GUÍA PARA LA GERENCIA PÚBLICA DE LAS ALERTAS TEMPRANAS: UN MODELO PARA EL ABORDAJE DE LAS ALERTAS TEMPRANAS EN LAS CIUDADES CAPITALES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE BUCARAMANGA

Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Asocapitales
Versión 1.0. Bogotá, junio de 2023

ISBN: 978-628-95518-6-0

Conectando Caminos por los Derechos

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Pact y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

AGRADECIMIENTO 5

INTRODUCCIÓN 6

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE ALERTAS TEMPRANAS 7

1.1 ANTECEDENTES. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ALERTAS TEMPRANAS. 7

1.2 ALCANCE Y ACTORES DE LAS ALERTAS TEMPRANAS. 9

CAPÍTULO 2. UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE LAS ALERTAS TEMPRANAS EN LAS CIUDADES CAPITALES 11

Las fases para abordar una alerta temprana desde el modelo desarrollado por el gobierno municipal de Bucaramanga se resumen en 12 fases como se ilustra en la parte superior. Estas fases y su respectiva sincronía están construidas en el marco de un ecosistema y las acciones que se desarrollan allí están alineadas al Plan de Desarrollo de gobierno Municipal de Bucaramanga. A continuación, se explicarán estas fases con un elemento adicional y el logro resultado de cada fase. 11

2.1 Estudiar la Alerta 11

3.1 Sincronía entre la Alerta Temprana y el Plan de Desarrollo Municipal 12

4.1 ¿Qué Áreas del gobierno municipal deben actuar alrededor de la Alerta Temprana? 13

Principios de un trabajo Colaborativo 15

¿Cómo lograr el objetivo de trabajar la alerta como oportunidad? 15

Reflexiones. Integración y no solo Articulación 16

5.1 Sincronía de las Recomendaciones de la Alerta Temprana y el Plan De Desarrollo y Áreas del Gobierno Municipal. 16

6.1 Desarrollo y Diseño Plan de Acción. 17

7.1 Comunicación Dirigida a las Áreas Sobre el Plan de Acción. 17

8.1 Explicación y Alcances Del Plan de Acción de La Alerta Temprana 18

9.1 Cargue de Información 18

10.1 Cargue de Información 18

11.1 Innovación 19

12.1 Reuniones Mensuales -Feedback- con las instancias Estratégicas alrededor de la Alerta Temprana 21

Disclaimer – Descargo de responsabilidad. 22

AGRADECIMIENTO[1]

La gestión de conocimiento compartido es parte fundamental para la creación de nuevos paradigmas, así como para el desarrollo del proceso de aprendizaje que permite generar nuevos propósitos y objetivos. Este modelo ha sido el valioso aporte de Alcaldía de Bucaramanga-Asocapitales-Usaid-Conectando Caminos por los Derechos. Los conocimientos generados, han dado lugar a facilitar un aprendizaje que puede aplicarse para la gerencia no solo en el ámbito público (nacional y territorial) sino con alcance de gerencia a organizaciones de responsabilidad social corporativa, en donde las alertas tempranas son un camino de integración y de oportunidad para el fortalecimiento gerencial desde un enfoque de derechos y de seguridad humana.

El trabajo desarrollado desde Asocapitales-Usaid- Conectando Caminos por los Derechos y la Alcaldía de Bucaramanga, han aportado insumos, herramientas y conocimiento en el desarrollo de un modelo de abordaje parametrizado, referido a la forma de gerenciar las alertas tempranas que instaura la Defensoría del Pueblo en el territorio y ha sido un valioso aporte para afianzar los conceptos de enfoque de derechos en relación a múltiples temáticas, como la trata de personas, la migración y la instrumentalización de niños, niñas y jóvenes. El reconocimiento es importante también, para todos los profesionales de estas organizaciones que han hecho posible desde sus conocimientos, generar un modelo de gestión pública y su validación estratégica en relación con los derechos humanos, como pieza estructural de la gerencia para el desarrollo.

Así mismo, es importante reconocer el gran trabajo realizado desde el gobierno municipal de Bucaramanga, en cabeza del Señor Alcalde de la ciudad Ingeniero Juan Carlos Cárdenas Rey y la Secretaria del Interior, con el liderazgo del General (r) Manuel Antonio Vásquez Prada quien con sus aportes estratégicos y la creación de conocimiento, ha permitido lo que se ha denominado la fase dos conocida como -Estrategia Multienfoque-, estrategia que viene acompañada de herramientas que fortalecen la gestión de conocimiento, en el marco de esta alianza, herramientas como el observatorio de convivencia y tranquilidad generando información de cara a la problemática de seguridad y convivencia desde otra perspectiva. La visión del modelo le apunta y pone de presente la importancia del concepto de seguridad humana desde la caracterización del riesgo social y el análisis de las causas-raíz que desde allí generan problemáticas para la construcción de una sociedad más inclusiva y justa.

