



El futuro  
es de todos

Mininterior



# Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la **convivencia** y la **seguridad**





El futuro  
es de todos

Mininterior



POLICÍA NACIONAL

# Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la **convivencia** y la **seguridad**





Ministerio del Interior  
Policía Nacional de Colombia

Bogotá, D. C., enero 2020



El futuro  
es de todos

Mininterior



Presidente de la República

**Iván Duque Márquez**

Ministra del Interior

**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**

Ministro de Defensa Nacional

**Carlos Holmes Trujillo**

Director General de la Policía Nacional

**General Oscar Atehortua Duque**

Viceministro de Relaciones Políticas

Ministerio del Interior

**Daniel Palacios Martínez**

Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Ministerio del Interior

**Fabio Augusto Parra Beltrán**

Director de Seguridad Ciudadana —Policía Nacional—

**Mayor General Jorge Luis Vargas Valencia**

Jefe de la Oficina de Planeación —Policía Nacional—

**Brigadier General Ramiro Alberto Riveros Arévalo**

---

#### Equipo técnico redactor del documento

##### Ministerio del Interior

Grupo de Seguridad Territorial

Coordinadora

**Doris Aristizábal Ramírez**

**Luis David Pulido Blasi**

**María Victoria Romero Velásquez**

**Joseph Mauricio Zevoluni Rodríguez**

##### Policía Nacional

Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional

**Teniente Coronel John Alexander González Pérez**

**Clara Isabel Pulido Blasi**

**Iván Rodrigo Vargas Ramírez**

---

ISBN: 978-958-8460-11-6

Diseño y diagramación e impresión

**Imprenta Nacional de Colombia**

Bogotá, D. C., enero 2020

# Contenido

PRESENTACIÓN **08.**

INTRODUCCIÓN **13.**

CAPÍTULO 1. **16.**

## Conceptos

1.1. Orden público	17
1.2. Convivencia	18
1.3. Seguridad	19
1.4. Fuerza pública	21
1.5. Organismos de seguridad	21
1.6. Policía judicial	24
1.7. Entidades territoriales	27
1.8. Deberes de los mandatarios frente a la seguridad y la convivencia	27

CAPÍTULO 2. **34.**

## Gestión pública territorial de la seguridad

2.1. Instancias de coordinación	36
2.2. Instrumentos de planeación	53
2.3. Presupuestación	61
2.4. Instrumentos de Información	78
2.5. Instrumentos de control y seguimiento	83

CAPÍTULO 3.

# 88.

## Gestión pública territorial de la convivencia

3.1. Conceptos de la Ley 1801, del 29 de julio de 2016	90
3.2. Instancias de coordinación	102
3.3. Planeación de la convivencia	121
3.4. Presupuestación de la convivencia	122
3.5. Ejecución	124
3.6. Fuentes de financiación	
implementación Ley 1801 de 2016	128
3.7. Instrumentos de información	131

CAPÍTULO 4.

# 134.

## Instrumentos de derecho de policía

4.1. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	135
4.2. Normas y disposiciones departamentales y municipales que regulan la materia	136

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

# 139.



# Presentación



**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**  
Ministra del Interior

El Ministerio del Interior, atendiendo su rol preponderante en la misión constitucional de mantener, preservar y conservar el orden público en el territorio nacional, promover la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana de todos los habitantes, trabaja activamente de la mano de las entidades territoriales para impulsar el empleo de las herramientas de gestión territorial disponibles para alcanzar los niveles óptimos de convivencia y seguridad ciudadana. Es por eso que presentamos el marco normativo para la convivencia y seguridad ciudadana, junto a un análisis interpretativo de las diferentes normas que rigen la gestión territorial de la seguridad, el cual brinda unas conclusiones que esperamos sean de utilidad explicativa a los operadores jurídicos encargados de implementar las acciones de convivencia y seguridad en el territorio.

La gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana es un desafío permanente a nivel mundial, ya que motiva a los países a emprender iniciativas y estrategias multidimensionales necesarias para garantizar un entorno óptimo que les permita el desarrollo integral de los ciudadanos; por ello, el Gobierno nacional ha iniciado diversas acciones para continuar avanzando en el mejoramiento de las capacidades de gestión de las autoridades de las entidades territoriales.

El punto de partida para este nuevo ciclo de gobierno en lo local necesita del concurso de sus mejores líderes para impulsar la búsqueda de soluciones para prevenir, investigar y sancionar las conductas y factores de riesgo que atentan contra la convivencia y seguridad la ciudadana, de esta manera, se

incrementa la confianza de la sociedad y sienta sólidas bases que generen una armonía entre la institucionalidad, los derechos y los deberes de la población.

Resulta fundamental contar con el concurso de dirigentes que proyecten sus territorios como zonas de emprendimiento y desarrollo social, procurando armonizar la oferta institucional y optimizar de manera efectiva, eficiente y eficaz el uso de los recursos gubernamentales.

Para afrontar estos retos, se hace necesaria la interpretación del conocimiento de las herramientas de gestión territorial con que cuenta el Estado colombiano con el fin de generar las condiciones que consoliden la convivencia pacífica y la seguridad en cada territorio, atendiendo la diversidad cultural, geográfica y política de las regiones, así como es el fundamento para orientar la respuesta institucional de manera articulada, coordinada, interinstitucional e interagencial, promocionando procesos de co-creación para diseñar estrategias novedosas para prevenir, reducir el delito, prevenir los comportamientos contrarios a la convivencia y lograr la disrupción del crimen.

De ahí que sensibilizar a los territorios en que los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC) constituyen el documento de planeación a través del cual las autoridades territoriales consolidan las estrategias, líneas de acción, actividades, programas y proyectos que tengan como finalidad atender los fenómenos y las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan la ciudadanía, con la recomendación de los organismos de seguridad y la Fuerza Pública que operan en la jurisdicción, es determinante para alcanzar la coordinación na-

ción-territorio, necesaria para enfrentar cualquier desafío en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

Así mismo, afianzar el éxito resultante de la adecuada formulación de un proyecto cuando este cuenta con la definición precisa de: objetivos, estrategias, actividades y líneas de acción, a través de los cuales, se puedan abordar las diferentes problemáticas priorizadas integralmente que afectan a la ciudadanía en la interiorización de los PISCC como la base para organizar las inversiones y monitorear de manera efectiva el cumplimiento de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La adecuada administración de las diversas instancias de coordinación y las fuentes de financiación de la convivencia y la seguridad ciudadana son la llave para mantener las condiciones reclamadas por las comunidades y satisfacer las exigencias de mantenimiento del orden público que imponen día a día nuestros territorios.

Así pues, los principales desafíos identificados hacia el futuro en materia de convivencia y seguridad ciudadana se centran en la capacidad institucional del orden nacional y territorial, para promover el intercambio de buenas prácticas y lecciones exitosas, que permitan elevar los niveles de percepción de seguridad en todo el país; así mismo, menguar los vacíos normativos y técnicos que existan en las gobernaciones y alcaldías, empleando los instrumentos brindados por una unidad de asistencia técnica especializada del Ministerio del Interior, razón por la cual, el presente compendio normativo será un insumo de alto valor para continuar aportando a la gestión integral de la convivencia pacífica en toda Colombia.



**Oscar Atehortua Duque**  
Director General  
de la Policía Nacional de Colombia

Gestionar la convivencia y la seguridad en los territorios implica necesariamente un trabajo unificado entre las autoridades, las instituciones, la fuerza pública y la comunidad. Todos nuestros municipios, veredas y corregimientos, en zonas urbanas y rurales, presentan vulnerabilidades que pueden llegar a incidir tanto en la seguridad pública como en la seguridad ciudadana; factores que debemos conocer, para generar acciones de prevención y protección.

Con las Fuerzas Militares se trabaja de manera coordinada para mitigar el accionar de los Grupos Armados Organizados, los Grupos Armados Organizados Residuales y los Grupos de Delincuencia Organizada, que se constituyen en actores facilitadores del Sistema de las Drogas Ilícitas, el terrorismo, el impacto negativo al ambiente, el reclutamiento forzado y otros delitos relacionados o conexos, producto de su accionar, ante lo cual el Estado colombiano mantiene consolidadas estrategias enfocadas a la disrupción del crimen.

Frente a los principales retos de la seguridad ciudadana, que trabaja la Policía Nacional en corresponsabilidad con las autoridades político-administrativas, además de la disminución de los delitos de mayor impacto social, debemos mantener acciones contundentes para frenar el comercio local de estupefacientes y las tendencias de consumo. En cada municipio es vital la identificación de los factores de riesgo de nuestros niñas, niños y adolescentes, para fortalecer espacios y mecanismos protectores que garanticen su seguridad y desarrollo.

La atención a poblaciones vulnerables, la protección del ambiente y nuestro patrimonio, la deslegitimación de la violencia intrafamiliar y la promoción de una cultura de reconciliación, legalidad y paz, para la resolución de conflictos sin violencia a través de instancias mediadoras, son temas que debemos atender también en los territorios.

Se requiere un trabajo coordinado en el que las instituciones del Estado, las entidades territoriales, la Policía Nacional, la comunidad organizada y el ciudadano se unan en objetivos comunes que impulsen el avance de las regiones y el bienestar de las comunidades.

Gracias a la Constitución, las leyes y normas, contamos con herramientas e instancias para la articulación de todas estas iniciativas que favorecen la convivencia y la seguridad. El objetivo de esta publicación, producto de un ejercicio de coordinación con el Ministerio del Interior, es describir, a partir del marco normativo, esas herramientas con que cuentan los gobernadores y alcaldes, para la gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia, sus fuentes de financiación, así como los mecanismos para la planeación, la ejecución y la evaluación de los planes que se diseñen.

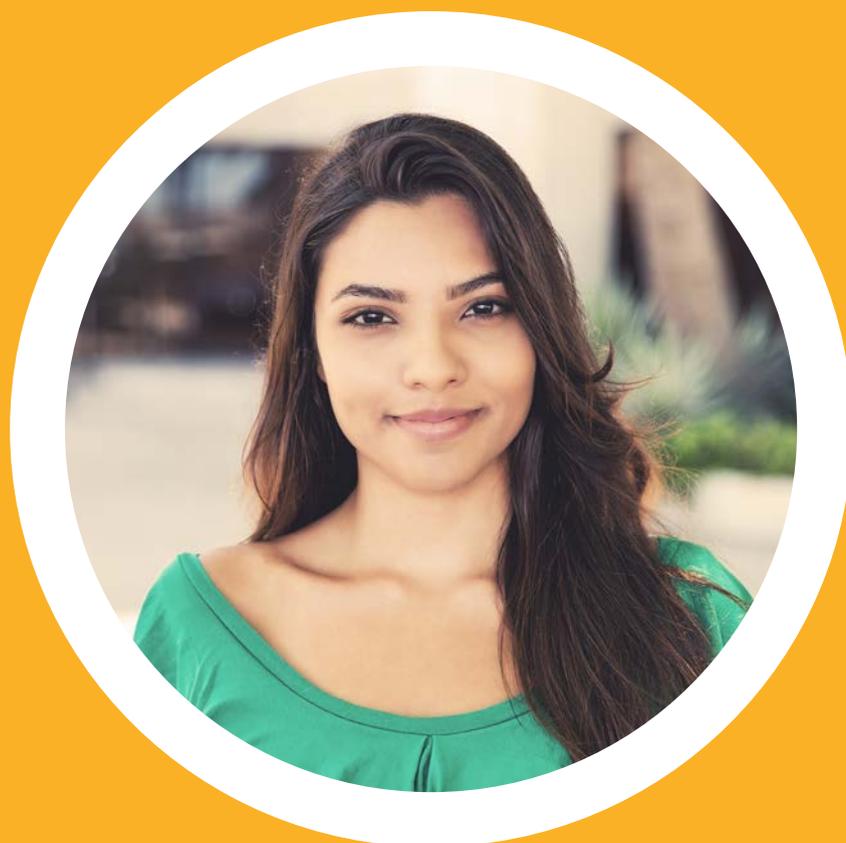
Es un documento base tanto para las autoridades político-administrativas, como para los comandantes de Policía y de la fuerza pública en general, que contribuirá a la implementación de las políticas nacionales, sectoriales y locales y a la materialización de programas y proyectos que

beneficien a cada territorio en su seguridad y convivencia.

La Policía Nacional, ante las nuevas dinámicas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales, así como la transición de los delitos propios del conflicto a unos de mayor énfasis en la seguridad ciudadana y la convivencia, creó y adoptó un Modelo de Planeación y Gestión Operacional del Servicio de Policía (MOGEP), en el marco del Proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI), en el que se integra la oferta institucional de servicio para los territorios.

Bajo esta concepción, se articulan el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, el Modelo de Construcción de Paz, el Sistema Nacional contra el Crimen Organizado, el Sistema de Prevención, Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Sistema Integrado de Seguridad Rural, las Estrategias Operativas y las estrategias de gestión operacional de la Institución, para afianzar el logro de la misión constitucional dentro de la oferta de valor público definida para responder a las necesidades de carácter estratégico que impone el país.

En la Constitución Política se indica que uno de los fines de nuestro Estado Social de Derecho es asegurar la convivencia pacífica, y en ello estamos comprometidos las autoridades, la Policía y la comunidad, para que generemos acciones colectivas de prevención y protección que aporten al desarrollo sostenible de nuestro país y a la consolidación de la paz.



“ Se ha dispuesto la configuración de un instrumento que permita a los nuevos gobernadores, alcaldes y comandantes del orden territorial apropiar el conocimiento relativo a la planeación, implementación y evaluación de la convivencia y la seguridad en sus jurisdicciones”.

# Introducción

La planificación, la transparencia y la mejora continua son principios que se han consolidado como irremplazables cuando se trata de la Administración pública. En este sentido, el tema de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad no es la excepción porque obedece a un ejercicio de planeación estratégica y presupuestal producto de la concertación, participación y priorización de objetivos.

Es por ello que, como parte de una iniciativa intersectorial se ha dispuesto la configuración de un instrumento que permita a los nuevos gobernadores, alcaldes y comandantes del orden territorial apropiarse del conocimiento relativo a la planeación, implementación y evaluación de la convivencia y la seguridad.

Desde esta perspectiva, la estructura del documento busca poner a disposición de los mandatarios departamentales y municipales, como primera medida, un compendio de definiciones asociadas a la gestión de la convivencia y la seguridad que despejen dudas respecto a las áreas grises de la misionalidad institucional; segundo, la delimitación de los deberes y responsabilidades inherentes a su posición desarrolladas en las normas de diverso nivel que se exponen; tercero, las herramientas de planeación estratégica que orientan el enfoque del nivel nacional y delimitan los productos esperados en materia normativa; cuarto, los instrumentos de gestión relativos a recursos, información, coordinación y seguimiento sobre los planes territoriales desarrollados.

Este documento pretende instruir a los mandatarios acerca de las bases normativas y conceptuales sobre las que se gestionará la política territorial de convivencia y seguridad para los próximos cuatro años, resaltando el enfoque diferencial hacia las prioridades de cada región o territorio.

Este instrumento, construido a partir de un trabajo coordinado entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, tiene la finalidad de constituirse en un recurso orientador sobre cada una de las herramientas e instancias que tienen disponible los gobernadores, alcaldes y comandantes de la fuerza pública, para desarrollar los documentos de política que soportarán su gestión y que determinarán el rumbo del departamento o municipio en relación con la atención de las problemáticas de convivencia y seguridad que afectan a sus comunidades.

“ Este documento pretende instruir a los mandatarios acerca de las bases normativas y conceptuales sobre las que se gestionará la política territorial de convivencia y seguridad para los próximos cuatro años”.



# 1.



“ La estructura del documento busca poner a disposición de los mandatarios departamentales y municipales, como primera medida, un compendio de definiciones asociadas a la gestión de la convivencia y la seguridad” .

## CAPÍTULO

# Conceptos

Para la gestión territorial de la seguridad y la convivencia ciudadana es importante identificar algunos conceptos que a lo largo de su mandato deberá comprender y desarrollar de la mano de la Fuerza Pública, los organismos de seguridad y la participación activa de la comunidad, a fin de diseñar documentos de planeación estratégica que aporten al logro de los objetivos propuestos en su programa de gobierno, su plan de desarrollo y en su Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del nivel territorial, que se ejecutará, a través de proyectos de inversión, en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana; estos son:

### 1.1. Orden público

La Corte Constitucional en su sentencia C-225/17 indica que *“el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”*. Definición que amplió recientemente en la sentencia C-204/19, en la que explica:

Por oposición, el orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible.



El mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública que, con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias al ejercicio de estos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función pública puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o en la gestión material o concreta del orden público (S. C-204/19).

## 1.2. Convivencia

1 Nuevo nombre dado al Código Nacional de Policía y Convivencia, de acuerdo con la Ley 2000 del 14 de noviembre de 2019, artículo 6°.

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>1</sup> (Ley 1801 del 29 de julio de 2016) define convivencia como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico (art. 5°).

Sus categorías jurídicas son (CNSCC, 2016, art. 6°):

1. **Seguridad:** Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.
2. **Tranquilidad:** Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.
3. **Ambiente:** Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.
4. **Salud pública:** Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

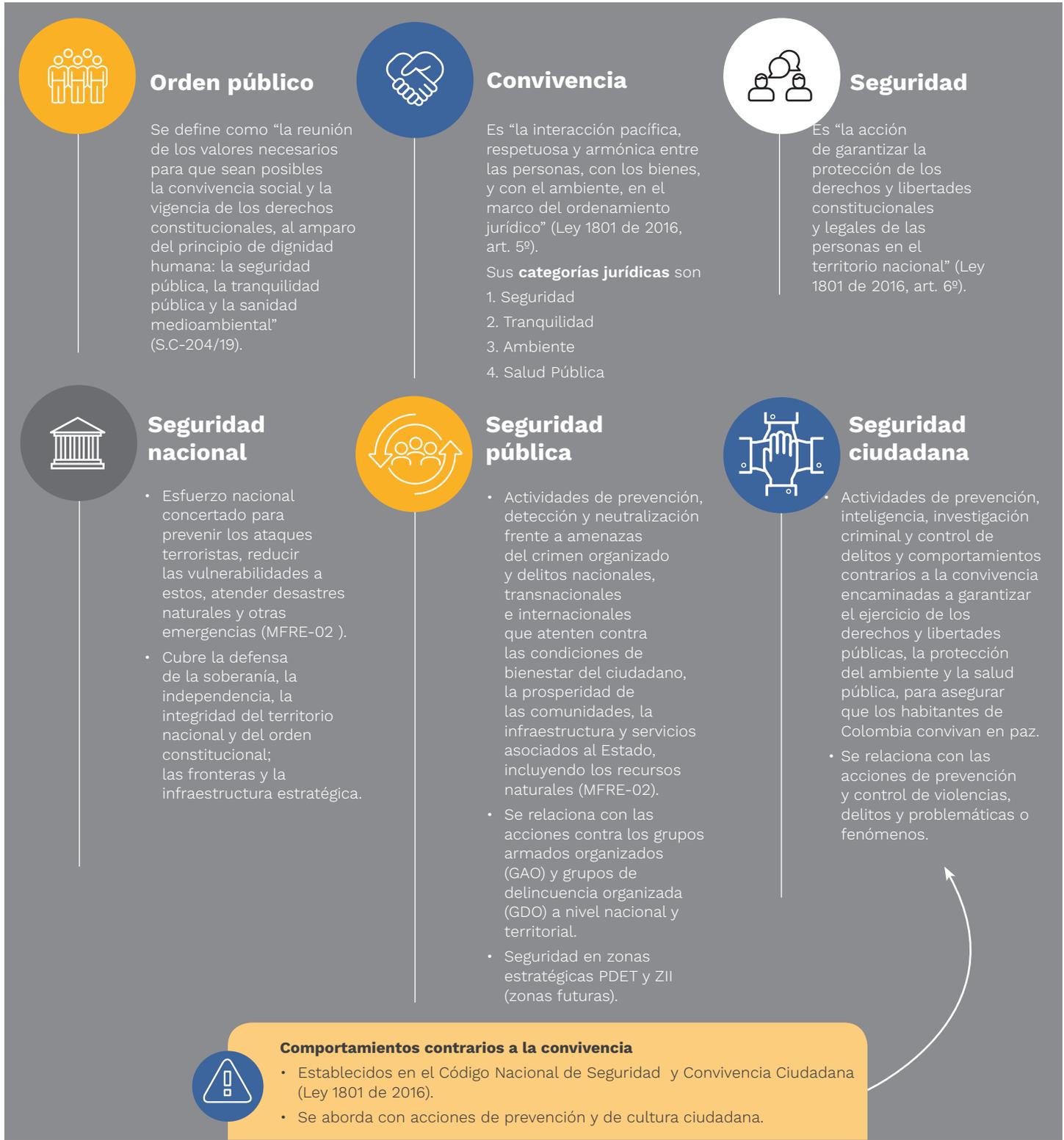
### 1.3. Seguridad

Se entiende como la acción de garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional (CNSCC, 2016, art 6°). Se aborda desde cuatro ámbitos:

- **Seguridad nacional:** Esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas, reducir las vulnerabilidades a estos, atender desastres naturales y otras emergencias (MFRE-02<sup>2</sup>).
- **Seguridad pública:** Actividades de prevención, detección y neutralización frente a amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales que atenten contra las condiciones de bienestar del ciudadano, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y servicios asociados al Estado, incluyendo los recursos naturales (MFRE-02).
- **Seguridad ciudadana:** Actividades de prevención, inteligencia, investigación criminal y control de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, la protección del ambiente y la salud pública, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.
- **Seguridad personal:** “El derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar estos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad” (sentencia T-719 de 2003). La Unidad Nacional de Protección, con base en estudios técnicos individualizados, justificados y razonables del nivel de riesgo de la persona, es el ente encargado por el Gobierno nacional para la asignación de las medidas de seguridad que se adoptarán.

2 Ejército de Colombia (2017). Manual Fundamental de Referencia del Ejército. Términos y símbolos militares, septiembre de 2017.

**Gráfico 1.** Del orden público a la convivencia pacífica



## 1.4. Fuerza pública

Es el componente del sector Defensa, “integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”, las primeras están constituidas por el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional; la segunda es un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil (Constitución Política, capítulo 7, del título VII, Rama Ejecutiva, artículo 216).

## 1.5. Organismos de seguridad

Se entiende por organismos de seguridad aquellos cuerpos que contribuyen a la seguridad del Estado y que no hacen parte de la fuerza pública. Estas entidades son:

- **Unidad Administrativa Especial Migración Colombia**

Creada mediante el Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1067 del 26 de mayo 2015, del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, publicado en el *Diario Oficial* 49.523 y modificado por la Resolución 63 del 24 de enero de 2014, “por la cual se crea el comité de armamento de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y se modifica la Resolución 1184 de 2012”.

Se define como un organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de

Relaciones Exteriores (artículo 1º, Decreto 4062 de 2011).

Su objetivo es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno nacional (artículo 1.2.1.1 del Decreto 1067 de 2015).

- **Unidad Nacional de Protección (UNP)**

El Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública, publicado en el *Diario Oficial* 48239, crea la UNP con el objetivo de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (artículo 3º, Decreto 4065 de 2011).





Acorde con el precitado decreto, algunas de sus funciones son:

- Evaluar el riesgo de las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.
- Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados.
- Implementar los programas de protección del Gobierno nacional, de competencia de la Unidad, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.
- Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección, implementados, así como al manejo que de aquellos y estas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar.
- Apoyar y asesorar técnicamente a las entidades del nivel territorial que tienen competencia en materia de protección, en el diseño e implementación de estrategias para salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

En atención a lo que señala el Parágrafo del Decreto 4057 de 2011, estas entidades receptoras de las funciones

“sustituirán al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en los comités, juntas y demás instancias en los cuales participa y asiste”.

Esto se extiende a las instancias de la gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia que así lo indiquen.

## 1.6. Policía judicial

La dirección y coordinación de las funciones de policía judicial están a cargo de la Fiscalía General de la Nación, entidad que nació con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y empezó a operar el 1º de julio de 1992. Su estructura está establecida en el Decreto ley 898 del 29 de mayo de 2017.

