguridad	7
2.2. Funciones de los Consejos de Seguridad.....	9
2.3. Periodicidad y manejo de los Consejos Seguridad	10
2.4. Beneficios para la gestión de la seguridad	12
3. COMITÉS DE ORDEN PÚBLICO.....	16
3.1. Quiénes forman parte de los Comités de Orden Público?	16
3.2. Funciones de los Comité de Orden Público:	16
3.3. Cómo funcionan los Comités de Orden Público. Beneficios para la gestión de la seguridad	16
4. FONDOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD.....	18
MARCO LEGAL.....	18
4.1 ¿Qué son los Fondos Cuenta de las entidades territoriales?.....	18
4.2 Dé dónde provienen los recursos de los Fondos Cuenta de las entidades territoriales?	18
5.1 Consideraciones iniciales	20
5.3. Objetivo.....	20
5.4. Estrategia.....	21
5.5. Diagnóstico de la situación de seguridad, convivencia y orden público	21
5.6 Posibles políticas a tener en cuenta para un Plan de Seguridad y Convivencia.....	22
<u>5.6.1 Fortalecimiento institucional para el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana.....</u>	<u>22</u>
<u>5.6.2 Fortalecer la acción de las autoridades de seguridad y de justicia punitiva que prestan sus servicios en el Departamento y/o Municipio.</u>	<u>22</u>

<u>5.6.3 Acercar la justicia restaurativa a los ciudadanos.....</u>	<u>23</u>
<u>5.6.4 Reducir los factores de riesgo.....</u>	<u>23</u>
<u>5.6.5 Atención a grupos vulnerables y minorías.....</u>	<u>24</u>
<u>5.4.6 Recuperación y mejoramiento de entornos urbanos que facilitan los actos delictivos.....</u>	<u>25</u>
<u>5.4.7 Metas</u>	<u>25</u>

1. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que la inseguridad está en el centro de las preocupaciones de los colombianos, especialmente por el negativo impacto que este fenómeno tiene sobre la calidad de vida de los ciudadanos, se diseñó en el marco de la política de “Seguridad Democrática”, el **Programa Departamentos y Municipios Seguros –DMS-** con cobertura nacional para apoyar a las autoridades departamentales, municipales y de policía en el manejo de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana.

En el marco de este programa la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y de Justicia han venido liderando la coordinación de las distintas acciones de las instituciones del orden local y nacional con el ánimo de enfrentar de manera integral y preventiva los factores que afectan la convivencia y seguridad ciudadana.

El Programa se apoya en una visión de seguridad ciudadana, definida como *la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y el disfrute de la vida en sociedad.*

El Programa se inició de manera oficial en el mes de marzo del 2004 con la asesoría técnica de expertos de la Universidad de Georgetown, la Fundación Ortega y Gasset y financiado con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional– USAID –, y el liderazgo de los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional.

El Programa “*Departamentos y Municipios Seguros*”, es liderado por la Dirección General de la Policía Nacional y la Oficina de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia. La coordinación del programa esta a cargo de la Oficina de Gestión Institucional de la Policía. Esta última instancia a través de los Comandantes de Departamento y Municipios, ha apoyado y asesorado a los Gobernadores y Alcaldes en el diseño, implementación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos para el mantenimiento de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. Desde su lanzamiento en Marzo 2004, el Programa DMS se ha venido implementando en coordinación directa con las 32 gobernaciones y Comandos Departamentales de Policía, con los 1.098 alcaldes y Comandos Municipales y las unidades Metropolitanas, así como a través de las ocho regiones operativas de la Policía Nacional¹.

Las actividades del programa DMS para el periodo 2004-2007 están divididas en tres fases: **Fase 1. Sensibilización y capacitación** (Marzo-Diciembre 2004) de las autoridades territoriales y del personal de la Policía en el manejo y gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana y en la elaboración de los respectivos planes. **Fase 2. Acompañamiento a las autoridades departamentales y municipales** (Enero-Agosto 2005) para la formulación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana. Esta fase busca institucionalizar el manejo de estos temas en cabeza de todos los gobernadores y alcaldes del país, en coordinación con los organismos de seguridad y justicia, con una amplia participación de las comunidades. **Fase 3. Consolidación (2006)**, se ejecutará, evaluando los resultados de las anteriores fases.

¹ Creadas el 16 de Diciembre 2004 a través la Res. 03257 del 16-DIC/2004PONAL Lo anterior con el fin de cumplir con lo dispuesto en el Decreto 1512 del 11 de agosto de 2000.

Este documento expone una serie de instrumentos que les permitirán a los Gobernadores y Alcaldes, en coordinación con las autoridades de seguridad y justicia, manejar de manera adecuada la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. Estos instrumentos son: los Consejos Departamentales y Municipales de Seguridad, los Comités de Orden Público, los Fondos de Seguridad y los planes de convivencia y seguridad ciudadana.

2. CONSEJOS DE SEGURIDAD

Marco legal y funciones

Teniendo en cuenta la responsabilidad legal y constitucional que tienen los Gobernadores y Alcaldes en los temas de seguridad y orden público los Consejos Departamentales, Municipales, Regionales y/o Metropolitanos de Seguridad se constituyen en un instrumento importante para la gestión y manejo interinstitucional de la seguridad ciudadana en los departamentos y municipios de Colombia.