Importante reconocer a todos los profesionales y técnicos de la administración municipal por el conocimiento compartido y crear de manera conjunta una visión orientada al desarrollo de acciones, teniendo como prioridad, mitigar y prevenir cualquier tipo de violación de los derechos humanos en poblaciones vulnerables.

Este trabajo y gestión de conocimiento se sintetiza en la presente guía, con el propósito de abordar las alertas tempranas como oportunidad, desde el ámbito de la gerencia publica y desarrollado desde un ecosistema fundamentado en derechos humanos para fortalecer la gestión pública.

[1] Documento elaborado por Mauricio Canal, Consultor experto en gestión de alertas tempranas.

Toda la Gratitud para los profesionales que han apoyado en la construcción de este modelo, desde sus conocimientos y experiencias.

INTRODUCCIÓN

Este documento pretende entregar un modelo de gestión y gerencia publica para el abordaje de las alertas tempranas que instaura la Defensoría del Pueblo en varias ciudades y departamentos de nuestro país. De suma importancia, siendo "El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) el instrumento mediante el cual de la Defensoría del Pueblo monitorea y advierte situaciones de riesgo, amenaza y vulnerabilidad de la población civil, todo ello causado por el conflicto o la violencia, advirtiendo a las autoridades y dolientes sobre posibles vulneraciones a los derechos".

La Defensoría del Pueblo instauró una alerta temprana a finales del año 2021 para la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana, conocida como La Alerta Temprana 028. Esta alerta temprana es de característica estructural, en tanto que debe ser abordada desde varios frentes, desarrollando no solo acciones de prevención sino, dirige acciones para la protección en diversas poblaciones y territorios en los cuales para la Defensoría del Pueblo existe un posible riesgo de violación de derechos humanos.

El gobierno municipal de Bucaramanga abordó el tema de la alerta temprana como una oportunidad para fortalecer el gobierno colaborativo con una nueva gobernanza y un enfoque de derechos. Para este propósito, el gobierno municipal desarrolló un modelo que permite la integración, articulación y complementariedad de varios actores de la administración municipal, abordando la alerta temprana desde una perspectiva SISTÉMICA.

A continuación, se compartirá el "paso a paso" que los equipos técnicos del gobierno municipal desarrollaron a lo largo de un año, en donde buscando tener un modelo de intervenciones desde un enfoque de derechos, permitió el ejercicio de mitigar riesgos frente a la vulneración de derechos en las poblaciones y grupos de riesgo que se enuncian en la alerta temprana 028. Durante un año de trabajo el gobierno municipal de Bucaramanga logró integrar varias áreas del gobierno municipal con sus diferentes proyectos y estrategias, tanto secretarías de despacho, como instituciones descentralizadas del orden municipal, lograron complementarse para generar el abordaje de la alerta temprana desde un ECOSISTEMA CON ENFOQUE DE DERECHOS. Lo anterior ha permitido de manera valiosa, generar un trabajo colaborativo e integrado de varios programas, estrategias y proyectos en la administración municipal, dando lugar a una oferta institucional más sólida, focalizada, diferencial y estratégica, hacia poblaciones vulnerables y sus problemáticas, todas estas, que afectan el equilibrio social y el desarrollo de niños y niñas quienes como actores estratégicos del desarrollo requieren de la protección de sus derechos y se les ofrece acciones empáticas a las necesidades que demandan en los territorios (Barrios de Bucaramanga).

Por último, este modelo, se ha alineado a la Estrategia Multienfoque (fase dos de la alerta temprana), que permite desde la Caracterización del Riesgo Social, dar una mayor contundencia al modelo de abordaje de la alerta temprana entregando insumos de analítica y observaciones en territorio, desde el método científico para lograr intervenciones que mitiguen no solo la vulneración de derechos,

sino que además fortalezcan la seguridad y la convivencia en la ciudad de Bucaramanga. En el último capítulo presentaremos esta estrategia, que contiene el Observatorio de la Tranquilidad y la Convivencia, como valor agregado por cuanto genera datos para una mejor toma de decisiones y una mayor racionalización de los recursos públicos, que como método científico y con análisis territorial, parte de datos, cifras, hechos veraces y en tiempo actual.

Por medio del presente, se pretende compartir con otras alcaldías del país este trabajo que desde la gestión de conocimiento ha realizado el municipio con el equipo técnico de la alcaldía de Bucaramanga, en alianza importante con Alcaldía de Bucaramanga Asocapitales-USAID-Conectando Caminos por los Derechos, como aporte a la gestión y gerencia pública desde un enfoque de derechos

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE ALERTAS TEMPRANAS[2]

La alerta temprana es un documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo, sobre los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Riesgos y amenazas particularmente, por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades. Dicho documento va dirigido al Gobierno nacional, gobiernos locales e instituciones, para la respuesta estatal mediante la adopción de las medidas preventivas y de reacción rápida por parte del Gobierno nacional, de acuerdo con sus competencias ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo.