### 1.6.1. Director Seccional de Fiscalías

El Decreto 16 del 9 de enero de 2014, “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”, crea la figura del Director Seccional de Fiscalías (art. 31), bajo la dependencia de la Fiscalía Delegada para la Seguridad Ciudadana (estructura ratificada en el Decreto ley 898 del 29 de mayo de 2017).

También, en el artículo 50, del Decreto Ley 898 de 2017 señala lo siguiente:

“Cuando un texto normativo haga referencia a las dependencias de la Fiscalía que existían antes de la expedición del presente decreto ley, debe entenderse que se refiere a las dependencias de la estructura organizacional contenida en este decreto, de conformidad con las funciones y competencias a estas asignadas en el presente decreto ley”.

Conforme a la Resolución 3349 del 26 de diciembre de 2017, la Fiscalía General de la Nación cuenta con treinta y cinco Direcciones Seccionales y se adecuó mediante el Decreto Ley 898 de 2017

### 1.6.2. Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)

El Decreto 16 del 9 de enero de 2014, en su artículo 14A. (Adicionado por el artículo 34 del Decreto Ley 898 de 2017), determina que la Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) “cumplirá las siguientes funciones: 1. Asesorar al Fiscal General de la Nación y al Vicefiscal General de la Nación en la formulación de políticas, estrategias, directrices y lineamientos para el ejercicio de las actividades investigativas y la función de policía judicial. 2. Asesorar al Fiscal General de la Nación y al Vicefiscal General de la Nación en la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial que cumplen de manera permanente o transitoria otros organismos y personas naturales o jurídicas” (presenta 23 funciones más).

Las subdirecciones seccionales de policía judicial (CTI) dependen de las Direcciones Seccionales de Fiscalía y su personal cumple funciones de policía judicial.



### 1.6.3. Policía judicial de la Policía Nacional

Corresponde al personal adscrito a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, que cumple actividades investigativas y funciones de policía judicial, en concordancia con lo que establece el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia.

**Gráfico 2.** Fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial



## 1.7. Entidades territoriales

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (artículo 286).

## 1.8. Deberes de los mandatarios frente a la seguridad y la convivencia

Una vez posesionados, a partir del 1º de enero de 2020, como primeras autoridades político-administrativas, deberán observar los compromisos establecidos por la Constitución Política y la ley en relación con la seguridad y la convivencia, de los cuales enunciamos los principales:

- La **Constitución Política de Colombia** establece en el artículo 296 que para la conservación del orden público, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores y a su vez los de estos en relación con los de los alcaldes. Lo anterior, consecuente con los artículos 303, donde se indica que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, y el artículo 315, que atribuye al alcalde conservar el orden público en el municipio, además de designarlo como la primera autoridad de policía<sup>3</sup>.
- La **Ley 62, del 12 de agosto de 1993**, reafirma en el artículo 12 que el gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía en

<sup>3</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

“ Para la conservación del orden público, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores y a su vez los de estos en relación con los de los alcaldes” (CPC, art. 296).

4 [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0062\\_1993](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0062_1993).

5 [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html#1).

el departamento y el municipio, respectivamente, precisa que deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades en su jurisdicción.

Adicional a lo anterior, el artículo 16 insta como atribuciones y obligaciones proponer medidas y reglamentos de policía, promover en coordinación con el comandante de la policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos, convocar y presidir el consejo de seguridad, desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público, verificar el cumplimiento del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la asamblea departamental o ante el concejo municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto, entre otras<sup>4</sup>.

- De igual manera, la **Ley 418, del 26 de diciembre de 1997**, puntualmente en el artículo 105, dispone que los gobernadores y alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno nacional, especialmente del Ministerio del Interior, 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<sup>5</sup>.
- El artículo 07 del **Decreto 1222 del 18 de abril de 1986**, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental, señala que le corresponde a los departamentos:
  - a) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de estos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los Gobernadores, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los Intendentes y Comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos Consejos Seccionales de Planeación.
  - b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.

c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

**d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.**

e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

f) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes<sup>6</sup>.

- Dentro de las funciones específicas asignadas a los alcaldes, la **Ley 1551 del 6 de julio de 2012** dispone en el capítulo V, artículo 29, numeral b) en relación con el orden público:

1. **Conservar el orden público en el municipio** de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. **Dictar** para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, **medidas tales como**

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. **Promover la seguridad y convivencia ciudadanas** mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

<sup>6</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1222\\_1986.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html)

7 [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1222\\_1986.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html)

8 [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)

9 El artículo 256 de la Constitución Política de Colombia los define como entidades territoriales.

10 <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59780>.

- 4. Servir como **agentes del Presidente** en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.
- 5. **Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover** planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural<sup>7</sup>.
- La **Ley 1801, del 29 de julio de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”**, específicamente los artículos 201 y 205, atribuye al Ejecutivo en su respectivo ámbito territorial (gobernadores y alcaldes), principalmente, dirigir y coordinar a las autoridades de policía, desempeñar la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y elaborar e implementar el **Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana dentro de los seis (6) meses** del primer año de gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y plan de desarrollo territorial.

Aunado a lo anterior, para el caso concreto del alcalde (Ley 1801 de 2016, artículo 205), crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional (en coordinación con el concejo distrital o municipal), al igual que coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia<sup>8</sup>.

**El Fondo mencionado se reglamentó mediante el Decreto 1284 del 31 de julio de 2017.**

- En observancia de los principios de información y publicidad y en concordancia con el artículo 21 del **Decreto 2055 del 16 de octubre de 2014**, como representantes legales de los entes territoriales<sup>9</sup> deberán, en coordinación con las autoridades judiciales y de policía, presentar un informe semestral a la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal sobre las actividades delincuenciales, modalidades de delitos y factores que influyen en el aumento o disminución de la criminalidad<sup>10</sup>.

También debe presentar el **formulario único territorial** a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), ad-

ministrado por la Contaduría General de la Nación (Decreto 1536 del 29 de septiembre de 2016), donde, entre otros ítems, se encuentran los ingresos, transferencias y gastos de inversión referentes al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=68408&dt=S>.



### Recuerde que...

Los gobernadores y alcaldes pueden incurrir en faltas disciplinarias en materia de orden público, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 4<sup>a</sup> de 1991, artículo 14:

- No rendir oportunamente los informes de que tratan los artículos 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> de la Ley.
- Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten, de conformidad con esta ley.
- Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública.
- Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público.
- Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público.
- No adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

Aunado a lo anterior, la Ley 418 de 1997, artículo 106, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y Ley 1941 de 2018, incluye las siguientes conductas:

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

**Gráfica 3.** Deberes prioritarios de alcaldes y gobernadores en temas de seguridad y convivencia



**Señor mandatario,** a partir de su posesión, usted cuenta con **4 meses** para presentar su Plan de Desarrollo Territorial a las asambleas o concejos municipales, para su aprobación. No olvide incluir las líneas de seguridad y de convivencia. Una vez aprobado, la ruta para la seguridad y la convivencia comprende tres pasos, así:

# 1

## En coherencia con su Plan de Desarrollo Territorial, formule su Política Integral de Seguridad y Convivencia

### Paso

Que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la Fuerza Pública, organismo de seguridad y policía judicial a nivel territorial



Aprueba Comité de Orden Público (Decreto 1066 de 2015, artículo 2.7.1.16).

# 2

## Diseñe su Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISCC)

### Paso

Contempla cada una de las actividades que se ejecutarán para cumplir con los planes, programas y proyectos enunciados en su Política. Se construye a partir de la metodología sugerida por el Departamento Nacional de Planeación



Aprueba Comité de Orden Público (Ley 62 de 1993, artículo 12 - Ley 1551 de 2012, artículo 6 numeral 4; artículo 29 numeral 5).

# 3

## Estructure su Plan Anual de Inversiones por cada fondo de inversión, así:

### Paso

- Un Plan Anual de Inversiones para ejecución de inversiones y gastos con recursos propios.
- Un Plan Anual de Inversiones para ejecución de los recursos provenientes del Fonset, cuenta Ley 418, y cuenta Ley 1801, cada una especificada por aparte



El POAI de recursos propios lo aprueban las asambleas y concejos. El POAI de recursos Fonset lo aprueba el Comité de Orden Público.



## En los primeros seis meses

- **Convoque** de manera permanente los espacios de coordinación interinstitucional especializados para atender las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad. De manera mensual deberá convocar el Consejo de Seguridad (Decreto 2615 de 1991, artículo 6º) y cuando las circunstancias lo dispongan, convocar y presidir el Comité Territorial de Orden Público de acuerdo con las funciones que le han sido asignadas a este espacio de coordinación (Decreto 1066 de 2015, artículos 2.7.1.1.17 y 2.7.1.1.18).
- **Promueva** la destinación de recursos de inversión diferentes al del Fondo Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) para la financiación de estrategias, programas o proyectos de inversión cuyo objetivo sea la seguridad ciudadana.
- **Revise**, en calidad de ordenador del gasto, el estado de los recursos de inversión que se recaudan en el Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), así como el nivel de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales de Inversión en Seguridad Ciudadana (POAI-SC) que se han desarrollado en los últimos años, para lograr una consistencia real entre la planeación estratégica y la presupuestal en temas de seguridad ciudadana.
- **Verifique** si en la jurisdicción se está desarrollando algún proyecto de inversión con la cofinanciación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon). En caso contrario, podrá consultar los requisitos y criterios para presentar planes y proyectos ante el Ministerio del Interior.



**La convivencia y la seguridad se construyen con la participación de todos los ciudadanos**

# 2.

---



“ Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

---

## CAPÍTULO

# Gestión pública territorial de la seguridad

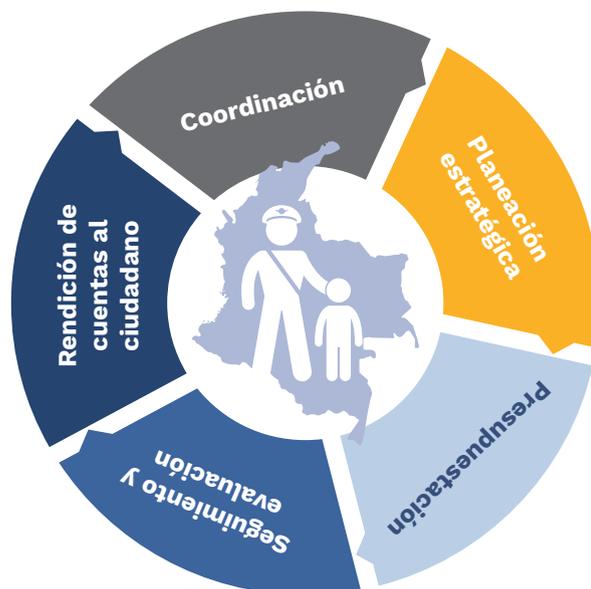
**G**estión pública territorial, en general, es el ejercicio de la administración pública en el territorio, bajo el liderazgo de los gobernadores y alcaldes, a partir de procesos, normas e iniciativas en los ámbitos político, económico y administrativo con el fin de cumplir los objetivos y metas de desarrollo integral pactadas con su comunidad y el logro de los 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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (CPC, 1991, artículo 2°).

En consecuencia, la gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia también cumple un

proceso que incluye: coordinación, planeación, presupuestación, seguimiento y rendición de cuentas:

**Gráfico 4.** Ciclo de la Gestión Territorial de la Seguridad



Criterios de la Gestión Territorial de la Seguridad:

- Una gestión pública territorial transparente.
- La formulación de políticas inclusivas bajo parámetros de legalidad y emprendimiento para la equidad.
- La gestión de “Gobierno Abierto”.
- Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar la gestión y la atención al ciudadano.

dadana en las entidades territoriales. Estos escenarios deben ser liderados por los alcaldes y gobernadores junto con la participación responsable de las instituciones y organismos pertinentes en su jurisdicción. A continuación se relaciona estratégicamente cada una de las instancias de coordinación, destacando su objetivo, alcance, temporalidad, participantes, reglamentación y características principales.

## 2.1. Instancias de coordinación

El Gobierno nacional se soporta en la Constitución Política de 1991, las leyes y los decretos para constituir las instancias de coordinación para la seguridad, defensa y convivencia ciu-

### 2.1.1. Comité de Orden Público

#### Marco normativo

Inicialmente, el Comité Territorial de Orden Público fue creado mediante el **Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991**, que fue modificado por

el **Decreto 399 del 14 de febrero de 2011**, “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones*”.

Este último establece en el artículo 17 que en cada departamento, distrito o municipio habrá un comité territorial de orden público, integrado de acuerdo con la representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio por

1. El comandante de la guarnición militar<sup>12</sup> o quien haga sus veces o su delegado.
2. **El comandante de la policía.**
3. El Director Seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo, o el oficial de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, según corresponda, **(modificado por el Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011, que suprime el DAS)**.
4. El Director Seccional de Fiscalías **(de conformidad a lo establecido en el Decreto 898 del 25 de mayo de 2017)**.
5. El gobernador o el alcalde municipal, según el caso, o como su delegado el secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

Respecto a lo anterior, el **Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015**, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”, enuncia en la parte 7ª, “*Fondos*”, título 1º, “*Fondos especiales*”, capítulo 1º, “*Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, artículo 2.7.1.1.17:

“El Comité estará integrado, de acuerdo con la **representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial** que operen en el respectivo departamento o municipio, por el comandante de la guarnición militar o quien haga sus veces o su delegado, el **comandante de la policía, el director seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo o la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia**, según corresponda, el director seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, el gobernador o el alcalde municipal, según el caso o como su delegado el secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá”.

**12** Conjunto de integrantes de las fuerzas militares que de manera itinerante o fija están destacados en una jurisdicción para proteger o defender a una población.



### Asistencia

De acuerdo con el artículo 13 del **Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991**, los comités de orden público se reunirán a solicitud de cualquiera de sus miembros; la asistencia de estos, en algunos casos, es de carácter indelegable.

Podrá invitarse a las sesiones 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 (Decreto 2615 de 1991, artículo 14).

“Los consejos de seguridad y los comités de orden público deberán ejercer sus funciones, subordinados a las orientaciones que en materia de orden público dicte el Presidente de la República. A su vez, los consejos municipales de seguridad se encuentran subordinados a las determinaciones que tome el consejo regional y departamental de seguridad respectivo” (Decreto 2615 de 1991, artículo 16).

De forma complementaria, el Presidente de la República, por ser jefe del Estado, jefe del Gobierno, suprema autoridad administrativa (Constitución Política, art. 115) y, además, comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República (Constitución Política, art. 189, numeral 3), podrá, a través del ministro de Gobierno (Interior), convocar y presidir los consejos de seguridad y los comités territoriales de orden público (Decreto 2615 de 1991, artículo 17).

### Funciones

El **Decreto 399 del 14 de febrero de 2011**, “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 18 dispone que son funciones del comité de orden público:

1. **Coordinar el empleo de la fuerza pública** en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional.
2. Coordinar la **implementación de los planes integrales** de seguridad.
3. **Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia** ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.
4. **Recomendar** al gobernador o alcalde **los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad** y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.
5. De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del gobernador o alcalde, el **Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta**.
6. **Evaluar y determinar** la necesidad de gestionar ante las autoridades competen-

tes **la implementación del Sistema SIES** en la respectiva jurisdicción y efectuar seguimiento al mismo.

#### **Otras funciones contempladas en normas:**

1. De conformidad con lo establecido en la Ley 1421 de 2010, los fondos de seguridad y convivencia ciudadana de las entidades territoriales, **previo estudio y aprobación de los comités territoriales de orden público**, podrán recibir aportes de gremios y personas jurídicas cuyo origen lícito deberá estar debidamente soportado, destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento, distrito o municipio (artículo 14).
2. **Estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los Fonset**. La destinación prioritaria de los Fonset será dar cumplimiento a las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana, articuladas con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 17).

“ De forma complementaria, el Presidente de la República, por ser jefe del Estado, jefe del Gobierno, suprema autoridad administrativa podrá, a través del ministro de Gobierno (Interior), convocar y presidir los consejos de seguridad”.

3. En cada departamento, distrito o municipio, el gobernador o alcalde respectivo deberá formular una **política integral de seguridad y convivencia ciudadana** que contemple los planes, programas y proyectos elaborados juntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la política y estrategia de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno nacional y **deberá ser aprobada por el respectivo comité territorial de orden público** (artículo 16).

En el **Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015**, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”, parte 7, Fondos. Título 1. Fondos especiales. Capítulo 1. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se reitera la vigencia de estas disposiciones al transcribir literalmente los artículos 15, 16, 17 y 18 del Decreto 399 de 2011 en los artículos 2.7.1.1.14, 2.7.1.1.16, 2.7.1.1.17 y 2.7.1.1.18.

Finalmente, el párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, prorrogado por la **Ley 1941, del 18 de diciembre de 2018**, dispone que “Los comités territoriales de orden público **aprobarán y efectuarán el seguimiento** a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de **aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana**, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes”.

### Consideraciones

En relación con los integrantes de este comité, es importante precisar que en el texto normativo existen dos condiciones importantes de referenciar; la **participación** es una. En este sentido se debe aclarar que en los comités de orden público participan **TODOS** los funcionarios de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio.

En este instante, corresponde al seno del comité de orden público identificar cuáles son las instituciones que efectúan **operaciones** en el territorio para atender las problemáticas de seguridad y convivencia que afectan a la ciudadanía.

La otra condición es el concepto de la **representación** de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en el respectivo departamento o municipio, entendida como el funcionario u oficial que asume la responsabilidad de la **decisión y el voto** de sus representados.

### De la guarnición militar

Conjunto de integrantes de las fuerzas militares que de manera itinerante o fija están destacados en una jurisdicción para proteger o defender a una población.

Las fuerzas militares están conformadas por el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana; corresponde en el interior de las fuerzas analizar para definir quién es el oficial que lleva la decisión, el voto y la representación ante el Comité. Al respecto, el Ministerio de Defensa, mediante resolución interna, ha definido que la representación corresponde al oficial de mayor rango que opere en la jurisdicción del municipio.



### **Del Director Seccional de Fiscalías**

En el Decreto 399 de 2011, como integrante del comité, se encontraba el director seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación; no obstante, en el Decreto 16 del 9 de enero de 2014, “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”, se crea la figura del director seccional de fiscalías, modificado por el Decreto 898 del 25 de mayo de 2017, que en el artículo 50 establece:

“Cuando un texto normativo haga referencia a las dependencias de la Fiscalía que existían antes de la expedición del presente decreto ley, debe entenderse que se refiere a las dependencias de la estructura organizacional contenida en este decreto, de conformidad con las funciones y competencias a estas asignadas en el presente decreto ley”.

Finalmente, se debe considerar que conforme a la Resolución 0-3349 del 26 de diciembre de 2017, la Fiscalía General de la Nación cuenta con treinta y cinco direcciones seccionales, con jurisdicción en el territorio nacional.

### **De la reasignación de funciones del DAS**

En el Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011, el Gobierno nacional suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y reasigna sus funciones a diferentes entidades.

El Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 elimina la presencia del director seccional del De-

partamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su delegado operativo (artículo 17, Decreto 399-10) y la reemplaza por la del director seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo o la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, según corresponda, que asistirán como organismos de seguridad, únicamente en los departamentos y municipios donde operen, así como en el Distrito Capital.

Acorde con los criterios expresados, el comité de orden público debe evaluar si las entidades referidas operan en el municipio; en caso afirmativo, ambas participan de los comités de orden público. No obstante, debe existir un acuerdo de voluntades expreso entre las dos instituciones para definir cuál es el funcionario que asume la decisión, el voto y la representación de las instituciones, dado que se carece de acto administrativo que identifique la representación entre estas dos entidades.

### **Conclusión**

En conclusión, TODOS los funcionarios delegados por las entidades que operen en el municipio participan con voz en el comité de orden público. No obstante, solamente existe la posibilidad de cinco votos para tomar las decisiones, acorde con la representación referida en la ley, así:

1. El comandante de la guarnición militar o quien haga sus veces o su delegado.
2. El comandante de la policía (indelegable)
3. El director seccional de la UNP o su delegado operativo o el representante de la

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, según corresponda.

4. El director seccional de fiscalías o su delegado.
5. El gobernador o el alcalde municipal según el caso o como su delegado el secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

Los comités de orden público se reúnen a solicitud de cualquiera de sus integrantes; su asistencia es indelegable en algunos casos. Estos espacios de coordinación interinstitucional son fundamentales para la planeación estratégica, operacional y presupuestal de la seguridad y convivencia en el territorio porque son la instancia donde se aprueban la Política Territorial de Seguridad y Convivencia y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia. Además, recomienda la ejecución de programas y proyectos.

En el ámbito de la gestión presupuestal, prepara el Plan Anual de Inversiones, aprueba y efectúa el seguimiento de los dineros que se reciben de particulares u otras fuentes, o que ingresan al Fonset de agremiaciones y personas jurídicas para proyectos específicos en seguridad y también define la destinación prioritaria de estos recursos conforme a la política territorial de seguridad y convivencia diseñada. El tercer aspecto de vital importancia es el papel determinante que cumple este comité para definir las acciones que se adoptarán frente al empleo de la fuerza pública. Esto quiere decir que es la instancia propia para la planeación de acciones unificadas<sup>13</sup> frente a fenómenos que alteren la seguridad pública o la seguridad ciudadana.

**13** Entendida como “la unidad de esfuerzo entre las entidades estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el fin de superar de manera integral la ausencia de Estado, el déficit de su presencia en los territorios, así como los factores que generan inestabilidad”.  
**“Política de Defensa y Seguridad, para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad”**

## Conclusión

Gráfico 5. Comité Territorial de Orden Público



# Comité Territorial de Orden Público



## ¿Qué son?

Son espacios de coordinación interinstitucional en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Además cumple funciones relacionadas con la planeación, aprobación y seguimiento a los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y la recomendación de cómo se utilizan los recursos de los fondos cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana (FONSET).

## Convoca y preside

Presidente de la República o Ministro del Interior

Gobernador – Comité Departamental

Alcalde – Comité Municipal

Alcalde de Bogotá – Comité Distrital

O, como el delegado, el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces.

## Periodicidad

A solicitud de cualquiera de sus miembros

## Deciden

- Quien convoca y preside
- El Comandante de guarnición militar o su delegado
- El Comandante de la Policía. (indelegable)
- Director Seccional de Fiscalías o su delegado
- Director Seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o Director Seccional de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

## Para su ejecución

Convoque con anterioridad indicando la temática a tratar, el orden del día y la información que se requerirá.

La Secretaría Técnica, a cargo de la Secretaría de Gobierno y Seguridad, deberá elaborar las respectivas actas de cada sesión, que serán firmadas por los convocados y socializadas entre ellos.

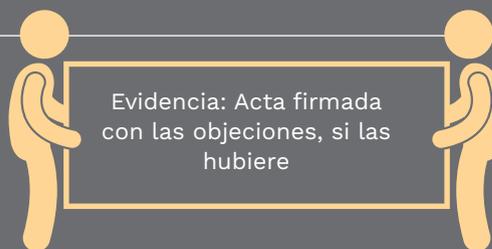
## Temas para debatir

- Coordinación del empleo de la Fuerza Pública
- Aprobación de la **Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el alcalde o gobernador.**
- Aprobación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Preparación del **Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta Ley 418 de 1997.**
- Implementación del Sistema SIES.
- **Aprobación y seguimiento** a los **aportes de particulares** para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana.

### Otros temas

- Estudio y aprobación del ingreso de aportes de gremios y personas jurídicas al Fonset.
- Estudio, aprobación, seguimiento y definición de la destinación de los recursos apropiados para los Fonset.
- Recomendación de los programas y proyectos que se ejecutarán anualmente con recursos del Fonset.
- Recomendación de las inversiones que se priorizarán en cada vigencia, según la Política de Seguridad y Convivencia.

Cada temática se define por quórum decisorio



Evidencia: Acta firmada con las objeciones, si las hubiere

## Cumplimiento de las Funciones

Conforme al Decreto 399 de 2011, Decreto 1066 de 2015 y Ley 1941 de 2018

## Asisten

TODOS los representantes de la Fuerza Pública, organismos de seguridad y policía judicial.



## 2.1.2. Consejos departamentales, regionales, distrital y municipales de seguridad

### Marco normativo

El Decreto 2615 del 19 de noviembre 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”.

