



Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) con énfasis en la **prevención y atención** de los delitos de **trata de personas y tráfico de migrantes**



Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) con énfasis en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes

Organización Internacional para las Migraciones - OIM

Fernando Medina
Jefe de Misión

Rigoberto Mesa
Director Programas de Migración

Carolina López Laverde
Coordinadora del Programa Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria

Equipo técnico OIM

Gaby Rengifo
Gerente Fortalecimiento Institucional PFGM

Mateo Morales
Asistente senior de proyecto

Lesly Vanessa Becerra
Asistente de proyecto

Diana Carvajal
Oficial nacional de comunicaciones

Daniela Miranda
Asistente de comunicaciones

Equipo directivo Asocapitales

Luz María Zapata Zapata
Directora Ejecutiva

Carlos Medina Ramírez
Director de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Consultor

Diego H. Piza Pinilla

Corrección de estilo y diseño:
Procesos Digitales SAS

©Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2024

Este documento es posible gracias al apoyo financiero de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Los contenidos no representan necesariamente los puntos de vista del gobierno de Estados Unidos o de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del/a editor/a.

Siglas y acrónimos

Asocapitales	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
CHIP	Sistema Consolidador de Hacienda e Información
CNIM	Comisión Nacional Intersectorial de Migración
COAT	Centro Operativo Anti-Trata
CTOP	Comités Territoriales de Orden Público
CUIPO	Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECRE	Encuesta de Colombianos Residentes en el Exterior
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ETPV	Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos
Fonsecon	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia
Fonset	Fondo Cuenta Territorial para la Seguridad y la Convivencia
FUT	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
JAC	Juntas de Acción Comunal
ODS	objetivos del desarrollo sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAT	Plan de Acción Territorial
PIM	Política Integral Migratoria
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PEM	Plan Estratégico Migratorio
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
SECAD	Sistema de Información para el Seguimiento y Control en la Atención de Casos

SIEDCO	Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo
SIRE	Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros
SisPT	Sistema de Planificación Territorial
SNM	Sistema Nacional de Migraciones
SPOA	Sistema de Información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio
TerriData	Sistema de Estadística Territorial
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNP	Unidad Nacional de Protección

Presentación

Esta guía para la elaboración de Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), con énfasis en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, se constituye como un documento orientador y consultivo. Esto permitirá a los alcaldes de las ciudades capitales incorporar lineamientos estratégicos en sus PDT y PISCC para la identificación, prevención, mitigación y atención de dichos delitos en sus respectivas jurisdicciones.

La guía está compuesta por cinco capítulos, a saber:

El primero contextualiza a los mandatarios y a sus equipos de trabajo sobre qué es la trata de personas, de qué se compone, cuáles son sus modalidades y finalidades, entre otros aspectos. De igual manera, contextualiza al lector sobre el delito de tráfico de migrantes y hace un acercamiento al marco legal y de política pública vigente en Colombia para entender, atender y prevenir estos delitos.

El segundo capítulo expone la definición, principios y objetivos de los PDT en Colombia y también describe los pasos o fases a cumplir, según los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Al mismo tiempo, orienta la construcción de los PDT haciendo énfasis en los asuntos de trata de personas y tráfico de migrantes, a fin de contar con un diagnóstico en la materia, articular las estrategias del nivel nacional, identificar fuentes de financiación y hacer seguimiento y evaluación a las acciones definidas para la toma de decisiones.

Por su parte, el tercer capítulo plantea la formulación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) con énfasis en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.

El cuarto capítulo propone recomendaciones dirigidas a los mandatarios de las ciudades capitales de Colombia para considerar los primeros cien días de gobierno.

Por último, en el capítulo quinto de la presente guía se recopilan una serie de prácticas prometedoras basadas en la experiencia de cinco ciudades capitales focalizadas. Estas prácticas se refieren al manejo llevado a cabo durante el periodo 2020-2023 en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.

Tabla de contenido

Introducción	8
Capítulo I: Conceptos básicos y marco legal	9
¿Qué es la trata de personas?.....	10
¿Cuáles son las finalidades de la trata de personas?.....	11
¿Cuáles son sus modalidades?.....	12
¿Qué es el Tráfico de Migrantes?.....	13
¿Quiénes están en riesgo?.....	13
Marco Legal y de Política Pública en Colombia para la Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes:.....	16
Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.....	16
Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026.....	17
Ley 985 de 2005 Por la cual se adoptan medidas contra la Trata de Personas.	17
Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas Decreto 1818 de 2020.....	18
CONPES 3603 – Política Integral Migratoria.....	19
Ley 2136 de 2021 - Política Integral Migratoria.....	21
Estrategia Nacional de Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026.....	21
Capítulo II: Planes de Desarrollo Territorial con énfasis en la Prevención y Atención de los Delitos de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes	23
¿Qué es el Plan de Desarrollo Territorial?.....	24
El Programa de Gobierno versus el Plan de Desarrollo Territorial.....	24
Orientaciones básicas para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial:.....	25
Fase 1. Alistamiento.....	26
Fase 2. Definición de Líneas Estratégicas.....	28
Fase 3. Diagnóstico.....	30
Fase 4. Plan Estratégico.....	32
Fase 5. Plan de Inversiones.....	37
Fase 6. Discusión y Aprobación en Corporaciones Públicas.....	38

Capítulo III: Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) con énfasis en la Prevención y Atención de los Delitos de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes	41
¿Qué es el PISCC?.....	42
Ciclo de formulación del PISCC:.....	42
1. Actores Involucrados.....	43
2. Diagnóstico	45
3. Líneas Estratégicas.....	47
4. Financiación.....	49
5. Plan de Acción	53
6. Implementación, Seguimiento y Evaluación.....	54
 Capítulo IV: Recomendaciones para los primeros cien días de Gobierno	56
En materia del PDT	57
En materia del PISCC	58
En materia de prevención y atención a los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes	59
 Capítulo V: Prácticas Prometedoras	62
Bogotá, Barranquilla, Cúcuta, Medellín y Riohacha.....	62
 Sobre el autor	66
 Referencias.....	68

Introducción

El presente documento ha sido elaborado entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo financiero de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), con el propósito de contribuir a robustecer la formulación de Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). De manera muy particular, pretende brindar orientaciones a los nuevos mandatarios locales de las ciudades capitales de Colombia en todo lo relacionado con la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.

Con ello se busca poner a disposición de las autoridades político-administrativas una guía básica que les permita incluir en la elaboración de sus respectivos PDT y PISCC todos los asuntos relacionados con líneas y acciones estratégicas para prevenir, mitigar y atender dichos delitos en sus jurisdicciones.

Por lo anterior, la presente guía está diseñada de manera muy práctica para que los nuevos mandatarios y sus equipos de trabajo puedan articular las herramientas de política pública y la oferta institucional del nivel nacional con los propósitos de gobierno que se plantea la administración local entrante, sin desconocer los avances obtenidos y los ajustes que se requieren para continuar la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en sus territorios y en todo el país.



Capítulo I

©IOM Pie de foto

Conceptos básicos y Marco legal

¿Qué es la trata de personas?

En el año 2000, como complemento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Resolución 55/25 del 15 de noviembre), se suscribió el Protocolo de Palermo o Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

El literal a del artículo 3° de dicho protocolo define:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

En el caso de Colombia, esta definición fue acogida por la legislación mediante la modificación del artículo 188A de la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano), que había sido adicionado por la Ley 742 de 2002 (por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional) y modificado por la Ley 890 de 2004 (por la cual se modifica y adiciona el Código Penal) y la Ley 985 de 2005 (por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma). Finalmente, se reglamentó mediante el Decreto 1069 de 2014.

En ese orden, el artículo 3° de la Ley 985 de 2005 establece la modificación del artículo 188A del Código Penal, así:

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Además, esta misma ley habilitó al Gobierno nacional para adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas como eje principal de la política estatal para identificar causas, modalidades, particularidades regionales, consecuencias, asistencia, protección, medidas de prevención. Esta ha tenido tres decretos en los cuales ha propendido por la implementación de las acciones de asistencia y protección desde cada uno de los componentes y ejes, así como fortalecer las acciones interinstitucionales y monitoreo del delito¹.

¿Cuáles son las finalidades de la trata de personas?

En la trata de personas el fin último es la explotación de las víctimas, es decir, obtener un beneficio en dinero o especie con base en las actividades a las que las víctimas son obligadas, conocidas como finalidades de explotación. Al respecto, la Ley 985 de 2005 y la Ley 1719 de 2014 establecen las siguientes finalidades de explotación:

Prostitución forzada u otras formas de explotación sexual

Es la explotación de la prostitución ajena, el turismo sexual, la pornografía y otras actividades sexuales, para la obtención de un beneficio económico o de cualquier otro tipo, por un tercero. Esta modalidad afecta principalmente a mujeres y niñas, aunque también hay casos de hombres y niños. (OIM, 2020).

Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual

El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual (...) se entenderá por explotación de carácter sexual obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación sexual. (Artículo 6°. Ley 1719 de 2014. Congreso de Colombia).

¹ Periodo 2007-2012, materializado en el Decreto 4786 de 2008.
Periodo 2016-2018 se adoptó el Decreto 1036 de 2016.
Finalmente, para la vigencia 2020-2024, el Decreto 1818 de 2020, adoptó la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Trabajos o servicios forzados

Designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. (OIM, 2020).

La esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud Se refiere al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona. Por ejemplo, cuando la persona ejerce cualquier trabajo por mandato de un tercero, que dispone, goza y usa de ella como si fuera un bien. En estos casos, la víctima no cuenta con ninguna libertad y autonomía para decidir sobre sí misma. (OIM, 2020).

La servidumbre

Se refiere a los casos en que una persona es obligada a habitar y a trabajar la tierra de un tercero. Por ejemplo, se considera un caso de servidumbre realizar trabajos para pagar deudas de la víctima a su explotador. Así mismo, (...) contempla el sometimiento por deudas o la entrega de condiciones básicas de subsistencia a cambio de trabajos por un tiempo determinado o de por vida. (OIM, 2020).

Explotación de la mendicidad ajena

Se presenta cuando una persona es obligada a pedir limosna en un contexto ajeno sin que le sea posible salir de la situación. Un tercero es el que organiza el negocio, ejerce presión sobre la víctima y se lucra de la actividad que esta realiza. (OIM, 2020).

Matrimonio servil

Es la situación en la que un miembro de la pareja ejerce presión sobre su compañero(a) para realizar trabajos forzosos o sexuales, para lo cual es común que se presente aislamiento, violencia física, sexual y reproductiva. (OIM, 2020).

Extracción de órganos

Es la extracción de tejidos y órganos humanos con fines de comercialización. (OIM, 2020).

¿Cuáles son sus modalidades?

Existen tres tipos de trata: la externa, la interna y la mixta. Se entiende por **trata externa** aquella que involucra el desplazamiento de la víctima con fines de explotación fuera del territorio nacional, cruzando una o más fronteras en su camino hacia el lugar de explotación.

Respecto de la **trata interna**, en esta el desplazamiento de la víctima con fines de explotación se realiza dentro de un mismo territorio nacional. Por ejemplo, en la práctica se han identificado casos en los cuales las personas han sido explotadas en sus lugares de residencia, o en la misma ciudad en la cual residen, o bien han sido movilizadas a otra ciudad, pero siempre al interior del país de origen o residencia.

Es importante tener en cuenta que algunos casos de trata comienzan con la captación, traslado y explotación de las víctimas dentro del territorio nacional, para posteriormente trasladarle fuera del país y continuar allí la explotación, en cuyo caso estaríamos ante **trata mixta**².

¿Qué es el tráfico de migrantes?

En la misma Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, bajo la Resolución 55/25 del 15 de noviembre del año 2000, se suscribió como Anexo III el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

El literal a del artículo 3° del mencionado Protocolo establece:

Por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

² Guía Defensorial para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas y Personas objeto de Tráfico de Migrantes. Defensoría del Pueblo, Organización Internacional para las Migraciones - OIM, 2020, p. 20.

Así las cosas, se trata de la entrada ilegal por tierra, mar o aire de una o más personas a otro Estado sin el cumplimiento de los requisitos legales y auspiciado por uno o más individuos organizados que se benefician de esa situación.

En consecuencia, se establecieron distintas medidas contra el tráfico de migrantes, entre las cuales se destaca que, ante cualquier hecho, siempre debe primar la garantía de la seguridad y el trato humano. Por lo demás, existen medidas de prevención y cooperación para identificar rutas de tráfico, medios de transporte, identificación de grupos delictivos organizados con fines de lucro, autenticidad de documentos de viaje (falsificación o alteración), métodos de ocultación de personas o documentos de identificación, intercambio de experiencias legislativas entre los Estados, cooperación fronteriza, trato humano, protección de los derechos de los migrantes y medidas de asistencia (especialmente para mujeres y niños). Igualmente, como indica el artículo 15 de dicho protocolo, se deben desarrollar programas y cooperación “contexto (s) de creciente pobreza, desempleo y deterioro de la calidad de los empleos, sin importar las restricciones a la movilidad internacional en los países de la región (...)”, (OIM, 2021).

¿Quiénes están en riesgo?

A nivel mundial, la trata de personas se constituye como uno de los delitos más lucrativos, pues supone un flujo de dinero o ganancias que oscilan entre 150 mil y 300 mil millones de dólares anuales.

De acuerdo con los datos brindados por el Ministerio del Interior, el 28 de julio del 2023, entre 2013 y 2020 se registraron 686 casos de trata de personas, de los cuales el 82% correspondió al género femenino. En este mismo periodo de tiempo se reportó que la modalidad de explotación sexual tuvo la mayor preponderancia con 408 casos, seguido por trabajos forzados con 134. Más de la mitad de las víctimas de trata de personas tenían entre 18 y 30 años, y un 12 % eran niños, niñas y adolescentes³.

Incluso, de acuerdo con los datos del Colectivo de Datos sobre la Lucha contra la Trata (CTCD) de la OIM se reporta que más de la mitad de las víctimas identificadas por los asociados de este colectivo tiene menos de 26 años de edad y casi una cuarta parte son niños. Adicionalmente, el grupo de edad con más víctimas corresponde a personas entre 30 a 38 años seguido del de 9 a 17 años⁴.