El componente de respuesta rápida a las alertas, debe ser coordinado por el Ministerio del Interior y es quien se encarga de articular interinstitucionalmente a las entidades nacionales y autoridades territoriales, de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados[3]

1.1 ANTECEDENTES. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ALERTAS TEMPRANAS.

La Constitución Política de 1991 consagra que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general; así mismo

[2] Aporte abogada Linda Julieth Páez Cárdenas secretaria del Interior.

[3] Definiciones tomadas del Decreto 2124 de 2017 “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

establece como fines esenciales del estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (…) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (…).[4] Aunado a lo anterior, la carta magna contiene los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad personal que exigen mecanismos institucionales con procedimientos ágiles, coordinados, transparentes y eficaces en toda la estructura del Estado, así como para el goce de los Derechos Humanos y las garantías de no repetición, de lo cual el estado es responsable.

En la misma línea, el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida orienta sus funciones y actividades por los principios de dignidad humana.

La ley 388 de 1997 en su artículo 3 reza "El estado colombiano tiene la responsabilidad de

formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia".

La ley 418 de 1997 artículo 105 modificado por el artículo 5 de la Ley 1106 de 2006, señala que, Los gobernadores y alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones a los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario. Es importante manifestar que el artículo 8° de la Ley 1738 de 2014 dio vigencia de carácter permanente a este artículo.

El legislador mediante la ley 1448 de 2011 estableció las garantías de no repetición que debe adoptar el estado colombiano consagradas dentro de las cuales se encuentra El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (Artículo 149 literal k).

El artículo 2.2.7.7.8. del parágrafo 2° del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, establece que "las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en las indicaciones de riesgo realizados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, y tramitadas también en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat), serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat) en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas".

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del 24 de noviembre de 2016 estableció[5] que se creará en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno nacional y la Unidad Especial de Investigación, un nuevo Sistema de

[4] Constitución Política de Colombia 1991 arts. 1 y 2.
[5] Puntos 2.1.2.1 en el capítulo de "Participación política: Apertura democrática para construir la paz" y 3.4.9 en el capítulo "Fin del Conflicto".

prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales allí mencionados, el cual fue incorporado al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política regulado por el Decreto-ley 895 de 2017. Así mismo establece que el Estado colombiano garantizará el financiamiento adecuado acorde con los requerimientos del Sistema y su funcionamiento integral.

En el decreto-ley 895 de 2017 expedido por el presidente de la república en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2o del Acto Legislativo número 01 de 2016, se decreta el sistema de alertas tempanas, contemplando que, El Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil. El Sistema emitirá alertas de forma autónoma. La respuesta rápida del Estado y las acciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección, descritos en este decreto.

En ejercicio de la potestad reglamentaria el presidente de la república expidió el precitado Decreto 2124 de 2017 Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

1.2 ALCANCE Y ACTORES DE LAS ALERTAS TEMPRANAS.

El precitado artículo 2.2.7.7.8. del parágrafo 2° del Decreto 1084 de 2015, señala que, el Ministro del Interior realiza recomendaciones con base en las indicaciones de riesgo realizados por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, tramitadas también en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT (órgano de asesoría, coordinación y orientación del Sector Administrativo del Interior) las cuales deben ser atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat) en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas".

El componente de respuesta rápida a las alertas tempranas se articulará a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (Ciprat), que estará integrada por:

1. El/La ministro/a del Interior o su delegado/a, quien la presidirá.

2. El/La ministro/a de Defensa Nacional, o su delegado/a.

3. El/La director/a de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado/a.

4. El/La comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado/a.

5. El/La director/a de la Policía Nacional, o su delegado/a.

6. El/La director/a de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Repara-ción Integral a las Víctimas, o su delegado/a.

Asistirán como invitados:

1. El/La Alto consejero Presidencial para el Posconflicto, o su delegado/a.

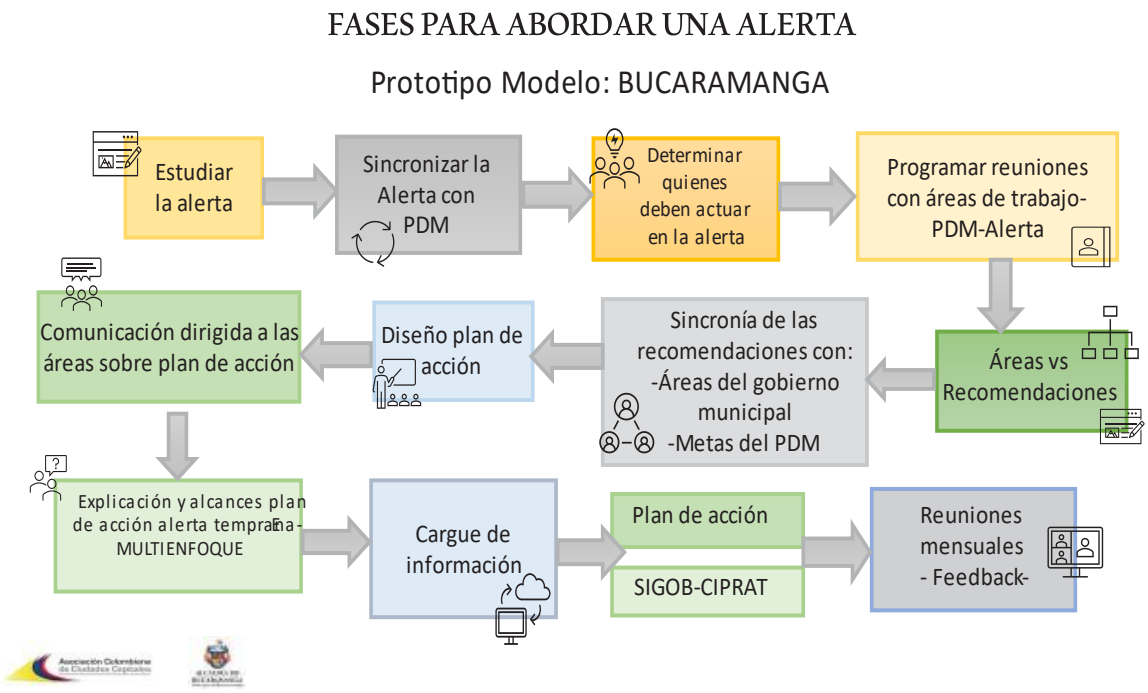
2. El/La consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o su delegado/a.

El Defensor del Pueblo o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, y el fiscal general de la Nación o su delegado, también serán invitados, sin detrimento de la autonomía en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

Según los temas objeto de análisis, se podrá convocar a los titulares o jefes de otras entidades de la Rama Ejecutiva del poder público y de las entidades territoriales, que la Comisión considere necesario para el cumplimiento de su objeto.

En el desarrollo de las sesiones de evaluación y seguimiento a la implementación de recomendaciones, se deberá contar con la participación de la respectiva gobernación y las alcaldías focalizadas en la alerta emitida (...). Ahora bien, precisando el alcance y competencia de las entidades territoriales, tenemos que, la ley 418 de 1997 artículo 105 modificado por el artículo 5 de la Ley 1106 de 2006, señala que, Los gobernadores y alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones a los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

CAPÍTULO 2. UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE LAS ALERTAS TEMPRANAS EN LAS CIUDADES CAPITALES



Las fases para abordar una alerta temprana desde el modelo desarrollado por el gobierno municipal de Bucaramanga se resumen en 12 fases como se ilustra en la parte superior. Estas fases y su respectiva sincronía están construidas en el marco de un ecosistema y las acciones que se desarrollan allí están alineadas al Plan de Desarrollo de gobierno Municipal de Bucaramanga. A continuación, se explicarán estas fases con un elemento adicional y el logro resultado de cada fase.

2.1 Estudiar la Alerta

Desde el momento en que se conoció la mencionada alerta, dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 13, 14 y 15 del Decreto 2124 de 2017 y por directrices del Señor Alcalde de Bucaramanga**, se profirió el Decreto No. 193 del 22 de diciembre de 2021, por el cual se crea el Comité Municipal de Prevención para**

Coordinar e Impulsar la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades en el municipio de Bucaramanga. La Secretaría Técnica de este espacio interinstitucional es ejercida por la Secretaría

del Interior y allí participan además las diferentes secretarías e institutos descentralizados de la administración municipal, así como la Policía metropolitana de Bucaramanga, Ejército Nacional, ICBF, Defensoría del Pueblo y fiscalía general de la Nación.

Este acto administrativo fue el primer paso para iniciar la construcción de un modelo de gerencia pública desde un enfoque de derechos, para así abordar la Alerta Temprana 028, no solo de manera integral, sino con el propósito que las acciones en territorio tuviesen la contundencia y asertividad para permitir dar salida a las 21 recomendaciones que hace la Defensoría del Pueblo en el marco de la alerta temprana 028. En síntesis, bajo la gerencia de lo público un hecho jurídico, es la llave de entrada para elaborar y desarrollar acciones que contengan suficiencia y contundencia.

El estudio de la Alerta se hizo con el liderazgo de la Secretaria del Interior y la Secretaria de Planeación, el cual identificó las recomendaciones hechas en la alerta temprana y se alinearon al Plan de Desarrollo. Permitió que todas las áreas involucradas en el desarrollo de las recomendaciones de la alerta, estén en sincronía con una visión y un marco de referencia. Este estudio hizo posible el generar un producto denominado **"Plan de Acción Alerta Temprana"** el cual alinea el plan de desarrollo con las recomendaciones a atender emitidas de la Defensoría del Pueblo y permite así el desarrollo de acciones financiadas, acciones evaluables y acciones con contenidos robustos, para atender esas recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, priorizando las zonas territoriales de las cuales habla la alerta temprana que para este caso, son los 82 barrios de la ciudad de Bucaramanga.