### Consejos departamentales de seguridad

La norma establece en el artículo 1° que en cada uno de los departamentos funcionará un **consejo departamental de seguridad**, integrado por los siguientes miembros:

1. El gobernador del departamento, quien lo presidirá.
2. El comandante de la guarnición militar.
3. El comandante del departamento de policía.
4. El director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
5. El procurador departamental o provincial.
6. El director seccional de orden público o su delegado.
7. El secretario de Gobierno departamental, quien hará las veces de secretario del consejo.

Parágrafo 1°. A los consejos departamentales de seguridad **podrán asistir** los comandantes de

división, de brigada, de las unidades de la Armada y de la Fuerza Aérea destacados en la respectiva jurisdicción.

Parágrafo 2°. En el caso de que en el departamento no haya guarnición militar permanente, asistirá un delegado del comandante de la guarnición con jurisdicción en dicho departamento.

Parágrafo 3°. La sede de los consejos departamentales de seguridad es la capital del departamento, pero podrán sesionar en cualquiera de los municipios de su jurisdicción, por convocatoria de su presidente.

### Consejo regional de seguridad

El artículo 2° del mencionado decreto indica que en las regiones conformadas por municipios que correspondan a diferentes departamentos funcionará un consejo regional de seguridad, integrado por los siguientes miembros y con jurisdicción en la región:

1. El ministro de Gobierno o un delegado del Consejo Nacional de Seguridad, quien lo presidirá.
2. Los gobernadores.
3. Los comandantes de división.
4. Los comandantes de los departamentos de policía.
5. Los directores seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
6. Los procuradores departamentales.
7. Los directores seccionales de orden público.
8. Actuará como secretario del consejo quien ejerza las funciones de secretario del Consejo Nacional de Seguridad.

### Consejo distrital de seguridad

El mismo decreto en el artículo 3º menciona que en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Consejo Distrital de Seguridad estará integrado por los siguientes miembros:

1. El alcalde del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, quien lo presidirá.
2. El comandante de la guarnición militar.
3. El comandante del departamento de policía metropolitana.
4. El subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
5. El delegado del procurador general de la nación.
6. El director seccional de orden público.
7. El secretario de Gobierno del Distrito Capital, quien hará las veces de secretario del consejo.

Este consejo se reestructuró con el Decreto Distrital 734 de 1991, el cual fue derogado por el Decreto 657 del 28 de diciembre de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana (PISCC) del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", y fue modificado por el Decreto

Distrital 079 del 5 de febrero de 2018, que pasa a denominarlo Consejo Distrital de Seguridad y Convivencia (este tema se explicará en el ítem respectivo).



### Consejo metropolitano de seguridad

El Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991, en el artículo 4º, también indica que en las áreas donde tenga jurisdicción un departamento de policía metropolitana, funcionará un consejo metropolitano de seguridad, conformado por:

1. El gobernador del departamento, quien lo presidirá.
2. Los alcaldes municipales del área metropolitana.
3. El comandante de la guarnición militar.
4. El comandante del departamento de policía metropolitana;
5. El director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
6. El procurador departamental.
7. El director seccional de orden público.
8. El secretario de Gobierno del departamento, quien estará a cargo de la secretaría del consejo.

### Consejos municipales de seguridad

El decreto en mención ordena en el artículo 5° que, por autorización o instrucción del gobernador, previa recomendación de los consejos regionales o departamentales de seguridad, se conformarán consejos municipales de seguridad, integrados por

1. El alcalde, quien lo presidirá.
2. El comandante de la guarnición militar.
3. El comandante del distrito o estación de policía.
4. El subdirector seccional o jefe del puesto operativo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).
5. El procurador provincial o en su defecto el personero municipal.
6. El director seccional de orden público o su delegado.
7. El delegado del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

8. El secretario de Gobierno municipal o el secretario de la alcaldía, quien ejercerá la secretaría del consejo.

Parágrafo 1°. El gobernador del departamento podrá asistir por derecho propio a las reuniones de los consejos municipales de seguridad de su jurisdicción.

### Asistencia

De acuerdo con el Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991, **la asistencia de los miembros a las sesiones de los consejos de seguridad es indelegable**, a excepción del director seccional de orden público en donde no exista sede (artículo 6°).

El decreto referido estipula que podrá invitarse a las sesiones de los consejos de seguridad 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 consejo (artículo 7°).

Adicionalmente menciona que los consejos de seguridad podrán realizar, a iniciativa de cualquiera de sus miembros, audiencias con participación de dirigentes cívicos, gremiales y representantes de organismos comunitarios con el fin de discutir propuestas, canalizar inquietudes y escuchar iniciativas sobre situaciones que afectan la convivencia regional o local, con el objeto de buscar soluciones integradas entre el Estado y la comunidad atinentes al orden público (artículo 8°).

Finalmente establece que los consejos de seguridad se reunirán ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando sean ci-

tados por los funcionarios que los presiden (artículo 9°).

Respecto al tema de asistencia, la **Ley 62, del 12 de agosto de 1993**, “*Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República*”, indica en el artículo 16 **–Atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía–**, numeral 7: Convocar y presidir el consejo de seguridad departamental o municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo consejo.

Igualmente, en su artículo 17 **–Deberes y obligaciones de los comandantes de policía en relación con las autoridades político-administrativas del departamento y del municipio–**, numeral 6: Asistir al consejo de seguridad departamental o municipal y ejecutar los planes que en materia de policía disponga el respectivo consejo a través del gobernador y el alcalde. **Esta asistencia es indelegable.**

### Funciones

Conforme al artículo 10 del Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991, son funciones de los consejos de seguridad, las siguientes:

1. **Elaborar o recomendar** la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.





2. **Mantener estrecha coordinación** con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público y con los organismos e instituciones que el Gobierno ha creado para fortalecer la participación y colaboración ciudadana.
3. **Supervisar la ejecución de los planes de seguridad** y evaluar sus resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios.
4. **Asesorar a la primera autoridad** en las situaciones específicas de alteración del orden público para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del (sic).
5. **Formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos** y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.
6. **Asegurar el intercambio permanente de información** entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local en todo lo que tenga relación con el orden público.
7. **Constituir grupos de trabajo para el análisis** de los problemas relacionados directa o indirectamente con el orden público interno de su jurisdicción.
8. **Recomendar la realización de campañas de información pública** para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.
9. **Coordinar los recursos disponibles** y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.

- 10. Suministrar a las autoridades la información** necesaria sobre situaciones referentes al orden público en sus respectivas.
- 11. Evaluar y determinar la necesidad** de gestionar ante las autoridades competentes la **implementación del Sistema SIES** en la respectiva jurisdicción y efectuar seguimiento al mismo. (Adicionado por el artículo 7°, Decreto Nacional 4708 de 2009).

### Jerarquía

El Decreto 2615 de 1991 dispone en el artículo 16 que *“Los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público deberán ejercer sus funciones subordinados a las orientaciones que en materia de orden público dicte el Presidente de la República. A su vez, los Consejos Municipales de Seguridad se encuentran subordinados a las determinaciones que tome el Consejo Regional y Departamental de Seguridad respectivo”*.

Así mismo, en el artículo 17 se indica: *“El Presidente de la República, a través del Ministro de Gobierno (Interior), podrá convocar y presidir los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público”*.

### Consideraciones

En el Decreto 2615 existen varias condiciones para referenciar y aclarar. En primer lugar, se plantea la pregunta a qué se refiere la norma cuando dispone la asistencia del comandante de la guarnición militar o de división.

Para la interpretación se parte del artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, que defi-

ne: *“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*. Seguidamente, en el artículo 217 aclara: *“La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”*.

Ahora bien, cuando se habla de guarnición militar, corresponde a las fuerzas militares que operan en la jurisdicción. En concordancia, en el interior de las Fuerzas Militares se debe efectuar un consenso para definir quién es el oficial que lleva la vocería y la representación. Al respecto, el Ministerio de Defensa, mediante resolución interna, define que la representación corresponde al oficial de mayor rango que OPERE en el territorio de la jurisdicción.

La normatividad expone el segundo criterio para tener en cuenta, que es el relacionado con la mención a funcionarios del DAS. Al respecto, se debe considerar que mediante el Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011 el Gobierno nacional suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y reasigna sus funciones a diferentes entidades. En consecuencia, esta representación se reemplaza por la presencia del director seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, según corresponda, que asistirán como organismos de seguridad en los departamentos y municipios donde operen, así como en el Distrito Capital.

El tercer criterio relacionado con la norma hace referencia al Plan Nacional de Rehabilitación, el cual desapareció en 1994; por tanto, no figura en los consejos.

En el caso de los consejos regionales, cuando se habla del ministro de Gobierno se entenderá que se trata actualmente del ministro del Interior. Finalmente, se debe considerar que el cargo de director de seccional de orden público desapareció y en la actualidad equivaldría a cargos como secretarías o consejerías de seguridad y convivencia, que existen en algunos departamentos y municipios.

Es importante considerar que en el marco de los artículos 7° y 8° del Decreto 2615 de 1991, los alcaldes pueden invitar a otros funcionarios públicos que manejen aspectos relacionados con los temas de interés que el consejo abordará, como las unidades desconcentradas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y organizaciones sociales, étnicas, culturales, entre otras.



## Conclusiones

Gráfico 6. Consejos departamentales, municipales, distrital y regionales de seguridad



# Consejos departamentales, municipales, distritales y regionales de seguridad



## ¿Qué son?

Son un espacio de coordinación, intercambio de información y análisis para apoyar a los mandatarios en las decisiones frente a la gestión territorial de la seguridad y la convivencia.

## Convoca y preside

Gobernador – **Consejo Departamental**

Alcalde – **Consejo Municipal**

Alcalde de Bogotá – **Consejo Distrital**

Ministro del Interior o delegado del Consejo

Nacional de Seguridad – **Consejo Regional**

## Asisten

- Quien convoca y preside
- El comandante de guarnición militar.
- El comandante del departamento de policía. Indelegable.
- El director seccional de fiscalías.
- El procurador departamental o provincial.
- El secretario de Gobierno departamental (será el secretario del Consejo).
- Secretarios o consejeros de convivencia y seguridad (si existen).
- Los funcionarios o delegados adicionales que convoque el que preside.

## Algunos temas para debatir

- Conflictos en la jurisdicción.
- Factores de perturbación del orden público.
- Evaluación y seguimiento a los planes de seguridad.
- Temas para el fortalecimiento de la participación y colaboración ciudadana.
- Protección de derechos humanos.
- Promoción de deberes ciudadanos para la convivencia.
- Intercambio de información entre organismos.
- Determinar la realización de análisis sobre temas específicos.
- Coordinar recursos y definir acciones sobre fenómenos que afectan el orden público.

## Para su ejecución

- 1 Establezca oficialmente una fecha mensual predeterminada.
- 2 Convoque con anterioridad indicando la temática por tratar, el orden del día y la información que se requerirá.
- 3 El secretario de Gobierno como secretario del Consejo deberá elaborar las respectivas actas de cada sesión, que serán firmadas por los convocados y socializadas entre ellos.

## Evidencias

Acta firmada  
Correcto archivo de  
documentación pública



## Cumplimiento de las funciones

Conforme al artículo 10 del Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991

## 2.2. Instrumentos de planeación

Son el punto de partida del proceso de planeación para el desarrollo de la entidad territorial y del ciclo de la gestión pública territorial, pues contemplan un conjunto de propuestas –objetivos y medios– para transformar la realidad de los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y demás entidades establecidas por la Ley.

### 2.2.1. El programa de gobierno

Es la propuesta de los candidatos a los ciudadanos en la que plantean las apuestas y metas con las cuales se comprometen para alcanzar el desarrollo del territorio durante su periodo de gobierno. El marco normativo de los programas de gobierno se fundamenta en el artículo 259 de la Constitución Política de Colombia, que indica: “Quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”, afirmación que desarrolla la Ley 131 de 1994, en el artículo 3º, al señalar:

“**Artículo 3º.** Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación”.

Los **programas de gobierno** son la base para la elaboración participativa del **plan de desarrollo** por cuanto los candidatos, una vez elegidos mandatarios y en calidad de alcaldes y gobernadores y como máximos orientadores de la planeación (Ley 152 de 1994, artículo 33, numeral 1), impartirán “(...) las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato” (Ley 152 de 1994, artículo 39 numeral 1).

“ Los instrumentos de planeación son el punto de partida para transformar la realidad de los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y demás entidades establecidas por la Ley”.

**14** El control político es una función y responsabilidad de las corporaciones administrativas de elección popular (concejos municipales y asambleas departamentales) que permite verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos en programas y proyectos y de las disposiciones normativas de los planes de desarrollo. Para saber más sobre el control político y el papel de los concejos municipales y las asambleas departamentales, consultar DNP, 2011c y 2011d.

**15** En el marco del control social, el programa de gobierno es un instrumento importante para que los ciudadanos incidan en la gestión de lo público, pues es un referente indispensable para realizar el seguimiento a las propuestas y compromisos programáticos, evaluar su cumplimiento y, de ser el caso, revocar el mandato a los gobernantes que los incumplan. Para saber más sobre el control social, consultar Ministerio del Interior y de Justicia & ESAP, 2003.

**16** La rendición de cuentas es un proceso permanente e inherente al ciclo de la gestión pública

## 2.2.2. El plan de desarrollo de entidades territoriales

Al ser elegido como alcalde o gobernador, los compromisos y responsabilidades del plan de gobierno deberá incluirlos en su plan de desarrollo y serán de obligatorio cumplimiento en virtud del voto programático (según la Constitución Política de 1991, artículo 259, y leyes 133 y 134 de 1994 y 741 de 2002) (DNP, 2015). También “constituye el punto de partida para el ejercicio del control político<sup>14</sup>, del control social<sup>15</sup> y del proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía<sup>16</sup>” (DNP, 2015b).

La Ley 152, del 15 de julio de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, en el artículo 31 dispone que “Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley. Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

Aunque las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo vigente para garantizar la coherencia (artículo 32).

El **Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales** (PDT) “es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo

asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos 4 años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) El Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones”<sup>17</sup>.

Su soporte legal está dado por la Constitución Política de 1991 (artículo 339), la Ley 152, del 15 de julio de 1994; la Ley 715, del 21 de diciembre de 2001, y las normas en materia presupuestal, tributaria, de racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a los municipios y departamentos. “Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo **dentro de los primeros cuatro (4) meses** del respectivo período del gobernador o alcalde para su aprobación” (Ley 152, 1994, artículo 40).

“En los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales se deberán incorporar las líneas estratégicas que se plantearán en la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio o departamento, las que se desplegarán, mediante actividades, a través de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, herramienta diseñada como instrumento de planeación y ejecución.

por medio del cual se informa sobre los avances y retos en la planeación, ejecución o en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo. Para saber más sobre rendición de cuentas, consultar DNP, 2011b y Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia (DAFP y DNP, 2014).

**17** DNP. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITterritorial/MenuKITPlaDes>

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia” (Ley 152, 1994, art. 32).



18 Ver: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>

### 2.2.2.1. Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)

De conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, se crearon los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) como un “instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los **planes territoriales**, en los municipios priorizados” (art. 1°).

Es un programa subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Son coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en 170 municipios de 16 subregiones del país.

El PDET se construye desde los territorios con la participación de las comunidades, las autoridades locales, así como con representantes de la academia, iglesia, sector privado, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, sector privado y organizaciones sociales, entre otros.

Si el municipio que usted representa está cobijado por este programa, deberá seguir la ruta de gestión establecida por el Gobierno nacional a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación<sup>18</sup>.

### 2.2.2.2. Zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) – Zonas Futuro

Son espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad, vacíos de institucionalidad o precaria presencia estatal, ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente, que están en alto riesgo o franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico (PND, 2019).

Son definidos por el Consejo de Seguridad Nacional “con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales

de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población” (Ley 1941, del 18 de diciembre de 2018).

Los planes especiales que se diseñen no suspenderán los PDET, sino que se articularán.

Las cinco regiones del país en las que se va a implementar la estrategia integral de las Zonas Futuro, las cuales equivalen al 2,4 por ciento del territorio nacional: Pacífico nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños<sup>19</sup>.

Estas zonas son “prioridad para la prestación de servicios sociales”, se les reducirá el tiempo para aprobar proyectos y se focalizarán recursos mediante un Conpes.

### 2.2.3. La Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (del municipio o departamento)

Según lo establece el artículo 16 del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, “En cada departamento, distrito o municipio, el gobernador o alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados juntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público”.

En su extensión y en su concepto, esta política se asemeja a la formulación de la Política de Calidad<sup>20</sup> (ISO 9001:2015).

**19** Ver <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>

**20** La Política de Calidad es un breve documento de una extensión no mayor de una hoja que se integra en el Manual de Calidad y que demuestra el compromiso de la Dirección de implantar un sistema de gestión de la calidad orientado a la atención del cliente y a la mejora continua.

#### 2.2.4. El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)

La Ley 62, del 12 de agosto de 1993, estableció en el segundo apartado del artículo 12 que “Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”.

Igualmente, en el artículo 16 reitera las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía. Específicamente, en el numeral 7 les asigna la responsabilidad de “Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo **de Seguridad**” (agregado nuestro).

A partir de este parámetro, de manera articulada con el Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales, se viene diseñando el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), a través del cual los municipios y departamentos implementan su Política Territorial de Seguridad y Convivencia, en alineación con la política nacional que se expida en este sentido.

En concordancia con lo anterior, el numeral 4º del artículo 6º de la Ley 1551, del 6 de julio de 2012, que modifica el artículo 3º de la Ley 136, del 2 de junio de 1994, en cuanto a los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC), señala lo siguiente:

*“Corresponde al municipio: (...) 4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad*

*ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes”.*

Igualmente, el artículo 29 de la citada ley, que modifica el artículo 91 de la Ley 136, de 1994, establece entre las funciones de los alcaldes (...) 5. *Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural”.*

Posteriormente, la Ley 1421, de 2010, en el artículo 6º se expresa que el artículo 119 de la Ley 418, de 1997 **(vigente permanentemente por el párrafo del artículo 8º de la Ley 1738, del 18 de diciembre de 2014), quedará así:** “En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de ‘fondo cuenta’. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad (...)”.

Ahora bien, el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 incluye en el artículo 2.7.1.1.18, dentro de las funciones del Comité de Orden Público, los numerales 2 y 3, que indican:

2. Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.
3. Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

El seguimiento y evaluación al proceso de implementación de los PISCC corresponde tanto a los consejos de seguridad (Decreto 2615 de 1991, artículo 10, numeral 3) como a los comités territoriales de orden público (Decreto 1066 de 2015, artículo 2.7.1.1.18, numeral 2). De igual forma, corresponde a la ciudadanía desarrollar procesos de veeduría, control social y participar de las rendiciones de cuentas en la materia.

Con el Decreto 1284 del 17 de julio de 2017, que reglamenta parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se establece que “En el caso de las regiones y las áreas metropolitanas, se podrán diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluar planes integrales de seguridad y convivencia (PISCC), según sea el caso” (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.2.12).

En conclusión, un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los

departamentos, distritos especiales y municipios del país. Contiene las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad

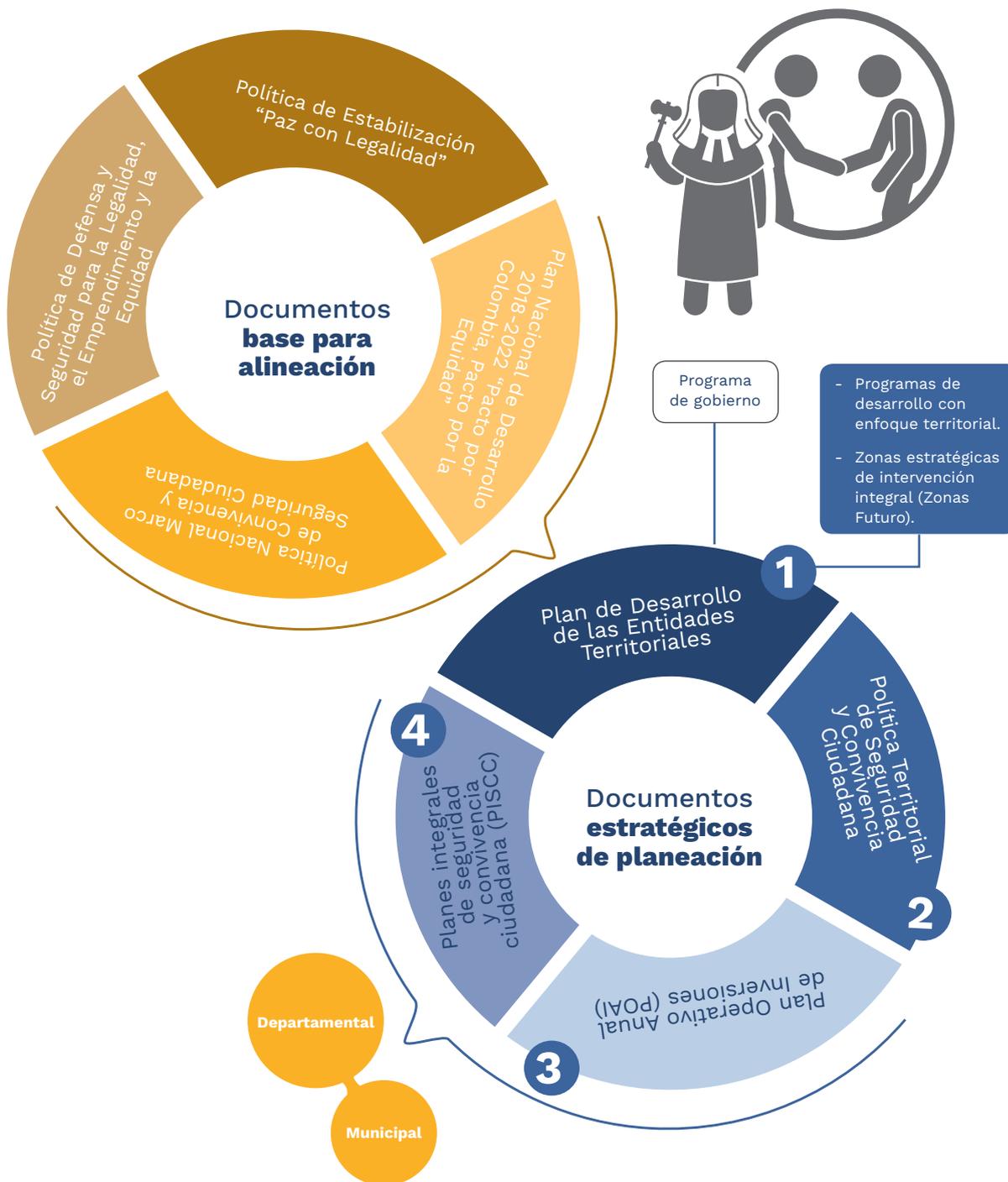
- Conocer cuáles son los problemas.
- Efectuar una planeación estratégica e interinstitucional.
- Dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía.
- Determinar las inversiones que se realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- Abordar integralmente los temas de seguridad y convivencia con el concurso de distintos actores y sectores.

La metodología para el diseño de los planes integrales de seguridad y convivencia es propuesta por el Departamento Nacional de Planeación; se encuentra disponible en la Caja de Herramientas para la Gestión Territorial de su página de Internet.

La seguridad y convivencia no es un tema exclusivo de la Policía Nacional; al contrario, requiere el involucramiento de diferentes sectores, perspectivas y actores. Así, a las acciones para enfrentar el delito, se deben sumar esfuerzos en prevención que corresponden a sectores diversos como justicia, salud, educación, cultura y medio ambiente (DNP, 2015).



**Gráfica 6.** Documentos estratégicos de planeación para la gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia



## 2.3. Presupuestación

### 2.3.1. Proyectos de Inversión

De acuerdo con la Ley 152 del 15 de julio de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Capítulo XII, artículo 49.

**Apoyo técnico y administrativo.** Numeral 3. “Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento **bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación.** El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento”.

Posteriormente, reitera que “Los **programas y proyectos** que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno nacional y de las autoridades competentes” (artículo 49, numeral 5).