³ Tomado de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/de-que-trata-la-trata-la-campana-de-ministerio-del-interior-para-luchar-contr-el-flagelo-de-trata-de-personas/>

⁴ Tomado de: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/trata-de-personas>

“Existe consistentemente una proporción mayor de mujeres en todas las categorías de edad de víctimas de explotación en las Américas. Los traficantes utilizan muchos medios para controlar a sus víctimas, y cada víctima puede estar sujeta a varios medios de control durante el transcurso de su experiencia de trata. Las víctimas adultas explotadas en las Américas tienden a ser controladas mucho más que los niños mediante el robo de ganancias, restricciones de movimiento y amenazas. Los niños son controlados más mediante abuso psicológico y abuso sexual que los adultos”, (Victims exploited in the Americas, s. f.)

Ahora bien, los sectores que han reportado mayor número de víctimas de la trata de personas, según el Ministerio del Interior son: **trabajo doméstico, construcción, pesca, agricultura, abastecimiento, comercio informal, costura o manufactura y minería.**

En síntesis, la trata de personas no distingue género, edad, estrato, raza, ideología, nacionalidad, etnia, religión o creencias, y ocurre en cualquier lugar. Incluso, con los avances tecnológicos y la evolución de la era digital, los delincuentes también hacen uso de herramientas digitales y de las redes sociales para explotar o atraer a sus víctimas.

A continuación, se describen las diferencias entre los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas en cuanto a la dimensión internacional, la finalidad y el consentimiento, el estatus de las víctimas, el bien jurídico protegido y las fuentes de ingresos.

Diferencias entre el tráfico de migrantes y la trata de personas	
Tráfico de migrantes	Trata de personas
Dimensión internacional	
Es un delito de carácter exclusivamente transnacional (siempre hay cruce ilícito de fronteras).	Puede ser interna o externa, es decir que el delito puede ocurrir dentro o fuera del territorio nacional.
Finalidad y consentimiento	
El beneficio del traficante se produce al facilitar el cruce de fronteras. La relación entre el traficante y la persona migrante se termina tan pronto se ha cruzado la frontera y es una transacción comercial en la que el migrante participa voluntariamente.	El beneficio del tratante se produce a partir de la explotación permanente de la víctima y genera altas ganancias a los grupos criminales. En el caso de la trata externa, la relación entre tratante y víctima se mantiene una vez cruzada la frontera y no hay consentimiento de esta para ser explotada.

Diferencias entre el tráfico de migrantes y la trata de personas

Tráfico de migrantes

Trata de personas

Finalidad y consentimiento

El consentimiento dado por la víctima no exime de responsabilidad al victimario. Además, este es un delito de intención, lo cual quiere decir que la explotación no debe consumarse para que se configure el delito. En la captación, traslado, acogida o recibimiento de las víctimas se puede generar lucro sin que se haya presentado la explotación.

Estatus de las víctimas

Los migrantes son considerados personas objeto de tráfico ilícito y, según las condiciones en que se encuentren, pueden ser reconocidos como personas en condición de vulnerabilidad o incluso como víctimas de otros delitos, entre ellos la trata de personas (esto se determina caso a caso). En este caso, los migrantes aceptan desde el principio las condiciones del traficante.

Las personas son consideradas víctimas porque la trata es un delito que siempre vulnera los derechos humanos. Por lo mismo, tienen derecho a una serie de garantías de asistencia inmediata y mediata que permitan garantizar el restablecimiento de sus derechos y su reintegración social.

Bien jurídico protegido (derechos que se ven afectados con la ejecución del delito)

El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o otra persona, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.

El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Diferencias entre el tráfico de migrantes y la trata de personas	
Tráfico de migrantes	Trata de personas
Tipo penal	
<p>Trata de personas: El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Trafico de migrantes: El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para si o otra persona, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.</p>
Fuentes de ingresos	
<p>Los ingresos económicos provienen de la tarifa cobrada por trasladar a las personas de un país a otro de forma irregular e ilegal.</p>	<p>Los ingresos provienen de la continua explotación de la víctima, ejerciendo control para generar ingresos permanentes.</p>

Fuente: Estrategia Nacional para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026.

Marco legal y de política pública en Colombia

para la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”

Expedido mediante la Ley 2294 de 2023, tiene como objetivo sentar las bases para convertir al país en líder de la protección de la vida, por medio de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas.

Plantea **5 ejes de transformación:**

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua.
2. Seguridad humana y justicia social.
3. Derecho humano a la alimentación.
4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática.
5. Convergencia regional.

Adicionalmente, ha propuesto **4 ejes transversales**, a saber:

1. Paz Total.
2. Actores diferenciales para el cambio.
3. Estabilidad macroeconómica.
4. Política exterior con enfoque de género.

En virtud de lo anterior, el **eje transversal 2 - Actores diferenciales para el cambio, por una vida libre de violencias contra las mujeres** tiene como objetivo prevenir las violencias basadas en género. Para ello, se creará el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género, que contará con una estrategia de integración de las rutas de atención en violencias y articulación intersectorial. En el marco de la lucha contra el multicitrimen, se implementarán acciones intersectoriales contra la trata de personas, particularmente en materia de explotación sexual, servidumbre y matrimonio servil.

No obstante, cabe mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo no tiene una línea estratégica enfocada a la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, ya que concentra su oferta institucional en las Estrategias Nacionales de Lucha contra la Trata de Personas y de Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026.

Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la vida y la paz 2022-2026

Tiene como objetivo fundamental la protección de la vida y el patrimonio, para lo cual plantea un panorama de atención enmarcado en la seguridad humana.

Esta política tiene **cuatro líneas de estrategias** definidas, a saber:

1. Estrategias para las condiciones de **seguridad y protección**.
2. Estrategias para la **protección, la preservación de la biodiversidad y el recurso hídrico**.
3. Estrategias para salvaguardar la **integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional**.
4. Estrategias para **fortalecer la Fuerza Pública**.

Vale decir que ninguna de las líneas estratégicas de la política se enfoca en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, más allá de identificar el aumento de las redes de trata de personas, la explotación sexual de mujeres migrantes y la utilización de la mano de obra de migrantes en economías ilegales. Nuevamente, concentra su oferta institucional en las Estrategias Nacionales de Lucha contra la Trata de Personas y de Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026.

Ley 985 de 2005 - Por la cual se adoptan medidas contra la trata de personas

Esta ley tiene como objeto **adoptar las medidas de prevención, protección y asistencia para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas**, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.

Asimismo, modifica el artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004, de la siguiente manera: **“Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”**.

De igual forma, hace mención sobre:

- a. **Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas:** se adoptará mediante decreto y será el eje estatal en esta materia; esta estrategia incluirá metas e indicadores de gestión, lo cual permitirá medir periódicamente su eficiencia y eficacia.

- b. **Prevención de la trata de personas:** instituciones como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación organizarán y desarrollarán actividades de capacitación, así como programas de sensibilización pública. Igualmente, el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior deberán asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan en sus Planes de Desarrollo programas de prevención de la trata de personas y de atención a las víctimas de este delito.
- c. **Protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas:** la Estrategia Nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, psicológica y social, fundamentados en la protección de sus derechos humanos.
- d. **Fortalecimiento de la investigación judicial y la acción policiva:** se capacitará a los miembros de sus instituciones en la investigación y persecución de los delitos relacionados directa o indirectamente con el fenómeno de trata de personas, y propenderán por una eficaz cooperación internacional en los ámbitos judicial y de policía, en relación con estas conductas. Así mismo, se fortalece la cooperación internacional identificando los países involucrados en actividades relacionadas con la trata de colombianos.
- e. **Comité Interinstitucional:** será el organismo consultivo del Gobierno nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.
- f. **Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas:** será el instrumento de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística y académica relativa a las causas, características y dimensiones de la trata de personas interna y externa en Colombia, que servirá de base para la formulación de políticas, planes estratégicos y programas, y para la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional.

Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas (Decreto 1818 de 2020)

Su objetivo principal es garantizar la **coordinación, articulación y sostenibilidad de acciones interinstitucionales** para el abordaje de la lucha contra la trata de personas en materia de **prevención, asistencia y protección de las víctimas**, así como la gestión y generación del conocimiento, la cooperación internacional, la investigación, judicialización y sanción del delito a nivel nacional, departamental y territorial.

La estrategia se basa en los siguientes **ejes de acción**:

- a. Coordinación y sostenibilidad
- b. Protección y asistencia
- c. Investigación y judicialización
- d. Generación y gestión del conocimiento
- e. Prevención
- f. Cooperación internacional
- g. Migración y fronteras

Además, cuenta con diez **enfoques transversales**:

1. Enfoque de derechos humanos
2. Enfoque de género
3. Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas
4. Enfoque de curso de vida
5. Enfoque diferencial
6. Enfoque étnico
7. Enfoque de interseccionalidad
8. Enfoque territorial
9. Enfoque fronterizo y migratorio
10. Enfoque criminológico

CONPES 3603 de 2009 - Política Integral Migratoria

Su objetivo principal es garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país.

Tiene como base las siguientes seis dimensiones:

1. Dimensión de seguridad
2. Dimensión de participación cívica y comunitaria
3. Dimensión educativa
4. Dimensión cultural
5. Dimensión social
6. Dimensión económica

Dentro del plan de acción del CONPES se brindan los lineamientos institucionales y organizacionales para la ejecución de acciones en torno a la población migrante, como lo son:

- a. Las entidades miembros de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM) deberán implementar un Plan Estratégico Migratorio (PEM) con metas de corto, mediano y largo plazo, definidas a partir de los lineamientos y objetivos de política.
- b. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) brindará asistencia técnica a la ejecución del operativo de la prueba piloto de la Encuesta de Colombianos Residentes en el Exterior (ECRE), que será realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- c. El Ministerio de la Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, se propone continuar con la implementación del sistema de trámites virtuales en los consulados colombianos en el exterior, que permita facilitar al connacional sus gestiones de tipo consular.

Para implementar las acciones de cada una de las dimensiones mencionadas, se estipulan las siguientes estrategias:

En materia de trata de personas:

- a. El Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas adoptará medidas de prevención e intervención articuladas a través de programas y proyectos desarrollados de manera conjunta por las autoridades públicas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y organismos internacionales.
- b. Línea Gratuita Nacional contra la Trata de Personas: **01 8000 522020. Línea de prevención en WhatsApp +57 321 548 5090.** Correo electrónico: lineatratadepersonas@mininterior.gov.co
- c. Se realizarán investigaciones sobre aspectos relacionados con la trata de personas, tales como las causas que la propician, las consecuencias para menores y adultos, la efectividad de la legislación existente, las características de las víctimas y de la criminalidad nacional e internacional relacionada con estos hechos, así como las particularidades regionales del fenómeno al interior del país.
- d. Con el fin de ampliar las estrategias existentes frente a la prevención del delito, se prevé realizar una campaña de comunicaciones que permita la sensibilización pública a nivel regional y local frente al fenómeno de trata de personas.
- e. Con el propósito de promover la descentralización de la política nacional de lucha contra la trata de personas, se continuará con la estrategia de asesoría y fortalecimiento de los comités departamentales en esta materia.
- f. Se apoyará la formulación de Planes de Acción Locales que permitan favorecer la creación de espacios de articulación y coordinación interinstitucional, que

contribuyan desde un enfoque y accionar territorial al fortalecimiento de la lucha contra este delito.

En materia de tráfico de migrantes:

- a. El control migratorio, como primera línea de defensa del país, constituye una herramienta fundamental para la detección de situaciones de tráfico de migrantes, a partir de la información originada en los filtros de ingreso y salida del país.
- b. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS ahora Migración Colombia para asuntos de control migratorio) deberá incrementar su presencia en los pasos fronterizos y zonas de integración fronteriza, que oriente la toma de decisiones de política en materia migratoria para combatir el fenómeno de tráfico de migrantes.

Ley 2136 de 2021 - Política Integral Migratoria

Tiene por objeto establecer las definiciones, principios, lineamientos, ejes e insumos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano, en relación con los espacios de direccionamiento, coordinación institucional y fortalecimiento de competencias para la gestión migratoria.

Igualmente, insta al Ministerio de Relaciones Exteriores, como autoridad rectora en materia migratoria, a formular, orientar, ejecutar y evaluar la PIM, así como definir los requisitos de ingreso y permanencia de extranjeros en el país, establecer las condiciones y requisitos para el otorgamiento de visas, determinar las nacionalidades exentas de visa y las condiciones para la aplicación de esta medida, y aplicar el régimen legal de nacionalidad.

De igual forma, crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), que hace acompañamiento a la población retornada, fortalece la comunidad de colombianos en el exterior y fija los lineamientos en los asuntos de nacionalidad y documentación migratoria.

Estrategia Nacional de Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026

Su objetivo principal es desarrollar, diseñar y hacer seguimiento a las acciones interinstitucionales para brindar asistencia y protección a población extranjera en situación de vulnerabilidad que transita por el territorio nacional como consecuencia del tráfico de migrantes. Al mismo tiempo, trabaja en lograr la cooperación y coordinación que fortalezca la prevención, investigación y persecución judicial para enfrentar el fenómeno de tráfico de migrantes.

Esta estrategia se basa en los principios de garantía de derechos, participación, articulación interinstitucional e intersectorial, acción sin daño y no revictimización, confidencialidad, no discriminación, principio de no devolución, interés superior del niño, niña o adolescente y presunción de minoría de edad. Los **seis ejes de acción** de la estrategia son:

1. **Protección:** brindar protección a quienes han visto vulnerado sus derechos o han sido víctimas de delitos conexos al tráfico de migrantes, mediante la coordinación de acciones interinstitucionales que permitan la activación de rutas para la protección y restablecimiento de derechos. Esta protección se enfoca en especial a las posibles situaciones de amenaza o vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes nacionales y migrantes en todo el país, incluidas las zonas de frontera.
2. **Atención:** desarrollar actividades diferenciales para la atención, que garanticen el bienestar de personas, familias y comunidades que se encuentren expuestas al fenómeno del tráfico de migrantes.
3. **Prevención:** adelantar acciones para fortalecer a los actores estatales y de la sociedad civil y brindar herramientas para identificar y prevenir posibles casos de tráfico de migrantes y sus delitos conexos.
4. **Investigación y judicialización:** impulsar mecanismos de trabajo conjunto e intercambio de información entre entidades de investigación con el fin de prevenir y contribuir a la judicialización y desarticulación de grupos dedicados al tráfico de migrantes en el territorio nacional.
5. **Cooperación internacional:** promover la participación en escenarios internacionales para desarrollar acuerdos de trabajo conjunto entre países de la región, que además del intercambio de información permitan compartir buenas prácticas y procedimientos para contribuir a la protección y atención de migrantes objetos de tráfico, a la vez que se desmantelan redes dedicadas a este delito.
6. **Gestión y generación de conocimiento:** fortalecer el intercambio de información entre las entidades, con el fin de fortalecer el trabajo conjunto para seguir construyendo las bases de conocimiento compartido que buscan generar un ciclo de aprendizajes y mejoras. En este sentido, se propone crear respuestas estatales, de sociedad civil y de la cooperación internacional más robustas para prevenir y atender el delito de tráfico de migrantes, acordes a las necesidades de los y las migrantes.