3.1 Sincronía entre la Alerta Temprana y el Plan de Desarrollo Municipal

¿Por qué el Plan de Desarrollo de Bucaramanga se alinea a la Alerta Temprana? La planeación constituye el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de sus tres pilares**: la garantía de derechos humanos**, el **fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista** y la **protección integral**, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, socio-cultural, político-administrativa y ambiental.

Es así que el plan de desarrollo territorial, constituye el núcleo de la planificación territorial, el cual requiere para su eficaz implementación de un proceso de seguimiento el cual se realiza con una periodicidad trimestral y es así, que se propuso en su momento un horizonte de tiempo para presentar los avances procurando que sea el mismo para el **cargue de la información del Plan de Acción de la Alerta Temprana No.028**. Que con la misma periodicidad con que se rinden los informes de avance y cumplimiento del plan de desarrollo, se den los respectivos cargues y de esta manera se refleja la muestra clara de voluntad política y técnica de la administración municipal por realizar un gobierno orientado a resultados, abierto y transparente.

Para realizar **el seguimiento al Plan de Acción** tenemos en cuenta las medidas de dos variables: el avance físico, que refleja el cumplimiento de las recomendaciones de la Alerta Temprana No.28 y el avance en recursos que refleja su ejecución.

4.1 ¿Qué Áreas del gobierno municipal deben actuar alrededor de la Alerta Temprana?

CONSTRUCCIÓN PLAN DE ACCIÓN – ALERTA TEMPRANA

La Secretaría de Planeación, en acompañamiento de la Secretaría del Interior, estructuró el Plan de Acción de la Alerta Temprana No. 28 de 2021 emitida por la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el escenario de riesgo descrito, en el cual se insta a las instituciones concernientes a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la población civil y se realizan algunas recomendaciones para adoptar estrategias y políticas de prevención integral, destinadas a erradicar factores de riesgo e implementar medidas de prevención, de acuerdo a la localización geográfica objeto de esta alerta.

Se emitió la Circular No. 15 del 23 de febrero de 2022, mediante la cual se convocó a líderes y enlaces de las dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, a las mesas de trabajo, a fin de construir un Plan de Acción sinérgico y articulado con el Plan de Desarrollo Municipal 2020 - 2023.

PLAN DE ACCIÓN ALERTA TEMPRANA 028				
Actividad	**Fecha**	**Lugar**	**Horario**	**Dependencia**
Mesas de trabajo con las Dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, para la construcción del Plan de Acción de la Alerta Temprana 028	Viernes 25 de febrero de 2022	Sala de juntas-Despacho Alcalde	7:00 am- 8:00 am	Secretaría de Desarrollo Social
			8:00 am- 09:00 am	IMCT
		Secretaría de Planeación	9:00 am- 10:00 am	Secretaría del Interior
			2:00 pm- 4:00 pm	Secretaría de Salud y Ambiente
	Lunes 28 de febrero de 2022		8:00 am- 10:00 am	Secretaría de Educación
			10:00 am- 11:00 am	Secretaría de Infraestructura
			11:00 am- 12:00 m	DADEP
		Oficina IMEBU	2:00 pm- 4:00 pm	IMEBU
	Martes 01 de marzo de 2022	Oficina INDERBU	8:00 am- 10:00 am	INDERBU
		Oficina INVISBU	02:00 pm- 04:00 pm	INVISBU

Fuente: Secretaria de Planeación y Secretaria del Interior Gobierno de Bucaramanga.

En el marco de la circular 015 se integraron varias áreas estratégicas del gobierno municipal para dar lugar al Ecosistema que trabajaría de manera colaborativa y dar salida de manera integral a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo. Este Ecosistema es parte fundamental del modelo, cabe resaltar que en el caso particular del gobierno municipal de Bucaramanga permitió generar acciones complementarias entre proyectos y programas y así mismo robustecer procesos de apalancamiento financiero del gobierno municipal en atención a la alerta, sin erogación de recursos más que de los presupuestados en la vigencia fiscal y lo anterior, en el marco del Plan de Desarrollo. Estas reuniones permitieron la integración y la consolidación de un ecosistema, con el reto de reconocer la Alerta Temprana 028 como una oportunidad y asumir este objetivo no solo como ejercicio no sólo entre áreas del gobierno municipal sino como un ecosistema.

Antecedentes para el Diseño del Modelo-Plan de Acción-

Para dar inicio al trabajo alrededor de la alerta temprana era necesario tener un soporte documental con el fin de proporcionar fuerza al trabajo colaborativo de integración frente a los retos que

contiene la alerta. Son muchas áreas del gobierno municipal y varios programas y proyectos involucrados que dan salida a las recomendaciones que aparecen dentro del documento Alerta temprana 028. En tal sentido, se emitió la Circular No. 15 del 23 de febrero de 2022, mediante la cual se convocó a líderes y enlaces de las dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, así mismo a las mesas de trabajo, a fin de construir un Plan de Acción sinérgico y articulado con el Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023. Sin embargo, antes adentrarnos en consideraciones técnicas y conceptuales como por ejemplo a la pregunta, ¿por qué se unió la alerta al plan de desarrollo municipal de Bucaramanga? debemos enunciar la visión que permitió la integración de saberes y experiencias que hace parte de la génesis de este modelo.