Los Consejos de Seguridad se fundamentan en el Decreto 2615 de 1991, por medio del cual se organizaron los Consejos Departamentales de Seguridad, el Consejo de Seguridad del Distrito Capital, se crearon los Consejos Regionales y Metropolitanos de Seguridad, se facultó a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público. Estos últimos se fortalecieron mediante el decreto 2170 de 2004 por medio del cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FOSECON y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales.

2.1. Quiénes forman parte de los Consejos de Seguridad

A los Consejos **Departamentales** de Seguridad deben asistir y no pueden delegar:

- El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá
- El Comandante de la guarnición militar
- El Comandante del Departamento de Policía ó Metropolitana
- El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad DAS
- El Procurador Departamental o Provincial
- El Director Seccional de Orden Público o su delegado
- El Secretario de Gobierno Departamental, quién hará las veces de Secretario del Consejo

En el caso de los Consejos **Municipales** de Seguridad los Gobernadores son quienes deben autorizar la conformación y funcionamiento de los mismos a los cuales deben asistir y no pueden delegar:

- El Alcalde, quien lo presidirá
- El Comandante de la guarnición militar
- El Comandante del Distrito o Estación de Policía
- El Subdirector Seccional o Jefe del Puesto Operativo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS

- 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.

Teniendo en cuenta la organización territorial de Colombia el Decreto prevé la existencia en el **Distrito Capital de Bogotá** del Consejo Distrital de Seguridad. A este consejo deben asistir y no pueden delegar:

- El Alcalde del Distrito Capital de Bogotá, quien lo presidirá
- El Comandante de la guarnición militar
- El Comandante del Departamento de Policía ó Metropolitana
- El Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS
- El delegado del Procurador General de la Nación
- El Director Seccional de Orden Público
- El Secretario de Gobierno del Distrito Capital, quien hará las veces de secretario del Consejo.

Aunque, no se encuentra contemplado dentro del Decreto 2615 de 1991, el Distrito Capital ha venido realizando Consejos ampliados de seguridad en los cuales además de los asistentes que por lo ordenado participan asisten los veinte alcaldes locales del Distrito junto con los comandantes de policía de cada localidad y los tres comandos de departamento.

Así mismo, el Decreto 2615 de 1991 consagró la existencia de los Consejos **Regionales** de Seguridad, los cuales operan en las regiones integradas por municipios que corresponden a diferentes departamentos. Estos Consejos estarán integrados por los siguientes miembros:

- El Ministro de Gobierno o un delegado del Consejo Nacional de Seguridad, quien lo presidirá;
- Los Gobernadores
- El Comandante de División
- Los Comandantes de los Departamentos de Policía y de la Metropolitana
- Los Directores Seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS
- Los Procuradores Departamentales
- Los Directores Seccionales de Orden Público.
- En ellos actuará como Secretario del Consejo, quien ejerza las funciones de Secretario del Consejo Nacional de Seguridad.

Finalmente, teniendo en cuenta que la organización de la Policía Nacional de Colombia contempla la existencia de tres Unidades Metropolitanas en las ciudades de Bogotá, Medellín,

y Cali el Decreto prevé la existencia de **Consejos Metropolitanos de Seguridad** que estarán conformados por:

- El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá
- Los Alcaldes Municipales del Área Metropolitana
- El Comandante de la guarnición militar
- El Comandante de la Policía Metropolitana
- El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS
- El Procurador Departamental
- El Director Seccional de Orden Público
- El Secretario de Gobierno del Departamento, quien estará a cargo de la Secretaría del Consejo.

El Decreto 2615 de 1991 establece que para incrementar la efectividad de los Consejos y para lograr análisis e intervenciones integrales se puede invitar a algunas instituciones o personas, tal es el caso del Director Seccional del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las Secretarías de Tránsito y Transporte, Salud y Educación y los representantes de la sociedad civil.

Es importante resaltar que las autoridades departamentales y/o municipales pueden programar sesiones del Consejo de Seguridad con la participación de dirigentes cívicos, gremiales, representantes de las organizaciones comunitarias, de partidos y movimientos políticos e igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de convivencia y seguridad y establecer compromisos para la solución de los mismos de manera conjunta. Así mismo, en estos encuentros se pueden establecer las veedurías ciudadanas para el adecuado y cabal cumplimiento de los planes de acción acordados.

2.2. Funciones de los Consejos de Seguridad

Son funciones de los Consejos Departamentales, Municipales, Distritales, Metropolitanos y/o Regionales de Seguridad de acuerdo con el Decreto 2615 de 1991:

- Elaborar planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.
- Establecer y mantener estrecha coordinación entre las administraciones departamentales y municipales con la policía, las fuerzas militares, el DAS, la Fiscalía y demás instancias responsables de la convivencia, la seguridad y del mantenimiento del orden público.
- Promover la participación ciudadana con los instrumentos, organismos e instituciones que el Gobierno ha creado para tal fin.

- Supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar sus resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios.
- Asesorar a la primera autoridad departamental y municipal, en las situaciones específicas de seguridad y de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del fenómeno.
- Formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.
- Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local, en todo lo que tenga relación el orden público y la seguridad ciudadana.
- Constituir grupos de trabajo para el análisis de los problemas relacionados directa o indirectamente con la seguridad y el orden público interno de su jurisdicción.
- Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.
- Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público

2.3. Periodicidad y manejo de los Consejos Seguridad

Con el fin de dar un adecuado manejo a los Consejos de Seguridad Departamentales, Distritales, Municipales, Metropolitanos y/o Regionales y permitir el cumplimiento cabal de sus funciones se deben:

- Realizar de manera regular en todos los Departamentos y/o Municipios de Colombia, mensualmente y durante el transcurso de la segunda semana de cada mes con el fin de hacer seguimiento permanente a las condiciones de seguridad y de orden público de las respectivas jurisdicciones. Cuando las circunstancias de seguridad u orden público lo ameriten, el Consejo de Seguridad se debe reunir de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de los miembros.
- Según sea la competencia, el Gobernador y/o el Alcalde deben citar los Consejos de Seguridad de manera previa, dando a conocer a los participantes la agenda de temas a tratar. La citación debe ser por escrito con el fin de avisar de manera oportuna a los miembros del Consejo, teniendo en cuenta que su participación tiene un carácter indelegable. Para esta labor el Gobernador y/o el Alcalde se pueden apoyar en el Secretario de Gobierno respectivo, en quien pueden delegar el manejo de este tema por ser el Secretario Técnico de los Consejos.

- En la agenda del día de los Consejos de Seguridad, además de los temas que se consideren importantes a tratar, debe existir un punto donde se presentan las cifras objetivas de los niveles de delincuencia y violencia de la zona, con el fin de generar estrategias o acciones adecuadas a las problemáticas. En todos los Consejos de Seguridad debe hacerse como mínimo un seguimiento a la información sobre muertes violentas y a otros delitos de impacto social².
- El Gobernador y/o Alcalde, según sea el caso, o cualquiera de los asistentes, deben presentar el comportamiento de los delitos de mayor impacto social acumulado hasta la fecha, teniendo en cuenta el proceso de consolidación y validación de la misma con las fuentes. A continuación se propone una forma corta y precisa de presentar la información mediante la cual se puede realizar un seguimiento sistemático permanente.

Modelo N ° 1
“Forma de presentar la información”

Muertes violentas

Manera de muerte	2004	2003	% de variación
Homicidios	a	b	$= ((b-a) * 100) / a$
Muertes en accidentes de tránsito			
Suicidios			
Muertes accidentales			
Muertes violentas por determinar			

Fuente:

Otros delitos de mayor impacto

Delitos	2004	2003	% de variación
Lesiones personales	a	b	$= ((b-a) * 100) / a$
Hurto a personas			
Hurto de vehículos			
Hurto de motos			
Hurto de residencias			
Hurto de establecimientos comerciales			
Actos terroristas			
Secuestro			

Fuente:

- Es importante que se le dé un espacio formal a los asistentes de las diferentes entidades que hacen parte del Consejo de Seguridad para que presenten la información que tengan respecto al tema tratado.

² De acuerdo con las problemáticas del Departamento, Municipio, Distrito, Área Metropolitana y/o Región y la información que exista al respecto los Consejos de Seguridad en pleno deben determinar cuales son los delitos de mayor impacto social con el fin de realizar un seguimiento específico a su comportamiento.

- Del análisis de la información se deben proponer estrategias para controlar los problemas tratados o los delitos con mayores porcentajes de incremento, con tareas específicas para los participantes, las cuales se deben evaluar en el siguiente Consejo de Seguridad.
- Todos los Consejos de Seguridad se deben realizar en las instalaciones de las Gobernaciones y/o Alcaldías en la medida en que éstas cuenten con un espacio adecuado para tal fin, de lo contrario deben realizarse en las instalaciones de la Policía.
- De todos los Consejos de Seguridad debe quedar un acta de los temas tratados y de las decisiones que se toman. Esta acta debe ser realizada por el Secretario de Gobierno, que es el secretario técnico del mismo. Por el contenido de las mismas se consideran documentos de carácter reservado.
- El tiempo sugerido en el cual debe realizarse un Consejo de Seguridad es de 2 horas. En el caso de los Consejos extraordinarios depende de las necesidades y del problema que se esté tratando.

2.4. Beneficios para la gestión de la seguridad

Como instrumento para el manejo de la seguridad ciudadana los Consejos de Seguridad se constituyen en la instancia privilegiada de intercambio de información y de análisis sobre la conflictividad, la violencia y la delincuencia.

La información (cuantitativa y cualitativa) y la experiencia y conocimiento de los técnicos y políticos de las diversas entidades que hacen parte del Consejo de Seguridad son el insumo básico para priorizar las intervenciones de mediano y largo plazo, de acuerdo con las características de los problemas que se quieran resolver.

Las reuniones regulares, el análisis de la información y la discusión interinstitucional e intersectorial de los problemas, permite consolidar el trabajo interinstitucional y mejorar los dispositivos de vigilancia y las intervenciones que se realizan en lo relacionado con la seguridad y la convivencia ciudadana en la jurisdicción, lo que asegura la preservación de la tranquilidad y la generación de condiciones de convivencia armónica entre los ciudadanos. En este sentido, los Consejos de Seguridad se constituyen, principalmente, en instancias de prevención y no de reacción.

Así mismo, como espacios de encuentro para la discusión y la toma de decisiones, los Consejos de Seguridad promueven y consolidan relaciones de confianza, trabajo en equipo y delimitación de las funciones de cada una de las entidades, condiciones éstas que son fundamentales para obtener buenos resultados a la hora de enfrentar los problemas que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. De igual manera, permiten optimizar la utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuentan para ser frente a estas problemáticas.