Capítulo II

Planes de Desarrollo Territorial (PDT)
con énfasis en la prevención y atención
de los delitos de trata de personas
y tráfico de migrantes

¿Qué es el Plan de Desarrollo Territorial?

Los planes de desarrollo son instrumentos de planificación establecidos para orientar el uso eficiente de los recursos y el desempeño de las funciones del Gobierno para solucionar los problemas y atender las necesidades de la sociedad. Su reglamentación está contenida principalmente en los artículos 339 a 344 de la Constitución Política de Colombia, y en la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (DNP, 2023)⁵.

Antes de definir qué es el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), es preciso entender y conocer que existe un documento que lo antecede. Se trata también de una herramienta de planificación o gestión del territorio que recibe el nombre de Programa de Gobierno.

El Programa de Gobierno versus el Plan de Desarrollo Territorial

Dentro del proceso electoral del nivel territorial que se desarrolla en Colombia, los aspirantes a cargos de elección popular tienen varias responsabilidades hacia los electores y una de ellas es presentar su Programa de Gobierno.

Tal como lo consagra el artículo 3° de la Ley 131 de 1994 y el artículo constitucional 259, como aspirante a la Gobernación del Departamento o a la Alcaldía de su ciudad o municipio, el candidato debe proponer a la ciudadanía un Programa de Gobierno en el cual se desarrollan sus propuestas y acciones principales para ejecutar durante un periodo de gobierno de cuatro años.

Este es un requisito fundamental al inscribirse como candidato, ya que el Programa de Gobierno es un instrumento de planificación de la gestión territorial que establece compromisos del aspirante en atención a diferentes retos o problemáticas que ha identificado en el territorio. Por ello, en él se encuentran propuestas en materia de educación, empleo, vivienda, salud, derechos humanos, seguridad, convivencia, medio ambiente, reducción de brechas sociales, entre otros grandes temas.

Además, se considera el punto de referencia o de partida para el control ciudadano, el control político y la rendición de cuentas, una vez es elegido al cargo de elección popular el candidato político.

⁵ Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Planeaci%C3%B3n%20territorial.pdf>

Así las cosas, el Programa de Gobierno es un conjunto de propuestas o programas bandera y posibles fuentes de financiación que establece un escenario futuro bajo la visión compartida del territorio entre el candidato y sus electores. Es una herramienta que antecede al Plan de Desarrollo Territorial, pero que se convierte en el punto de origen para su elaboración.

Orientaciones básicas para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial (PDT)

Teniendo en cuenta que todo Plan de Desarrollo está antecedido por un Programa de Gobierno, es indispensable iniciar la elaboración de los PDT consultando las propuestas o programas bandera allí establecidos. No obstante, los PDT en Colombia cuentan con un marco constitucional y legal básico que establece competencias para las entidades territoriales, con el fin de planificar adecuadamente el desarrollo del territorio y el uso eficiente de los recursos públicos.

Por un lado, el artículo 339 de la Constitución de 1991 establece:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Además, el artículo 340 de la Carta Política también crea el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, ambos de carácter consultivo y de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, la normativa también ha venido estableciendo distintas competencias alrededor de la planificación de los territorios. Es el caso de las leyes 136 de 1994, 152 de 1994, 489 de 1998, 617 de 2000, 715 de 2001, 819 de 2003, 1454 de 2011, 1483 de 2011, 1530 de 2012, 1551 de 2012, 1617 de 2013, 1625 de 2013, 1909 de 2018, entre otras, con sus respectivos decretos reglamentarios, que brindan acompañamiento legal a las entidades territoriales para la planificación y la toma de decisiones.

Máxime lo anterior, el Decreto 2189 de 2017 le otorga al DNP la facultad para acompañar los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo, incluyendo los territoriales. Según la norma, el objetivo principal de la entidad es *“la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno”* (art. 2º), por lo cual los PDT tienen cabida allí.

Es por ello que, como parte de sus funciones, el DNP ha desarrollado en 2023 el Sistema de Planificación Territorial - SisPT - en el marco de la estrategia “Juntos por el Territorio” como una herramienta para “brindar a las entidades territoriales información relevante sobre los lineamientos de política pública que se recomienda tener presente para la elaboración de los planes de desarrollo territorial bajo una óptica de planeación y orientación a resultados”, todo ello en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

En consecuencia, cabe resaltar que el DNP ha establecido seis fases para el proceso de formulación de los PDT, las cuales se exponen a continuación, teniendo en cuenta que el objetivo principal del presente documento es hacer énfasis en la inclusión de la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes en el proceso de formulación de los PDT.

Fases de la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial



Fase 1: Alistamiento

Contempla la identificación y preparación del equipo humano, de la logística que se requiere y de los recursos que se necesitan para financiar todo el proceso de construcción del PDT.

Para ello, el DNP recomienda elaborar un cronograma o línea del tiempo donde se establezcan fechas límite para la formulación del PDT.

Empalme	Entre noviembre y diciembre de 2023
Identificación, selección y definición del equipo de trabajo para la formulación del PDT	Fecha límite: 15 de enero de 2024
Construcción participativa	Fecha límite: Febrero de 2024
Revisión en instancias locales	Fecha límite: Marzo de 2024

Ajustes finales al PDT y radicación ante el Concejo	Fecha límite: Abril de 2024
Discusión y aprobación en el Concejo de la ciudad	Fecha límite: 31 de mayo de 2024

Fuente: DNP (2018). Cuadro modificado por el autor con base en el art.40 de la Ley 152 de 1994.

Según lo anterior, es clave adelantar un empalme con el equipo de gobierno saliente en el que se establezca una gran agenda de trabajo con el fin de identificar retos del territorio, recursos disponibles y proyectos en curso.

Al mismo tiempo, es indispensable retomar las propuestas realizadas en el marco del Programa de Gobierno para establecer líneas de trabajo y metas para el nuevo periodo de administración.

Ante todo, como autoridad de planeación, el nuevo alcalde o alcaldesa debe definir el equipo de trabajo que acompañará todo el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Territorial. Es preciso que identifique el personal idóneo dentro y fuera de la administración, cuyos perfiles profesionales cuenten con la experiencia en los procesos de planeación, el conocimiento del territorio y la capacidad de gestión. De acuerdo con la Guía KPT del DNP, *“este equipo de trabajo debe ser multi-disciplinario, y debe estar organizado a partir de una estructura de roles, con niveles claros de reportes y asignación de compromisos”* (DNP, KPT - Conformación del equipo territorial, pág. 2. 2018.) Además, es menester que dicho equipo de trabajo cuente con un coordinador, que puede ser el Secretario de Planeación o un asesor externo. No obstante, esa delegación no exime al mandatario o mandataria de liderar la formulación del Plan de Desarrollo.

Por otro lado, la fase de alistamiento también debe contemplar lo relacionado con los aspectos logísticos y operativos. Recuerde que la participación de la ciudadanía, de los grupos de interés o grupos relevantes que representan sectores como comercio, turismo, medio ambiente, adultos mayores, personas con discapacidad, población étnica, LGTBIQ+, mujeres, entre otros tantos, son indispensables para legitimar la construcción colectiva del Plan de Desarrollo y contar con una visión más local de las realidades del territorio. Estos espacios pueden ser presenciales y/o virtuales.

Lo anterior requerirá también de un componente de financiación. Por ello, se debe identificar al interior de la administración los recursos disponibles en el presupuesto con cargo a la participación ciudadana, a fin de promover estos espacios de deliberación y construcción colectiva, así como incluir en la planeación de estos espacios la estrategia de los presupuestos participativos.

Del mismo modo, es imperante identificar las instancias institucionales que deben participar en la construcción del PDT. Entre ellas, se debe asegurar el funcionamiento y la participación del Consejo Territorial de Planeación. Así las cosas, contar con un mapa de actores institucionales que, además, hacen presencia en el territorio y que cuentan con información cuantitativa y cualitativa es fundamental.

En materia de trata de personas

Verifique la existencia y el funcionamiento del **Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas** e identifique a las entidades responsables a nivel territorial en la adopción de medidas de protección y asistencia a las personas víctimas de este delito.

Revise si el comité cuenta con un **Plan de Acción Territorial** elaborado, aprobado y en ejecución.

Miembros del comité: alcalde, secretarios o delegados de Gobierno, Seguridad, Educación, Salud, Planeación, Hacienda, Equidad de la Mujer, Turismo, entre otros, y el Comandante de Policía. Además, participarán delegados de MinInterior, Cancillería, Migración Colombia, MinTrabajo, MinSalud, Defensoría del Pueblo, Personería, ICBF, SENA, ICETEX, Fiscalía y Registraduría.

En materia de tráfico de migrantes

Según el artículo 9° de la PIM (Ley 2136 de 2021), la Unidad Administrativa Especial **Migración Colombia** es la autoridad ejecutora de la PIM con jurisdicción en todo el territorio nacional.

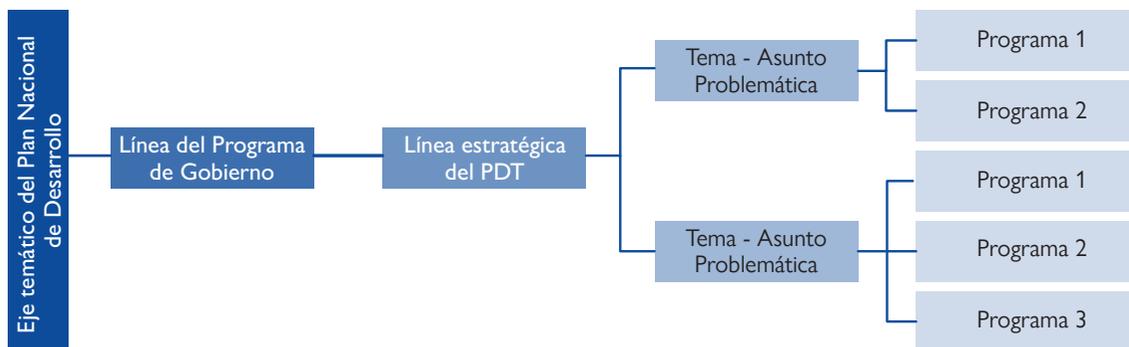
No obstante, identifique a las entidades que conforman la **Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes** y que tienen presencia descentralizada en su jurisdicción para la articulación de acciones y estrategias a incluir en el PDT (Decreto 1692 de 2016).

Miembros de la comisión intersectorial: Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio, Industria y Turismo, Salud, Interior y Defensa, así como la Policía Nacional, Migración Colombia, la Armada Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia, el ICBF y la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero.

Fase 2: Definición de líneas estratégicas

De acuerdo con el DNP, las líneas estratégicas representan las grandes apuestas de la administración y permiten centrar las acciones. No obstante, dichas líneas deben estar articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo y ser congruentes con las propuestas presentadas en el Programa de Gobierno.

Conforme a lo anterior, de cada línea estratégica se deben desprender los asuntos específicos que requieren atención mediante la puesta en marcha de acciones o programas. De allí en adelante se plantean metas a corto, mediano y largo plazo.



Fuente: elaboración propia.

En este punto, cabe resaltar que las líneas estratégicas deben permitir la agrupación de temas, asuntos o problemáticas a impactar y, a su vez, de los programas que tienen por objeto superar las necesidades identificadas.

A propósito, aquí es indispensable haber realizado el empalme con la administración saliente y la revisión de las propuestas consignadas en el Programa de Gobierno, para tener el panorama completo respecto de los retos del territorio, los recursos disponibles y los proyectos en curso. El objetivo es incluirlos también en los temas principales que ha identificado la nueva administración y así ordenar los asuntos de acuerdo con las prioridades para la entidad territorial.

En materia de trata de personas

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), Ley 2294 de 2023, plantea **5 ejes de transformación**, entre los cuales se encuentran la **Seguridad humana y la justicia social** (eje 2) y el la **Convergencia regional** (eje 5), que dan cabida a la lucha contra la trata de personas.

Adicionalmente, el PND 2022-2026 ha propuesto **4 ejes transversales**, entre ellos los **Actores diferenciales para el cambio** (eje 2), en cuyo subtítulo **“Por una vida libre de violencias” se incluye directamente la trata de personas en el marco de la lucha contra el multicrimen y la implementación de acciones intersectoriales.**

En materia de tráfico de migrantes

El PND contempla los asuntos relacionados con migrantes en el eje de transformación 2, **Seguridad humana y justicia social**, y en el eje transversal 2, **Actores diferenciales para el cambio.**

Adicionalmente, existen en Colombia la **Política Integral Migratoria (PIM)**, herramienta de política pública orientadora en la materia a través de la Ley 2136 de 2016, y la **Estrategia Nacional de Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026**, elaborada por la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes.

Línea estratégica

- a. Incluya una línea estratégica cuyo título permita reunir todos los asuntos en materia de **seguridad ciudadana, convivencia y lucha contra el delito**.
- b. Establezca un componente relacionado con prevención y atención de todas las formas de violencia.
 - a. **Asocie al componente un programa específico relacionado con la lucha contra la trata de personas.**
- c. Establezca un componente relacionado con dinámicas delictivas migratorias.
- d. **Relacione al componente un programa específico sobre tráfico de migrantes.**

Fase 3: Diagnóstico

Una vez identificados los asuntos que requieren atención, es preciso describir al detalle la situación con información cuantitativa y cualitativa para realizar un análisis que permita la toma de decisiones apropiadas. De acuerdo con la Guía KPT del DNP, “se trata de hacer una adecuada recopilación y análisis de información relevante sobre el estado actual de cada entidad territorial, en términos del avance en la prestación de sus servicios y de las necesidades de la población”. (DNP – KPT, Unidad 2 - Diagnóstico, pág. 2. 2018).