**No obstante, para la ejecución de los recursos de los fondos de seguridad contemplados en la Ley 418 de 1997, los proyectos se presentan al Comité de Orden Público.**

Con la **Resolución 0806 del 10 de agosto de 2005**, “Por la cual se organizan metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los Sistemas de Planeación y la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos”, se definió que

- Las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales deberán **utilizar la Metodología General Ajustada** diseñada por el Departamento Nacional de Planeación para la Identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.

Para ingresar al sistema “Banco de Proyectos de Inversión” se requiere el diligenciamiento de la Metodología General Ajustada en la versión en Excel, la cual se encuentra disponible en el portal de internet del Departamento Nacional de Planeación (artículo 1°).

- En cumplimiento de lo establecido en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), **todos los proyectos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación deberán registrarse en el aplicativo** del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). En este se registrarán los proyectos que han cumplido con el diligenciamiento de la Metodología General Ajustada y se actualizarán los proyectos de inversión mediante la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (FEBI), registrada en el sistema (artículo 3°).
- Los departamentos, distritos y municipios deberán registrar sus proyectos de inversión en el aplicativo “Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión (SSEPI) (artículo 4°).

La **Ley 1530 del 17 de mayo de 2012**, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, definió que

con las particularidades previstas en el capítulo IV de este título, todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora (artículo 25, modificado por el artículo 6° de la Ley 1962 de 2019).

Para tales efectos, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión en los términos del inciso anterior.

Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al respectivo órgano colegiado de administración y decisión y por las regiones administrativas y de planificación (RAP), previa autorización de las entidades territoriales que la conforman, acompañados de los respectivos estudios y soportes previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere el artículo 23 y la armonización con los planes de desarrollo territoriales.

Los proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades indígenas, la presentación de estos se realizará por los representantes de esas comunidades.

Tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la presentación de estos se realizará por los representantes de esas comunidades elegidos únicamente y de manera autónoma por las organizaciones de base





de comunidades negras o consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, debidamente inscritas en el registro único del Ministerio del Interior. Para los efectos previstos en este inciso no podrán participar asociaciones que estén conformadas por entidades estatales.

Mediante **Resolución 1450 del 21 de mayo de 2013**, “Por la cual se organizan metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los Sistemas de Planeación y la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, el DNP resolvió adoptar la MGA como única metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Presupuestos Territoriales”, el Departamento Nacional de Planeación resolvió:

- Adoptar como única metodología para todos los bancos de programas y proyectos de inversión pública la metodología para la formulación de proyectos de inversión diseñada por el Departamento Nacional de Planeación.
- Las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales deberán utilizar esta metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión pública.
- Para registrar los proyectos en el Sistema Unificado de Inversión Pública “Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión”, se requiere el diligenciamiento de la metodología para la formulación de proyectos de inversión, la cual se encuentra dispo-

nible en la página web oficial del Departamento Nacional de Planeación (artículo 1°).

- En cumplimiento de lo establecido en el artículo 68 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996), todos los proyectos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación deberán registrarse en el aplicativo del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.

Conforme a lo establecido en el **Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015**, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”, los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

**Conpes 3856 del 25 de abril de 2016.** Se crea para “definir lineamientos e implementar una estrategia nacional para la estandarización de proyectos con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública, contribuir a disminuir tiempos y costos en la preparación de los proyectos, y a promover el cierre de brechas entre las regiones del país, así como promover la adopción de estándares mínimos de servicio”. En el marco de este Conpes se estructuró un portafolio de 50 proyectos tipo como referencia para la inversión pública en las entidades territoriales.

Con la **Resolución 4788 del 20 de diciembre de 2016** se dictan los lineamientos para el registro

de la información de la inversión pública de las entidades territoriales. En este sentido, dispone como herramienta de registro el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), que no reemplaza las herramientas tecnológicas que soportan los bancos de proyectos propios de las entidades territoriales (artículo 1°).

A través del **Acuerdo 45 del 14 de noviembre de 2017**, del Departamento Nacional de Planeación - Comisión Rectora del Sistema de Regalías, “Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR) y se dictan otras disposiciones”, se establece como uno de los requisitos para la presentación y aprobación de proyectos para ser financiados con recursos del SGR la formulación de estos en la MGA.

***Esta condición fue ratificada en el Acuerdo 52 del 14 de diciembre de 2018. Departamento Nacional de Planeación - Comisión Rectora del Sistema de Regalías, “Artículo 4.1.2.1.1. Requisitos generales. Los proyectos de inversión presentados para viabilización deben cumplir con los siguientes requisitos: 1. Proyecto formulado en la Metodología General Ajustada (MGA)”.***

### **Consideraciones**

**El proyecto es la herramienta básica para la ejecución, evaluación y cumplimiento de los subprogramas, programas, políticas y estrategias desarrollados en los planes de inversión nacionales o territoriales.**

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los proyectos de inversión deben contar con los siguientes atributos: ser únicos, es decir, que no exista ningún otro proyecto con el

mismo objetivo; temporales (limitados en el tiempo); tener un ámbito geográfico específico; tener unas actividades específicas; tener beneficiarios definidos y tener identificados en forma concreta los objetivos. Lo anterior, en función de la cadena de valor y la Matriz de Resumen del Proyecto. (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En este sentido, “Cuando se habla de la inversión pública del país, se alude a la inversión realizada por todos los actores responsables del gasto público a nivel nacional y local y de todas las fuentes de financiación, a esto se le denominará en adelante, inversión multinivel; y su consolidación inicia por contar con información estandarizada que permita su unificación e integración a través del Banco Único de Programas y Proyectos como una de las principales herramientas en la operativización de la inversión” (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Es claro indicar que el **Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión** será de uso obligatorio por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio del uso que les puedan seguir dando a sus respectivos bancos territoriales, los cuales se deberán articular al Banco único, soportado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

Para lo anterior, todos los proyectos deben estar elaborados con la Metodología General Ajustada (MGA). Se trata de una herramienta informática de acceso por la vía del internet (MGA WEB), que ayuda de forma esquemática y modular en los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los proyectos de Inversión pública. La MGA tiene como fin principal registrar

y presentar la formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública para gestión ante las entidades nacionales y territoriales.

Es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos de inversión pública viables, **previamente evaluados social, técnica, ambiental y económicamente**, susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación. La MGA cuenta con 4 módulos que corresponden a

- Identificación del problema.
- Preparación de la alternativa de solución.
- Evaluación de las alternativas.
- Toma de decisiones y programación del proyecto.

Antes de ingresar los programas y proyectos al sistema, deben pasar por una etapa de viabilidad cuyos objetivos y metas correspondan con el plan de desarrollo territorial. Es importante considerar que estas metodologías implican un alto componente de capacitación de los funcionarios de planeación de las entidades territoriales que el mandatario deberá prever.

**Los programas y proyectos que se presentan para ser financiados con recursos del Fonset, Ley 418 de 1997, aunque se diseñan soportados en la metodología MGA, no se deben incluir en el Banco Único de Proyectos de Inversión porque son presentados y avalados directamente en el Comité de Orden Público, pues corresponden a rubros de destinación específica diferentes a los asociados con el Presupuesto General de la Nación.**

21 Además, dispone de herramientas como

- Guía de apoyo para la formulación de proyectos de inversión pública y diligenciamiento de la MGA. Entre a la MGA y dirijase al módulo de “Ayuda” o dé clic directamente en el siguiente vínculo: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/MGA/Manual%20Conceptual/GUIA%20MGA.pdf&action=default](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/MGA/Manual%20Conceptual/GUIA%20MGA.pdf&action=default)

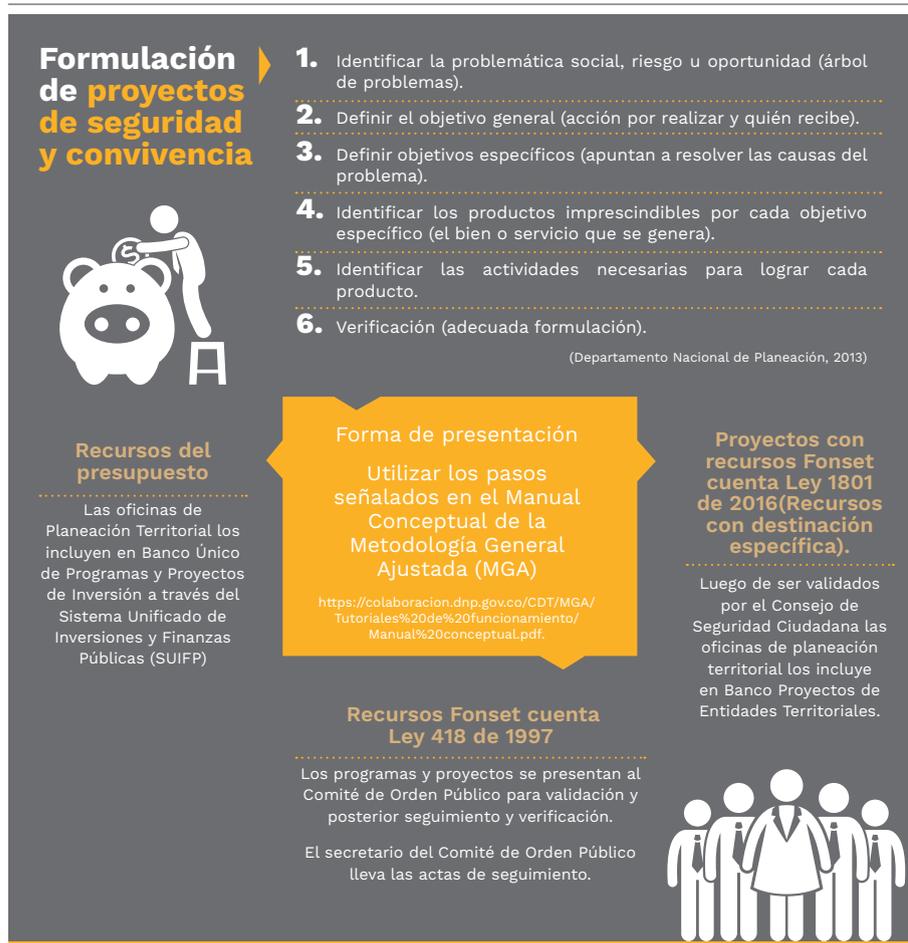
- Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%207%20Pasos%20Mayo%2027%202013%20CV.pdf>

- Curso virtual de Teoría de Proyectos. Inscripción en [capacitadifp@dnp.gov.co](mailto:capacitadifp@dnp.gov.co)

## Los programas y proyectos que se incluyan en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia deben mantener una alineación con lo planteado en su programa de gobierno, en el Plan de Desarrollo Territorial y en la Política Territorial de Seguridad y Convivencia.

El Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, estructuró el manual de procedimientos del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, a través del cual se presenta el tránsito del proyecto de inversión en todas las operaciones y procesos del ciclo del proyecto: formulación, presentación y transferencia, viabilidad, programación, ejecución y operación, seguimiento y evaluación posterior<sup>21</sup>.

Gráfico 8. Proyectos de inversión



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de procedimientos del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) (2016), Manual conceptual de la Metodología General Ajustada (MGA) (2015) y la Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor (2013), del Departamento Nacional de Planeación.

### 2.3.2. El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

El POAI, en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, es entendido como el plan de inversiones a mediano y corto plazo que junto con la parte estratégica conforman los planes de desarrollo de las entidades territoriales. El artículo 42 de la Ley 152, de 1994, señala que los planes de acción de las gobernaciones y las alcaldías estarán soportados en estos instrumentos de planificación.

El POAI es el principal vínculo entre el plan de desarrollo y el sistema presupuestal toda vez que se constituye en el punto de partida para organizar la ejecución del plan de desarrollo en la medida que es el instrumento de programación de la inversión anual, en el cual se relacionan los proyectos de inversión clasificados por sectores, programas y metas de productos a los que va a contribuir con su ejecución durante la vigencia fiscal (DNP, 2011).

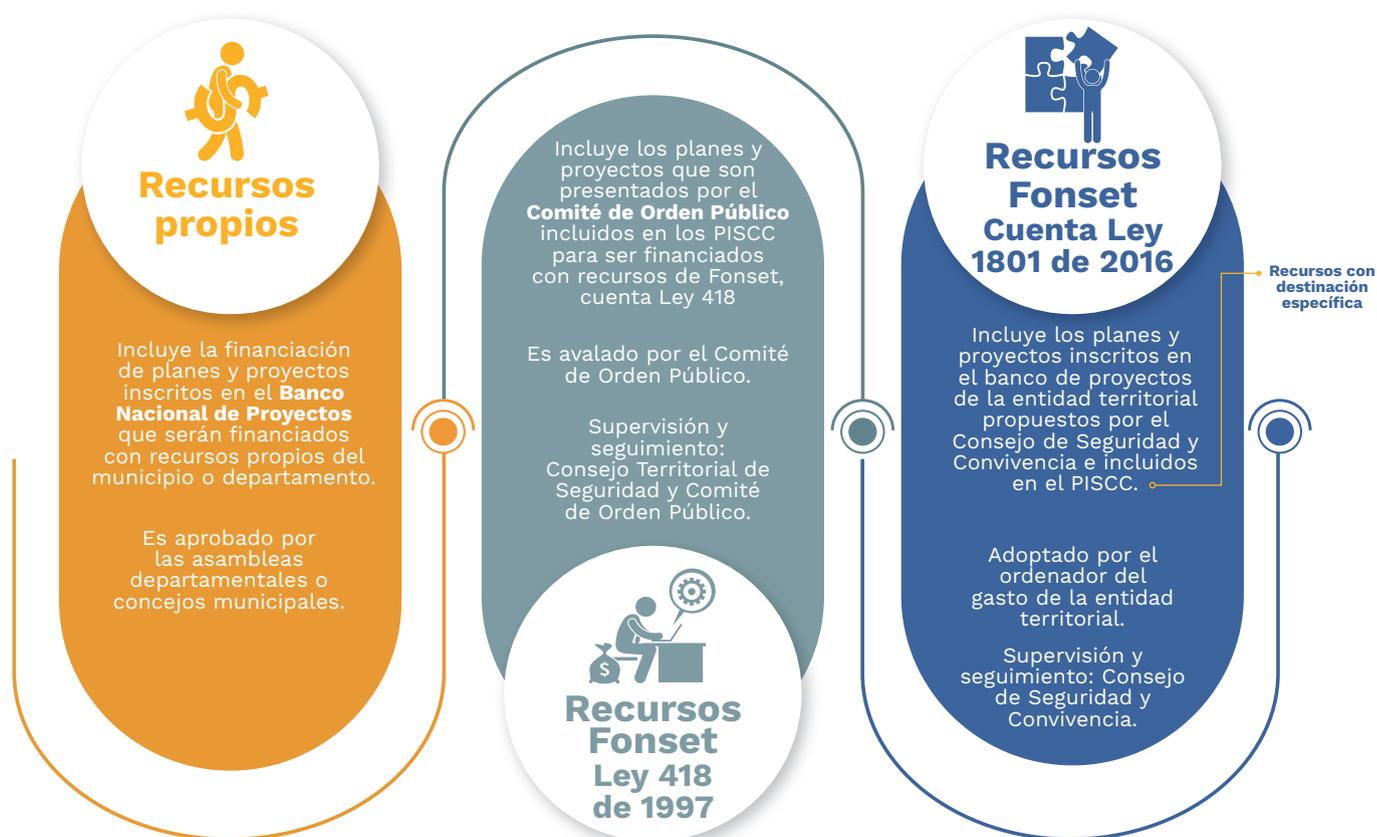
Institucionalmente, el POAI una vez incluido en el presupuesto aprobado se constituye en la base de la actuación de las diferentes dependencias

de las administraciones de las respectivas entidades territoriales. Igualmente, es el instrumento soporte para el seguimiento y la evaluación toda vez que permite observar el cumplimiento de las metas de producto del Plan de Desarrollo en su programación anual, de modo que se puedan tomar los correctivos a que haya lugar en el transcurso de la vigencia.

El POAI es una matriz que se estructura con varios componentes: plan o sector, programa, proyecto, fase, acción, recurso, montos, fuentes de financiación, entregable, tiempo de planeación, tiempo de ejecución y tiempo de terminación.

El mandatario debe presentar cada año el POAI asociado con su plan de desarrollo territorial para aprobación por parte de las asambleas o concejos municipales. En temas relacionados con la gestión territorial de la seguridad y la convivencia es importante considerar que cada plan integral de seguridad y convivencia ciudadana que presente el mandatario debe contar con su respectivo POAI. En este sentido, el POAI asociado con los PISCC debe considerar las líneas establecidas para su aprobación conforme a la procedencia de la fuente de financiación (ver gráfico 7):

“ El POAI, en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, es entendido como el plan de inversiones a mediano y corto plazo que junto con la parte estratégica conforman los planes de desarrollo de las entidades territoriales”.



Fuente: Elaboración propia.

Para concluir, el POAI es el instrumento de planeación operativa que contiene los proyectos de inversión en seguridad y convivencia relacionados en el PISCC de cada entidad territorial, por cada vigencia fiscal, que se ejecutan con los recursos provenientes del a) Fonset; b) la nueva cuenta dispuesta por la Ley 1801 de 2016; c) inversiones cofinanciadas por el sector privado (estrategias

de responsabilidad social empresarial e inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos); d) los recursos de la entidad territorial (Regalías y los recursos propios de libre destinación); y e) Fonsecon.

Priorice los proyectos que más beneficiarán a su comunidad y asígneles el presupuesto justo para que sean una realidad.

### 2.3.3. Fuentes de financiación



**1. Recursos con destinación específica:**  
Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia (Fonset), cuentas Ley 418 de 1997 y Ley 1801 de 2016, y otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad.

**2. Recursos de la entidad territorial:**  
Recursos de regalías y recursos propios de libre destinación (corresponden a los ingresos que percibe el municipio por conceptos no tributarios y tributarios, directos e indirectos).

**3. Inversiones cofinanciadas por el sector privado:**  
Estrategias de responsabilidad social empresarial, inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos.

**4. Fondos del ámbito nacional que ofrecen cofinanciación para proyectos específicos:**

- **Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon, administrada por el Ministerio del Interior).**
- **Fondo de Programas Especiales para la Paz:**  
Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, establecida por la Ley 368 de 1997 y el Decreto Reglamentario 2429 de 1997, que busca financiar programas de paz que permitan la reincorporación a la vida civil de grupos alzados de armas que demuestren su voluntad a partir de la desmovilización y la dejación de armas (Ley 268 de 1997, artículo 10). Dentro de las funciones principales está la de diseñar, desarrollar, financiar o cofinanciar planes, programas y estrategias para el logro y mantenimiento de la paz, en articulación con las directrices del Presidente de la República. Con el Decreto 1081 de 2015 se asignan unas funciones específicas, como la de administrar y ejecutar los recursos de los planes y programas de paz liderados por la Oficina del Alto Comisionado de Paz.



### 2.3.3.1. Recursos propios

Corresponden a los ingresos que percibe el municipio por conceptos tributarios (directos e indirectos) y no tributarios.

#### **Tributarios**

Directos: Gravámenes establecidos por ley que consultan la capacidad de pago y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales o jurídicas y por tanto no son trasladables a otros actores económicos.

Indirectos: Son gravámenes establecidos por ley no relacionados con la riqueza de las personas naturales o jurídicas, sino con el tipo de actividades realizadas y por tanto pueden ser trasladados a otros actores económicos.

#### **No tributarios**

Son aquellos ingresos recibidos en forma regular que se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos que ingresen periódicamente al presupuesto territorial, pero que no correspondan a impuestos (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

### 2.3.3.2. Fondo Territorial de Seguridad y

#### **Convivencia. Cuenta Ley 418 de 1997**

Con la **Ley 418 del 26 de diciembre 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”, el Congreso de Colombia decretó en el artículo 119 la

creación de los denominados fondos cuenta territoriales de seguridad y convivencia.

Efectivamente, el artículo 119 (prorrogada vigencia, artículo 1º, Ley 782 de 2002; prorrogada vigencia, artículo 1º, Ley 1106 de 2006), modificado por el artículo 6º de la Ley 1421 de 2010 y declarado con vigencia permanentemente por el **parágrafo** del artículo 8º de la **Ley 1738 de 2014**, establece:

“En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de ‘fondo cuenta’. Los recursos de estos se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de **dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local**. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el secretario del despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el comité de orden público local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes”.

Posteriormente, el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad reglamentaria, expidió el **Decreto Nacional 399 del 14 de febrero**

**de 2011**, modificado por el **Decreto Nacional 577 de 2011**, mediante el cual se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) y de los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales (Fonset).

Los Fonset son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el gobernador o alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el secretario de Gobierno o quien haga sus veces (artículo 10).

#### **Ingresos Fonset Cuenta Ley 418 de 1997**

Según el **Decreto Nacional 399 del 14 de febrero de 2011**, en el Fonset se recaudan los ingresos correspondientes a

**Artículo 11. Recursos de la contribución especial.** De conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

De acuerdo con el inciso 3° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad

contratante una contribución del 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Según el inciso 5° del artículo 6° de Ley 1106 de 2006, se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones (**inciso derogado por el artículo 8° de la Ley 1738 de 2014**).

De conformidad con el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, en los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución.

En cumplimiento del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Para los efectos previstos en el artículo anterior, y de conformidad con el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1421 de 2010, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele el contratista.

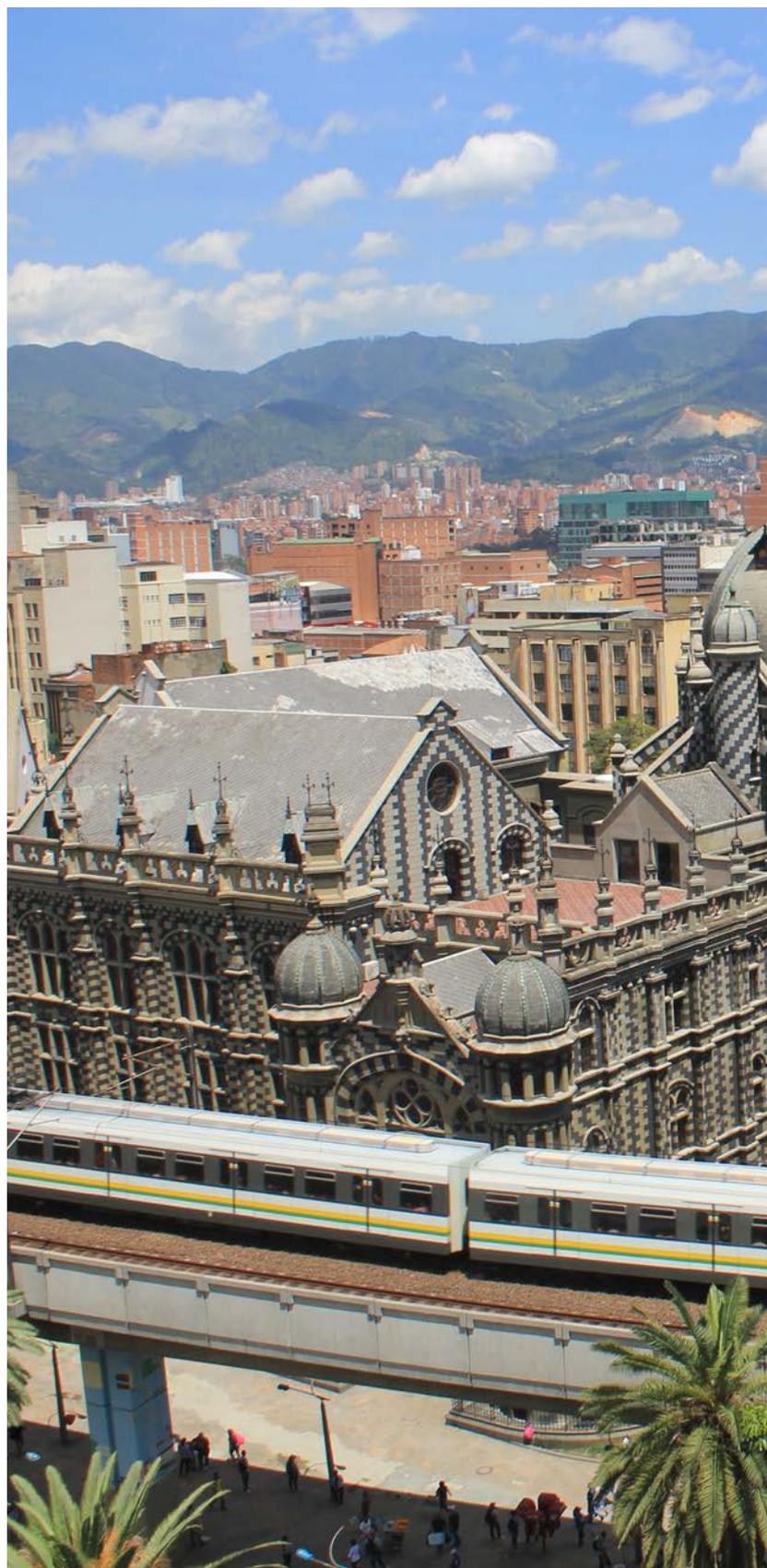
**Parágrafo.** Las adiciones en valor a todos los contratos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 están gravadas con la contribución prevista en dicha norma.