Para la utilización eficiente de los Consejos de Seguridad se requiere de al menos, tres elementos:

a- El liderazgo y compromiso del Gobernador y/o el Alcalde según la jurisdicción del Consejo

Convocar los Consejos de Seguridad implica que las autoridades conozcan sus competencias y responsabilidades Constitucionales y legales en materia de convivencia y seguridad ciudadana y orden público, como se planteó en el documento "*Responsabilidades de Gobernadores y Alcaldes en el manejo de la Convivencia y la Seguridad ciudadana*" de esta misma serie.

Así mismo, los Gobernadores y/o Alcaldes deben ejercer su liderazgo político para convocar los esfuerzos interinstitucionales que se requieran, a través de los Consejos de Seguridad, para el logro de la seguridad y la convivencia en sus jurisdicciones.

b- Analizar información para tomar medidas de mediano y largo plazo (función preventiva)

Los Consejos de Seguridad deben contar con información actualizada. Las decisiones de política pública deben responder a la lógica de la prontitud en la respuesta. Si, por ejemplo, están ocurriendo homicidios de personas que se dedican al trabajo sexual, estos deben ser detectados prontamente para evitar que ello siga ocurriendo. Igual sucede con otras franjas de la población, como los jóvenes o si están sucediendo muertes en accidentes de tránsito reiterativamente en ciertos sectores de la ciudad, hay que tomar medidas lo más pronto posible.

Después de dos o seis meses o un año, de ocurridos los hechos de violencia y delincuencia, cualquier decisión puede quedar desfasada y fuera de lugar y posiblemente, se han perdido vidas, bienes y la tranquilidad de los ciudadanos.

Por otra parte, la información debe ser de utilidad para la toma de decisiones. Las autoridades son quienes deben decidir a cuáles delitos hacer seguimiento y análisis permanente, estos por lo regular son: muertes violentas (homicidios, muertes en tránsito, suicidios, por otras lesiones de causa externa), lesiones personales, hurtos, secuestros, extorsiones, piratería terrestre, violencia intrafamiliar, delitos sexuales y maltrato infantil, terrorismo, etc.

Si las autoridades identifican los delitos sobre los cuales van a hacer seguimiento, sobre estos se deben definir un conjunto de metas y unos indicadores que permitan establecer el nivel de cumplimiento de las mismas.

c- Los Consejos de Seguridad deben realizarse de manera regular y ordinaria

El Gobernador y/o el Alcalde, según sea el caso, debe convocar los Consejos de Seguridad mensualmente, lo cual garantiza que: primero los problemas de seguridad y orden público sean tratados de manera preventiva y no reactiva y segundo, que los procesos interinstitucionales sean sistemáticos y se afiancen las relaciones de confianza entre las

autoridades encargadas de garantizar la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público en el Departamento y/o Municipio.

Para convocar el Consejo de Seguridad, a manera de ejemplo, los Gobernadores y/o Alcaldes pueden utilizar el siguiente formato:

Modelo N ° 2
“Carta para convocar Consejos de Seguridad”

NOMBRE

Cargo

Entidad

Ciudad

Ref. Consejo de Seguridad

De acuerdo con las disposiciones del Decreto 2615 de 1991, me permito invitarlo (a) al Consejo de Departamental, Municipal, Distrital, Metropolitano o Regional (según sea el caso) de Seguridad que se llevará acabo el día ____ de ____ del presente año a partir de las ____ en las instalaciones de la Gobernación y/o Alcaldía.

De acuerdo con lo reglamentado por el Decreto en mención me permito informarle que al mismo van asistir: (SEGÚN SEA EL CASO ESPECÍFICAR QUIENES ASISTEN)..... Así mismo, participarán del mismo en calidad de invitados_____.

La agenda a desarrollar será la siguiente:

1. Balance de la situación de violencia y delincuencia en la jurisdicción o problema importante a tratar. Presentación del Alcalde, Gobernador o del responsable de la institución que tenga la información
 - Presentación Comandante de Policía del Departamento, Metropolitana y/o Municipio
 - Presentación Comandante Unidad Militar presente en la jurisdicción.
 - Intervención de otras entidades sobre asuntos de conflictividad, violencia y delincuencia

2. Análisis crítico de la situación de conflictividad, violencia y delincuencia y recomendaciones de medidas.

3. Varios

Finalmente, este despacho se permite recordarle que de acuerdo con el Decreto 2615 de 1991 su asistencia es obligatoria e indelegable. De antemano le agradezco la atención prestada a la presente.

Cordial saludo,

FIRMA GOBERNADOR Y/O ALCALDE

3. COMITÉS DE ORDEN PÚBLICO

Además de la existencia de los Consejos de Departamentales, Municipales, Distritales, Metropolitanos y Regionales Seguridad, el Decreto 2170 de 2004 prevé la existencia de los Comités de Orden Público en cada municipio y distrito especial del país (Artículo 7).