Para esta fase es indispensable que el equipo formulador del PDT conozca las herramientas de estadística que se encuentran a su disposición, tales como el Sistema de Estadística Territorial (TerriData), observatorios institucionales o universitarios, el Sistema Estadístico Nacional del DANE, el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE), entre otras muchas fuentes estadísticas para la recolección de información cuantitativa. No obstante, es clave hacer uso de fuentes de información oficiales, porque de ello depende la calidad de los datos. Adicionalmente, es indispensable que el equipo también conozca las competencias que por ley tiene la entidad territorial, entre ellas las definidas por la Ley 715 de 2001 y la Ley 1617 de 2013, modificada por la Ley 2082 de 2021, a fin de evitar apuntar a objetivos que estén fuera de alcance.

En materia de trata de personas

Además de las fuentes enunciadas, el distrito o municipio puede solicitar información estadística al correo tratadepersonas@mininterior.gov.co

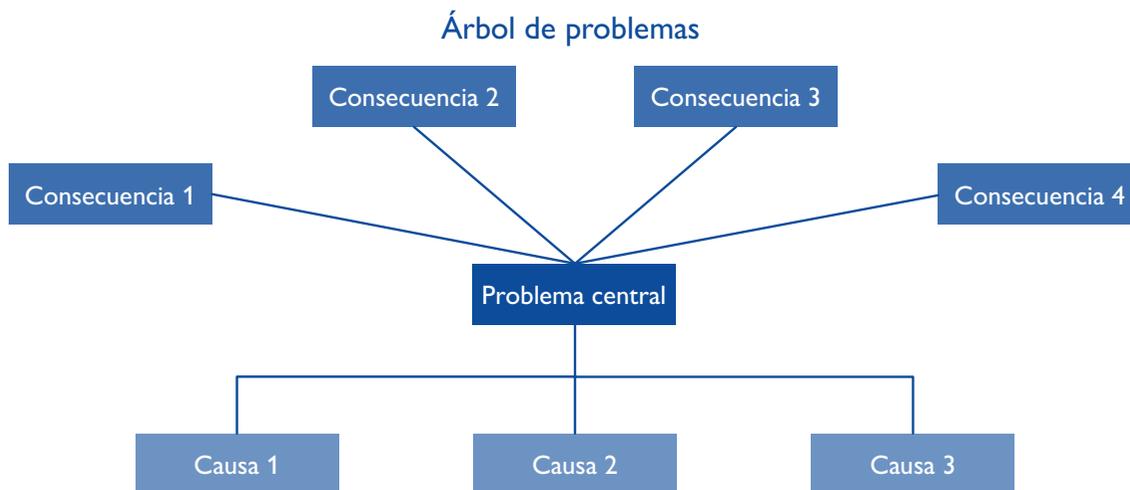
En materia de tráfico de migrantes

El distrito o municipio puede solicitar información estadística al correo electrónico citraficodemigrantes@migracioncolombia.gov.co. También se recomienda consultar el tablero estadístico que publica Migración Colombia en la plataforma Tableau.

Es pertinente mencionar, además, que el diagnóstico precede la formulación de metas para el cuatrienio y, por ende, es el derrotero para la formulación de proyectos, programas, acciones o actividades que serán financiados con los recursos disponibles por parte de la entidad territorial.

Así las cosas, se requiere no solo identificar sino también definir los problemas mediante un análisis profundo de las causas y consecuencias.

En cuanto a la identificación sustancial del problema, es recomendable hacer uso de la técnica participativa conocida como “árbol de problemas”, que permite indagar sobre las posibles causas y consecuencias de un asunto considerado como problema central.



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el diagrama anterior, una vez el equipo formulador ha identificado lo que se considera un problema, basándose por supuesto en las líneas estratégicas, este debe ser ubicado en el centro como si representara el tronco del árbol; luego, mediante un ejercicio de lluvia de ideas y de preguntas orientadoras, es necesario identificar las causas, que pueden ser directas o indirectas, y ubicarlas en la parte inferior, asimilando lo que serían las raíces del asunto. Es decir, deben determinar los hechos que dan origen al problema.

Finalizado este ejercicio, mediante la misma técnica se deben ahora identificar las consecuencias. Se trata de los efectos producidos en la sociedad al existir el problema central.

A la hora de definir el problema, el DNP recomienda evitar expresiones como falta de y reemplazarlas por expresiones como *limitado, escaso, costoso, bajo, restringido, ineficiente, incipiente, frágil, malo, ineficaz, débil, inadecuado, alto, excesivo, elevado*, entre otras.

Este ejercicio de análisis y definición por cada situación crítica o problema identificado en las líneas estratégicas permitirá al equipo formulador organizar y priorizar las acciones, así como definir metas e indicadores con mayor claridad.

Ahora bien, es indispensable realizar este mismo ejercicio con la comunidad. Como se ha enunciado en párrafos anteriores, la participación permite incorporar la visión o percepción de los ciudadanos en aquellos asuntos que han sido identificados como problemáticos por parte del equipo técnico. A su vez, puede generar una discusión enriquecedora para el diagnóstico, al incorporar elementos propios de los territorios, de sus actores y de las dinámicas de la comunidad. Probablemente, el resultado sea la identificación de nuevos problemas, causas, efectos y hasta posibles soluciones y proyectos.

Continuando con la elaboración del diagnóstico, es determinante conocer también la situación fiscal de la entidad territorial. Se trata de un diagnóstico financiero mediante el cual se logren identificar los ingresos, gastos, deudas, vigencias futuras, déficits y demás elementos relacionados con los recursos de la administración. Lo anterior permitirá identificar los retos financieros y la posibilidad de materializar de manera real los planes, programas y proyectos que se propone la entidad.

Para ello, en el marco del empalme, el DNP recomienda consolidar la información financiera de los últimos cuatro años. Entre otros, se deben revisar: ingresos corrientes de libre destinación, gastos de funcionamiento, ingresos tributarios, gastos corrientes, capacidad de inversión, gastos de destinación específica, presupuesto del año fiscal en curso, proyecto de presupuesto 2024, Marco Fiscal de Mediano Plazo, estados y cierres fiscales, obligaciones y pagos con corte a 31 de diciembre de 2023, nivel de endeudamiento a la fecha, informe financiero de rendición de cuentas, banco de programas y proyectos en ejecución, créditos, obligaciones de ley o por acuerdos, recursos por concepto del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, etcétera.

En este punto, se sugiere construir una matriz de diagnóstico tanto para el diagnóstico de los problemas sociales como para el diagnóstico financiero, donde se relacionen detalladamente los temas, las cifras y las características identificadas. Asimismo, las entidades territoriales deben contemplar en sus diagnósticos dinámicas regionales o de impacto que involucren a municipios aledaños, incluso sin existir un área metropolitana formalmente constituida, como en el caso de Bogotá.

Finalmente, el diagnóstico debe identificar también a población de especial protección, en situación de vulnerabilidad o en condición específica, a saber: víctimas de desplazamiento

o del conflicto armado, población indígena, migrantes, población en condición de pobreza extrema, entre otros. El propósito es incluirlas en los programas y acciones a implementar mediante la puesta en marcha del PDT. Recuerde que esta población es la más susceptible de ser víctima de trata de personas o tráfico de migrantes.

Fase 4: Plan estratégico

Una vez se cuente con las líneas estratégicas y el diagnóstico situacional, el Plan estratégico permite identificar los resultados que la administración pretende obtener en el transcurso de los cuatro años de gobierno. Se trata, entonces, de la fase donde se proponen las metas e indicadores de producto y de resultado, partiendo de una línea base que se ha logrado identificar gracias al diagnóstico situacional y financiero, mediante la técnica de cadena de valor.

Cadena de valor

Línea estratégica del PDT	Tema - Asunto - Problemática						
		Programa 1	Acción Actividad Producto 1	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
			Acción Actividad Producto 2	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
			Acción Actividad Producto 3	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
		Programa 2	Acción Actividad Producto 1	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
Acción Actividad Producto 2	Línea base		Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado		

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2020).

De acuerdo con el DNP (2018), la cadena de valor “es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación” (p. 7).

Ejemplo:

Eje transversal PND	Línea estratégica PDT	Asunto o problemática	Programa	Acción	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
2. Actores diferenciales para el cambio	Seguridad ciudadana, convivencia y lucha contra el delito	Trata de personas y tráfico de migrantes	Prevención del delito	Crear el Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas.	0	1	1 comité creado	Comité en funcionamiento
				Elaborar e implementar el PISCC alineado a la Política Nacional de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana.	1	1	1 comité creado	Comité en funcionamiento
				Realizar campañas de prevención de la trata de personas.	1	3	Campaña de prevención	Número de campañas realizadas

Así las cosas, se debe partir de la premisa de que el enfoque de la inversión ha de estar orientado a resultados. Lo anterior significa que, de acuerdo con la problemática identificada y la capacidad financiera de la entidad territorial, se deben planificar los programas, acciones, actividades, productos, bienes o servicios, y se les debe asignar una línea base, una meta, un indicador de producto y uno de resultado, para facilitar el seguimiento a la gestión.

En este sentido, tal como lo recomienda el DNP, todas las intervenciones que se planeen realizar durante el periodo de gobierno requieren de un ejercicio de estimación de costos que pueda contrastarse con los recursos disponibles, a fin de evitar un error de cálculo en la planeación y la elaboración de metas. Por eso, el DNP plantea que, en dichos costos, se deberá definir cuántas unidades de cada producto se entregarán en cada acción. Por ejemplo: número de aulas, kilómetros, cupos, etcétera.

La línea base es el “marco de referencia para el cálculo de avance del indicador. En términos generales, es el valor o estimación del indicador correspondiente al periodo en el cual comienza el marco temporal” (DNP, 2018, p. 18). En algunos casos, la línea base no aplica o se desconoce, por lo cual se recomienda no poner valores cero, ya que no existe medición, sino reemplazar el valor por un “No aplica”.

En cuanto a la meta, esta se refiere a una “expresión numérica del objetivo deseado. Las metas son una parte esencial del indicador que, en conjunto con la línea base, permiten verificar el cumplimiento del objetivo” (DNP, 2018, p. 18).

Por su parte, un indicador “es una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad [...] y facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento” (DNP, 2018, p. 6).

Adicional a todo lo anterior, es importante determinar, a la hora de plantear las metas y objetivos, si se trata de acciones, actividades o productos de la administración anterior que aún continúan en ejecución o que se desea que continúen en los casos en los que se ha demostrado su efectividad. Asimismo, conviene especificar si las nuevas acciones guardan relación con alguno de los 17 objetivos del desarrollo sostenible (ODS). Cabe recordar que desde el año 2015, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los líderes mundiales han venido adoptando un conjunto de objetivos para asegurar la prosperidad: fin de la pobreza, hambre cero, ciudades y comunidades sostenibles, acción por el clima, salud y bienestar, producción y consumo responsable, paz, justicia, instituciones sólidas, entre otros.

Tenga en cuenta...

Se debe considerar que **un único programa, producto, acción o actividad puede no ser suficiente** para lograr un objetivo general y el cumplimiento de las metas propuestas.

Además, contemple **incluir acciones que recomienda el Plan de Acción Anual de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas** y que es de conocimiento del Comité Distrital/Municipal de Lucha contra la Trata de Personas e implementado a través del **Plan de Acción Territorial (PAT)**.

En materia de trata de personas

Incluya acciones tendientes a:

1. Elaborar el PAT, en articulación con el Comité Territorial de Lucha contra la Trata de Personas.
2. Adelantar campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los derechos humanos.
3. Incluir procesos educativos que contribuyan al conocimiento del delito de trata de personas, sus finalidades y qué hacer en caso de ser víctima.
4. Desarrollar campañas de conocimiento de la ruta y línea de atención a las víctimas de trata de personas.
5. Fortalecer el conocimiento y las capacidades institucionales para la detección e identificación de casos de trata de personas.
6. Garantizar la protección y asistencia a las víctimas.
7. Fortalecer las capacidades institucionales en materia de investigación y judicialización de los delincuentes tratantes.
8. Desarrollar actividades de capacitación a los servidores públicos en materia de legislación vigente sobre lucha contra la trata de personas, identificación y atención de víctimas, y protección de derechos humanos.
9. Incluir programas/acciones de **asistencia inmediata** a víctimas de trata de personas, que incluyan retorno a su lugar de origen, seguridad, alojamiento, asistencia médica, psicológica y material, acceso a la información, asesoría jurídica y restablecimiento de derechos, conforme a las atribuciones legales.
10. Incluir programas/acciones de **asistencia mediata** a víctimas de trata de personas que incluyan capacitación para el trabajo, empleabilidad, emprendimiento, acceso a la educación, acompañamiento y asistencia jurídica.
11. Incluir programas o acciones de impacto regional en el marco de la asociatividad municipal.
12. Incluir programas de prevención y asistencia con el apoyo de ONG y cooperación internacional.

Tenga en cuenta...

Cuando alguna entidad conozca de una víctima de trata de personas, deberá informar inmediatamente al **Centro Operativo Anti-Trata (COAT)** del Ministerio del Interior, para coordinar y articular el inicio del programa de protección y asistencia, conforme a la ruta de atención a las víctimas de este delito.

El Ministerio del Interior ha dispuesto la línea de **WhatsApp +57 3215485090** y la **línea nacional 01 8000 522020** para alertar sobre casos de víctimas de trata.

Adicionalmente, existe la aplicación para celular llamada **LibertApp**, a través de la cual se **denuncia la trata de personas y se puede solicitar ayuda desde cualquier parte del mundo.**



<https://colombia.iom.int/es/news/con-libertapp-cualquier-persona-puede-denunciar-la-trata-de-personas-en-colombia>

En materia de tráfico de migrantes

Incluya acciones tendientes a:

1. Perseguir y judicializar a individuos y grupos de crimen organizado que se lucran del tráfico de migrantes. Se debe atacar la actividad ilícita que involucra al migrante y no al migrante objeto de tráfico.
2. Fortalecer las capacidades de investigación y judicialización del delito de tráfico de migrantes y fenómenos delictivos conexos, como la trata de personas.
3. Fortalecer las redes de participación ciudadana para la prevención del delito y alerta frente a hechos irregulares en la comunidad que alerten sobre el flujo irregular de migrantes.
4. Implementar espacios de articulación institucional que permitan la materialización de acciones conjuntas para activar rutas de protección y de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes nacionales y migrantes.
5. Promover el intercambio de información entre entidades e impulso de acciones de prevención, judicialización y desarticulación de grupos criminales dedicados al tráfico de migrantes.
6. Identificar la oferta de organizaciones de cooperación internacional que pueda contribuir a la prevención, protección y atención de población migrante.