**Artículo 12. Imposición de tasas y sobretasas.** Modificado por el artículo 1° del Decreto

Nacional 577 de 2011. *“Para efectos de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana, el recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al Fondo Territorial de Seguridad Distrital o Municipal correspondiente. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo”.*

**Artículo 13. Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.** Adicionales a los recursos contemplados en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, los municipios, distritos y departamentos, podrán asignar en sus respectivos presupuestos aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana. Dichos recursos serán incorporados al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana y destinados a financiar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de que trata este decreto.

**Artículo 14. Aportes de gremios y personas jurídicas.** De conformidad con lo establecido en la Ley 1421 de 2010, los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de las Entidades Territo-





riales, previo estudio y aprobación de los Comités Territoriales de Orden Público, podrán recibir aportes de gremios y personas jurídicas cuyo origen lícito deberá estar debidamente soportado, destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento, distrito o municipio. Los Comités deberán registrar contablemente los aportes de los gremios y personas jurídicas destinados a financiar la seguridad y la convivencia ciudadana y velarán por la correcta destinación de los recursos. Los aportes, una vez contabilizados, ingresarán al Fondo de la entidad territorial para ser utilizados de manera prioritaria en los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno nacional. En ningún caso los aportes se asignarán con criterio de contraprestación de servicios de seguridad y convivencia ni podrán ser destinados para prestar directamente servicios de seguridad o convivencia a favor de quienes lo realizan.

Adicionalmente, cada departamento, distrito o municipio deberá llevar el registro contable de los aportes o donaciones de particulares destinados a los Fonset y reportarlos en los informes remitidos a la Contaduría General de la Nación en el Formato Único Territorial.

#### **Destinación y gasto**

Inicialmente, el artículo 122 de la Ley 418, modificado por el artículo 7º de la Ley 1421 de 2010, en su apartado tercero señala:

“Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial en dotación,

material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público”.

**Por su parte, el Decreto 399 de 2011 demanda en su artículo 15. “Asignación de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.** Los recursos de los Fonset se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, la cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno nacional.

“El Fonset podrá destinar recursos a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios, para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos. En ningún caso estos gastos podrán superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones definido por el respectivo gobernador o alcalde” (Decreto 399 de 2011, artículo 15, parágrafo).

Finalmente se establece que el Comité Territorial de Orden Público es el “*encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los*

*Fonset. La destinación prioritaria de los Fonset será dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* (Decreto 1066 de 2015, artículo 2.7.1.1.17).

### Consideraciones

1. En las funciones operativas y administrativas para el mejoramiento de la prestación del servicio relacionadas con la realización de los estudios de riesgo y la asesoría técnica brindada por la UNP a la entidad territorial, este organismo puede presentar al Comité de Orden Público proyectos para fortalecer y mejorar la prestación del servicio en esas actividades; pero en ningún caso el proyecto será para implementar las medidas de protección, dado que para ese propósito es el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CEREM) quien toma esas decisiones.
2. El artículo 7° de la Ley 1421 de 2010, en concordancia con el Decreto 379 de 2011, definió que dentro de las actividades y acciones para financiar mediante el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) se permite, entre otras, la de pagar “recompensas a todas las personas que colaboren con la justicia y la seguridad de las mismas”. Sin embargo, estos pagos, previa disponibilidad de los recursos, deben estar contemplados en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), y ser aprobados de

forma presupuestal en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), definiendo el monto proyectado para la vigencia, acorde con criterios técnicos e históricos del pago de recompensas.

De acuerdo con lo establecido en la sentencia C-251 de 2002, el pago de recompensas no podrá extenderse a aquellos autores o partícipes del delito. La recompensa procede única y exclusivamente para pagar información que conduzca a la incautación de elementos ilícitos, captura en flagrancia o en razón de orden judicial vigente. En ningún caso podrá pagarse una recompensa o una información a funcionarios y servidores públicos, salvo en los casos que estos actúen como intermediarios del pago. El monto que se ha de reconocer por información que conduzca a las capturas e incautaciones será definido por Comité Territorial de Orden Público, **previo a los procedimientos de inteligencia**, según como conste en el acta de aprobación de este. La entrega de dineros deberá quedar soportada con los documentos establecidos en los protocolos respectivos.

3. NO se puede aprobar recursos del Fonset a un PISCC del cuatrienio anterior, sin que primero se haya formulado el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) el cual deberá ser presentado ante el Comité de Orden Público para su aprobación y corresponderá su ejecución a la Gobernación o a la Alcaldía.
4. Es importante señalar que los Fonset son un sistema separado de cuentas, tiene su propia unidad de caja y cumple el concepto de anualidad.
5. Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) se deben formular para un cuatrienio en el que el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de la entidad territorial debe tener en cuenta la relación existente entre los instrumentos de planeación estratégica (Plan de Desarrollo Territorial y PISCC). Será obligatorio que los temas de seguridad y convivencia ciudadana se incluyan en las dos partes de los planes de desarrollo territoriales (estratégica y de inversiones). Esto significa que a las estrategias o líneas de acción en seguridad y convivencia se les deben asignar recursos en el marco del plan cuatrienal.

“ A las estrategias o líneas de acción en seguridad y convivencia se les deben asignar recursos en el marco del plan cuatrienal”.

**Gráfico 9.** Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de las Entidades Territoriales (Fonset) Cuenta Ley 418 de 1997



## Ingresos

**5%** contratos de obra pública.

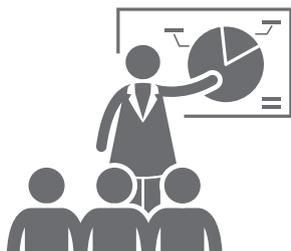
**2,5%** recaudo por concesiones.

Tasas o sobretasas.

Aportes de gremios y personas jurídicas.

Aportes de otras fuentes.

Aportes o donaciones de particulares.



## Rubros de inversión y gastos

Dotación.

Material de guerra.

Reconstrucción de cuarteles u otras instalaciones.

Compra de equipo de comunicación.

Compra de terrenos.

Montaje y operación de redes de inteligencia.

Recompensas.

Servicios personales, dotación, raciones, nuevos agentes y soldados (mientras inicia vigencia).

Gastos operativos, logísticos y de administración. No deben superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones.

## Procedimiento

1. Presentación de programas y proyectos en metodología MGA por parte de:

El ordenador del gasto.

Las entidades del sector.

El ciudadano.

2. El Comité Territorial de Orden Público es el que:

Estudia (acta).

Elabora el POAI (acta).

Hace seguimiento (acta).

Recomienda la destinación de recursos del Fonset (acta)



Financia programas y proyectos para ejecutar la Política y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia. Se deben incluir en el POAI de cada vigencia.

**Gráfica 12.** Propósitos de la inversión y el gasto. No deben ser considerados como rubros



Gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana



Para garantizar la preservación del orden público



Fortalecer la gobernabilidad y el fortalecimiento territorial



Implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia

### **2.3.3.3. Fondo de Programas Especiales para la Paz**

Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, establecida por la Ley 368 de 1997 y el Decreto Reglamentario 2429 de 1997, que busca financiar programas de paz que permitan la reincorporación a la vida civil de grupos alzados de armas que demuestren su voluntad a partir de la desmovilización y la dejación de armas (Ley 268, 1997, artículo 10).

Dentro de las funciones principales está la de diseñar, desarrollar, financiar o cofinanciar planes, programas y estrategias para el logro y mantenimiento de paz, en articulación con las directrices del Presidente de la República. Con el Decreto 1081 de 2015 se asignan funciones específicas, como la de administrar y ejecutar los recursos de los planes y programas de paz liderados por la Oficina del Alto Comisionado de Paz.

### **2.3.3.4. Sistema General de Regalías**

La Ley 1530 de 2012 regula y pone en funcionamiento el Sistema General de Regalías, que permite la financiación o cofinanciación de programas y proyectos en las regiones, departamentos y municipios en fondos que mejoren la calidad de vida y de interés social de la comunidad. En estos términos, la seguridad y convivencia ciudadana es un sector candidato para presentar proyectos establecidos en la Metodología General Ajustada que permitan el apalancamiento de proyectos por los fondos de ciencia, tecnología e innovación (Decreto 1467 de 2018), compensación regional, desarrollo regional y proyectos de paz, entre otros.

### **2.3.3.5. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon)**

La Ley 418 de 1997 en el capítulo 3 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial acumulativa, sin personería jurídica y será administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta (artículo 122, modificado por el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010).

#### **Financiación**

El Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana está conformado por la contribución especial del 5% en el orden nacional de las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos por obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes (artículo 121 de la Ley 418 de 1997, Ley 782 de 2002, Ley 1421 de 2010).

#### **Objeto**

De acuerdo con la Ley 418 de 1997, el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia deberá 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 esas personas, 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, actividades de inteligencia, el desarrollo comunitario y en gene-

ral a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica. La Ley 1421 de 2010 en el artículo 122 establece que el objeto de este fondo es garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos del Fonsecon son recaudados por la Nación con base en la contribución especial del 5% por obra pública, permitiendo destinar hasta un 3% del Plan Anual de Inversiones de los recursos a gastos operativos, logísticos y de administración para la evaluación, aprobación y seguimiento de proyectos y programas (Decreto 816 de 2016).

Para la financiación a través de esta fuente de recursos, las entidades solicitantes deberán enmarcar la necesidad en uno de los tipos de proyectos definidos por el Ministerio del Interior, como son Infraestructura física, movilidad y SIES (Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad) y a su vez prever la cofinanciación por parte de la entidad territorial del 10 al 25%, dependiendo de su categoría o del tipo de proyecto.

## 2.4. Instrumentos de Información

### 2.4.1. Sistema de Información de la Fiscalía, SPOA

El SPOA es el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio. Este funciona en una plataforma a la que los funcionarios de la Fiscalía pueden acceder remota o localmente, consta de siete módulos distintos: cinco para ingresar información del

sistema penal, uno para modificar las opciones de seguridad (administración de cuenta y acceso al sistema) y uno más para obtener ayuda en línea sobre el uso del sistema de información (Fiscalía General de la Nación, s. f.).

Los cinco primeros módulos contienen información sobre

- 1. Gestión policía judicial:** Permite registrar las noticias criminales que recibe la policía judicial, relacionar bienes e intervinientes con esas noticias y asignarles los funcionarios de la Fiscalía que estarán a cargo de estas.
- 2. Registro de actuaciones:** Actuaciones procesales realizadas por fiscales, jueces y policía judicial en las diferentes etapas del proceso penal.
- 3. Reparto:** Permite la asignación de los casos a los funcionarios de la policía judicial y a los fiscales que estarán a cargo de estos.
- 4. Administración del almacén:** Permite llevar un control del kárdex de las bodegas de evidencias, pues registra los ingresos de las evidencias previamente relacionadas (cadena de custodia - condiciones en las que llega la evidencia al almacén - ubicación de la evidencia en el almacén).
- 5. Consultas e informes:** Permite consultar los casos registrados según distintos criterios. Así mismo, permite la consulta del reparto realizado por la oficina de asignaciones (búsqueda por funcionarios, persona involucrada, número del caso o del expediente de la policía, fecha de reparto, código de la unidad y código del despacho).

#### **2.4.2. Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO)**

Es un sistema de información que contiene los registros administrativos de los hechos delictivos, contravencionales, servicios de policía y otras conductas criminales, que se utilizan para identificar la fenomenología del delito. Este sistema permite tener un insumo estratégico para la toma de decisiones de las autoridades de policía y del Gobierno nacional para diseñar, analizar y evaluar las políticas públicas, las estrategias, los programas y los proyectos desarrollados y orientados al mejoramiento tanto de la seguridad y la convivencia ciudadana como del orden público en el territorio. En SIEDCO se tiene la información de delitos, capturas, incautaciones y recuperaciones que desarrolla la Policía Nacional.

#### **2.4.3. Registro Nacional de Medidas Correctivas**

El artículo 184 de la Ley 1801 de 2016 establece que la Policía Nacional de Colombia llevará un registro nacional de medidas correctivas en el que se tendrá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva. Este Sistema tiene información georreferenciada de forma cualitativa y cuantitativa en tiempo real, lo que permite a las autoridades de policía diseñar políticas públicas para la prevención, conser-

vación, fortalecimiento y restablecimiento de la convivencia y seguridad.

#### **2.4.4. Sistema de Información de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (SIVICC II)**

Herramienta administrada por la Policía Nacional que permite el análisis priorizado de la información relacionada con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes a nivel nacional, metropolitano-departamental, estaciones, subestaciones-CAI y cuadrantes, convirtiéndose de esta manera en un instrumento esencial para la planeación del servicio de policía, para la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operacionales.

Con el SIVICC también se mantiene un control digital frente a la gestión del talento humano, medios logísticos y tecnológicos para la prestación del servicio de policía en los cuadrantes de todo el país.

#### **2.4.5. Sistema de Información Policial de los Programas de Participación Ciudadana (SIPCI)**

Es el sistema que permite consolidar, medir y controlar de manera eficaz y en tiempo real la información de los programas de participación ciudadana de la Policía Nacional. El sistema genera información relacionada con los resultados de las acciones de participación ciudadana (datos del número de actividades, participantes, etc.), metas y proyecciones, datos históricos de cada uno de los programas: Frentes de Seguridad, Red de

Apoyo y Comunicaciones, Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, Policía Cívica de Mayores, Policía Cívica Infantil y Juvenil, campañas educativas, Jóvenes ¡A lo Bien! y encuentros comunitarios.

La herramienta SIPCI consolida la oferta de participación comunitaria de las direcciones operativas y la articulación de los sistemas de información de las direcciones de Protección y Servicios Especiales, Investigación Criminal e Interpol, Tránsito y Transporte, Antisecuestro y Antiextorsión, Antinarcóticos, Carabineros y Seguridad Rural. Igualmente, se trabaja en la generación de mapas de calor de las acciones preventivas respecto a los niveles delictivos.

#### 2.4.6. Observatorios del delito

“Los observatorios se definen como centros intersectoriales e interinstitucionales que a través de la recolección y el análisis de información sobre hechos violentos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en un territorio generan análisis confiables para retroalimentar el proceso de formulación y evaluación de políticas que buscan atacar problemas de violencia, baja convivencia o inseguridad ciudadana” (Franco, María & Serrano, Ana, 2009). En el país se han creado diferentes observatorios, tanto públicos como privados, del orden nacional, departamental y municipal, entre los que podemos destacar:

**El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Orden Público:** Es una dependencia de la Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana, del Ministerio del Interior, creada como un mecanismo de articulación y monitoreo que genera in-

sumos tendientes a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana y orden público (Min-Interior Resolución 2258 del 15 de noviembre de 2011).

**El Observatorio del Delito de la Policía Nacional:** Es una dependencia del Área de Investigación Criminológica encargada de recolectar, tratar, analizar y evaluar información aplicando la ciencia criminológica con el propósito de conocer los diferentes factores que tengan relación con el surgimiento, transformación, incremento o disminución del delito que contribuyan a la toma de decisiones del mando institucional y la formulación de política pública en materia de prevención y control de ilícitos.

**La Red Nacional de Observatorios del Delito:** Es un espacio social, dinámico e interinstitucional creado por la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, integrado por observatorios y centros de investigación del delito, públicos y privados de carácter nacional e internacional, que tienen como propósito el intercambio de opinión e información respecto a temas coyunturales de criminalidad que afectan la seguridad y la convivencia de Colombia.

Brinda asistencia internacional a través del intercambio de conocimientos y experiencias a organizaciones, entidades gubernamentales y no gubernamentales, centros de investigación y demás instituciones académicas que trabajan en la prevención del delito y la seguridad ciudadana. Ayuda a los gobiernos en la construcción y puesta en marcha de estrategias de prevención de criminalidad y seguridad ciudadana.

**Gráfico 10.** Sistemas de información para la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana





## 2.5. Instrumentos de control y seguimiento

El Estado colombiano ha diseñado e implementado una serie de instrumentos de control y seguimiento a las decisiones, al uso de los recursos públicos y a las responsabilidades de las autoridades público-administrativas de las entidades territoriales. Estos instrumentos, amparados por funciones constitucionales, se desarrollan en la prevención de los delitos y en la ejecución de medidas fiscales, judiciales y disciplinarias de los servidores públicos que han cometido alguna falta con respecto al marco normativo colombiano.

En este sentido, la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, denominada “Ley de transparencia y del derecho al acceso de la información”, ha buscado desde la Presidencia de la República institucionalizar la promoción y la garantía del acceso a la información pública como derecho fundamental y facilitar la implementación de una política de transparencia en las entidades del Estado. Con base en lo anterior, los ciudadanos pueden no solo conocer, sino participar de forma directa en los procesos de vigilancia y control de las entidades públicas en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal.

### 2.5.1. Formulario Único Territorial (FUT)

Según el Decreto 3402 de 2007, el FUT es un reporte que recolecta la información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los municipios, distritos y departamentos del país. Este registro favorece la transparencia de las au-

toridades público-administrativas por parte de los ciudadanos e interesados que pueden realizar el seguimiento, monitoreo y la evaluación del control de las entidades territoriales. Del mismo modo, las asambleas, concejos, personerías y contralorías entregan la información de sus ingresos y gastos para ser agregada y consolidada por las entidades territoriales en el FUT (artículo 2°).

### 2.5.2. Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

El CHIP es un sistema de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para recolectar la información financiera, económica, social y ambiental de las entidades del Estado hacia las entidades de control, interesados y ciudadanos, bajo la responsabilidad de la Contaduría General de la Nación. El objetivo del CHIP es “Mejorar la capacidad de seguimiento y control de las autoridades nacionales, territoriales y de la ciudadanía en general sobre la información proveniente de las entidades públicas colombianas, así como apoyar la definición de políticas públicas y la adecuada toma de decisiones por parte de estas autoridades” (Ministerio de Hacienda, 2019). Dentro del sistema se puede verificar el presupuesto asignado y utilizado para los fondos de seguridad, como por ejemplo el del Fonset.

### 2.5.3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de las entidades y servidores públicos de informar y ex-

plicar los avances y los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales a través de espacios de diálogo público (ver Conpes 3654 de 2010 y Ley 1757 de 2015).

De acuerdo con el Conpes 3654 del 12 de abril de 2010, que presenta la política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, es “La obligación de un actor de informar y explicar sus actuaciones a otros que tienen el derecho a exigirlos”.

La **Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015**, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, define en el artículo 48 la rendición de cuentas como

El proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales las entidades de la Administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras en-

tidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la Administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público (Ley 1757 de 2015, art. 48).

La citada ley determina como principios de la rendición de cuentas continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad (art. 49); además, señala que “Las autoridades de la Administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos” (artículo 50). El manual único de rendición de cuentas está disponible en

## Micrositio

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/inicio>

## Versión PDF

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+Único+de+Rendición+de+Cuentas+-+Versión+2.+Nivel+Perfeccionamiento+-+Febrero+de+2019.pdf/782e0ca6-4ad9-b7f0-7454-55a455f8c7c5?t=1551477257888>



## 2.5.4. Auditorías organismos de control

### 2.5.4.1. Control interno

Todas las entidades de control, incluyendo las de control interno, desarrollarán la auditoría como instrumento de vigilancia, la cual es entendida como una verificación de actividades, resultados y procedimientos de las entidades facultadas por el Estado, con base en el cumplimiento de las normas, principios y procedimientos establecidos por la ley (CPC, 1991, artículo 269).

### 2.5.4.2. Contralorías

La Constitución Política de Colombia entrega en el artículo 267 el control fiscal (financiero, gestión y de resultados) a la Contraloría General de la República para vigilar a los administradores de los fondos o bienes de la Nación.

A nivel de departamentos, distritos y municipios existirá una contraloría, entendida como una entidad técnica caracterizada por su autonomía administrativa y presupuestal (CPC, 1991, artículo 272).

### 2.5.4.3. Procuraduría

El artículo 275 de la CPC presenta al procurador como el director del Ministerio Público, acompañado con las procuradurías regionales, distritales y provinciales (Decreto 262 de 2000), que tendrán que ejercer la vigilancia superior de la conducta de las personas que estén encargadas de funciones públicas a través de investigaciones, imposiciones de sanciones, intervenciones y prevención de irregularidades conforme a la ley.

### 2.5.4.4. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación como entidad de la rama judicial está encargada de desarrollar investigaciones y adelantar actividades penales sobre los hechos que se presenten bajo las características de delito. La integrarán los fiscales delegados de las direcciones seccionales que desplegarán las acciones correspondientes en sus jurisdicciones.

## 2.5.5. Veedurías ciudadanas

El artículo 270 de la CPC de 1991 establece que la ley organizará los sistemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública.

En concordancia, la Ley 850, del 18 de noviembre de 2003, en el artículo 1° define veeduría ciudadana como el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como sobre las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Al respecto, la Ley 1757, de 2015, en el artículo 67, que modifica el artículo 21 de la Ley 850, de 2003, explica que “Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o

de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización”.

Las veedurías deben inscribirse ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio de su jurisdicción. Los objetivos principales de este instrumento son identificar indicios, pruebas de corrupción o ineficiencia de las entidades que utilizan recursos del Estado, y lograr aumentar la participación de la ciudadanía en el seguimiento y toma de decisiones de la gestión y control social de los programas, proyectos o contratos que utilicen recursos públicos.

**Gráfico 11.** Instrumentos de control y seguimiento





# 3.

---



“ Las disposiciones previstas en el código (CNSCC) son de carácter preventivo, buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional”.

## CAPÍTULO

# Gestión pública territorial de la convivencia

Los artículos 189 de la CPC y 199 de la Ley 1801, de 2016, determinan que el Presidente de la República es la primera autoridad de policía en el territorio colombiano; en particular, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana le atribuye al Presidente de la República las funciones de tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la CPC, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, al igual que impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Por su parte, en el artículo 1º de la Ley 1801, de 2016, relacionado con el objeto del Código, se expresa que las disposiciones previstas en este código son de carácter preventivo, buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas. Así mismo, determinan el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, de conformidad con la CPC y el ordenamiento jurídico vigente.

Igualmente, el artículo 2º de la referida Ley 1801 contempla entre sus objetivos específicos la necesidad de propiciar comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, las áreas comunes, los lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público y promuevan el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana, así como el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de desacuerdos entre particulares.

En igual sentido, el artículo 8º del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece la aplicación de los principios de proporciona-

lidad, razonabilidad y necesidad atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma.

En este marco normativo, corresponde a las entidades territoriales implementar una gestión pública de la convivencia en los temas descritos, para lo cual se explican los principales conceptos, instancias e instrumentos que contemplan la mencionada Ley 1801 y el Decreto Reglamentario 1284 de 2017.

### 3.1. Conceptos de la Ley 1801, del 29 de julio de 2016

#### 3.1.1. Poder de policía

Es la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, otorgada al Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales para garantizar la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento (artículo 11).

- **Poder subsidiario de policía.** Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley (artículo 12).

El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las

normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural (artículo 12, parágrafo).

- **Poder residual de policía.** Los concejos distritales, diferentes al de Bogotá, y los concejos municipales, dentro de su respectivo ámbito territorial, podrán reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de policía, ciñéndose a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en la presente ley (artículo 13).
- **Poder extraordinario de policía.** Para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, los gobernadores y los alcaldes podrán disponer acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia (artículo 14).