3.1. Quiénes forman parte de los Comités de Orden Público?

Los Comités de Orden Público estarán integrados, de acuerdo con la existencia de los organismos en el respectivo municipio, por:

- El Comandante de la respectiva Guarnición Militar o su delegado
- El Comandante de la Policía en el Municipio
- El Jefe del Puesto Operativo del DAS o un delegado del Director Seccional.
- Alcalde Municipal o como su delegado el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá

3.2. Funciones de los Comité de Orden Público:

- Coordinar el empleo de la Fuerza Pública.
- Coordinar la puesta en marcha de los planes de seguridad.
- Determinar la inversión de los recursos de Fondos-Cuenta Territoriales, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción³, en armonía con los Planes de Seguridad y Convivencia Departamentales y Municipales, según lo determina el Decreto 2615 de 1991.

3.3. Cómo funcionan los Comités de Orden Público. Beneficios para la gestión de la seguridad

- Los Comités de Orden Público se reunirán a solicitud de cualquiera de sus miembros.
- Podrá invitarse a las sesiones de los Comités de Orden Público, a otros funcionarios de la administración pública que tuvieren conocimiento de utilidad para el tratamiento de los temas de orden público que se analizan en el Comité.

³ Decreto 2170 de 2004

- Los Comités de Orden Público deberán ejercer sus funciones subordinadas a las orientaciones que en materia de orden público dicte el Presidente de la República.

4. FONDOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD

MARCO LEGAL

La Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, dispuso en su artículo 119, la creación de los Fondos de Seguridad en todos los departamentos y municipios del país donde no existieran y además de la creación y reglamentación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia FOSECON. Por su parte el Decreto 2170 de 2004⁴ reglamentó nuevamente el funcionamiento del FOSECON y de los Fondos – Cuenta Territoriales⁵

4.1 ¿Qué son los Fondos Cuenta de las entidades territoriales?

Respecto a los fondos de las entidades territoriales el Decreto 2170 de 2004 estableció que estos tienen el carácter de 'fondos – cuenta' y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica, por el Gobernador y/o el Alcalde según el caso, quienes pueden delegar esta responsabilidad en un Secretario de Despacho, que puede ser la Secretaría de Gobierno.

Estos fondos – cuenta funcionan como una cuenta especial de la Alcaldía o la Secretaría de Hacienda y deben llevar una contabilidad independiente. En todo caso, el Gobernador, Alcalde o el Secretario de Gobierno, según las disposiciones del mandatario local, es el ordenador del gasto en este tema.

4.2 Dé dónde provienen los recursos de los Fondos Cuenta de las entidades territoriales?

Los recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad están constituidos, principalmente, por los ingresos que se recauden de la contribución especial equivalente al cinco por ciento (5%) de los contratos de obra pública que se suscriban para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales o los de adición al valor de los existentes, a excepción de los contratos de concesión.

Estos recursos deben invertirse en "dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, 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 o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, la preservación del orden público" (Ley 782 de 2002⁶)

⁴ Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991"

⁵ De acuerdo con la modificación del decreto 2093 de 2003 la cartilla número 1 de la serie se encuentra desactualizada respecto al funcionamiento de los Comités de Orden Público y los Fondos de Seguridad.

⁶ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones

Además de los recursos provenientes de las contribuciones en los contratos antes mencionados los Departamentos y/o Municipios pueden incluir en los Planes de Desarrollo líneas de inversión destinadas a fortalecer las instituciones encargadas del tema o a implementar los programa y proyectos que se realizan en la materia.

5. ELEMENTOS PARA PLANEACIÓN DE LA CONVIVENCIA, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ORDEN PÚBLICO

De manera general hay que considerar que la planeación y ejecución de las acciones que buscan garantizar la convivencia, la seguridad y mantener el orden público en los Departamentos y Municipios deben partir de un diagnóstico, tener unos objetivos, unas estrategias y unas políticas, que permitan mejorar el bienestar de los ciudadanos. Este aparte presenta, de manera teórico-práctica y con base en la experiencia, elementos de la planeación, para las administraciones departamentales y municipales.

5.1 Consideraciones iniciales

El propósito de la planeación es construir, coordinar y mantener una red de relaciones (sistema) entre agentes de las esferas política e institucional, para que interactúen estratégicamente con el fin de incrementar la efectividad y lograr unidad de acción en la provisión de bienes y servicios (planeación de desarrollo) de responsabilidad pública a largo plazo.

5.2 Algunas definiciones convenientes:

- **Política:** Definición de las **directrices y principios** básicos que guían la acción articulada de diversos agentes en busca de un objetivo compartido.
- **Objetivo / Prioridad:** Descripción de un futuro deseado que **orienta las acciones** para lograrlo.
- **Estrategia:** Conjunto de **decisiones y acciones** articuladas que permiten alcanzar un objetivo determinado
- **Programa:** **Conjunto de proyectos** que permiten la realización de la estrategia.
- **Proyecto:** **Unidad básica** de ejecución (metas, responsable, tiempo, recursos e indicadores).
- **Meta:** Caracterización de los **resultados esperados** (Objetivos, Estrategias, Programas, Proyectos)
- **Indicadores:** Instrumento de **seguimiento y evaluación** que permite **medir** y ajustar el cumplimiento de la Meta.

5.3. Objetivo

Garantizar las condiciones de seguridad ciudadana y convivencia de manera que éstas permitan que el Departamento y/o Municipio se consolide como un escenario competitivo

para la inversión nacional y extranjera y donde el bienestar y el desarrollo social y económico de todos ciudadanos sean una constante.