Una visión puede ser una frase que dé aliento para generar transformaciones y dinámicas de trabajo colaborativo y así, conducir a las organizaciones a cumplir metas y propósitos. Desde el trabajo desarrollado por el equipo de gobierno de Bucaramanga la frase "La vida es Sagrada", fue la generadora de un ejercicio de integración y trasformación en la forma de trabajar de manera integral, también retó al equipo de gobierno a un trabajo articulado, no solo en tiempos de ejecución del modelo, sino en el ejercicio de aprender de la experiencia del otro.

Así entonces, los equipos de trabajo se unieron alrededor de tener presente este ejercicio de integración y transformación, para que cada acción y trabajo realizado pudiera estar fundamentado en una ciudad con cultura y apropiarse de ello para su desarrollo social y económico." **La vida es Sagrada".**

Así como era relevante la pregunta de, ¿cuál era la visión sobre la que debería construirse una cultura de equipo colaborativo?, también importante era, el tener en cuenta los principios sobre los cuales este trabajo de equipo se fundamentaría.

Principios de un trabajo Colaborativo

Fuente: Universidad Externado de Colombia.

Este trabajo tendría estos principios, los cuales darían lugar no solo a una forma de trabajar como equipo, sino, además, este trabajo generaría un producto, convertido hoy en modelo y PLAN DE ACCION DE LA ALERTA TEMPRANA 028. Estos principios, permearon la cultura de trabajo entre varios profesionales y técnicos de la administración municipal, además, de haber logrado un plan de acción complementario y sincrónico que da mayor solidez a las intervenciones en territorio y en población beneficiaria.

¿Cómo lograr el objetivo de trabajar la alerta como oportunidad?

Uno de los momentos más complejos al abordar la Alerta Temprana 028 surge de la pregunta ¿Qué recursos financieros se necesitan? En el caso del modelo de Bucaramanga el equipo de la Secretaria de Planeación y Secretaria del Interior tomaron como ruta posible para solventar la alerta y tener los recursos, el Plan de Desarrollo de la ciudad de Bucaramanga.

Par realizar **el seguimiento al Plan de Acción** serán medidas dos variables: el avance físico, que refleja el cumplimiento de las recomendaciones de la alerta temprana No.028 y el avance en recursos que reflejará su ejecución.

Reflexiones. Integración y no solo Articulación

CONSTRUCCIÓN PLAN DE ACCIÓN – ALERTA TEMPRANA

La Secretaría de Planeación, en acompañamiento de la Secretaría del Interior, estructuró el Plan de Acción de la Alerta Temprana No. 28 de 2021 emitida por la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el escenario de riesgo descrito, en el cual se insta a las instituciones concernientes a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la población civil y se realizan algunas recomendaciones para adoptar estrategias y políticas de prevención integral, destinadas a erradicar factores de riesgo e implementar medidas de prevención, de acuerdo a la localización geográfica objeto de esta alerta.

Se emitió la Circular No. 15 del 23 de febrero de 2022, mediante la cual se convocó a líderes y enlaces de las dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, a las mesas de trabajo, a fin de construir un Plan de Acción sinérgico y articulado con el Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023.

PLAN DE ACCIÓN ALERTA TEMPRANA 028				
Actividad	**Fecha**	**Lugar**	**Horario**	**Dependencia**
Mesas de trabajo con las Dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, para la construcción del Plan de Acción de la Alerta Temprana 028	Viernes 25 de febrero de 2022	Sala de juntas-Despacho Alcalde	7:00 am-8:00 am	Secretaría de Desarrollo Social
			8:00 am-09:00 am	IMCT
		Secretaría de Planeación	9:00 am-10:00 am	Secretaría del Interior
			2:00 pm-4:00 pm	Secretaría de Salud y Ambiente
	Lunes 28 de febrero de 2022		8:00 am-10:00 am	Secretaría de Educación
			10:00 am-11:00 am	Secretaría de Infraestructura
			11:00 am-12:00 m	DADEP
		Oficina IMEBU	2:00 pm-4:00 pm	IMEBU
	Martes 01 de marzo de 2022	Oficina INDERBU	8:00 am-10:00 am	INDERBU
		Oficina INVISBU	02:00 pm-04:00 pm	INVISBU

Esta circular generó que todos los equipos trabajaran alrededor de una metodología clara y precisa que se resume a continuación:

1.Revisión y estudio de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo. 2. Construcción Matriz de Plan de Acción. 3. Elaboración de acciones e indicadores de la Alerta Temprana. 4. Articulación de la Alerta Temprana con el Plan de Desarrollo 2020 - 2023, por Dependencias – 15 Mesas de trabajo. 5. Consolidación Matriz de Seguimiento Plan de Acción – Alerta Temprana. 6. Socialización del Plan de Acción a la Gobernación de Santander. 7. Elaboración Herramienta de Seguimiento Estadístico - Dashboard.