Fase 5: Plan de inversiones

El elemento clave del Plan de Desarrollo Territorial es su financiamiento. De ahí que contar con la información precisa sobre los recursos disponibles y la proyección de los que tendrá durante el cuatrienio es fundamental para plantear costos reales a cada línea estratégica que lo conforma.

En consecuencia, el equipo formulador del PDT debe contar con toda la información referente a los recursos a los que tiene disponibilidad la entidad territorial, es decir, a los recursos propios y a los percibidos por transferencias de la Nación, para elaborar el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

Así pues, el principal insumo para este PPI es el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual resume la situación financiera de la entidad territorial. Además, tal como se planteó en la fase 3 de elaboración del diagnóstico, es importante hacer una revisión de los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos de funcionamiento, los ingresos tributarios, los gastos corrientes, la capacidad de inversión, los gastos de destinación específica, el presupuesto del año fiscal en curso, el proyecto de presupuesto 2024, los estados y cierres fiscales, las obligaciones y pagos pendientes, el nivel de endeudamiento a la fecha, el informe financiero de rendición de cuentas, el banco de programas y proyectos en ejecución, los créditos, las obligaciones de ley o por acuerdos, los recursos por concepto del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, entre otros.

Incluso, ha de revisarse si hay comprometidas vigencias futuras para proyectos que se encuentren en curso y que sean de iniciativa de la administración anterior, ya que dicho presupuesto no podrá utilizarse para otros programas. Lo mismo ocurre con los recursos de destinación específica y los obligados por ley.

Asimismo, conviene realizar un análisis sobre oportunidades para la obtención de nuevos recursos que financien el PDT. En ese sentido, campañas para reducir la evasión de impuestos, recuperación de cartera, crédito público, fortalecimiento de las oficinas de recaudo, la actualización catastral, la formalización de establecimientos comerciales, aportes voluntarios, revisión de saldos no ejecutados en el Sistema General de Regalías, las asociaciones público-privadas, la cofinanciación y la identificación de la oferta institucional del Gobierno nacional pueden ser algunas oportunidades de financiamiento de las iniciativas consignadas en el PDT.

Por último, conforme lo dispone el artículo 28 y en general el título IV de la Ley 2056 de 2020, en la formulación del Plan de Desarrollo se deben contemplar los proyectos de inversión que contarán con los recursos del Sistema General de Regalías, teniendo en cuenta que se trata de recursos de libre inversión que no financian gastos recurrentes, como tampoco gastos de funcionamiento.

Tenga en cuenta...

Una de las líneas estratégicas de acción de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas es **fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la gestión y consecución de recursos.**

Por ello, **a través del Comité Distrital/Municipal de Lucha contra la Trata de Personas, puede coordinar acciones tendientes a garantizar los recursos necesarios para prestar los servicios de protección y asistencia a las víctimas de este delito.**

Fase 6: Discusión y aprobación en corporaciones públicas

Para esta fase es importante retomar el cronograma planteado en la fase de alistamiento, mediante el cual el equipo formulador del PDT organiza su cronograma de trabajo y establece fechas límite para el proceso de formulación.

Así las cosas, en cumplimiento de lo consagrado en los capítulos VIII y IX de la Ley 152 de 1994, y muy en particular de los artículos 39 y 40 del capítulo X, en lo que se refiere a los procedimientos ante las autoridades e instancias territoriales de planeación, los equipos territoriales para la formulación del PDT deben tener en cuenta que:

1. El alcalde elegido orientará la elaboración del PDT conforme al Programa de Gobierno presentado al momento de haber inscrito su candidatura.
2. Todas las dependencias de la administración, las autoridades y organismos de planeación prestarán apoyo administrativo, técnico y de información para la elaboración del PDT.
3. El alcalde debe presentar a consideración del Consejo Territorial de Planeación el proyecto de PDT dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su posesión, a fin de que este emita concepto y formule recomendaciones o ajustes al PDT, según considere, en un tiempo máximo de 30 días calendario. Si transcurrido ese término no hubiere pronunciamiento, se entenderá como aceptado el requisito sin ajustes.
4. Al mismo tiempo, el alcalde deberá enviar copia del proyecto del PDT al Concejo Distrital o Municipal. Es decir que el proyecto de PDT deberá someterse a consideración del Concejo dentro de los primeros cuatro meses de gobierno, con el fin de ser analizado y aprobado. Una vez radicado el proyecto de PDT, la corporación deberá decidir su aprobación dentro del mes siguiente. Si transcurrido ese lapso no hay decisión por parte del Concejo, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.
5. En caso de ser necesario, el alcalde podrá solicitar al Concejo que convoque a sesiones extraordinarias para dar debate al proyecto del PDT. Es importante tener en cuenta que toda modificación que se pretenda realizar al PDT en el

marco del debate en el Concejo debe contar con la aceptación previa y por escrito del alcalde.

En ese orden, se debe tener en cuenta la siguiente línea del tiempo, adicional a la planteada en la fase de alistamiento, y en cumplimiento de lo señalado en la Ley 152 de 1994:

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Fase 1	Fases 2, 3, 4 y 5			Fase 6	
Diagnóstico situacional y financiero			Discusión en corporaciones públicas		
Elaboración del Plan de Desarrollo Territorial en todas sus fases					
Conformación de los Consejos Territoriales de Planeación	Construcción participativa del PDT Ciudadanía + Equipo técnico de la administración	Discusión y aprobación en el Consejo Territorial de Planeación	Radicación, discusión y aprobación del proyecto de PDT en el Concejo de la ciudad 9 de abril de 2024 Primeros 100 días de gobierno		Publicación del Plan de Desarrollo Territorial mediante Acuerdo o, en caso tal, vía Decreto expedido por el alcalde
Conformación del equipo formulador del PDT	Líneas estratégicas, metas e indicadores Plan de inversiones	Ajustes finales al PDT y radicación ante el Concejo	Aprobación del PDT		

Adicional a lo anterior, es indispensable conocer que, de acuerdo con el artículo 43 de la misma ley, la **Alcaldía deberá rendir informe anual al Concejo sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y del Plan Plurianual de Inversiones respecto del avance en la ejecución del presupuesto de la entidad territorial. Este ejercicio se repite con la ciudadanía en aras de cumplir con los Informes de Rendición de Cuentas establecidos en el artículo 48 de la Ley 1757 de 2015, que dicta:**

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.

Tenga en cuenta...

Entre otros elementos jurídicos **para la rendición de cuentas, puede consultar el documento CONPES 3654 de 2010**, que se refiere a la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, la **Ley 1712 de 2014** sobre Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, y la **Ley 1474 de 2011**, más conocida como el Estatuto Anticorrupción.



Capítulo III

©IOM Pie de foto

Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) con énfasis en la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes

¿Qué es el PISCC?

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, creado mediante la Ley 62 de 1993, es el instrumento principal para la planeación, la gestión y la atención de la seguridad y la convivencia ciudadana en el territorio. Además, es considerado el segundo instrumento más importante de política pública en los territorios después del Plan de Desarrollo.

A través del PISCC se materializan las estrategias, programas y acciones para contrarrestar los delitos con el concurso de distintos sectores institucionales y sociales. Su principal objetivo es atender integralmente las dinámicas delictivas, de acuerdo con una planeación estratégica que reúne un diagnóstico, líneas de acción, programas, proyectos y presupuesto.

Al igual que el PDT, el PISCC debe articularse principalmente con el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Integral de Seguridad y Defensa, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Plan de Desarrollo del nivel departamental y, por supuesto, con el Plan de Desarrollo de la entidad territorial, entre otros

Tenga en cuenta...

Según la Ley 1801 de 2016, **la elaboración del PISCC debe hacerse dentro de los primeros seis meses del primer año de gobierno**, casi que en paralelo con el PDT.

Ciclo de formulación del PISCC

Para su elaboración, deben tenerse en cuenta los siguientes seis aspectos: actores involucrados en la formulación, diagnóstico, líneas estratégicas, financiación, plan de acción y, por último, implementación, seguimiento y evaluación.



1. Actores involucrados

La responsabilidad de formular el PISCC recae directa y legalmente en los mandatarios locales, es decir, los gobernadores y alcaldes. No obstante, para su elaboración se requiere del concurso y la participación de distintos actores y sectores, así como de espacios de articulación institucional, entre ellos los Comités Territoriales de Orden Público y los Consejos de Seguridad.

Por lo anterior, es indispensable que el mandatario local, en compañía de su equipo de trabajo, conozca quiénes conforman estos espacios de articulación institucional y cómo es su funcionamiento.

El Decreto 2615 de 1991 no solo da vida a los **Consejos de Seguridad** del nivel municipal, sino que además establece quiénes son sus miembros, formas, tiempos de sesionar y funciones que les competen. Entre ellas están **elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos en materia de seguridad, coordinar el mantenimiento del orden público, supervisar la ejecución de planes de seguridad y evaluar sus resultados, asesorar a los alcaldes y gobernadores en situaciones de alteración del orden público, formular recomendaciones para la preservación y garantía de los derechos humanos y la convivencia pacífica**, asegurar el intercambio de información para el análisis de problemas relacionados con la seguridad, entre otros.

Asimismo, los **Comités Territoriales de Orden Público (CTOP)**, creados mediante el mismo Decreto 2615 del 91 y reglamentados en su financiación por el Decreto 399 de 2011, **cuentan con la facultad de coordinar el empleo de la fuerza pública, aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia, recomendar programas y proyectos en la materia, preparar para aprobación de los mandatarios**

locales el Plan Anual de Inversiones del Fondo Cuenta Territorial para la Seguridad y la Convivencia (Fonset), entre otros.

En ese orden de ideas, son estas dos primeras instancias los escenarios institucionales a través de los cuales se debe coordinar la elaboración del PISCC. No obstante, lo anterior, es indispensable la generación de acciones conjuntas o sinergia con otros actores relevantes en el territorio. Mientras el Consejo de Seguridad y el CTOP reúnen al alcalde, a la Fuerza Pública, la Procuraduría, la Unidad Nacional de Protección (UNP), Migración Colombia y a los invitados institucionales dependiendo del asunto que se requiera debatir, no se puede dejar a un lado a la ciudadanía y los sectores que la componen.

Tenga en cuenta...

De acuerdo con el Decreto 2615 de 1991, 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.**

Miembros de los Consejos de Seguridad y del CTOP

Consejo de Seguridad de nivel distrital

Decreto 2615 de 1991
Por el cual se reorganizan los
Consejos de Seguridad

- Alcalde, quien lo preside.
- Comandante de la guarnición militar.
- Comandante del Distrito de Policía.
- Procurador Provincial o en su defecto el Personero.
- Director Seccional de Orden Público o su delegado.
- Secretario de Gobierno o Seguridad, quien ejercerá la Secretaría del Consejo.

Comité Territorial de Orden Público

Decreto 399 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

- Alcalde o secretario de Gobierno/Seguridad, quien lo preside.
- Comandante de la guarnición militar o su delegado.
- Comandante de Policía.
- Director seccional CTI de la Fiscalía o su delegado.
- Delegado de la UNP.
- Delegado de Migración Colombia.

Máxime lo anterior, existen otras instancias de gestión de la convivencia, e incluso de la seguridad ciudadana, como lo son el **Comité Civil de Convivencia**, que realiza veeduría a las acciones relacionadas con la función y la actividad de policía; el **Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana**, creado por la Ley 1801 de 2016 como un cuerpo consultivo en materia de convivencia, y el **Comité de Convivencia Escolar**, como un escenario

para la promoción de acciones educativas relacionadas con derechos humanos, sexuales, reproductivos, de mitigación de violencia, prevención del *bullying*, prevención del consumo de drogas, entre otros asuntos que rodean el entorno estudiantil.

Al igual que en la Fase de Alistamiento en la construcción de los PDT, la participación de la ciudadanía, de los grupos de interés o grupos relevantes que representan sectores como comercio, turismo, medio ambiente, adultos mayores, personas con discapacidad, población étnica, LGTBQ+, mujeres, entre otros tantos, son indispensables para legitimar la construcción colectiva de estos instrumentos de política pública, más aún sobre aquellos que gestionan la seguridad y la convivencia. Nuevamente, en este punto se pretende contar con una visión más local y aterrizada de las realidades del territorio.

2. Diagnóstico

Previo a la elaboración del PISCC, ya se cuenta con una línea estratégica general que fue incluida en el PDT en materia de atención a la seguridad y la convivencia ciudadana, la cual ha identificado temas prioritarios a atender mediante planes, programas o proyectos. Por ende, el PISCC debe realizar un diagnóstico enfocado en aquellas dinámicas asociadas a las causas principales de los problemas identificados en el PDT.

Siendo así, de acuerdo con las orientaciones que brindan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, el diagnóstico en **el PISCC debe lograr, de una parte, identificar los principales factores de riesgo de violencia, delincuencia y crimen que afectan a la comunidad, entendiendo causas, lugar de ocurrencia, nivel de afectación, población en riesgo y otros. De otra parte, debe realizar un diagnóstico financiero para identificar las fuentes de recursos con los que la administración pretende materializar las acciones o programas propuestos en el PISCC.**

Parte del éxito del diagnóstico radica en las fuentes de estadística oficial que se empleen. Por ello, se recomienda consultar las bases de datos de los observatorios del delito y sistemas de información, tales como el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) y el Sistema de Información para el Seguimiento y Control en la Atención de Casos (SECAD), ambos de la Policía Nacional, el Sistema de Información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), Forensis del Instituto Nacional de Medicina Legal, los informes de Alertas Tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE), así como herramientas para la gestión de datos como TerriData del DNP, cifras e informes del DANE, observatorios territoriales o universitarios de seguridad y convivencia, cifras de las Comisarías de Familia, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del SENA, de la Personería, ONG, entre otros. Recuerde que la calidad de la información dependerá del uso de fuentes de información oficial.

Se espera contar con información lo más desagregada posible para entender tiempo, ubicación geográfica (rural o urbana), tipo de delito, características del victimario,

características de la víctima, género, edad, tipo de arma, contexto del hecho, tipo de población, etcétera. Asimismo, se deben evaluar dinámicas regionales o fronterizas que afectan la seguridad ciudadana y la convivencia en el territorio.