5.4. Estrategia

Para enfrentar adecuadamente las problemáticas de inseguridad, violencia y convivencia que se presentan en la actualidad en el Departamento y/o Municipio y garantizar la paz, protección y bienestar de los ciudadanos, se actuará de manera coordinada con las agencias de seguridad del Estado y la Fuerza Pública presentes en el Departamento y/o Municipio (la Policía Nacional, la Unidad militar y las seccionales del DAS y la Fiscalía) y las autoridades territoriales.

Así mismo, según sea el problema a tratar, se coordinarán acciones con las Secretarías de Gobierno, Salud, Tránsito y Transporte, Inspecciones de Policía, Comisarías de Familia, Unidades de Mediación y Conciliación y Casas de Justicia, etc. y la comunidad en general.

De esta forma se da un tratamiento integral a los problemas de violencia y delincuencia y se devuelve al Estado el papel de garante de los derechos y deberes colectivos. Igualmente se restablece el balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos y entre las acciones de prevención y de regulación y control sobre las actividades delictivas y comportamientos que lesionan el bienestar de la comunidad.

5.5. Diagnóstico de la situación de seguridad, convivencia y orden público

Este aparte contempla varias tareas, las cuales deben ser lideradas por el Gobernador y/o Alcalde, según sea el caso, o a través de sus respectivas Secretarías de Gobierno:

- a. Solicitar a la unidad de Policía Nacional respectiva, la seccional del DAS, la Fiscalía y la unidad militar un diagnóstico de la situación de seguridad, convivencia y orden público y los planes de acción previstos, de acuerdo a las competencias de cada entidad.
- b. Solicitar a las instituciones Departamentales y/o Municipales que atienden algunos problemas de violencia y convivencia los diagnósticos y planes de acción respectivos.
- c. Convocar un Consejo de Seguridad en el cual participen las entidades a las que se les solicitaron los diagnósticos, con el fin de escuchar la exposición de los diagnósticos y planes de acción previstos por cada entidad y discutir cómo se pueden abordar los distintos problemas de manera conjunta y coordinada
- d. Con la información recogida, la Secretaría de Gobierno debe elaborar un sólo documento de diagnóstico de la situación de seguridad, convivencia y orden público del Departamento y/o Municipio, el cual debe ser presentado, discutido y convalidado en la siguiente reunión del Consejo de Seguridad.

Con base en este diagnóstico, de manera interinstitucional y con el liderazgo de la Secretaría de Gobierno, se debe elaborar un plan de convivencia y seguridad ciudadana para el periodo de gobierno el cual, de acuerdo con las características de cada Departamento y/o Municipio, puede involucrar las siguientes políticas (ver sección 5.6).

5.6 Posibles políticas a tener en cuenta para un Plan de Seguridad y Convivencia

A manera de ejemplo, a continuación se expondrán una serie de acciones o proyectos que pueden abordar las administraciones locales como parte del Plan de Seguridad y Convivencia de sus respectivas jurisdicciones.

5.6.1 Fortalecimiento institucional para el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana

Una política pública coherente, bien formulada y con visión de futuro fortalece a las instituciones que la desarrollan. De igual forma un conjunto de instituciones fuertes y activas ayudan a fortalecer una política pública con las mismas características. Teniendo en cuenta lo anterior es fundamental llevar a cabo las siguientes acciones:

- a. Fortalecer la Secretaría de Gobierno, como institución en cabeza de la cual se encuentra la coordinación de los temas de seguridad y convivencia, a través del liderazgo de las acciones interinstitucionales que se deban seguir de acuerdo con el nivel de competencias.
- b. Reunir regularmente el Consejo de Seguridad, por lo menos una vez al mes, de tal forma que éste se constituya en una instancia analítica, de coordinación y de decisión, capaz de realizar seguimiento a las acciones que se convengan.
- c. Fortalecer o crear un sistema de información violencia y delincuencia con el fin de realizar un seguimiento riguroso a los indicadores objetivos en la materia. El objetivo de los Sistemas de Información es que las cifras de violencia y delincuencia y las investigaciones que existan o se realicen sobre los distintos problemas que afectan la seguridad y la convivencia, se constituyan en herramientas importantes para el diagnóstico, la formulación, implementación y evaluación de las políticas que se ejecuten en la materia. El sistema de información debe contar con la participación de instituciones tales como: el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, representantes de la academia y el sector privado. En este campo se puede aprovechar la experiencia que tiene la Policía Nacional en el manejo de cifras de violencia y delincuencia a través de los Centros de Investigaciones Criminológicas –CIC y los CIEPs - Centros de Información Estratégica Policial Seccional y el sistema de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (CIVELSE).
- d. Vincular a la sociedad civil organizada en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, mediante el fortalecimiento de los Frentes Locales de Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, las Juntas de Acción Comunal, los Comités de Convivencia creados al interior de los multifamiliares, la relación con las Asociaciones de Padres de Familia, entre otras. De esta manera se busca consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía, con el fin de que cumplan labores preventivas, de denuncia y de desarrollo comunitario necesarias para alcanzar altos índices de seguridad ciudadana y convivencia.

5.6.2 Fortalecer la acción de las autoridades de seguridad y de justicia punitiva que prestan sus servicios en el Departamento y/o Municipio.