5.1 Sincronía de las Recomendaciones de la Alerta Temprana y el Plan De Desarrollo y Áreas del Gobierno Municipal.

En esta etapa se logra la sincronía entre la visión y la operación para abordar la alerta. En esta parte del modelo se alinean las recomendaciones de la Alerta Temprana al Plan de Desarrollo. Esta unión entre alerta y plan luego de su estudio permite que el gobierno municipal tenga los recursos necesarios para atender las recomendaciones. Es importante recordar que en el modelo de abordaje de la alerta de Bucaramanga muchas de las recomendaciones están concentradas alrededor de poblaciones vulnerables en barrios de la ciudad con ciertas dificultades sociales y económicas. Estas situaciones, problemáticas y poblaciones, están contempladas dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad, lo que hace posible luego del estudio juicioso entre alerta y Plan de desarrollo, que se tengan programas, proyectos y estrategias tendientes a impactar asertivamente y con técnica pertinente, las recomendaciones de la alerta temprana.

Esta etapa también tiene una importancia estratégica en cuanto el Plan de acción se alinea con la alerta temprana y con el plan de desarrollo, dando lugar entonces a que el plan de acción tenga indicadores de gestión, metas y avances, dando lugar al seguimiento y evaluación del gobierno municipal frente a la alerta desde sus diferentes secretarías e institutos del orden municipal.

6.1 Desarrollo y Diseño Plan de Acción.

La implementación de esta fase hace referencia a centrar 11 áreas del gobierno municipal y así trabajar de manera sistémica alrededor de la alerta temprana. El modelo de Bucaramanga logra desarrollar un Plan de acción en donde todos confluyen, no solamente a través de la visión "La vida es Sagrada" sino que se materializa en un plan de acción, el cual une elementos estratégicos del Plan de Desarrollo del Municipio y la alerta temprana, a través de indicadores, actividades y proyectos, los que se materializan en una TABLA GERENCIAL DENOMINDA PLAN DE ACCION donde se reporta la ejecución del equipo de gobierno municipal alrededor de la alerta, con indicadores de población atendida. Encontramos así mismo, datos referentes a territorios impactados e indicadores financieros. Este plan de acción se comparte con el gobierno departamental para sus análisis y aportes, como un paso clave dentro del marco de la gestión de conocimiento y respondiendo a la arquitectura institucional.

Nuevamente mencionamos ese paso a paso del Plan de acción: 1.Revisión y estudio de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo. 2. Construcción Matriz de Plan de Acción. 3. Elaboración de acciones e indicadores de la Alerta Temprana. 4. Articulación de la Alerta Temprana con el Plan de Desarrollo 2020 - 2023, por Dependencias – 15 Mesas de trabajo. 5. Consolidación Matriz de Seguimiento Plan de Acción – Alerta Temprana. 6. Socialización del Plan de Acción a la Gobernación de Santander (Para el caso de la ciudad de Bucaramanga). 7. Elaboración Herramienta de Seguimiento Estadístico - Dashboard.

7.1 Comunicación Dirigida a las Áreas Sobre el Plan de Acción.

Este paso en el modelo, hace parte de la formalización del Plan de Acción, en donde previo trabajo de todas las áreas del gobierno municipal, se soportan en las directrices emanadas tanto del despacho de la alcaldía municipal de Bucaramanga y la secretaria del Interior (secretaria técnica para el abordaje de la alerta temprana) desde hechos jurídicos como lo referente al decreto y resolución que hacen posible su fundamento e integración. Este paso permite que todo el ecosistema esté informado de cada elemento que contiene el Plan y que la gestión tenga soporte no solo en términos de operación, sino además un soporte jurídico que trae consigo un concepto de INTEGRACION.

8.1 Explicación y Alcances Del Plan de Acción de La Alerta Temprana

Este paso va alineado al paso anterior. Es importante en este paso del modelo, la explicación sobre el Plan de Acción y haciendo énfasis en algunas variables que deben quedar dentro del Plan: descripción de actividades, indicador de medición, lugar en donde se lleva la intervención del programa/proyecto, sinergia entre actividad y metas del Plan de Desarrollo, concurrencia con ODS y población beneficiaria. Todas estas variables se explican, así como su alcance e importancia para guardar proporción frente a las recomendaciones instauradas dentro de la alerta temprana. Al final, uniendo el punto anterior y el paso 8 queda establecida la creación de un ecosistema desde la gestión de conocimiento regulado y parametrizado alrededor del Plan de Acción.

9.1 Cargue de Información

En el modelo cobra relevancia e importancia el cómo se manejan los datos que se derivan de acciones y actividades en territorio y cómo estas van en sintonía con las recomendaciones de la alerta temprana. Un primer momento se refiere al cargue de información de la matriz del Plan de Acción dentro del cual las áreas del gobierno municipal reportan su gestión de tal manera, que den cumplimiento a las recomendaciones instauradas por la Defensoría del Pueblo. Variables como: Código, recomendación, mecanismo (si la actividad es de mitigación o disuasión del riesgo), descripción de la recomendación/alcance, acción, meta programada, meta ejecutada, actividades, barrio, avance cumplimiento, tipología de los recursos ejecutados, población atendida (tipología) ODS que se impacta y secretaría/instituto responsable. Esas variables y su diligenciamiento dentro del Plan, garantiza que el ecosistema este trabajando bajo un mismo formato técnico y que desde allí, este plan de acción pueda generar información y correlaciones para la toma de decisiones de la alta gerencia.