#### 3.1.2. Función de policía

Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de

Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de policía (artículo 16).

En el ámbito nacional, corresponde al Presidente de la República reglamentar las leyes sobre materias de policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos en asuntos de policía requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos solo con ese fin (artículo 17).

### 3.1.3. Actividad de policía

Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de policía a las cuales está subordinada. La actividad de policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren (artículo 20).

### 3.1.4. Medios de policía

Son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades de policía para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en el Código (artículo 149). Los medios de policía se clasifican en **inmateriales** y **materiales**.

Los **medios inmateriales** son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de policía, como

1. Orden de policía.
2. Permiso excepcional.
3. Reglamentos.
4. Autorización.
5. Mediación policial.

Los **medios materiales** son el conjunto de desarrollo de la función y actividad de policía, así:

1. Traslado por protección.
2. Retiro del sitio.
3. Traslado para procedimiento policivo.
4. Registro.
5. Registro a persona.
6. Registro a medios de transporte.
7. Suspensión inmediata de actividad.
8. Ingreso a inmueble sin orden escrita.
9. Incautación.
10. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.
11. Uso de la fuerza.
12. Aprehesión con fin judicial.
13. Apoyo urgente de los particulares.
14. Asistencia militar.

### 3.1.5. Medidas correctivas

Las medidas correctivas son acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o incumpla los deberes específicos





de esta. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia (artículo 172).

El artículo 173 de la Ley 1801, de 2016 (corregido por el artículo 12 del Decreto Nacional 555 de 2017), describe 20 tipos de medidas correctivas:

1. Amonestación.
2. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
3. Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.
4. Expulsión de domicilio.
5. Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas.
6. Decomiso.
7. Multa general o especial.
8. Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
9. Remoción de bienes.
10. Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
11. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
12. Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales.
13. Restitución y protección de bienes inmuebles.
14. Destrucción de bien.
15. Demolición de obra.
16. Suspensión de construcción o demolición.

17. Suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
18. Suspensión temporal de actividad.
19. Suspensión definitiva de actividad.
20. Inutilización de bienes.

### 3.1.6. Autoridades de policía

Corresponde a las autoridades de policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Según el **artículo 198 de la citada Ley 1801**, son autoridades de policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los alcaldes distritales o municipales.
4. Los inspectores de policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

**Parágrafo 10.** El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley.

Cuando se presenten casos de afectación de bienes de interés cultural, se registrarán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

**Parágrafo 20.** Cuando las autoridades de policía conozcan de un caso de afectación a bienes de interés cultural, impondrán las medidas correctivas respectivas encaminadas a detener la afectación al bien de interés cultural y remitirán el caso a la autoridad cultural competente para que tome las acciones necesarias. En caso de encontrarse involucrado un bien arqueológico, la remisión se deberá realizar al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), quien será el encargado de imponer las medidas correspondientes.

Las autoridades de policía deben “Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente” (CNSCC, artículo 10, numeral 5).



### 3.1.7. Deberes de las autoridades de policía

Según el artículo 10 de la aludida Ley 1801, son deberes generales de las autoridades de policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.
3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia cuando sea viable legalmente.
6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente las quejas, peticiones y reclamos de las personas.

### 3.1.8. Atribuciones de las autoridades de policía



- **Competencia especial del gobernador (artículo 203)**

En caso de actos de ocupación o perturbación por vías de hecho a la posesión o tenencia de bienes inmuebles de particulares, fiscales, de uso público, áreas protegidas y de especial importancia ecológica, de empresas de servicios públicos, de utilidad pública o de interés social, o en actividades consideradas de utilidad pública o de interés social, en que a las autoridades de policía distrital o municipal se les dificulte por razones de orden público adelantar un procedimiento policivo o ejecutar las órdenes de restitución, por solicitud del alcalde distrital o municipal, o de quien solicita la intervención de la autoridad de policía, asumirá la competencia el gobernador o su delegado, para que se proteja o restituya la posesión o tenencia del bien inmueble, o la interrupción de la perturbación de la actividad de utilidad pública o de interés social. También, ejecutará la orden de restitución de tierras ordenada por un juez, cuando por razones de orden público a la autoridad de policía distrital o municipal se le dificulte materializarla.

De igual manera, cuando el alcalde distrital o municipal, no se pronuncien dentro de los términos establecidos en las normas que para tal fin expida el Gobierno Nacional, a solicitud del accionante, o de oficio, el Gobernador del Departamento o su delegado asumirá la competencia y procederá a hacer efectivo sin perjuicio de las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, conforme al Código Disciplinario Único o las normas que lo adicionen, modifiquen o substituyan.

Cuando el Gobernador del Departamento ante quien se eleva la solicitud, no asuma la competencia especial en el término establecido en las normas que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional, este asumirá la competencia a través de su delegado, y pedirá a la Procuraduría General de la Nación, las investigaciones disciplinarias pertinentes.

- **Atribuciones del alcalde (artículo 2015)**

1. Dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o distrito.
2. Ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
3. Velar por la aplicación de las normas de policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.
4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana dentro de los seis (6) meses del primer año de gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.
5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.
6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, eco-

nómicas y comunitarias las políticas y las actividades para la convivencia.

7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de policía de primera instancia.
8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado cuando no exista autoridad especial de policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de policía rurales y urbanos o corregidores en primera instancia.
9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.
10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.
11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
12. Establecer, con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.
13. Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal los cargos de

inspectores y corregidores de policía necesarios para la aplicación de este Código.

14. Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de policía en primera instancia, cuando proceda, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de policía.
15. Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.
17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.

- **Atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores** (artículo 206)

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia cuando sea procedente.
2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.
3. Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales.
4. Las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
5. Conocer en única instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

- a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
  - b) Expulsión de domicilio.
  - c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas.
  - d) Decomiso.
- 6.** Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
- a) Suspensión de construcción o demolición.
  - b) Demolición de obra.
  - c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
  - d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.
  - e) Restitución y protección de bienes inmuebles diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205.
  - f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y materiales.
  - g) Remoción de bienes en las infracciones urbanísticas.
  - h) Multas.
  - i) Suspensión definitiva de actividad.

**Parágrafo 1º.** Los inspectores de policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

**Parágrafo 2º.** Cada alcaldía tendrá el número de inspectores de policía que el alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de policía en el municipio.

Habrán inspecciones de policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes.

**Parágrafo 3º.** Para los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Decreto 785 de 2005, la formación profesional para el desempeño de los cargos de inspector de policía urbano categoría especial, primera categoría y segunda categoría, será únicamente la de abogado, y la formación técnica para el desempeño de los cargos de inspector de policía tercera a sexta categoría e inspector de policía rural requerirá la terminación y aprobación de los estudios de la carrera de derecho.

“ El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia están investidos de funciones policivas (CNSCC, art. 198, parágrafo 10)”.

- **Autoridades administrativas especiales de policía (artículo 207)**

Las autoridades administrativas en **salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público** y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de policía según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.

- **Atribuciones de los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata de la Policía Nacional (artículo 209)**

1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.
2. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas:
  - a) Amonestación.
  - b) Remoción de bienes que obstaculizan el espacio público.
  - c) Inutilización de bienes.
  - d) Destrucción de bien.
  - e) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.
  - f) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, reparación de daños.
3. Conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad.





- **Atribuciones del personal uniformado de la Policía Nacional (artículo 210)**

1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.
2. Conocer en primera instancia la aplicación de las siguientes medidas de conformidad con el proceso verbal inmediato de policía contenido en el Código:
  - a. Amonestación.
  - b. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia (organizados por la alcaldía).
  - c. Remoción de bienes que obstaculizan el espacio público.
  - d. Inutilización de bienes.
  - e. Destrucción de bien.

- **Atribuciones del Ministerio Público Municipal o Distrital (artículo 211)**

Los personeros municipales o distritales, así como su personal delegado o autorizado, podrán, en defensa de los Derechos Humanos o la preservación del orden constitucional o legal, ejercer actividad de Ministerio Público a la actividad o a los procedimientos de policía. Para ello contará con las siguientes atribuciones:

1. Presentar conceptos ante las autoridades de policía sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos o procedimientos realizados por estas.
2. Solicitar motivadamente la suspensión de actividades o decisiones de las autoridades de policía, en defensa de los derechos humanos o del orden constitucional y legal y bajo su estricta responsabilidad.

3. Asistir o presenciar cualquier actividad de policía y manifestar su desacuerdo de manera motivada, así como interponer las acciones constitucionales o legales que corresponda.
4. Realizar actividades de vigilancia especial a los procedimientos policivos, a solicitud de parte o en defensa de los intereses colectivos.
5. Vigilar la conducta de las autoridades de policía y poner en conocimiento de la autoridad competente cualquier conducta que viole el régimen penal o disciplinario.
6. Recibir verbalmente o por escrito las quejas o denuncias que formulen los ciudadanos contra los abusos, faltas o delitos cometidos por las autoridades de policía.
7. Las demás que establezcan las autoridades municipales, departamentales, distritales o nacionales en el ámbito de sus competencias.

**Parágrafo.** Lo anterior, sin perjuicio de la competencia prevalente atribuida constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación.

### 3.2. Instancias de coordinación para la seguridad y la convivencia (Ley 1801 de 2016)

La Ley 1801, del 29 de julio del 2016, expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que tiene por objeto generar las disposiciones de carácter preventivo orientadas al

establecimiento de unas condiciones para la convivencia en el territorio nacional que impulsen el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y determina el ejercicio de poder, la función y la actividad de policía conforme a la normatividad vigente (artículo 1º). En esta nueva versión, el Código establece dos instrumentos de planeación y articulación estratégicos denominados a) Comités Civiles de Convivencia a nivel distrital y municipal, y b) Consejos de Seguridad y Convivencia a nivel nacional, regional, departamental, distrital y municipal. Del mismo modo, define un fondo cuenta y el Registro Nacional de Medidas Correctivas. Posteriormente, el Presidente de la República, a través del Decreto 1284 del 31 de julio del 2017, reglamenta parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, sistematiza los consejos de seguridad y convivencia, y el Registro Nacional de Medidas Correctivas.

De acuerdo con el capítulo II, denominado Función y actividad de policía, de la Ley 1801, de 2016, determina en el artículo 19 que *“Los consejos de seguridad y convivencia y comité civil de convivencias son cuerpos consultivos y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia en el nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal o metropolitano. El Gobierno nacional establecerá mediante reglamentación los objetivos, funciones, integrantes y demás aspectos. De manera subsidiaria, las autoridades ejecutivas de los niveles distrital, departamental y municipal, considerando su especificidad y nece-*

*idad, podrán complementar la regulación hecha por el Gobierno nacional”.*

### 3.2.1. Comités civiles de convivencia

Los comités civiles de convivencia deben estar en cada municipio o distrito y tendrán como objeto “analizar hechos y fenómenos que afectan la convivencia, así como tramitar las quejas, denuncias, peticiones o reconocimientos reportados en relación con la función y la actividad de policía en su respectiva jurisdicción, priorizando los casos relacionados con actuaciones donde hubieren podido verse afectados los intereses colectivos” (Ley 1801 de 2016, artículo 19).

Estos cuerpos podrán emitir recomendaciones para mejorar la función y la actividad de policía y garantizar la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Así mismo, deberán fomentar e incentivar que la ciudadanía presente las denuncias y quejas que correspondan y promoverá campañas de información sobre los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos ante las actividades de policía.

Este comité estará **conformado** por el alcalde, el personero municipal y el comandante de estación del respectivo distrito, municipio o lo-

calidad, quienes se reunirán al menos una vez al mes.

### Consideraciones

Los comités civiles de convivencia son instancias de veeduría necesarias y de obligatorio cumplimiento en cada municipio y distrito del país. Debe reunirse al menos una vez en el mes. Permite fortalecer las estrategias y acciones pertinentes para la prevención y protección de la seguridad y convivencia en el territorio.

En algunos distritos, como en Bogotá (Decreto Distrital 562 de 2017), se constituyó el Comité Civil de Convivencia Distrital, en el que intervienen los actores principales y revisan los temas relacionados con la ciudad de forma integral. También coexisten los comités civiles de convivencia local, liderados por los alcaldes locales, para analizar y desarrollar estrategias de seguridad y convivencia en pro del bienestar de la localidad.

Por otra parte, en estos comités existe la oportunidad para promover campañas de información sobre los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos frente a las actividades de policía que permitan fortalecer la sinergia y conexión entre la comunidad y las autoridades de policía en términos de planeación participativa e inclusiva.



# Comité Civil de Convivencia

## ¿Qué son?

Instancia para la veeduría de las acciones relacionadas con la función y la actividad de policía en cada municipio y distrito.

## Convoca y preside

Alcalde.



## Periodicidad

Mínimo una vez cada mes.

## Asisten

- Alcalde.
- Personero municipal.
- Comandante de estación de la unidad policial.



## Algunos temas para debatir

- Analizar hechos y fenómenos que afectan la convivencia.
- Tramitar las quejas, denuncias, peticiones o reconocimientos reportados en relación con la función y la actividad de policía, priorizando los casos relacionados con intereses colectivos.
- Promover campañas de información sobre los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos frente a las actividades de Policía.
- Emitir recomendaciones para mejorar la función y la actividad de policía y garantizar la transparencia en el ejercicio de sus funciones.

## Para su ejecución

- 1 Establezca oficialmente una fecha mensual predeterminada.
- 2 Convoque con anterioridad indicando la temática por tratar, la orden del día y la información que se requerirá.
- 3 Realizar el acta a través de la alcaldía con los acuerdos, revisiones y firmas de los participantes. Dejando claro compromisos, fechas y entregables.

## Evidencias

Acta firmada  
Correcto archivo de documentación pública



## Cumplimiento de las Funciones

Ley 1801, de 2016. Decreto 1284 de 2017.

### 3.2.2. Consejo de Seguridad y Convivencia

El Decreto 1284 del 31 de julio del 2017 establece que los consejos de seguridad y convivencia son cuerpos consultivos y de toma de decisiones en materia de prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana. En este espacio de coordinación interinstitucional participan las autoridades público-administrativas que tienen jurisdicción en un territorio para propiciar la materialización de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, solidaridad, planeación, complementariedad, eficiencia y responsabilidad entre las autoridades de diferentes órdenes del Gobierno que tienen competencias directas en materia de convivencia y seguridad ciudadana (artículo 2.2.8.2.1).

En el artículo 2.2.8.2.2 se determinan los objetivos de estos consejos:

- a) Generar dinámicas de coordinación interinstitucional, a partir de lo cual se debe lograr un abordaje integral y sostenible para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y convivencia en espacios públicos y privados. Se constituye en la principal instancia para la toma de decisiones en estas materias y tiene como referente las discusiones y decisiones que se den en espacios de coordinación interinstitucional especializados en materia de convivencia y seguridad ciudadana.
- b) Dar cumplimiento al principio de planeación con relación a los asuntos de convivencia y seguridad mediante el uso de los instrumentos de planeación estratégica, pre-

supuestal y operativa creados para tal fin, en concordancia con la Ley 1801 de 2016.

- c) **Propiciar la implementación conjunta, simultánea y coordinada de las estrategias, programas, proyectos** y acciones que se adopten en su seno, así como el seguimiento y evaluación de estos por concepto de multas que trata la Ley 1801 de 2016.

#### 3.2.2.1. Tipos de consejos y periodicidad

Según el artículo 2.2.8.2.3 del Decreto 1284 del 31 de Julio de 2017, los consejos de seguridad y convivencia estarán a nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal y metropolitano; se reunirán al menos una vez al mes y de manera extraordinaria cuando las condiciones de seguridad y convivencia lo demanden y serán convocadas por los gobernadores y alcaldes (artículo 2.2.8.2.4).

- **Consejo de seguridad y convivencia regional**

En el artículo 2.2.8.2.5 se define que hacen parte de este consejo

- a) Gobernadores.
- b) Alcaldes que hacen parte de la región.
- c) Comandantes de los departamentos y unidades metropolitanas de la Policía Nacional que tienen jurisdicción en las entidades territoriales.
- d) Comandantes de división o fuerza naval de brigada o unidad de las fuerzas militares con jurisdicción en las entidades territoriales.

e) Comandantes de unidades de guardacostas con jurisdicción en los departamentos de las entidades territoriales.

f) Directores regionales del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que atienden las entidades territoriales.

g) Directores seccionales de la Fiscalía General de la Nación (FGN) de las entidades territoriales.

h) Secretarios de Gobierno o Seguridad de cada una de las gobernaciones, o los que hagan sus veces, que tengan competencias y funciones específicas y directas en materia de convivencia y seguridad.

**Parágrafo 1.** Los consejos de seguridad y convivencia regionales contarán con la participación de los directores regionales de Prosperidad Social o quien haga sus veces, director regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), o su delegado y directores de los grupos regionales de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que atiendan las entidades territoriales, como invitados cuando así se requiera, con voz pero sin voto.

**Parágrafo 2.** El secretario del Consejo Regional de Seguridad será el secretario de Gobierno o Seguridad, según sea el caso, del departamento al que pertenece el gobernador que preside el consejo.

- **Consejos de seguridad y convivencia departamentales**

En el artículo 2.2.8.2.6 se define quiénes hacen parte de estos consejos:

1. El gobernador del departamento, quien lo presidirá.

2. El comandante del departamento y de la unidad metropolitana de Policía Nacional que tenga jurisdicción en el municipio capital del departamento.

3. Los comandantes de división o fuerza naval de las fuerzas militares con jurisdicción en el departamento y comandantes de brigada de las fuerzas militares con jurisdicción en el territorio departamental.

4. Los capitanes de puerto con jurisdicción en el departamento.

5. Los comandantes de unidades de guardacostas con jurisdicción en el departamento.

6. El director regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tenga jurisdicción sobre el departamento.

7. El director seccional del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que tenga jurisdicción sobre el departamento.

8. El director seccional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) del departamento.

9. El secretario de Gobierno o Seguridad del departamento o quien haga sus veces que tenga competencias y funciones específicas y directas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, quien hará las veces de secretario del Consejo Departamental de Seguridad y Convivencia.

**Parágrafo.** Los consejos de seguridad y convivencia departamentales contarán con la participación del director regional de Prosperidad Social o quien haga sus veces, el director regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) o su delegado y el director del grupo re-



gional de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que atiende el departamento, como invitados cuando así se requiera, con voz **pero sin voto**.

- **Consejos de seguridad y convivencia de los distritos especiales**

En el artículo 2.2.8.2.7 se define que hacen parte de este consejo:

1. El alcalde del distrito especial, quien lo presidirá.
2. Los alcaldes de las localidades que hacen parte de la jurisdicción del distrito especial.
3. El comandante de la unidad metropolitana de la Policía Nacional y comandantes de estación de cada una de las localidades que conforman el distrito especial.
4. Los comandantes de las unidades de las fuerzas militares con jurisdicción en el distrito especial.
5. Los capitanes de puerto con jurisdicción en el distrito especial.
6. Los comandantes de unidades de guardacostas con jurisdicción en el distrito especial.
7. El director regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentra ubicado el distrito especial.
8. El director seccional del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentra ubicado el distrito especial.

9. El director seccional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) del departamento que tiene cobertura sobre el distrito especial.

10. El secretario de Gobierno o Seguridad del distrito especial, o quien haga sus veces, que tenga competencias y funciones específicas y directas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, quien hará las veces de secretario del Consejo del Distrital Especial de Seguridad y Convivencia.

**Parágrafo 1.** Los consejos de seguridad y convivencia distritales contarán con la participación del delegado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y el director del grupo regional de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentra ubicado el distrito especial, como invitados cuando así se requiera, con voz pero sin voto.

**Parágrafo 2.** El alcalde mayor del Distrito Capital de Bogotá reglamentará la conformación y funcionamiento del Consejo de Seguridad y Convivencia del Distrito y las localidades que lo integran.

- **Consejos de seguridad y convivencia municipales**

En el artículo 2.2.8.2.8 se define que hacen parte de este Consejo

1. El alcalde municipal, quien lo presidirá.
2. El comandante de la unidad metropolitana de la Policía Nacional o de la estación de

Policía Nacional que tiene jurisdicción sobre el municipio.

3. Los comandantes de las unidades de las fuerzas militares con jurisdicción en el municipio.
4. Los capitanes de puerto con jurisdicción en el municipio.
5. Los comandantes de guardacostas con jurisdicción en el municipio.
6. El director del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene presencia material en el municipio.
7. El director de la unidad básica del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que tiene presencia material en el municipio.
8. El director seccional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) del departamento que tiene cobertura sobre el municipio.
9. El secretario de Gobierno o Seguridad del municipio, según sea el caso, que tenga competencias y funciones específicas y directas en materia de convivencia y seguridad, quien hará las veces de secretario del Consejo Municipal de Seguridad y Convivencia.

**Parágrafo.** Los consejos de seguridad y convivencia municipales contarán con la participación del delegado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y el director del grupo regional de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentra ubicado el municipio, como invitados cuando así se requiera, con voz pero sin voto.

- **Consejos de seguridad y convivencia de las áreas metropolitanas**

En el artículo 2.2.8.2.9 se define que hacen parte de este consejo

1. El alcalde del municipio núcleo, quien lo presidirá.
2. Los alcaldes de los municipios que hacen parte del área metropolitana.
3. El comandante de la unidad metropolitana de la Policía Nacional que atiende los municipios que hacen parte del área metropolitana.
4. Los comandantes de las fuerzas militares con jurisdicción en el área metropolitana.
5. Los comandantes de las estaciones de la Policía Nacional que tienen jurisdicción en los municipios que hacen parte del área metropolitana.
6. El director regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentran ubicados los municipios que hacen parte del área metropolitana.
7. Los directores de las unidades básicas del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que tienen presencia en los municipios que hacen parte del área metropolitana.
8. El director seccional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) del departamento del que hacen parte los municipios que conforman el área metropolitana.
9. El director del área metropolitana, quien será el secretario del Consejo de Seguridad y Convivencia.

**Parágrafo.** Los consejos de seguridad y convivencia de las áreas metropolitanas





contarán con la participación del delegado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y el Director del Grupo Regional de Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que tiene jurisdicción en el departamento en el que se encuentra ubicado el área metropolitana, como invitados cuando así se requiera, con voz pero sin voto.

### 3.2.2.2. Funciones

Con base en el **artículo 2.2.8.2.11 del Decreto 1284 de 2017**, los diferentes tipos de consejos de seguridad y convivencia tienen como funciones en su jurisdicción:

1. Intercambiar información cuantitativa y cualitativa, así como promover el **análisis** y comprensión integral e interdisciplinario **de los problemas de convivencia y seguridad**.
2. Apoyar la elaboración del **diagnóstico de los problemas en materia de convivencia** de manera participativa y atendiendo la información cuantitativa, cualitativa, la experiencia y conocimientos que tienen los integrantes del consejo de seguridad y convivencia en cada caso.
3. El diagnóstico que se elabore es una de las bases para la **formulación de los programas, planes, proyectos de inversión y actividades** que hacen parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), el cual se debe actualizar en cada vigencia, de tal forma que se pueda garantizar la pertinencia de las intervenciones respecto a las problemáticas.
4. Contribuir, bajo el liderazgo de la primera autoridad en materia de convivencia, a la elaboración del **Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)** durante los **primeros seis meses** del primer año de gobierno de las autoridades político-administrativas territoriales, a partir de la **presentación de propuestas de programas, planes, proyectos de inversión y actividades** que permitan mitigar, controlar o atender los problemas de convivencia. El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) que se formule debe ser consecuente con los lineamientos de la política y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana y demás lineamientos que sobre estas materias dicte el Gobierno nacional. Debe existir una correspondencia entre el PISCC y los lineamientos de política pública que la entidad territorial dispuso en su plan de desarrollo.
5. Elaborar una propuesta de plan operativo anual de inversiones en materia de seguridad (POAI) consistente con lo propuesto en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) para adopción por parte del ordenador del gasto que corresponda en la entidad territorial. Esta propuesta debe **contener los proyectos de inversión inscritos en el banco de proyectos de la entidad territorial, que pueden ser financiados con los recursos de la cuenta que se destine para el recaudo de las multas de que trata la Ley 1801 de 2016**.