Para dar un manejo adecuado a las problemáticas de seguridad y convivencia que se presentan en los Departamentos y/o Municipios, es fundamental fortalecer las entidades

responsables de la seguridad y la justicia. En ese orden de ideas es necesario que las autoridades administrativas propendan por el desarrollo de las siguientes acciones

- a. A través del Fondo – Cuenta de Seguridad o de líneas de inversión de las Secretarías de Gobierno o Salud se deben asignar los recursos necesarios para fortalecer las acciones de las instituciones responsables de garantizar la seguridad, la justicia y la convivencia ciudadana en el Departamento y/o Municipio.
- b. Para que la fuerza pública pueda prestar un servicio de seguridad preventivo y de control más eficiente y eficaz, se le deben asignar recursos para su fortalecimiento tanto en infraestructura (instalaciones), como en equipos técnicos (transporte, comunicaciones, material para control de vías y ciudadanos, etc.).
- c. Fortalecer el pie de fuerza de las agencias de seguridad del Estado brindándoles capacitación, para que el servicio que presten se realice en el marco del respeto de los derechos humanos.
- d. En coordinación con las instituciones responsables del tema carcelario, se puede promover la reubicación, construcción y modernización de los centros de “rehabilitación social” con la finalidad de reinsertar a la población carcelaria.
- e. Fortalecer a las instituciones que cumplen labores de policía judicial (policía judicial, DAS y Fiscalía General de la Nación), con capacitación, equipos y material logístico.
- f. Con base en la Constitución Nacional y las leyes y con el apoyo y trabajo coordinado con la Asamblea Departamental y/o el Concejo Municipal y las organizaciones de la sociedad civil organizada interesadas en reducir la impunidad y mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, es necesario elaborar y presentar propuestas de reforma de normas de carácter policivo y legal que hagan más eficiente y eficaz la labor de los organismos de seguridad y justicia.

5.6.3 Acercar la justicia restaurativa a los ciudadanos

Gran parte de las problemáticas de seguridad ciudadana y convivencia que se presentan en los Departamentos y/o Municipios tienen sus orígenes en conflictos menores (problemas entre vecinos, familiares, entre otros) que no fueron atendidos a tiempo. Con el fin de evitar que estos conflictos desencadenen actos violentos y que se puedan resolver de manera pacífica, es esencial que en todos los Departamentos y/o Municipios se propenda por el desarrollo de las siguientes acciones:

- a. Promover, a nivel institucional y ciudadano, la capacitación y utilización de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- b. Con el concurso del Ministerio del Interior y Justicia promover la construcción de Casas de Justicia al nivel de los Municipios y/o Departamentos.
- c. Crear y/o fortalecer las Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía y Unidades de Mediación y Conciliación.

5.6.4 Reducir los factores de riesgo

Teniendo en cuenta que las problemáticas de inseguridad y convivencia son causadas en gran parte por la existencia de factores generadores de riesgo, los cuales aumentan la

posibilidad real de que los ciudadanos sean víctimas de hechos violentos, es necesario que en los Departamentos y/o Municipios:

- a. Las autoridades territoriales desarrollen programas orientados a desestimular el consumo de alcohol y otras drogas
- b. Las autoridades territoriales promuevan programas y políticas de desarme del ciudadano. Teniendo en cuenta que el monopolio legal de las armas esta a cargo del Estado Colombiano y todos los ciudadanos que no cumplan los requisitos para el porte de armas, están cometiendo un delito.
- c. Las autoridades territoriales prevengan y restrinjan el uso de artículos pirotécnicos de acuerdo con lo estipulado en la Ley 670 de 2001
- d. Las autoridades territoriales reduzcan los factores asociados a la accidentalidad vial, a través políticas y programas que promuevan el uso del cinturón de seguridad y del casco en motociclistas, el uso de los puentes peatonales, señalizar adecuadamente las vías, entre otras.

5.6.5 Atención a grupos vulnerables y minorías

En todos los Departamentos y/o Municipios del país existen grupos y personas vulnerables como pueden ser jóvenes, indigentes, hombres y mujeres que se dedican a la prostitución, habitantes de la calle. Entre ellos se encuentran grupos y personas a los cuales se les vulnera sus derechos fundamentales. Así mismo, las estadísticas de muertes violentas concentran la mayor frecuencia de homicidios entre hombres jóvenes. En algunas ocasiones, hay población vulnerable que viola con sus acciones los derechos de los demás ciudadanos, como es el caso de la invasión del espacio publico por habitantes de la calle y los llamados informales. Para todos estos casos se requiere de políticas de intervención preventiva y de atención de corto y mediano plazo.

Con el fin de dar un adecuado manejo a estas problemáticas, las Administraciones Departamentales y/o Municipales deben definir políticas de atención a población vulnerable en coordinación con las políticas e instituciones del orden nacional responsables de atender estos temas. En particular se deben definir programas de prevención de riesgos y atención a las problemáticas específicas de cada uno de los sectores de esta población vulnerable. Si son bien diseñadas, además de incidir sobre el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones vulnerables, pueden contribuir a disminuir impactos negativos sobre otros sectores, como puede ser la invasión del espacio público por informales. Respecto a los programas que van dirigidos a adultos, es que aportan a su formación como ciudadanos productivos.