Además, es preciso entender que los datos cuantitativos no son el único sustento del diagnóstico, por lo cual se debe acompañar el proceso con la recolección de información cualitativa que permita hacer un análisis más profundo de las dinámicas en estudio. Entonces, se requiere también de información contextual que contenga datos culturales, sociales, ambientales, económicos, políticos, antecedentes delincuenciales y de violencia históricos del territorio. Ello se logra también, en gran parte, con la realización de mesas de trabajo, talleres, grupos focales o encuentros con la ciudadanía, con sectores sociales como el del comercio, con la empresa privada y otros sectores de interés.

Adicional a lo anterior, la articulación con la visión nacional es clave, por lo cual incluir el componente de seguridad humana propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo permite articular con las dimensiones contempladas para identificar riesgos y organizar acciones. Dichas dimensiones, en el marco del concepto de seguridad humana, tal como lo presenta el DNP (2023, p. 30) son: **seguridad humana, seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal o física, seguridad comunitaria y seguridad política.**

Con esto se pretende considerar en el diagnóstico factores como pobreza multidimensional, pobreza monetaria, acceso a servicios públicos, desempleo e informalidad, acceso a internet, vías de acceso, desnutrición, capacidades agrícolas, consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, suicidios, salud mental, embarazo adolescente, cobertura en salud, actividades mineras, deforestación, economías ilegales ambientales, contaminación del aire, presencia de grupos armados organizados, reclutamiento de menores, trata de personas, tráfico de migrantes, violencias sexuales, violencia intrafamiliar, seguridad vial, conflicto armado, confinamiento, presencia institucional, acceso a la justicia, conductas contrarias a la convivencia, garantías de participación política, amenaza a líderes, violación de derechos humanos, medidas de protección, entre otros factores como hurto, homicidio, secuestro, violencia intrafamiliar, lesiones personales, etcétera.

Máxime lo anterior, el diagnóstico también requiere de un apartado que identifique las fuentes de recursos disponibles destinados a la gestión de la seguridad y la convivencia en el territorio.

Para ello, en el marco del Plan de Desarrollo Territorial se identificaron las fuentes principales de recursos, por lo que se recomienda revisar el PDT y sus líneas de inversión, en particular aquellas relacionadas con los ingresos corrientes de libre destinación y los de destinación específica hacia la seguridad y la convivencia ciudadana. No obstante, se debe tener en cuenta que no son estas las únicas fuentes disponibles. A la fecha, existen en Colombia los Fondos Cuenta Territoriales para la Seguridad, más conocidos como Fonset, reglamentados por el Decreto 399 de 2011, así como el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), el cual se encuentra bajo la administración del Ministerio del Interior.

Adicional a lo anterior, las entidades territoriales cuentan con otras posibilidades de recaudo como lo son las tasas, sobretasas y multas con destinación a la seguridad ciudadana, los aportes o donaciones que pueden realizar particulares, gremios o personas jurídicas, además de la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías en proyectos de inversión concretos que no se refieran a gastos permanentes y cuyo proyecto pueda ser sostenible en el tiempo con recursos distintos a los de regalías.

En ese contexto, es vital conocer el estado presupuestal de los PISCC anteriores, entre otras cosas para identificar presupuestos históricos, proyectos o programas en ejecución y posibles acciones de mejora.

Nuevamente, se recomienda construir una matriz de diagnóstico tanto para el diagnóstico de los problemas sociales como para el diagnóstico financiero, donde se relacionen detalladamente los temas, las cifras y las características identificadas para la toma de decisiones.

3. Líneas estratégicas

Una vez construido el diagnóstico, es preciso realizar un ejercicio de análisis y priorización de las problemáticas con base en un control de amenazas, disminución de vulnerabilidades y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

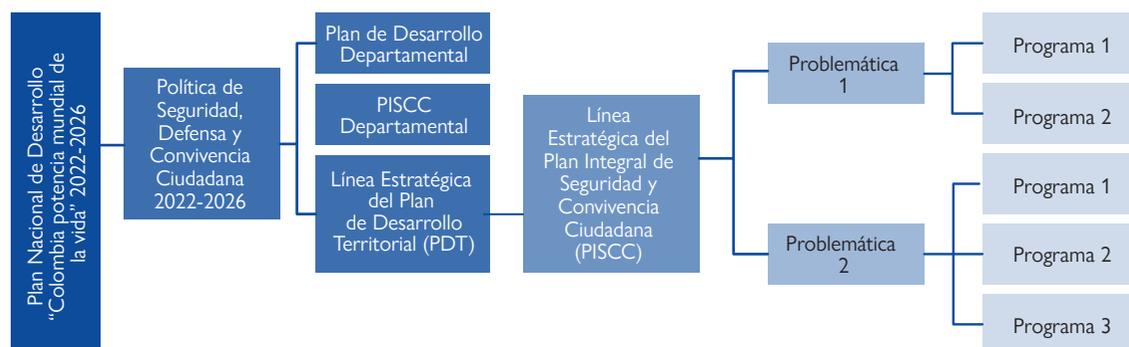
De acuerdo con el DNP y el Ministerio del Interior (2017), las amenazas están medidas por el tipo de delito y cantidad de veces que ocurre respecto del número de habitantes en un periodo de estudio.

Por otro lado, las vulnerabilidades se asocian a las características de la población en riesgo frente a género, edad, nivel de educación, ocupación, entre otros. Por ejemplo, una elevada tasa de desempleo en hombres mayores de 18 años o una baja tasa de cobertura en educación superior, que indica el limitado acceso de jóvenes en el nivel de formación universitaria, pueden ser elementos orientadores sobre dónde focalizar esfuerzos para reducir los riesgos de acceso a la delincuencia como modo de vida. Se trata de ejercicios que pueden soportar la focalización de acciones para reducir las condiciones que sustentan las causas del problema identificado.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales se refiere a la presencia institucional en el territorio, al personal disponible, a los insumos físicos, a la capacidad de respuesta de las autoridades, de la fuerza pública y de los funcionarios públicos, a la capacidad financiera de la entidad territorial, a los resultados operativos en capturas, condenas, denuncias, tiempos de respuesta de la justicia, la prevención de los riesgos en poblaciones más afectadas, percepción de seguridad, y más.

Por consiguiente, la formulación del PISCC debe responder a una problemática general de la entidad territorial, que se ve atendida mediante la formulación de un objetivo general. Posteriormente, se definirán problemáticas (priorizadas durante el ejercicio

de priorización y focalización) que serán atendidas mediante la definición de objetivos específicos, programas, proyectos y actividades.



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la construcción de estas líneas estratégicas requiere principalmente del concurso de los miembros del CTOP y del Consejo de Seguridad, así como de la participación de otras entidades que dentro de su misionalidad puedan realizar sinergias de oferta institucional con los proyectos o programas presentados en el marco del PISCC.

Además, con fundamento en los principios de planeación y articulación, las líneas estratégicas deben ser acordes con los lineamientos establecidos a nivel macro a través del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia, en tanto que a nivel local lo debe ser con las disposiciones del Plan de Desarrollo Departamental y el PISCC departamental. La visión regional e integral es clave para el logro de los objetivos territoriales, las sinergias programáticas, e incluso el logro de recursos adicionales para financiar los programas del PISCC.

De igual manera, se recomienda definir un objetivo general que se refiera al impacto a largo plazo, es decir, la situación ideal a la que se aspira llegar con la ejecución de los proyectos. Luego, de acuerdo con las orientaciones del DNP y el Ministerio del Interior (2017), se deben definir los objetivos específicos teniendo en cuenta el ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿para quién?, ¿cómo? y ¿dónde? Ejemplo: Prever la trata de personas y todas sus finalidades en Cartagena por medio de la reducción y la sanción del delito.

Los objetivos deben ser medibles y estar enfocados en el logro que se desea alcanzar y no en las actividades que llevan al fin. Las actividades se desarrollan en el marco de la puesta en marcha del programa o proyecto. Recuerde que un único programa, producto, acción o actividad puede no ser suficiente para lograr un objetivo y el cumplimiento de las metas propuestas.

Por último pero no menos importante, se requiere hacer un inventario de oferta institucional, que se refiere a la identificación de programas existentes a nivel nacional, departamental y local que guardan relación con los objetivos propuestos o que pueden contribuir a su logro. En este sentido, el DNP, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional (2013) sugieren como punto de partida para el inventario de oferta institucional las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué programas o proyectos está ejecutando el municipio o el departamento, a través de sus distintas secretarías, que tengan relación con el mejoramiento de las problemáticas identificadas como prioritarias en temas de seguridad y convivencia ciudadana en la jurisdicción?
- ¿Cuáles son los servicios que ofrecen las entidades territoriales que tienen presencia en su jurisdicción? (Además de los que ofrecen los miembros del CTOP).
- ¿Cuáles iniciativas de la sociedad civil se desarrollan en el municipio o departamento que puedan aportar a la seguridad y la convivencia ciudadana en la jurisdicción?

4. Financiación

Ahora bien, para el logro de los objetivos propuestos, de la puesta en marcha de los programas y la materialización de las acciones que se propondrán en el Plan de Acción, se requiere de una planeación presupuestal teniendo como principal insumo el diagnóstico financiero.

Esta planeación financiera es vital para costear los programas que se desarrollarán en el marco del PISCC, para identificar y destinar recursos, así como para establecer brechas entre el presupuesto requerido y el presupuesto disponible. Para ello, es necesario crear un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que debe ser elaborado por los miembros del CTOP y aprobado por el ordenador del gasto.

Además, este proyecto de POAI del PISCC deberá incluirse en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo de la entidad territorial en el que se estima el costo de todos los programas y proyectos que se ejecutarán durante el cuatrienio.

El POAI establece las fuentes de recursos y la estimación de costos por programa. Para el caso de los PISCC, se debe recordar que, en particular, existen los Fonset, reglamentados por el Decreto 399 de 2011, y el Fonsecon, el cual se encuentra bajo la administración del Ministerio del Interior. De igual manera, las entidades territoriales cuentan con otras posibilidades de recaudo con destino a la seguridad y la convivencia, como lo son las tasas, sobretasas y multas con destinación a la seguridad ciudadana, los aportes o donaciones que pueden realizar particulares, gremios o personas jurídicas, estrategias de responsabilidad social empresarial, los recursos propios de libre destinación y los recursos del Sistema General de Regalías en proyectos de inversión.

Los Fonset gozan de un carácter de fondo cuenta especial sin personería jurídica administrados por el gobernador o alcalde, según corresponda, y tienen como objeto recaudar recursos en cada departamento y municipio para atender las necesidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana, de acuerdo con la Política de Seguridad y Convivencia definida por el nivel nacional, departamental, las ciudades capitales y los municipios. Sus recursos serán ejecutados conforme a los programas aprobados por el CTOP en el marco del PISCC y su respectivo POAI.

El origen de los recursos del Fonset se sustentan en los artículos 120 de la Ley 418 de 1997, y los artículos 11, 12, 13 y 14 del Decreto 399 de 2011. Dichos artículos permiten la obtención de recursos con destino a la seguridad y la convivencia, a través de contribuciones especiales por concepto de contratos de obra pública, la imposición de tasas y sobretasas, aportes voluntarios de los municipios y departamentos, aportes de gremios y personas jurídicas, entre otros.

De acuerdo con la Ley 418 de 1997, los recursos del Fondo Cuenta Territorial podrán destinarse en materia de “dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local”. Asimismo, la norma establece que “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”. Adicionalmente, el artículo 7° de la Ley 1421 de 2010 establece que los recursos del Fonset pueden invertirse 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.

Ahora bien, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, sustentados en el artículo 19 del Decreto 399 de 2011, las entidades territoriales deben presentar informes sobre el recaudo, ejecución e inversión de los recursos de los Fonset a través del Formulario Único Territorial (FUT). No obstante, desde el año 2020 se ha realizado una transición progresiva hacia una nueva herramienta denominada Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), donde se registra trimestralmente la información de la ejecución presupuestal que comprende los ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda de las entidades territoriales, entre los cuales están el recaudo, ejecución e inversión de los recursos de los Fonset.

De igual manera, tenga en cuenta que con la expedición de la Ley 1801 de 2016 y su Decreto reglamentario 1284 de 2017 y subsiguientes, en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (anteriormente Código de Policía) se estableció una subcuenta dentro del Fonset para administrar los recursos por concepto de multas por conductas contrarias a la convivencia, cuyos dineros tienen destinación específica para la Policía Nacional.

De acuerdo con el artículo 2.2.8.4.1 del citado Decreto 1284,

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.

Si bien el decreto 1284 de 2017 definió la distribución de recursos anterior, la ley 2197 de 2022 mediante su artículo 45 modificó la ley 1801 de 2016 así: "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 destinara a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un treinta por ciento (30%) será para financiar programas , proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, 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, y un quince por ciento (15%) para financiar el servicio de Policía en la modalidad de vigilancia. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía, donde un quince por ciento (15%) se destinará para la implementación del Sistema de información que permita articular el recaudo, registro, transacción y monitoreo a nivel nacional, de que trata el Artículo 39 de la presente Ley.

El Fonsecon, por su parte, es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior. Según el artículo 2° del Decreto 399 de 2011, su objetivo es "recaudar y canalizar recursos tendientes a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial".

Para acceder a los recursos del Fonsecon, las entidades territoriales deben conocer la oferta institucional en materia de seguridad y convivencia, así como el manual para la presentación de proyectos que está publicado en la página del Ministerio del Interior⁶. Allí encontrarán los proyectos a los cuales podrán aplicar y los requisitos técnicos y financieros.

Algunos de los proyectos a los que se puede postular en materia de seguridad son:

- a. Proyectos de reconstrucción de sedes administrativas de autoridades territoriales o nacionales afectadas por actos terroristas.

⁶ Consulte el manual para la presentación de proyectos al Fonsecon en: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/04/manual-fonsecon_v06.pdf

- b. Proyectos o programas a través de los cuales se pretenda apoyar a la fuerza pública, mediante el diseño, la construcción y/o ampliación y/o adecuación y/o mantenimiento y/o reconstrucción de infraestructura.
- c. Proyectos o programas con los cuales se apoye la fuerza pública a través del suministro de vehículos, lanchas y/o botes para la seguridad marítima o fluvial y equipos que permitan cumplir tareas en materia de prevención y conservación de orden público, reacción contra la delincuencia y la disminución de los índices de criminalidad.
- d. Proyectos o programas de diseño, implementación y fortalecimiento de sistemas de información y vigilancia que apoyen actividades de inteligencia, que faciliten el cumplimiento de las tareas en materia de prevención y conservación del orden público y reacción contra la delincuencia, que permitan la disminución de los índices de criminalidad.