6. **Revisar y verificar la coherencia, correspondencia y complementariedad que existe entre los instrumentos de planeación estratégica** en asuntos relacionados con la convivencia expedidos tanto por las autoridades del orden nacional como por las autoridades de otros órdenes de gobierno, así como la coherencia, correspondencia y complementariedad que existe en las decisiones que se adoptan en otros espacios de coordinación interinstitucional encargados de atender problemáticas específicas relacionadas con la convivencia tales como los comités seccionales de estupefacientes; los comités municipales de drogas; las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol; los comités departamentales, distritales y municipales de convivencia escolar y los demás que se constituyan para estos fines, como promover sinergias entre las decisiones de planeación estratégica que se adoptan.
7. Presentar **propuesta** ante la primera autoridad administrativa y de policía de la entidad territorial **del plan de acción que se debe elaborar a partir del segundo año de gobierno**, en concordancia con el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), para garantizar el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores dispuestos para los cuatro años en el PISCC.
8. Efectuar el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de multas de que trata la Ley 1801 de 2016 y los eventuales recursos que se destinen en materia de prevención.
9. Contribuir y participar en la elaboración del informe anual de gestión pública territorial de la seguridad y convivencia ciudadana de la jurisdicción, así como en los procesos de rendición de cuentas.
10. Hacer seguimiento en cada vigencia a la ejecución del plan operativo anual de inversiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana (POAI- SC) por concepto de multas de que trata la Ley 1801 de 2016.
11. Asesorar a la primera autoridad en materia de policía en las situaciones específicas de alteración de la convivencia respecto de las medidas que se pueden imponer y los medios que se pueden adoptar en atención
  - a) A las competencias, funciones y atribuciones de las autoridades;
  - b) A la magnitud y alcance de las situaciones;
  - c) A las coordinaciones que se estén realizando con las autoridades territoriales de los órdenes superiores de gobierno en cumplimiento de los principios de concurrencia y subsidiariedad.
  - d) A la protección y recuperación de los bienes de uso público.
12. Verificar que las medidas que se adopten en pro de la convivencia de la jurisdicción contribuyan a la garantía de los derechos humanos y el respeto por las libertades

públicas consagradas en la Constitución Política, así como a la coherencia y cumplimiento de las disposiciones normativas en esta materia.

13. Asesorar sobre la implementación de planes, programas o proyectos que permitan prevenir la configuración de situaciones de alteración de la seguridad y convivencia.
14. Formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.

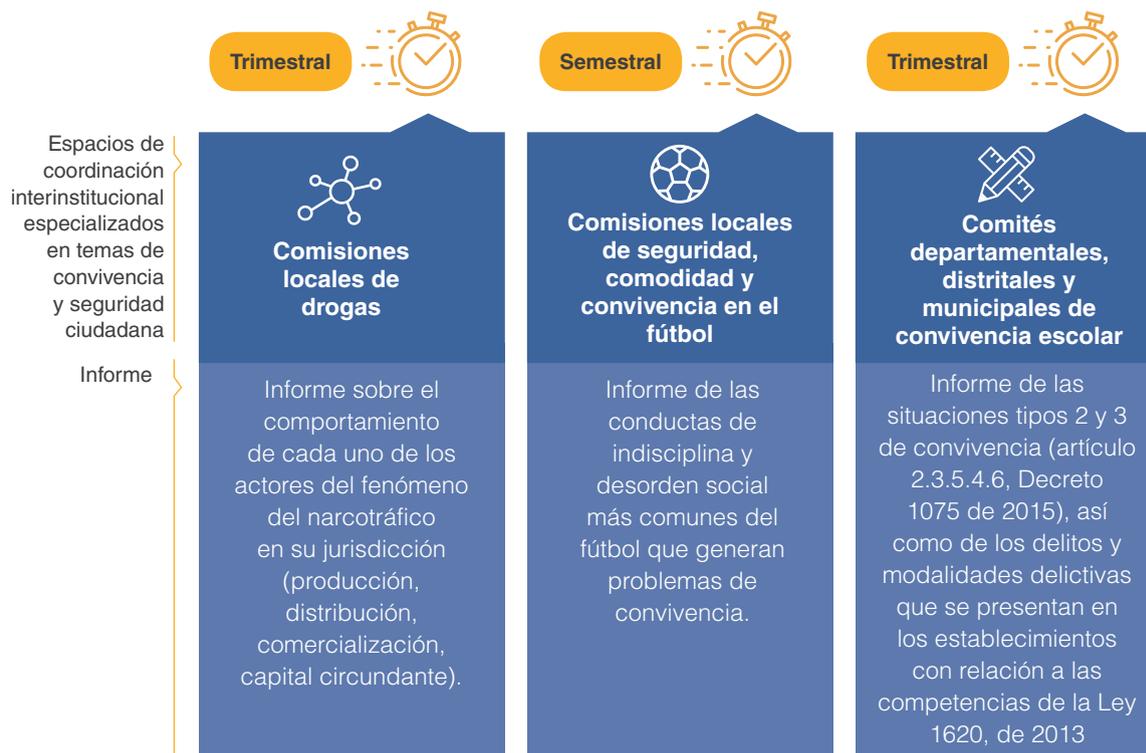
**Parágrafo.** Los consejos de seguridad y convivencia podrán constituir grupos de trabajo que se encarguen de realizar análisis o propuestas específicos con el fin de profundizar en la comprensión y análisis de algunos problemas públicos de convi-

vencia y seguridad, así como de las posibles intervenciones, sin que se generen erogaciones con cargo a los recursos del Fonset o de alguna de sus cuentas.

- **Articulación con otros espacios de coordinación interinstitucional en convivencia y seguridad**

Los consejos de seguridad y convivencia de cada tipo son la instancia central de coordinación interinstitucional en estas materias, motivo por el cual requieren conocer de manera sistematizada y organizada las discusiones y decisiones que se toman en otros espacios de coordinación interinstitucional especializados en temas de convivencia y seguridad ciudadana, como se dispone a continuación (artículo 2.2.8.2.14 del Decreto 1284, de 2017).





Fuente: Tomado del artículo 2.2.8.2.14 del Decreto 1284, de 2017.

### Consideraciones

Los consejos de seguridad y convivencia, en sus diferentes órdenes (nacional, regional, departamental, distrital y municipal), son creados y de uso obligatorio en los territorios, como se establece en el Nuevo Código de Seguridad y Convivencia. Estos cuerpos consultivos son las instancias principales en el territorio para coordinar entre las instituciones y actores los temas correspondientes a la seguridad y convivencia. Su creación es obligatoria y debe reunirse mensualmente. El liderazgo es responsabilidad de la autoridad público-administrativa de la jurisdicción y puede ser convocado por ellos mismos si existen razones de fuerza que lo ameriten.

Los consejos son el mecanismo idóneo para planear, prevenir y corregir las situaciones, tendencias y afectaciones que se enmarcan en seguridad y convivencia ciudadana. Además, es posible vincular a otras instituciones siempre y cuando sean requeridas; estos actores podrán participar con voz pero no con voto en las decisiones tomadas por el consejo. Del mismo modo, estos consejos deben ser el referente principal para el diseño y elaboración de diagnósticos oportunos y con calidad que sean insumos para la construcción y valoración de los planes integrales de seguridad y convivencia.

## Conclusión:

Gráfica 13. Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana



# Consejos de seguridad y Convivencia Ciudadana



## ¿Qué son?

Cuerpo consultivo y de toma de decisiones en materia de prevención y reacción ante problemas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana.

### Convoca y preside

- Presidente - Consejo nacional
- Gobernadores - Consejo regional
- Gobernador - **Consejo departamental**
- Alcalde - **Consejo Municipal**
- Alcalde de Distrito - **Consejo Distrital**
- Ministro del Interior o delegado del Consejo Nacional de Seguridad - **Consejo regional**

### Asisten

#### Municipal

- Alcalde municipal, quien lo presidirá.
- Comandante de la unidad metropolitana de la Policía Nacional o de la estación de Policía Nacional que tiene jurisdicción sobre el municipio.
- Comandantes de las unidades de las fuerzas militares con jurisdicción en el municipio.
- Capitanes de puerto con jurisdicción en el municipio.
- Comandantes de guardacostas con jurisdicción en el municipio.
- Director del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene presencia material en el municipio.
- Director de la unidad básica del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) que tiene presencia material en el municipio.
- Director seccional de la Fiscalía General de la Nación (FGN) del departamento que tiene cobertura sobre el municipio.

### Periodicidad

Mínimo cada mes

### Algunos temas para debatir

- Generar dinámicas de coordinación interinstitucional en seguridad y convivencia en los espacios públicos y privados del territorio.
- Planeación de los asuntos de convivencia y seguridad mediante la formulación estratégica, presupuestal y operativa de las instancias participantes.
- Implementación y resultados de estrategias, programas, proyectos y acciones tomadas por el consejo.
- Administrar y velar por la ejecución correcta del fondo obtenido por concepto de multas establecidas en la Ley 1801, de 2016.
- Contribución al diseño y evaluación del PISCC.
- Elaborar el POAI.
- Revisar y verificar la coherencia, correspondencia y complementariedad con los otros instrumentos de planeación estratégica en asuntos de seguridad y convivencia.

- 1 Establezca oficialmente una fecha mensual predeterminada.
- 2 Convoque con anterioridad indicando la temática por tratar, el orden del día y la información que se requerirá.
- 3 Realizar el acta a través de la alcaldía con los acuerdos, revisiones y firmas de los participantes dejando claro compromisos, fechas y entregables.

### Conclusiones

Acta firmada  
Correcto archivo de documentación pública

### Cumplimiento de las Funciones

Ley 1801, de 2016, y Decreto 1284 del 31 de julio del 2017

### 3.2.3. Otras instancias de coordinación

#### 3.2.3.1. Consejo Seccional de Estupefacientes

Para afrontar el flagelo de las drogas en los territorios del país, el Ministerio de Justicia y del Derecho como coordinador de la política integral de drogas, y en concordancia con los artículos 98 y 99 de la Ley 30, de 1986, ha establecido que en los departamentos y el Distrito Capital se debe conformar un consejo seccional de estupefacientes, el cual permitirá a los involucrados formular políticas, planes, programas y proyectos que materialicen por el Consejo Nacional de Estupefacientes la Política Nacional de Drogas, el Plan Decenal de la Salud Pública, el “Plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas, 2014-2021” y la Ley 1566, de 2012, orientada a la atención integral a personas que consumen, abusan y son adictas a la droga. Así mismo, es responsabilidad de estos consejos formular los planes y programas por desarrollarse a nivel regional por los gobiernos seccionales y rendir informes mensuales y anuales de la gestión realizada al Consejo Nacional de Estupefacientes.

Los consejos, de acuerdo con la Ley 30, de 1986, y la Resolución 14 de 2003, estarán conformados por el gobernador o el alcalde mayor de Bogotá –quienes serán los responsables de presidirlos según su responsabilidad–, los secretarios de Salud y de Educación, el comandante de departamento o comandante de distrito Bogotá, el director regional del ICBF, el jefe de la oficina seccional de Medicina Legal, el secretario de Agricultura del departamento, los comandantes de

cada una de las fuerzas militares, el director de recursos naturales renovables y del ambiente, el director de ordenamiento territorial y coordinación del Sistema Ambiental y el procurador regional, así como otros actores que el Consejo Nacional de Estupefacientes requiera.

#### 3.2.3.2. Comité Municipal de Drogas

El Decreto 3788 de 1986 y el 1069 de 2015 definen que los consejos seccionales de estupefacientes pueden crear comités cívicos o comités integrales departamentales (CIDD), municipales (CMD) y el comité técnico distrital de estupefacientes en Bogotá para diseñar y verificar las acciones establecidas en los planes integrales de drogas departamentales que busquen impactar la oferta y consumo de las sustancias psicoactivas de sus habitantes con el trabajo mancomunado tanto de las entidades involucradas, incluyendo la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

#### 3.2.3.3. Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol

La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CNSCCF) es el organismo asesor del Gobierno nacional en el diseño e implementación de políticas, planes, protocolos y estrategias que permitan organizar y practicar este espectáculo deportivo en todos los torneos de la Federación Colombiana de Fútbol y la División Mayor del Fútbol Colombiano. Con base en el artículo 7° de la Ley 1270 de 2009, las funciones y actividades que promueva la Comisión Nacional deberán desarrollarse en cada mu-

nicipio o distrito bajo una comisión local de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol.

Estas comisiones están integradas por el alcalde local o su delegado –quien lo presidirá–, el secretario de deportes o su delegado, el comandante de la Policía Nacional de la jurisdicción o su delegado, el presidente de la liga de fútbol regional o su delegado, los presidentes de los clubes profesionales de la localidad, el director local de prevención y atención de emergencia y desastres o su delegado. También podrán participar con voz pero sin voto el director del programa de convivencia en el deporte local o quien haga sus veces, los organismos de socorro o atención de emergencias que participen en el evento, un delegado de la personería local, un delegado de las barras de los equipos de fútbol profesional y demás actores que se considere conveniente.

#### **3.2.3.4. Comités de convivencia escolar**

La Ley 1620, de 2013, en concordancia con la Ley General de Educación, 115 de 1994, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, la cual establece los lineamientos para ajustar los manuales de convivencia de los establecimientos oficiales y no oficiales de educación preescolar, básica y media junto con los mecanismos de participación entre las entidades del orden nacional y territorial, entidades educativas, familias y sociedad.

Para ello, la ley establece en el artículo 11 que el Comité Nacional de Convivencia Escolar armonizará y articulará las políticas, estrategias y

programas; igualmente, emitirá los lineamientos relacionados con la promoción y fortalecimiento de la formación para la ciudadanía en el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, y la prevención y mitigación de la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia de los estudiantes de los niveles educativos de preescolar, básica y media.

Estos comités estarán constituidos a nivel departamental, distrital o municipal por el secretario de Gobierno, el secretario de Educación, el secretario de Salud, el secretario de Cultura, el director regional o el coordinador del centro zonal del ICBF, el personero distrital, municipal o procurador regional, el defensor del pueblo regional o según corresponda, el comandante de policía de infancia y adolescencia, el rector tanto de la institución educativa oficial y no oficial que en la entidad territorial hayan obtenido los más altos puntajes en las pruebas SABER 11 del año anterior y demás actores invitados con voz y sin voto que los comités estimen pertinentes.

El artículo 13 entrega la responsabilidad a los consejos territoriales de política social para que creen los comités municipales, distritales y departamentales de convivencia escolar, los cuales se reunirán al menos cuatro veces al año y remitirán los informes de las sesiones a la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Convivencia Escolar.

#### **3.2.3.5. Comités territoriales de justicia transicional (CTJT) (víctimas)**

Son la máxima instancia para la estructuración y coordinación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en



los departamentos, municipios y distritos con base en el artículo 173 de la Ley 1448, de 2011, conocida como la “Ley de Víctimas”. Se articularán y participarán con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, buscando tanto desarrollar acciones que permitan la inclusión e inversión social de la población vulnerable como la adopción de estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. Este escenario de incidencia política definirá de acuerdo con su jurisdicción el “Plan de acción para la atención y la reparación a las víctimas” con su respectiva asignación presupuestal.

De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, los CTJT se reunirán como mínimo cada cuatro meses, tanto el departamental como el municipal, y de forma extraordinaria cuando lo requieran para evaluar el proceso de implementación de los planes de acción y discusión de temas pertinentes con el fin del comité; por ejemplo, ser instancia de articulación para la elaboración, seguimiento y socialización de los planes de acción, y la búsqueda de garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas respondan a sus necesidades particulares.

El CTJT, de acuerdo con la jurisdicción, estará compuesto por el gobernador o alcalde –quien la presidirá–, los secretarios de Gobierno, Planeación, Salud, Educación, el comandante de la división o brigada militar, el comandante de la Policía Nacional, el director regional o del centro zonal del ICBF, el director regional del Sena, un representante del Ministerio y un delegado del director

de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

### **3.2.3.6. Consejo para la Gestión del Riesgo**

La Ley 1523, de 2012, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, estableciendo el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que busca formular, ejecutar, hacer seguimiento a políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que reduzcan el riesgo, traten el manejo de desastres y contribuyan al bienestar de la calidad de vida de las personas. En los artículos 12 y 13 se establece la responsabilidad de los gobernadores y de los alcaldes en el Sistema Nacional para Ejecutar y Mantener los Procesos de Gestión del Riesgo de Desastres en sus territorios a través de sus planes de desarrollo. Así mismo, en el artículo 32 se entrega la responsabilidad para ambas autoridades público-administrativas de crear e implementar planes de gestión del riesgo.

Los consejos departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo de desastres son instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad del proceso de conocimiento del riesgo que permita su reducción y el manejo de desastres de la entidad territorial correspondiente.

Los integrantes de estos consejos son el gobernador o alcalde –de acuerdo con su jurisdicción, al igual que el director de la dependencia del riesgo–, los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados, un representante de las corporaciones regionales autónomas, el director de la Cruz Roja Colombiana o quien

lo represente en el territorio, el delegado departamental o el comandante de bomberos, un secretario de despacho y el comandante de la policía, según su jurisdicción.

### 3.3. Planeación de la convivencia

Los temas relacionados con la convivencia en lo que respecta a problemáticas, prevención y cultura ciudadana deben quedar definidos en los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; en ese sentido, la Ley 1801, de 2016, asigna a los consejos de seguridad y convivencia la

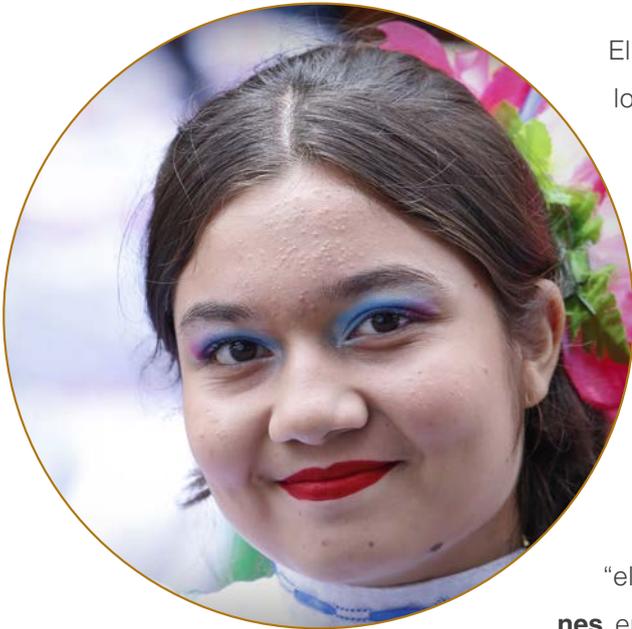
tarea de la gestión de la convivencia, la propuesta de programas y proyectos, la participación, como órgano consultivo, en la presupuestación y financiación de aquellos y estos y la supervisión del fondo cuenta especial creado en el Fonset para el recaudo de multas, entre otras funciones asignadas por el Decreto 1284 de 2017. El objetivo final **es lograr la vinculación de los programas y proyectos de seguridad y convivencia, cultura ciudadana y prevención de comportamientos contrarios a la convivencia en los diferentes instrumentos de planeación, como se muestra a continuación.**

Gráfica 12. Instrumentos de planeación para gestionar la convivencia



## 3.4. Presupuestación de la Convivencia

### 3.4.1. Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). Cuenta Fonset Ley 1801



El POAI, en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, es entendido como el plan de inversiones a mediano y corto plazo que junto con la parte estratégica conforman los planes de desarrollo de las entidades territoriales. El artículo 42 de la Ley 152 del 1994 señala que los planes de acción de las gobernaciones y las alcaldías estarán soportados en estos instrumentos de planificación.

Con respecto a los temas de convivencia y seguridad, el Decreto 1284 del 2017 en el artículo 2.2.8.2.11 presenta las funciones de los consejos de seguridad y convivencia; en el inciso 5 señala que estos cuerpos consultivos deben “elaborar una **propuesta de plan operativo anual de inversiones**

**nes** en materia de seguridad consistente con lo propuesto en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) para que lo adopte el ordenador del gasto que corresponda a la entidad territorial. Esta propuesta debe contener los proyectos de inversión inscritos en el banco de proyectos de la entidad territorial, que pueden ser financiados con los recursos de la cuenta que se destine para el recaudo de las multas de que trata la Ley 1801, de 2016. Del mismo modo, en el inciso 10 se señala que el consejo debe realizar el seguimiento en cada vigencia de la ejecución del POAI.

El POAI es el instrumento de planeación operativa que contiene los proyectos de inversión en seguridad y convivencia por cada vigencia fiscal de una entidad territorial en Colombia que se ejecutan con los recursos provenientes de a) el Fonset; b) la nueva cuenta dispuesta por la Ley 1801, de 2016; c) el Fonsecon; d) inversiones cofinanciadas por el sector privado (estrategias de responsabilidad social empresarial e inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos); y e) los recursos de la entidad territorial (regalías y los recursos propios de libre destinación).

Por lo anterior, en esta planeación presupuestal pueden estar proyectos nuevos, en ejecución o aquellos que necesiten de una apropiación presupuestal adicional para su terminación. La aprobación del POAI es responsabilidad del ordenador del gasto y debe ser consecuente con el Plan Cuatrienal de Inversiones del Plan de Desarrollo.

A continuación se relacionan las fases necesarias para la construcción del POAI en seguridad y convivencia en las entidades territoriales del país.

**Etapa 1**

Establecer los requerimientos financieros, técnicos, materiales y humanos de cada proyecto.



Determinar el plan, programa, proyecto o acción definida en la planeación del consejo de seguridad y convivencia basado en el PISCC que corresponda al diagnóstico y contexto de la entidad territorial.

**Etapa 2**

**Etapa 3**

Priorizar las inversiones establecidas en el sector de convivencia y seguridad de la territorial con base en el sector de convivencia y seguridad del plan de desarrollo y de la planeación del consejo de seguridad y convivencia.



Elaborar la matriz del POAI (plan, programa, proyecto, fase, acción, recurso, montos, fuentes de financiación, entregable, tiempo de planeación, tiempo de ejecución y tiempo de terminación) con base en los recursos disponibles.

**Etapa 4**

**Etapa 5**

Validar el POAI de seguridad y convivencia de la entidad territorial, siendo el ordenador de gasto el responsable de su aprobación.



El consejo de seguridad y convivencia realizará el seguimiento respectivo en cada vigencia fiscal.

**Etapa 6**

Fuente: Elaboración de los autores (2019).

**22** Un programa se refiere al conjunto de proyectos de inversión y actividades de coordinación que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir tanto las metas fijadas por el nivel de gobierno como los compromisos en cada sector (Manual de Clasificación de la Inversión Pública, 2017).

## 3.5. Ejecución

### 3.5.1. Banco de proyectos de entidad territorial

El banco de programas y proyectos es una herramienta que apoya el ciclo de la inversión pública, de tal forma que se logre la asignación eficiente de recursos y el fortalecimiento de la programación integral, el seguimiento y la evaluación de la inversión pública<sup>22</sup> (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Los bancos de programas y proyectos de inversión (BPPI) de las entidades territoriales deben ser creados mediante acto administrativo que puede o no elevarse a discusión y aprobación de las corporaciones públicas; esto en el entendido de que su adopción es un mandato de rango normativo superior emanado de la Ley 152, del 15 de julio de 1994 (Departamento Nacional de Planeación, 2017),

El acto administrativo para la adopción y operación del banco de programas y proyectos territorial debe estar conformado por una parte estratégica correspondiente a los elementos previstos en componente legal e institucional y por una parte procedimental correspondiente a los otros tres componentes: componente metodológico y conceptual, componente operativo y componente de capacitación y asistencia técnica. Esto significa que la entidad puede contar con un único acto administrativo del banco en el cual se contemple tanto su creación como el manual de procesos y procedimientos (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

El banco de programas y proyectos al que se refiere el Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.2.11, numeral 5, debe contener los proyectos de inversión que pueden ser financiados con los recursos de la cuenta del Fonset que se destine para el recaudo de las multas de que trata la Ley 1801, de 2016. Esta información servirá de insumo para que el consejo de seguridad y convivencia (nacional, regional, departamental, distrital, municipal y metropolitano) elabore la propuesta de POAI en materia de seguridad y convivencia para que el ordenador del gasto lo adopte consistente con lo propuesto en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

La oficina de planeación de cada entidad territorial es la responsable del banco de programas y proyectos. Se recomienda que los proyectos sean formulados en la **Metodología General Ajustada (MGA)**, establecida por el Departamento Nacional de Planeación.



### 3.5.2. Implementación de las medidas correctivas

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana señala acciones puntuales que deben realizar los alcaldes o gobernadores en temas de coordinación, promoción y sanción, que tienen carácter de prioridad para la implementación de las medidas correctivas señaladas en la norma, así:



**Comparenderas.** Las administraciones distritales o municipales imprimirán y dotarán al personal uniformado de la Policía Nacional con los formatos y medios tecnológicos requeridos para la expedición e inserción de la orden de comparendo en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (Decreto 1284 del 12 de julio de 2017, artículo 2.2.8.3.4).

cificaciones técnicas señaladas por la Policía Nacional, para asegurar y garantizar el adecuado funcionamiento y actualización en tiempo real (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.3.1, parágrafo 1). Generar mecanismos de reporte y consulta de deudores y establecer procedimientos de cobro coactivo.



**Cobro y recaudo de multas.** Organización administrativa para el cobro de dineros por concepto de multas. Las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen (artículo 185). Incluye la apertura de cuenta bancaria y cuenta contable y la implementación de mecanismos de liquidación (actos administrativos y procedimientos)

**Inspecciones de policía.** Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal los cargos de inspectores y corregidores de policía necesarios para una rápida y cumplida prestación de la función de policía en el municipio (artículo 205, numeral 13). Habrá inspecciones de policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes (parágrafo 2). Implica inversión en la vinculación de profesionales con requisitos, competencias laborales, salas de audiencias públicas, elementos logísticos, tecnológicos (cámaras, grabadoras), soporte técnico especializado para el proceso verbal abreviado.



**Conectividad con el SRMC.** Los departamentos, distritos y municipios deberán implementar los medios tecnológicos requeridos para la conexión con el Sistema de Registro de Medidas Correctivas, de conformidad con las espe-





**Sitios de traslado.** Sitios adecuados en su jurisdicción para trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en la comercialización, distribución, tenencia, almacenamiento, porte o consumo de sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud o que produzcan dependencia, que estén restringidas (artículo 39).



**Centros de protección.** Destinados para recibir a las personas que sean trasladadas por protección en procedimiento de policía por incurrir en alguno de los comportamientos descritos en el artículo 155 de la Ley 1801, de 2016, para albergar al ciudadano por un tiempo máximo de 12 horas.



**Atención al habitante de calle.** Establecer un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en calle orientado a promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, de conformidad con la Ley 1641, de 2013 (artículo 41).



**Hogares o centros de atención.** Para los ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos (artículo 41).



**Centro de bienestar animal.** Establecer un lugar seguro como centro de bienestar animal, coso municipal u hogar de paso público o privado a donde se llevarán los animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vagen por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor de este (Ley 1801 de 2019, artículo 119). Además, debe disponer de un mecanismo de información al ciudadano sobre los animales rescatados (artículo 121) y llevar el registro de los animales potencialmente peligrosos para posteriormente expedir los permisos de tenencia (artículo 128).



**Centro de animales incautados.** Destinados a albergar los animales domésticos incautados por las autoridades de policía. Los concejos municipales establecerán los costos (artículo 164).



**Almacén de bienes decomisados.** Mientras se expide la norma y se toman las medidas por parte del Gobierno nacional para definir la entidad de orden nacional o territorial responsable del traslado, almacenamiento, preservación, depósito, cuidado, administración y destino definitivo de los bienes decomisados por las autoridades y la asignación de los recursos para tal fin, las entidades que a la fecha vienen adelantando esa labor la continuarán realizando y se mantendrá la destinación actual de dichos bienes (artículo 179).



### **Infraestructuras para programas comunitarios.**

Destinar un lugar específico que cuente con las condiciones necesarias para la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia (CNSCC, artículo 175) organizado por la administración distrital o municipal para las personas que incurran en comportamientos contrarios a la convivencia. Los programas se diseñarán con base en los componentes pedagógicos que establece el Decreto 1284 del 12 de julio de 2017.



### **Puntos de atención al ciudadano.**

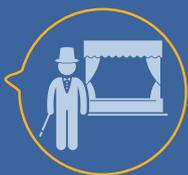
Las autoridades departamentales, distritales o municipales, según corresponda, podrán financiar la adecuación de los espacios físicos para la recepción y atención de quejas, peticiones, denuncias, reclamos, sugerencias y reconocimientos en las instalaciones de la Policía Nacional, teniendo como base los términos que sobre infraestructura establezca dicha institución. Las erogaciones previstas en el presente artículo serán con cargo a la cuenta independiente de que trata el artículo 2.2.8.4.1, destinada para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad (Decreto 1284 del 12 de julio de 2017).



### **Artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas.**

El alcalde distrital o

municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones e instructivos nacionales (artículo 30).



### **Uso de bienes de interés cultural.**

Las asambleas departamentales, los concejos distritales y concejos municipales reglamentarán las normas generales de uso de los bienes de interés cultural de su respectivo territorio, de conformidad con lo dispuesto en las normas especializadas de orden nacional sobre la materia y lo dispuesto en planes de ordenamiento territorial y en las normas que lo desarrollen o complementen (artículo 113).



### **Expedición de decretos reglamentarios.**

Para la ampliación del Fonset, funciones de autoridades de policía, actividad económica, programas comunitarios, Consejo de Seguridad y Convivencia, Comité Civil de Convivencia (CCC), entre otros temas.



### **Política de espacio público.**

Definir permisos, responsables, controles, reubicaciones, alternativas de mínimo vital, enfoque de vulnerabilidad.

## 3.6. Fuentes de financiación implementación Ley 1801 de 2016

### 3.6.1. Fondo de Seguridad y Convivencia Territorial (Fonset) subcuenta Ley 1801

La Ley 418, de 1997, en su artículo 119, del capítulo 2, ordena la creación de los fondos de seguridad con carácter de “fondo cuenta” en todos los departamentos y municipios del país. Serán distribuidos según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el gobernador y por el alcalde, respectivamente. Así mismo, con estos fondos solo se financiarán las actividades cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado.

El nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801, de 2016, determina en el numeral 7 del artículo 173 que una de las medidas correctivas por imponer por parte de las autoridades de Policía es la “multa”, la cual es definida en el artículo 180 como “la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado según la cual varía el monto de la multa, clasificándolas en generales y especiales. Estas multas podrán incrementar su valor por desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia y estará sin perjuicios de los intereses causados y el costo del cobro coactivo”.

De acuerdo con el artículo 185 de la citada Ley 1801, de 2016, y el artículo 2.2.8.4.1 del Decreto 1284 de 2017, las administraciones distritales y municipales **recaudarán el dinero por concepto**

**de multas que ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana en una cuenta independiente dispuesta por las administraciones territoriales, y será distinta a las estipuladas en la Ley 418, de 1997.**

#### Objeto

Del mismo modo, el Decreto 1284 de 2017 determina:

*“En cumplimiento del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un cuarenta y cinco por ciento (45%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, y un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía.*

*Parágrafo 1. El Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República tendrán un semestre a partir de la entrada en vigencia del presente decreto para modificar el Formula-*

rio Único Territorial (FUT), con el fin de incluir un aparte en el que los alcaldes reporten el valor total del recaudo anual por concepto de multas que dispone el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y de la transferencia a la Policía Nacional de las sumas a que se refiere el inciso 2 del presente artículo así como los proyectos de inversión y gastos en los que se ejecutaron dichos recursos.

Parágrafo 2. Las administraciones distritales y/o municipales deberán transferir mensualmente el quince por ciento (15%) destinado a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas de que trata el presente artículo, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes a la cuenta que para tal fin establezca la Policía Nacional (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.4.1)”.

**Gráfica 17.** Fondo de Seguridad y Convivencia Territorial, Ley 1801, de 2016, Decreto 1284 de 2017



## Ingresos

Recaudo por concepto de multas relacionadas con la aplicación de medidas correctivas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



## Rubros de inversión y gastos

1. Cuarenta y cinco por ciento **(45%)** será para financiar cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad mediante programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana.
2. Quince por ciento **(15%)** a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas.
3. El cuarenta por ciento **(40%)** restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía.

## Procedimiento

**Rubro 1.** Para financiar programas y proyectos inscritos en el banco de programas y proyectos del municipio. Los propone el consejo de seguridad y convivencia en el POAI-SC y el ordenador del gasto aprueba.

**Rubro 2.** Se transfieren a cuenta especial de la Policía Nacional en los primeros 10 días de cada mes.

**Rubro 3.** El consejo de seguridad y convivencia propone, proyectos inscritos en el banco de programas y proyectos del municipio y el ordenador del gasto aprueba.

**Fonset**  
Cuenta  
Ley 1801  
de 2016

### 3.6.2. Otras fuentes de financiación para la convivencia

Al igual que los temas relacionados con la seguridad y la convivencia, los relacionados con la implementación de la Ley 1801, de 2016, y el Decreto 1284 de 2017 pueden ser objeto de financiación a través de otras fuentes ya mencionadas como son

**1. Recursos con destinación específica:**

Fondos cuenta territoriales de seguridad y convivencia (Fonset), cuentas Ley 418, de 1997, y Ley 1801, de 2016, y otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad.

**2. Recursos de la entidad territorial:** Recursos de regalías y recursos propios de libre destinación.

**3. Inversiones cofinanciadas por el sector privado:** Estrategias de responsabilidad social empresarial, inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos.

**4. Fondos del ámbito nacional que ofrecen cofinanciación para proyectos específicos:**

- Fondo de Programas Especiales para la Paz: Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, establecida por la Ley 368, de 1997, y el Decreto Reglamentario 2429 de 1997, que busca financiar programas de paz que permitan la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas que demuestren su



voluntad a partir de la desmovilización y la dejación de armas (Ley 268, de 1997, artículo 10). Dentro de las funciones principales está diseñar, desarrollar, financiar o cofinanciar planes, programas y estrategias para el logro y mantenimiento de paz, en articulación con las directrices del Presidente de la República. Con el Decreto 1081 de 2015 se asignan unas funciones específicas, como la de administrar y ejecutar los recursos de los planes y programas de paz liderados por la Oficina del Alto Comisionado de Paz.

- Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon).

### 3.7. Instrumentos de información

#### 3.7.1. Registro Nacional de Medidas Correctivas

El artículo 184 de la Ley 1801, de 2016, dispuso que “La Policía Nacional llevará un registro nacional de medidas correctivas que incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva”.

Se entiende por Registro Nacional de Medidas Correctivas el sistema a cargo de la Policía Nacional que contiene los datos concernientes a la identificación de la persona infractora de un comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva, el estado de pago de la multa

o cumplimiento de la medida correctiva, cuya información detallada y georreferenciada de forma cualitativa y cuantitativa en tiempo real permite el diseño de políticas públicas para la prevención, conservación, fortalecimiento y restablecimiento de la convivencia y seguridad (Decreto 1284 de 2017, artículos 2.2.8.3.1).

La Policía Nacional podrá contratar la creación, manejo, operatividad, actualización, control y sistemas de seguridad informática, física y conectividad del Registro Nacional de Medidas Correctivas. En todo caso, la Policía Nacional tendrá los derechos sobre el diseño, manejo, datos, software, licencias y demás aspectos técnicos y tecnológicos que permitan el funcionamiento del Registro Nacional de Medidas Correctivas.

Este registro deberá permitir la interoperabilidad automática con las bases de datos de las autoridades responsables de verificar el estado del trámite.

La entidad pública o privada encargada del Registro Nacional de Medidas Correctivas será responsable por la creación y administración, adquisición de licencias y su actualización, operatividad, actualización del sistema y del sistema operativo, control de los sistemas de seguridad informática y física, la conectividad y actualización del cumplimiento de las medidas correctivas, lo cual implica alimentar el sistema en tiempo real.

Corresponde a las autoridades departamentales, distritales y municipales inscribir en el Registro Nacional de Medidas Correctivas aquellas aplicadas a las personas naturales y jurídicas, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su imposición o del comparendo, según sea

el caso, así como los respectivos cumplimientos (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.3.1).

Los departamentos, distritos y municipios deberán implementar los medios tecnológicos requeridos para la conexión con el sistema, de conformidad con las especificaciones técnicas señaladas por la Policía Nacional, para asegurar y garantizar el adecuado funcionamiento y actualización en tiempo real (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.3.1, párrafo 1).

Los municipios que no cuenten con infraestructura tecnológica que permita la interconectividad con otros sistemas de gestión para el seguimiento, actualización y recaudo deberán registrar y actualizar la información relacionada con la aplicación y cumplimiento de las medidas correctivas a través del sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), publicado por la Policía Nacional (Decreto 1284 de 2017, artículo 2.2.8.3.1, párrafo 3).



# 4.



“ El código (CNSCC) no solo señala que cobija a todos los habitantes de Colombia, sino que reconoce la multiculturalidad y la diversidad social, política e individual que caracteriza al país” .

## CAPÍTULO

# Instrumentos de derecho de policía

### 4.1. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Los cambios y transformaciones de una sociedad también cobijan a sus instituciones. Colombia inició un nuevo capítulo de su historia que se enfoca en la construcción de la paz no solamente en el ámbito del orden público, sino desde lo cotidiano y local, donde la convivencia se vive a través de relaciones éticas entre los ciudadanos, con las instituciones del Estado y con el ambiente.

Bajo estos preceptos doctrinales, en el año 2010 surgió la iniciativa de estructurar un nuevo código que reemplazara el diseñado en 1970 y se adecuara a la Constitución Política de 1991 y a las dinámicas y cambios sociales vividos por la sociedad colombiana. En este contexto se propuso el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia, documento normativo de suma importancia para la Nación, que más allá de ser una herramienta del poder de Policía, es un instrumento para la convivencia armónica y la seguridad ciudadana de todos los colombianos.

Esta carta de navegación ciudadana para la convivencia tiene su significado en el nombre dado por la ley, así:

**Es un código**, palabra derivada del latín que guarda relación con los códigos o libros de madera donde los romanos escribían sus reglas. Los códigos se construyen, entre otras razones, para orientar el comportamiento humano; por tal razón, las disposiciones previstas en este código son de carácter preventivo y buscan fomentar las buenas conductas por parte de las personas que se encuentren en

el territorio nacional para así establecer las condiciones para la convivencia (ver artículo 1º).

**Es nacional.** Este término hace referencia al alcance del código. No solo señala que cobija a todos los habitantes de Colombia, sino que reconoce la multiculturalidad y la diversidad social, política e individual que caracteriza al país.

**Es de convivencia.** Constituye un avance para la ciencia de policía la incorporación del concepto convivencia en un documento jurídico del Estado colombiano porque hace alusión al fin último de esta importante ciencia que soporta toda la doctrina policial.

El Código define convivencia como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico (artículo 5º). Igualmente, describe sus categorías: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.

Queda así claro que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana está pensado para garantizar el libre ejercicio de los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia. Igualmente, describe y regula los medios de policía, las medidas correctivas y los procedimientos para su aplicación; define a las autoridades de policía y sus competencias, y presenta mecanismos alternativos para la solución de desacuerdos o conflictos.

- **Objetivos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**

La Ley 1801, de 2016, señala como objetivos específicos:

1. Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el

espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público.

2. Promover el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana.
3. Promover el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares.
4. Definir comportamientos, medidas, medios y procedimientos de policía.
5. Establecer la competencia de las autoridades de policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal con observancia del principio de autonomía territorial.
6. Establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.

#### 4.2. Normas y disposiciones departamentales y municipales que regulan la materia

Los gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales tienen facultades para regular o reglamentar algunos temas de seguridad y convivencia según lo dispuesto por la Constitución y las leyes.

En todo caso, no podrán regular comportamientos, imponer medidas correctivas o crear procedimientos distintos a los establecidos en la norma reglamentada, salvo que estas le otorguen dicha competencia.

En los departamentos y municipios del país, las autoridades público-administrativas se dividen en dos grupos, en el primero están los gobernadores y alcaldes, como los encargados de dirigir administrativamente la entidad territorial; en el segundo están, de acuerdo con su jurisdicción, la asamblea departamental y el concejo municipal o distrital, los cuales se encargan de realizar funciones deliberantes frente a la gestión desarrollada por las autoridades en su territorio y velan por el bienestar de la población (artículos 298, 303, 312 y 314 de la Constitución Política de 1991).

Para la gestión territorial en seguridad, estas instancias son estratégicas en el departamento y el municipio porque permiten estudiar, deba-

tir, modificar, presentar y aprobar proyectos de acuerdo que se aplican al mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana, reflejado en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población. Por otra parte, entre las competencias que tienen los concejos distritales y municipales en asuntos de policía, están:

- Ejercer el poder residual de policía (artículo 13 de Ley 1801, de 2016).
- Establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.
- Estudiar, debatir y aprobar las iniciativas presentadas por los alcaldes para definir el perímetro alrededor de hospitales, hospitales, centros de salud, centros de educación en preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo, o centros religiosos.



## Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017). Decreto 562 del 20 de Octubre. “Por medio del cual se reglamenta el comité civil de convivencia distrital y los comités civiles de convivencia Local y se dictan otras disposiciones”.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia del 20 de Julio de 1991.

Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2017). Acuerdo 45 del 14 de noviembre. “Por medio de la cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR), y se dictan otras disposiciones”.

Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2018). Acuerdo 52 del 14 de diciembre de 2017. “Por medio de la cual se ajusta el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (Acuerdo 45 de 2017)”.

Consejo Nacional de Estupeficientes (2003). Resolución 0014 del 27 de Junio. “Por el cual se reglamenta la integración de los Consejos Seccionales de Estupeficientes”.

Congreso de la República de Colombia (1986). Ley 30 del 31 de enero. “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupeficientes y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (1991). Ley 04 del 29 de julio. “Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 62 del 12 de agosto. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 131 del 9 de Mayo. “Por medio de la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 152 del 15 de julio. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 418 del 26 de diciembre. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 368 del 5 de mayo. “Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz,

y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (1999). Ley 548 del 23 de diciembre. “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2002). Ley 782 del 23 de diciembre. “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”.

Congreso de la República de Colombia (2003). Ley 850 del 18 de noviembre. “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1106 del 22 de diciembre. “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2009). Ley 1270 del 05 de enero. “Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1421 del 21 de diciembre. “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1448 del 10 de Junio. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1523 del 24 de Abril. “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1530 del 17 de mayo. “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1551 del 6 de julio. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1523 del 24 de Abril. “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1566 del 31 de julio. “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas”.

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1620 del 15 de Marzo. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1712 del 6 de marzo. “Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho al acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1738 del 18 de diciembre. “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”.

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

Congreso de la República de Colombia (2016). Ley 1801 del 29 de julio. “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Congreso de la República de Colombia (2018). Ley 1941 del 18 de diciembre. “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”.

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1962 del 28 de junio. “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la CP.”.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2003). Sentencia del 20 de agosto. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa (Sentencia Número T-719). Copia tomada directamente de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017). Sentencia del 20 de abril. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo (Sentencia Número C-225). Copia tomada directamente de:

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/30030689>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2019). Sentencia del 15 de mayo. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo (Sentencia Número C-204). Copia tomada directamente de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-204-19.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2005). Resolución 0806 del 10 de agosto de 2005. “Por la cual se organizan metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los Sistemas de Planeación y la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos”.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Documento CONPES 3654 del 12 de abril de 2010. “Política De Rendición De Cuentas De La Rama Ejecutiva A Los Ciudadanos”.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Orientaciones para construir y elegir el programa de gobierno. Bogotá D.C.: Fundación Nueva Cultura.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Resolución 1450 del 21 de mayo de 2013. “Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Presupuestos Territoriales”.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Documento CONPES 3856 del 25 de abril de 2016. “Estrategia De Estandarización De Proyectos 2016-2018”.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Resolución 4788 del 20 de diciembre de 2016. “Por la cual se dictan lineamientos para el registro de la información de inversión pública de las entidades territoriales”.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor. Bogotá D.C.: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Manual de procedimientos del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas (SUIFP). Obtenido de DNP: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA\\_WEB/Manual%20de%20Procedimientos.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20de%20Procedimientos.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Cartilla Orientadora para la Gestión de BPPI. Obtenido de Colaboración.dnp: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA\\_WEB/Cartilla%20Orientadora%20para%20la%20Gestion%20del%20BPPI%20%28003%29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Cartilla%20Orientadora%20para%20la%20Gestion%20del%20BPPI%20%28003%29.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Rendición de cuentas a la ciudadanía. Obtenido de DNP: <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/mecanismos-de-control-y-rendicion-de-cuentas/Paginas/rendicion-de-cuentas-a-la-ciudadania.aspx>

Dirección General, Policía Nacional de Colombia. (2015). Resolución 05839 del 31 de diciembre. “Por la cual se define la estructura orgánica interna de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan unas disposiciones”.

Ejército de Colombia (2017). Manual Fundamental de Referencia del Ejército. Términos y símbolos militares, septiembre de 2017.

Fiscalía General de la Nación (2017). Resolución 0-3349 del 26 de Diciembre. “Por medio de la cual se adopta la estructura de las Direcciones Seccionales y se dictan disposiciones sobre competencia territorial de diferentes dependencias, unidades de fiscalías y unidades básicas de policía judicial CTI a nivel nacional” Fiscalía General de la Nación. (sf.). Manual del sistema de información SPOA. Versión 1.0. p. 4. Bogotá D. C.

Ministerio del Interior (2011). Resolución 2258 del 15 de noviembre de 2011 “Por la cual se crea el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Presidencia de la República de Colombia (1986). Decreto 1222 del 18 de Abril. “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.

Presidencia de la República de Colombia (1986). Decreto Reglamentario 3788 del 31 de Diciembre. “Por el cual se reglamenta la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes”.

Presidencia de la República de Colombia (1991). Decreto 2615 del 19 de noviembre. “Por el cual se reorganizan los Concejos Departamentales de Seguridad y el Concejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Concejos Regionales de Seguridad y los Concejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Concejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”.

Presidencia de la República de Colombia (1997). Decreto Reglamentario 2429 del 30 de septiembre. “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Programas Especiales para la Paz”.

Presidencia de la República de Colombia (2000). Decreto 262 del 22 de Febrero. “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

Presidencia de la República de Colombia (2007). Decreto 3402 del 07 de Septiembre. “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 399 del 14 de febrero. “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 577 del 02 de Marzo. “Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011”.

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4062 del 31 de Octubre. “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.”

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4065 del 31 de Octubre. “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su objetivo y estructura.”

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto-Ley 4057 del 31 de Octubre. “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 16 del 9 de Enero. “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación.”

Presidencia de la República de Colombia (2014). Decreto 2055 del 16 de Octubre. “Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1067 del 26 de mayo. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1066 del 26 de mayo. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1082 del 26 de mayo. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1081 del 26 de Mayo. “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1084 del 26 de Mayo. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación”.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1069 del 07 de Septiembre. “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”.

Presidencia de la República de Colombia (2016). Decreto 816 del 06 de Agosto. “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1082 de 2015 con el objeto de reglamentar la Ley 1923 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República de Colombia (2016). Decreto 1536 del 29 de Septiembre. “Por el cual modifica el Título 4 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto Número 1068 de 2015 en lo concerniente al Formulario Único Territorial, se reglamentan los Artículos 31 de la Ley 962 de 2005 y 188 de la Ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones”. Departamento Nacional de Planeación. (2016). Documento CONPES 3856 del 25 de abril de 2016. “Estrategia De Estandarización De Proyectos 2016-2018”.

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 555 del 30 de Marzo. “Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana””.

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 893 del 28 de mayo. “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET”.

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto-Ley 898 del 29 de Mayo. “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”.

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 1284 del 31 de Julio. “Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Presidencia de la República de Colombia (2018). Decreto 1467 del 06 de Agosto. “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1082 de 2015 con el objeto de reglamentar la Ley 1923 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

 /Ministerio del Interior

 @Mininterior

**POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA**

[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)

 /Policia Nacional de los Colombianos

 @PoliciaColombia