10.1 Cargue de Información

Este paso dentro del modelo es crucial y estratégico. De un lado, está el cargue de toda la información correspondiente a las acciones adelantadas por el gobierno municipal frente a la alerta, las cuales deben migrar a la plataforma SIGOB-CIPRAT, una vez allí, la secretaria técnica para las alertas, monitorea la información que producen diversos actores incluidas las alcaldías, frente a las alertas tempranas a cargo del Ministerio del del Interior. Se podría decir que todo lo que se haga en el marco de las alertas, como lo son, las actividades, los proyectos y estrategias, deben quedar cargadas en esta plataforma con evidencia e informes. En resumen, toda la gestión reposa en la plataforma SIGOB-CIPRAT y es desde esta plataforma, que se analizan en conjunto con la Defensoría del Pueblo, el cumplimento de las alertas tempranas, incluyendo los análisis de seguimiento y valoración que hace la Defensoría del Pueblo desde sus sistemas de análisis de información y el

cumplimiento de las alertas tempranas por parte de alcaldías, departamentos e instancias del gobierno nacional.

11.1 Innovación

Una de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo ha sido la de, diseñar y operacionalizar una estrategia que efectivamente se centre, en el aspecto de mitigación de la vulneración de riesgos a la violación de derechos.

Es así, como en el marco del modelo y desde la innovación en la gerencia publica de la nueva gobernanza, el concepto de seguridad humana en el gobierno municipal de Bucaramanga se construyó una estrategia sostenible en el tiempo, que se fundamentara en método científico para impactar temas de convivencia, seguridad, enfoque de derechos y diera espacio al análisis de datos y proceso de mejora continua en las intervenciones de territorios, para poblaciones y sectores vulnerables. Es así como se creó la estrategia Multienfoque desde la secretaria del interior la cual busca abordar problemáticas desde la caracterización del riesgo social y generar mayor cercanía con los territorios de la ciudad y su población. Esta estrategia

calificada de impacto positivo en el ámbito de la innovación y del aprestamiento, en el uso correcto de recursos físicos, humanos y financieros, para lograr mayor contundencia y que permita desde la caracterización del riesgo social, fortalecer la presencia institucional en barrios y territorios de la ciudad. A continuación, se sintetiza el marco y método que soporta dicha estrategia y que se alinea perfectamente con el abordaje de la alerta temprana desde la convivencia, la seguridad y un enfoque de derechos.

ESTRATEGIA MULTIENFOQUE

Caracterización del riesgo social en los polígonos, en función de impulsar acciones integrales para mejorar la convivencia y seguridad en Bucaramanga

Alcaldía de Bucaramanga

Secretaria del Interior

Bucaramanga, 03 de enero de 2023

Dimensión y alcance estratégico de la propuesta

Fuente: Secretaria del Interior Alcaldía de Bucaramanga

Fuente: Secretaria del Interior Alcaldía de Bucaramanga

Esta estrategia muestra un ejercicio favorable alrededor de la innovación social. Y un método que soporta técnicamente, el abordaje en territorio y sus problemáticas con un mayor asertividad, impactando en beneficio de la población. Estrategia que da sostenibilidad junto con el Plan de Acción, para abordar las alertas tempranas como oportunidad de mejora, en el ejercicio de gobernar desde un ecosistema fundamentado en enfoque de derechos.

12.1 Reuniones Mensuales -Feedback- con las instancias Estratégicas alrededor de la Alerta Temprana

El último paso hace referencia a la transferencia de conocimiento en el ejercicio alrededor de la alerta, en donde por medio de estas reuniones, se valora la gestión de mejora continua que propicia la alerta y promueve el trabajo sincrónico institucional en territorios. Favorece alianzas publico/privadas de intervención social que impactan en términos de sociedad segura, ciudades alineadas al enfoque de derechos, la convivencia y la tranquilidad.

Todos estos pasos del modelo diseñado y la estrategia implementada, dan cuenta de un ejercicio de buen gobierno desde la máxima autoridad municipal, garantizando como resultado un ecosistema que entendió que las alertas tempranas, son una oportunidad para desarrollar una gobernanza desde un enfoque de derechos.

13.1 Objetivo Final

La presente guía, pretende que las demás alcaldías del país conozcan la metodología exitosa implementada en el abordaje de una Alerta Temprana en la ciudad de Bucaramanga y que tomen los insumos que consideren, puedan servirles para el seguimiento de las Alertas en sus respectivos territorios.

Disclaimer – Descargo de responsabilidad.

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidadde ASOCAPITALES y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.