En materia de convivencia ciudadana:

- a. Proyectos o programas para la prevención del delito, que contribuyan a la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para la neutralización, control y reducción de los riesgos sociales e inminentes, los factores de riesgo que impactan la seguridad, los fenómenos que afecten la seguridad y la convivencia y los comportamientos contrarios a la convivencia, desde un enfoque social y situacional.
- b. Programas, proyectos, capacitaciones, seminarios y cualquier actividad pedagógica, relacionados con temas de seguridad y convivencia, proyectos que promuevan la convivencia ciudadana con enfoque étnico y diferencial, proyectos que propicien la cultura ciudadana y el tejido social encaminados a incentivar el respeto a los demás, el cumplimiento de los deberes ciudadanos, la transformación pacífica de los conflictos basados en la apropiación de normas de conducta elementales aceptadas en la sociedad en el marco del Estado Social de Derecho, las instituciones y los principios democráticos, de acuerdo con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- c. Generación de obras de infraestructura para la convivencia ciudadana que contemplen la construcción y/o mejoramiento y/o rehabilitación, y/o adecuación y/o dotación, y/o mantenimiento y/o ampliación, que faciliten la integración social, con espacios para la salud, cultura, capacitación, deporte, tecnología y emprendimiento, a través de espacios tendientes al desarrollo de la convivencia ciudadana, con enfoque étnico y diferencial.
- d. Proyectos o programas tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, que resuelvan problemas de inexistencia de las sedes administrativas de las entidades territoriales, instalaciones inadecuadas o en peligro inminente por el mal estado de la edificación o que afecten el desarrollo de las actividades propias, de manera que garanticen la institucionalidad local.

Por supuesto, este tipo de proyectos pueden variar de acuerdo con los lineamientos del Gobierno nacional.

De otra parte, recuerde que las entidades territoriales cuentan con otras posibilidades de recaudo con destino a la seguridad y la convivencia, como tasas, sobretasas, multas por conductas contrarias a la convivencia, aportes o donaciones que pueden realizar particulares, gremios o personas jurídicas, programas de responsabilidad social empresarial, recursos propios de libre destinación y los recursos del Sistema General de Regalías en proyectos de inversión. Para ello, deberá trabajar de manera coordinada con la Asamblea en el caso de Gobernadores y con los Consejos en el caso de ciudades capitales y municipios, a fin de reglamentar su imposición mediante ordenanza o acuerdo.

Por último, para el caso de donaciones del sector privado, deben contar con la verificación del origen de los recursos y tener aprobación del CTOP para su ejecución en el marco del PISCC. También deberá trabajar armónicamente con las autoridades competentes de la administración de las fuentes de recursos como los de regalías.

5. Plan de acción

Al igual que en la construcción del PDT, para cada programa o proyecto se deben relacionar las actividades o acciones a desarrollar para atender la problemática identificada, mediante la técnica de cadena de valor. No obstante, cada actividad debe contar con un presupuesto, un responsable de la ejecución, tener una línea base que se ha logrado identificar gracias al diagnóstico situacional, una meta propuesta y, por ende, un indicador de producto y uno de resultado que permitan a los miembros del Consejo de Seguridad y del CTOP hacer seguimiento a la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en la entidad territorial.

Línea estratégica del PDT	Tema - Asunto - Problemática	Tema - Asunto - Problemática	Tema - Asunto - Problemática	Objetivo específico	Actividad	Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
				Objetivo específico Programa 1	Actividad 1	Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
			Actividad 2		Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado	
			Actividad 3		Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado	
				Objetivo específico Programa 2	Actividad 1	Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado
					Actividad 2	Presupuesto \$	Entidad responsable	Línea base	Meta	Indicador de producto	Indicador de resultado

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos del DNP (2020).

Tenga en cuenta...

En las páginas 31 y 32 de esta Guía Básica encuentra algunas de las acciones concretas que puede desarrollar a través del PISCC para materializar las apuestas del Plan de Desarrollo Territorial en materia de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes.

El PISCC es la principal herramienta para la gestión de la seguridad y la convivencia, razón por la cual **también puede desarrollar de manera concreta acciones contempladas en el PDT, siempre y cuando exista una definición clara del rubro presupuestal** del cual parte la acción: Fonset o de libre destinación.

Tal como lo recomienda el DNP, todas las intervenciones que se planeen realizar durante el periodo de gobierno requieren de un ejercicio de estimación de costos que pueda contrastarse con los recursos disponibles y así evitar un error de cálculo en la planeación y la elaboración de metas. De ahí que el DNP plantea también que, en dichos costos, se deberán definir cuántas unidades de cada producto se entregarán en cada acción. Por ejemplo: número de cámaras de seguridad o de motocicletas, camionetas de platón entregadas al Ejército Nacional o a la Policía Nacional, número de estaciones de policía adecuadas y en funcionamiento, número de drones o número de parques intervenidos en iluminación y recuperación del estado físico para la promoción de la convivencia, etc.

En general, se deben estimar los costos por unidad de producto. Por ejemplo, para el caso de bienes como las motocicletas o camionetas, así como para el uso de elementos tecnológicos, se debe estimar el costo de compra, pero también se deben evaluar otros aspectos como mantenimiento, combustible, documentación, tipo de vehículo, características técnicas, modalidad de entrega (donación, comodato, otro) y demás aspectos financieros alrededor de la adquisición.

Lógicamente, las actividades y su presupuesto deben estar acorde con los recursos disponibles para cada programa, ya que de lo contrario tendrán que reajustar las acciones de acuerdo con la disponibilidad financiera o redimensionar el presupuesto general del PISCC.

6. Implementación, seguimiento y evaluación

Implementación

Cada entidad, dependencia o actor involucrado en la estrategia del PISCC, y asociado como responsable en el plan de acción, debe implementar las acciones o actividades conforme a los programas o proyectos aprobados por el CTOP. A su vez, articular permanentemente

con esta instancia para el seguimiento al avance en la materialización de los objetivos propuestos.

Seguimiento

Consiste en la formulación de indicadores de producto y de resultado, así como la elaboración de objetivos específicos y metas para que en esta fase de la materialización del PISCC las autoridades puedan contrastar periódicamente los avances o retrocesos en caso de variaciones negativas en las dinámicas que se enfrentan.

Se trata de un seguimiento a los resultados tempranos obtenidos en el marco de la ejecución de los proyectos, para tomar decisiones estratégicas sobre la marcha. Así pues, se recomienda que el seguimiento se realice mes a mes en el marco de las sesiones del CTOP y trimestralmente en el marco de los Consejos de Seguridad.

El seguimiento también debe hacerse sobre la ejecución de los recursos del Fonset aprobados a través del POAI y realizar los respectivos reportes en el marco del Sistema Consolidador de Hacienda e Información (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación, bajo la nueva herramienta denominada Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). En esta se registra trimestralmente la información de la ejecución presupuestal que comprende los ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda de las entidades territoriales, entre los cuales están el recaudo, ejecución e inversión de los recursos de los Fonset.

De igual modo, el seguimiento también debe realizarse sobre el recaudo que se está haciendo con destino al Fonset, como una estrategia financiera para estimar recursos para la vigencia fiscal siguiente.

Evaluación

Consolidar la información y el avance total durante la vigencia anual es clave para realizar una evaluación completa sobre el impacto de los programas en las problemáticas identificadas, los logros en seguridad y convivencia ciudadana, así como el análisis sobre la ejecución y recaudo de los recursos del Fonset. Lo anterior permite la toma de decisiones para la realización de ajustes a la estrategia, los proyectos y los montos de financiación del PISCC.

Además, este ejercicio es fundamental para la rendición de cuentas, ya que permite evidenciar los logros alcanzados, las lecciones aprendidas, las buenas prácticas, identificar nuevas dinámicas, hacer una comparación cuantitativa respecto de la línea base, observar la evolución de los fenómenos relacionados con la seguridad y la convivencia, y evaluar la capacidad de respuesta institucional y su impacto sobre la percepción ciudadana.



Capítulo IV

©IOM Pie de foto

Recomendaciones para los
primeros cien días de gobierno

En materia del Plan de Desarrollo Territorial

1. Realice el nombramiento del cien por ciento del gabinete municipal. La consolidación de un equipo técnico, político e idóneo para gerenciar de manera eficiente es un primer gran mensaje hacia la ciudadanía. Para ello, conviene hacer una revisión del decreto mediante el cual se establece la estructura de la administración, el manual de funciones por competencias vigente y los conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el ejercicio del cargo.
2. Conozca las competencias legales, las inhabilidades e incompatibilidades de su cargo como alcalde.
3. Realice la capacitación para nuevos mandatarios que dicta la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
4. Identifique y conforme el equipo de trabajo que estará a cargo de la construcción del Plan de Desarrollo Territorial (PDT).
5. Establezca un cronograma de trabajo y una línea del tiempo con fechas límite para la formulación y presentación del PDT ante las instancias de planeación y aprobación.
6. Identifique las instancias institucionales, privadas y de la sociedad civil que deben participar en la construcción del PDT. Entre ellas, se debe asegurar el funcionamiento y la participación del Consejo Territorial de Planeación.
7. Identifique los organismos de cooperación internacional que pueden aportar al proceso de formulación del PDT.
8. Identifique las herramientas de política pública desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación de PDT.
9. Elabore un diagnóstico situacional y financiero riguroso de la entidad territorial para la toma de decisiones acertadas. Es clave la identificación de necesidades y la estimación real de los recursos para materializar las propuestas consignadas en el PDT.
10. Promueva la participación ciudadana involucrando a la población de especial protección (étnica, víctimas, afros, etcétera) en tanto parte activa en la formulación de políticas públicas.
11. Articule su PDT con el Programa de Gobierno propuesto, el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas públicas del nivel nacional.
12. Fortalezca las relaciones con los miembros del Concejo Municipal y establezca una estrategia de socialización y ajustes del proyecto de acuerdo municipal mediante el cual se dará vía libre al PDT.
13. Establezca una agenda regional con los mandatarios de los municipios aledaños, una adecuada articulación con la administración departamental y el Gobierno nacional para el logro de proyectos de impacto macro.

14. Organice y priorice sus propuestas mediante la definición de líneas estratégicas que deben estar alineadas con los propósitos de la Nación, el departamento y, a su vez, con las necesidades más apremiantes en su jurisdicción.
15. Incorpore los ODS dentro de sus metas.
16. Identifique si los proyectos que desea realizar en el territorio requieren de consulta previa con las comunidades étnicas.
17. Es clave consolidarse como la primera autoridad de policía, liderando acciones interinstitucionales que estén dirigidas a robustecer la seguridad y la convivencia ciudadana en su ciudad, por medio de estrategias en sinergia con la fuerza pública, el sector privado de la seguridad y las redes de apoyo ciudadano.

En materia del PISCC:

18. Realice un análisis exhaustivo de la situación de seguridad ciudadana actual de la ciudad capital, que permita tener un diagnóstico real y cuya información le permita anticipar posibles amenazas.
19. Fortalezca la colaboración entre la fuerza pública, las empresas de seguridad privada y la comunidad para una respuesta conjunta.
20. Implemente programas de prevención del delito, focalizándose en factores sociales y económicos que estén contribuyendo a la violencia.
21. Desarrolle programas de educación y capacitación para fortalecer la cultura de la legalidad y el respeto a las normas.
22. Incluya proyectos de construcción o mejoramiento de infraestructura deportiva y cultural.
23. Establezca programas de inclusión social para grupos marginados, reduciendo así posibles focos de conflicto.
24. Fortalezca las capacidades de la fuerza pública con la adquisición de nuevas tecnologías para la seguridad, la vigilancia y el monitoreo, a fin de detectar y prevenir el delito.
25. Establezca campañas de ciberseguridad de la información.
26. Implemente jornadas de control de armas y municiones para reducir la disponibilidad ilegal de estos elementos.
27. Fomente la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas de seguridad.
28. En articulación con la UNP, la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades competentes, garantice la protección de defensores de derechos humanos y líderes sociales.

29. Fortalezca la capacidad de respuesta ante desastres naturales que puedan afectar la seguridad, de manera conjunta con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).
30. Establezca estrategias regionales con los municipios vecinos para prevenir y atender los delitos que son comunes y que pueden trascender la jurisdicción de la ciudad.
31. Evalúe constantemente la efectividad de las políticas, programas o proyectos implementados. De ser necesario, realice los ajustes pertinentes para lograr mejores resultados.

En materia de prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes:

32. Identifique si existe y se encuentra en funcionamiento el Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas.
33. Realice el diagnóstico territorial de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.
34. Articule con el Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas para actualizar el Plan de Acción Territorial (PAT).
35. Identifique acciones y/o programas en materia de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes que se vienen desarrollando desde el periodo constitucional anterior a su mandato.
36. Involucre a la Personería y a la Defensoría del Pueblo en los espacios de toma de decisiones sobre garantía de los derechos humanos.
37. Involucre al ICBF y a Policía de Infancia y Adolescencia, y de ser necesario a Migración Colombia, en procedimientos de restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros.
38. Identifique las políticas públicas nacionales sobre trata de personas y tráfico de migrantes y, si es necesario, actualice su plan de acción y procedimientos de acuerdo con los nuevos lineamientos en la materia.
39. Establezca una estrategia con la Policía Nacional y la Fiscalía, en la cual se contemplen acciones conjuntas para la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.
40. Identifique las alertas tempranas vigentes emitidas por la Defensoría del Pueblo, particularmente las relacionadas con el delito de trata de personas, lo que le permitirá conocer el estado y el contexto actual de su ciudad.
41. Coordine acciones con las entidades competentes para la atención y protección de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.

42. Active los espacios de coordinación, como las mesas y comités temáticos relacionados.
43. Identifique las ONG y agencias de cooperación internacional que hacen presencia en su ciudad y con las cuales es importante continuar el trabajo articulado para prevenir y atender los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.
44. Garantice el restablecimiento efectivo de los derechos de las víctimas por medio de la creación de los protocolos de atención e identificación.
45. Capacite al personal de la alcaldía para la adecuada atención de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.
46. Verifique, active y consolide las rutas de atención a las víctimas trata de personas y tráfico de migrantes.
47. Identifique a las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes y que tienen presencia descentralizada en su jurisdicción para la articulación de acciones y estrategias a incluir en el PDT (Decreto 1692 de 2016).
48. Adelante campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los derechos humanos.
49. Incluya procesos educativos que contribuyan al conocimiento del delito de trata de personas, sus finalidades y qué hacer en caso de ser víctima.
50. Desarrolle campañas de conocimiento de la ruta y línea de atención a las víctimas de trata de personas.
51. Fortalezca el conocimiento y las capacidades institucionales para la detección e identificación de casos de trata de personas.
52. Garantice la protección y asistencia a las víctimas.
53. Fortalezca las capacidades institucionales en materia de investigación y judicialización de los delincuentes tratantes.
54. Desarrolle actividades de capacitación a los servidores públicos en materia de legislación vigente sobre lucha contra la trata de personas, identificación y atención de víctimas, y protección de derechos humanos.
55. Promueva programas/acciones de asistencia inmediata a víctimas de trata de personas que incluyan retorno a su lugar de origen, seguridad, alojamiento, asistencia médica, psicológica y material, acceso a la información, asesoría jurídica y restablecimiento de derechos, conforme a las atribuciones legales.
56. Establezca programas/acciones de asistencia mediata a víctimas de trata de personas que incluyan capacitación para el trabajo, empleabilidad, emprendimiento, acceso a la educación, acompañamiento y asistencia jurídica.

57. Incluya programas o acciones de impacto regional en el marco de la asociatividad municipal.
58. Incluya programas de prevención y asistencia con el apoyo de ONG y cooperación internacional.
59. Incluya una campaña de socialización y sensibilización sobre las finalidades de la trata de personas en el marco del Día Internacional de la Lucha contra la Trata: 28 de julio.
60. Realice el respectivo seguimiento a la asistencia brindada a las víctimas del delito de trata de personas.
61. Incluya un rubro específico en su Plan de Desarrollo para apoyo a los programas de atención inmediata a las víctimas de trata de personas.
62. Procure la permanencia de los profesionales a cargo de la atención a las víctimas de trata de personas.
63. Para la población migrante, contemple la creación de espacios seguros para los niños, niñas y adolescentes, donde sean protagonistas y tengan voz, y donde puedan hablar y comunicar posibles hechos de alerta. Recuerde que esta población termina convirtiéndose en objeto de la trata cuando persisten vulnerabilidades y falta de oportunidades.
64. Contemple programas de unidades móviles para la atención de población migrante o estrategias de centros de atención al migrante.
65. Manténgase informado sobre las nuevas estrategias o herramientas que diseña el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, para atender el delito de trata de personas.
66. Manténgase informado sobre las nuevas estrategias o herramientas que diseña el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y/o Migración Colombia, para atender el delito de tráfico de personas.



Capítulo V

© IOM Pie de foto

Prácticas prometedoras

Además de las estrategias reunidas por las Naciones Unidas en 2021 a través del *Compendio de prácticas prometedoras sobre alianzas público-privadas para prevenir y combatir la trata de personas*⁷, la presente guía insta a los mandatarios de las ciudades capitales, y en general a todas las entidades territoriales, para que conozcan y repliquen prácticas tales como:

Centro Intégrate

Estos centros, materializados mediante cooperación internacional, están diseñados para que las personas migrantes, retornados colombianos, población de acogida y población vulnerable encuentren orientación integral a sus necesidades en un mismo lugar. Se trata de un espacio destinado a garantizar el acceso a los servicios de la administración distrital o municipal.



El Centro Intégrate cuenta con servicios de orientación, registro y apoyo sobre procesos de regularización Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV), oferta institucional en materia de acceso al servicio educativo, afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, rutas de empleabilidad y orientación hacia el mercado laboral, fortalecimiento empresarial, asesoría jurídica

para el restablecimiento de derechos y acceso a la justicia, acompañamiento psicosocial a víctimas de violencia, entre otros.

Espacio Seguro

Es de resaltar la pertinencia e importancia de contar con espacios cuidadores o protectores para niñas, niños y adolescentes hijos de migrantes, y la posibilidad de oferta en servicios multisectoriales complementarios como educación, deporte y registraduría para la identificación y registro del migrante.



Se trata de espacios seguros que cumplen distintas funciones. Además de reunir la oferta institucional al migrante en un solo lugar, es un espacio donde las madres migrantes cabeza de hogar que se encuentran trabajando pueden dejar a sus hijos menores al cuidado de profesionales luego de su jornada escolar. Allí, las niñas, niños y adolescentes pueden expresar sus emociones y contar con ayuda profesional médica y psicológica para advertir situaciones de vulnerabilidad.

⁷ Puede consultar el compendio en: https://www.unodc.org/documents/NGO/PPP/UNODC-PPP-Interactive_SP.pdf

Es importante recordar que, tal como se advierte en la Estrategia Nacional para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes 2023-2026, “en algunos casos la población migrante no cuenta con recursos, por lo que recurren a trabajos informales y mendicidad para solventar gastos, lo que los expone a situaciones de extrema vulnerabilidad y a otros delitos como la trata de personas”.

Feria Campesina y de Emprendimiento

Es un espacio que reúne a los campesinos de la región y a los emprendedores para la promoción y venta de sus productos cada dos meses. En el caso de la población migrante, participan quienes han recibido por parte de programas de capital semilla un impulso a sus proyectos productivos como cultivos de plantas, panadería, repostería, artesanías, elaboración de anchetas, entre otros.

Gestores Territoriales de Seguridad - Promotores Locales de Convivencia

Jóvenes y adultos conocedores del territorio y de su gente se convierten en articuladores entre la institucionalidad y la ciudadanía, realizando acercamiento a través de la escucha ciudadana y la acción institucional. Su objetivo es crear un vínculo de confianza con la comunidad y recibir información relacionada con hechos que comprometen la seguridad y la convivencia, para activar rutas de atención o alertas frente a posibles hechos de conflicto. Intermedian en situaciones de alteración del orden público y propenden por el restablecimiento de la sana convivencia. Apoyan a la Secretaría de Seguridad y Convivencia en la recuperación del espacio público y en campañas de prevención de violencias.

Articulación al interior de las secretarías

En algunos casos, la división administrativa genera mayores obstáculos por la alta carga burocrática y la oferta institucional desarticulada. Ello significa que las distintas secretarías que constituyen la administración distrital o municipal desconocen las acciones de las demás dependencias, que se convierten en acciones aisladas para impactar un mismo problema. Ello resulta contraproducente para la ejecución de recursos, programas y responsabilidades.

Campañas de prevención con el apoyo del sector comercio y turismo

Incorporar a los sectores de comercio y turismo es clave para la prevención del turismo sexual y el uso de la prostitución para el impulso al consumo en los establecimientos, bares y discotecas.

Uso de nuevas herramientas tecnológicas

Se trata del uso de nuevas herramientas tecnológicas, como Redpat, para la planeación de las estrategias y acciones encaminadas a fortalecer la lucha contra la trata de personas.

Jornadas de sensibilización y prevención en zonas de tolerancia

Son jornadas dirigidas a las trabajadoras sexuales frente al delito de la trata de personas y el tráfico de migrantes, donde se les entrega información de la ruta de atención y canales de comunicación para reportar.

Sensibilización al barrio

Se trata de jornadas de sensibilización en barrios vulnerables del distrito sobre prevención del delito de trata de personas y tráfico de migrantes.

Entornos comunales protectores

Es una red de entornos protectores a través de la formación de líderes y lideresas de base comunitaria y miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC) sobre el delito de trata de personas y tráfico de migrantes y sus respectivas rutas de atención.

Campañas de prevención en colegios, universidades, terminales de transporte y aeropuertos

Promueve el desarrollo de campañas de prevención del delito y rutas de atención en puntos estratégicos de la ciudad como colegios, la terminal metropolitana de transportes y aeropuertos. Ejemplo de estas son: “Ojos en todas partes” y “Yo sé de qué trata la trata”.

Finalmente, las experiencias aquí recogidas son fruto de un ejercicio de campo en cinco ciudades capitales (Bogotá, Cúcuta, Medellín, Riohacha y Barranquilla), como consecuencia del proyecto *“Incidencia en la formulación de Planes de Desarrollo y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana-PISCC para mitigar los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes*. Este surgió a raíz del compromiso de trabajar mancomunadamente por la prevención y atención de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, dadas sus implicaciones económicas, culturales, sociales y administrativas tanto para el Gobierno nacional como para las administraciones locales. El objetivo principal es fortalecer la gobernanza y la capacidad de toma de decisiones de los nuevos mandatarios para el periodo 2024-2027.



Sobre la OIM



La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) forma parte del Sistema de las Naciones Unidas y es la organización intergubernamental líder que promueve desde 1951 una migración humana y ordenada para beneficio de todos, con 175 Estados Miembros y presencia en más de 100 países. La OIM tiene presencia en Colombia desde 1956.

La Organización Internacional para las Migraciones trabaja desde 1956 en Colombia, brindando apoyo técnico al gobierno en la implementación de proyectos de alto impacto social, los cuales han beneficiado a más de cuatro millones de personas en el país. En especial, la OIM se ha caracterizado por ser líder en Colombia en la ejecución de proyectos que benefician a la población en búsqueda de protección internacional, migrantes que retornan, migrantes laborales, víctimas de la trata de personas, personas en situación de desplazamiento; niños, niñas y jóvenes desvinculados de grupos armados ilegales, desmovilizados vinculados a procesos de reintegración, víctimas de los grupos armados ilegales y desplazados a causa de desastres naturales.

Diego H. Piza Pinilla



Es politólogo, profesional en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia en alianza con The School of International and Public Affairs of Columbia University de la ciudad de New York, magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, y tiene estudios complementarios en The George Washington University.

Cuenta con más de diez años de experiencia en el sector público colombiano. Se ha desempeñado como asesor en la Presidencia de la República y en la Cámara de Representantes del Congreso de Colombia. También ha trabajado con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en el programa de gobernabilidad regional, así como con el Ministerio del Interior en asuntos relacionados con democracia, participación ciudadana, acción comunal, alertas tempranas, seguridad y convivencia ciudadana.

Destaca su participación en la formulación del primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia de nivel metropolitano para el Valle de Aburrá (Antioquia), la reglamentación de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) en articulación con el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) de la Policía Nacional y el acompañamiento a autoridades territoriales, gobernadores y alcaldes, y sus equipos de trabajo, en la formulación de Planes de Desarrollo, entre otros.



Referencias

CEPAL. Plataforma Urbana y de ciudades de América Latina y el Caribe. Plan de Desarrollo. Documento recuperado de: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/planificacion/plan-de-desarrollo-municipal#:~:text=Aprobaci%C3%B3n..siguiente%20a%20su%20presentaci%C3%B3n%20...>

Chaves González Diego y Delgado Natalia. Un camino sinuoso hacia la integración: Regularización de migrantes venezolanos y perspectivas del mercado laboral. OIM and Migration Policy Institute, 2023. Documento recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/research/regularizacion-venezolanos-mercado-laboral>

Decreto 2615 de 1991. Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3343>

Decreto 3402 de 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones. Documento recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26475>

Decreto 399 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. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41658>

Decreto 1069 de 2014. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005. Documento recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57693>

Decreto 1036 de 2016. Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Documento recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73676>

Decreto 1692 de 2016. Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77499>

DNP. CONPES 3603 Política Integral Migratoria, 2009. Documento recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

DNP - SisPT. Caracterización y Diagnóstico Público, 2023. <https://sispt.dnp.gov.co/diagnostico/default-diagnostico>

- DNP - SisPT. Orientaciones sobre Paz Total e Integral - Justicia, 2023. Documento recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Justicia.pdf>
- DNP - SisPT. Orientaciones sobre Paz Total e Integral - Paz, 2023. Documento recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Paz.pdf>
- DNP. Guía para la construcción y análisis de indicadores. 2018. Documento recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf
- DNP. Guías para la construcción del Plan de Desarrollo en la estrategia KPT. 2018. Unidades para la formulación: Unidad 1: Líneas Estratégicas; Unidad 2: Diagnóstico; Unidad 3: Plan Estratégico; y Unidad 4: Plan Plurianual de Inversiones. Documentos recuperados a través de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
- DNP. Guía Metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2024. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Gu%C3%ADa%20PISCC%202024.pdf>
- DNP. Planeación territorial documento conceptual, 2023. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Planeaci%C3%B3n%20territorial.pdf>
- Guía Defensorial para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas y Personas objeto de Tráfico de Migrantes. Defensoría del Pueblo, Organización Internacional para las Migraciones – OIM, 2020. Pág 17 y 18.
- Ley 62 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. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6943>
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal Colombiano. Documento recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
- Ley 742 de 2002. Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos

noventa y ocho (1998). Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5964>

Ley 800 de 2003. Por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000). Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15011#:~:text=DE%202001%20SENADO-.por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueban%20la%20%22Convenci%C3%B3n%20de,Unidas%20contra%20la%20Delincuencia%20Organizada>

Ley 890 de 2004. Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14137>

Ley 985 de 2005. Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. Documento recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17416#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,en%20el%20exterior%2C%20y%20para>

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>

Ley 1757 de 2015. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Ley 2056 de 2020. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>

Ley 2082 de 2021. Por la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158817#>

Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>

Ley 2272 de 2022. POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA, ADICIONA Y PRORROGA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA, MODIFICADA Y ADICIONADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 1106 DE 2006, 1421 DE 2010, 1738 DE 2014 Y 1941 DE 2018, SE DEFINE LA POLÍTICA DE PAZ DE ESTADO, SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883#>

Ley 2294 de 2023. POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”. Documento recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Ministerio del Interior de Colombia. “De qué trata la Trata”, la campaña de Ministerio del Interior para luchar contra el flagelo de trata de personas. Documento recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/de-que-trata-la-trata-la-campana-de-ministerio-del-interior-para-luchar-contr-el-flagelo-de-trata-de-personas/>

Ministerio del Interior de Colombia. Manual para la presentación de proyectos al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia - FONSECON. Documento recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/04/manual-fonsecon_v06.pdf

Ministerio del Interior de Colombia. Reporte trata de personas. Documento recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/de-que-trata-la-trata-la-campana-de-ministerio-del-interior-para-luchar-contr-el-flagelo-de-trata-de-personas/>

Organización Internacional del Trabajo, Convenio OIT 29 de 1930, artículo 2.

Portal de datos sobre migración. Trata de personas. Documento recuperado de: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/trata-de-personas>

Victims exploited in the Americas. (s. f). Ctdatacollaborative.org. Recuperado 9 de mayo de 2024, de <https://www.ctdatacollaborative.org/story/victims-exploited-americas>