Los programas y las estrategias deben ser orientados a grupos específicos (jóvenes pandilleros, jóvenes desempleados, jóvenes desescolarizados, trabajadores sexuales menores, trabajadores sexuales adultos, niños habitantes de la calle, adultos habitantes de la calle etc.), pero en general pueden orientarse a:

- a. Apoyar el aumento de ofertas de formación para el trabajo y la vinculación de estas poblaciones a programas que fortalezcan sus posibilidades de empleo calificado, de adaptación a procesos tecnológicos y productivos y de promoción del desarrollo personal integral.

- b. Brindar oportunidades de revinculación a la educación formal a los ciudadanos desescolarizados, mediante el desarrollo de programas educativos que tengan una propuesta pedagógica aplicada a estas poblaciones y que contengan acciones complementarias de promoción comunitaria.
- c. Promover la organización y la participación de estas poblaciones mediante el apoyo y realización de actividades de beneficio comunitario, propuestas por ellos.
- d. Generar procesos y animar acciones de participación y formación política de manera que participen activamente en las dinámicas democráticas propias del Departamento y/o Municipio.
- e. Impulsar y apoyar el desarrollo de acciones dirigidas a la ocupación del tiempo libre, mediante el aumento de ofertas lúdicas, deportivas, culturales o formativas.
- f. Apoyar la participación de estos ciudadanos en espacios de gestión y coordinación interinstitucional, para la elaboración de propuestas y formulación de políticas.

5.4.6 Recuperación y mejoramiento de entornos urbanos que facilitan los actos delictivos

Es imprescindible que los Departamentos y/o Municipios inicien procesos de recuperación de los espacios urbanos, públicos y privados, que por su condición de deterioro facilitan la acción de los delincuentes. De este tipo de programas pueden hacer parte las instituciones que tiene que ver con la prestación de distintos servicios, como son las empresas de energía, aseo, teléfonos, obras públicas, parques, etc. También pueden participar los ciudadanos en actividades como jornadas de limpieza y cerramiento de lotes baldíos, embellecimiento de fachadas, mantenimiento de andenes, y separadores de la vía, etc.

El énfasis de este tipo de programas estará puesto en aquellas acciones que permitan a las autoridades y a los ciudadanos participar de manera activa y conjunta en la recuperación de los lugares deteriorados, de tal forma que vuelvan a identificarse con su entorno y con su Departamento y/o Municipio. Para ello, se tendrá como fundamento la transformación de los entornos que agraden permanentemente a los habitantes.

Todo esto bajo unos principios básicos de estética urbana y con óptimas condiciones de seguridad y comodidad, que demuestren el respeto por la dignidad del ser humano.

En la búsqueda de este objetivo pueden converger acciones de distintas instituciones para promover el uso adecuado del espacio público y su apropiación por parte de los ciudadanos, de tal forma que los espacios se ganen para el encuentro y para interrelación y se le quiten a la acción de la delincuencia. Para tal efecto es necesario fomentar actividades que comprometan la capacidad de los ciudadanos para disfrutar y compartir socialmente la ciudad.

En este orden de ideas, se puede promover la realización de actividades culturales, recreativas y deportivas en el espacio público, en múltiples escenarios que tienen los Departamentos y/o Municipios tales como: parques, polideportivos, plazas, salones de espectáculos, etc. Estas actividades pueden estar dirigidas a todos los ciudadanos, pero en especial a los niños y jóvenes, la tercera edad y los discapacitados.

5.4.7 Metas

Finalmente, es necesario que los planes de seguridad incluyan un conjunto de metas a las cuales están dirigidas todas las acciones, tales como:

- a. Reducir en un porcentaje determinado anual los delitos de mayor impacto. Esta meta siempre debe ser acordada con las autoridades de policía, militares y las instituciones de justicia que funcionan en el Departamento y/o Municipio.
- b. Capacitar y dotar de elementos y equipos a la fuerza pública para fortalecer su operatividad.
- c. Desarrollar campañas para la reducción de los factores de riesgo (desarme, accidentalidad vial, consumo de alcohol y otras drogas, y reducción del uso de la pólvora)
- d. Crear o fortalecer, según sea el caso, el trabajo desarrollado con las redes de vecinos en el Departamento y/o Municipio para mejorar la seguridad ciudadana.
- e. Crear o fortalecer, según sea el caso, un sistema de información de violencia y delincuencia. Este puede ser un sistema relativamente simple. Para ejemplos de sistemas ver la experiencia desarrollada en Bogotá. www.suivd.com.
- f. Propender por la articulación entre las entidades nacionales, departamentales y municipales con el fin de formular proyectos de inversión y desarrollar programas tendientes a resolver las problemáticas de las poblaciones vulnerables, con el fin de mejorar la calidad de vida de estos ciudadanos y así elevar los niveles de seguridad.
- g. Construir, mantener y remodelar según sea el caso las Inspecciones de Policía, las Comisarías de Familia, las Casas de Justicia y las Unidades de Mediación y Conciliación.
- h. Extender y fortalecer la cobertura de los mecanismos de mediación y conciliación para resolver los conflictos familiares y comunitarios, a través de Comisarías de Familia, Casas de Justicia y Unidades de Mediación y Conciliación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. **Decreto 2615 de 1991:** "Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público."
2. **Decreto 2170 de 2004:** "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991."
3. **Ley 418 de 1997:** "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."
4. **Ley 548 de 1999:** "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones"
5. **Ley 782 de 2002:** "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones"