

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



MinInterior
Ministerio del Interior



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



Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PISCC)

¿Qué es un PISCC?

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

¿Qué no es un PISCC?

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

¿Cómo elaborar un PISCC?





Disposiciones normativas para la gestión territorial del orden público

Constitución Política de 1991

En su artículo 296 otorga a las autoridades político-administrativas de las entidades territoriales, competencias, funciones y responsabilidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana, estableciendo una jerarquía en el manejo del orden público. Por otra parte, el artículo 330 estipula las competencias de las autoridades indígenas en cuanto a la gestión territorial de la seguridad.

Ley 62 de 1993

Establece que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de su territorio, y señala las atribuciones específicas que tienen.

Ley 136 de 1994, art. 91, numeral B

En concordancia con la Ley 62 de 1993, señala otras responsabilidades en materia de orden público.

Ley 1551 del 6 de julio de 2012, art. 6 numeral 4

Señala que les corresponde a los municipios elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana en coordinación con las autoridades locales de Policía, y promover la convivencia entre sus habitantes; modifica la Ley 136 de 1994 respecto a las funciones que los alcaldes deben observar en cuanto a orden público.

Ley 04 de 1991 art.14

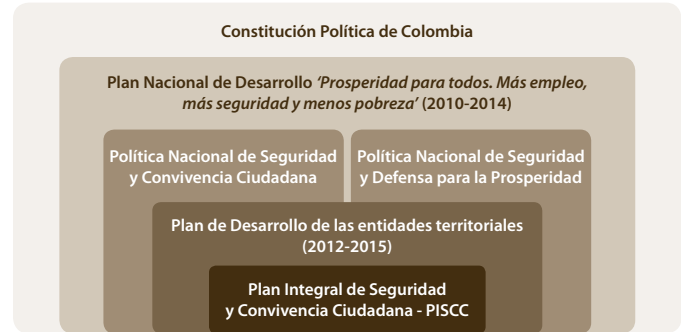
Indica las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los gobernadores y alcaldes respecto al manejo del orden público. Aunado a lo anterior, la Ley 418 de 1991 (art. 106), prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2011.

Ley 418 de 1997 art. 112 y Ley 1421 de 2010

Art. 112. Especifica que las faltas en las que incurran las autoridades locales podrán ser investigadas por la Procuraduría General de la Nación.

Marco de políticas públicas en materia de seguridad y convivencia

En el orden nacional existen dos grandes directrices en materia de seguridad y convivencia ciudadana: el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos' y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El Plan Nacional de Desarrollo establece como uno de sus objetivos el logro de mayores niveles de seguridad y reconoce la importancia de la seguridad y la convivencia ciudadana dentro de este propósito. El capítulo V, 'Consolidación de la paz', señala la necesidad de desarrollar una política nacional de largo plazo que, a partir de un enfoque integral, atienda factores determinantes, reconozca la especificidad territorial del fenómeno, priorice acciones y poblaciones en riesgo e incorpore los resultados de experiencias exitosas.



Siguiendo este lineamiento, existe la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), cuyo objetivo fundamental es proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, su vida, integridad, libertad y patrimonio económico. Esto se logrará a través de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia.

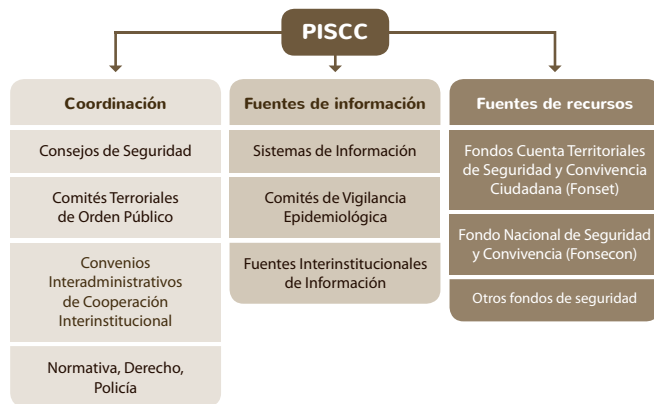
Ejes estratégicos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana



Cada eje estratégico de la PNSCC cuenta con unas líneas de acción que permiten que la Política se convierta en una caja de herramientas con más de 70 acciones. Estas herramientas pueden consultarse en el CD anexo a la Guía.

Instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia

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

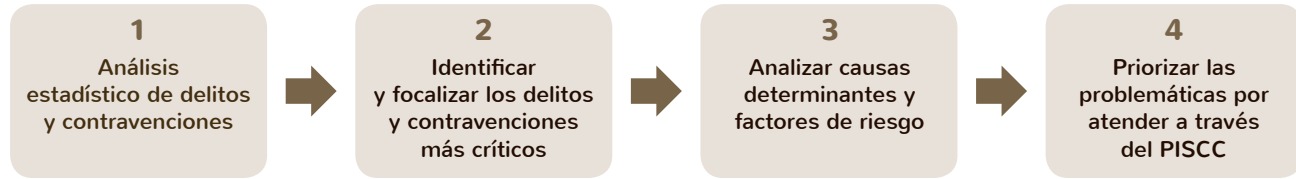


Es importante tener en cuenta que los Decretos 2615 de 1991 y 399 de 2011 reglamentan los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público como espacios de coordinación privilegiados para que las autoridades atiendan los temas propios del orden público. Un análisis detallado de estas disposiciones puede ser consultado en la Guía que acompaña este documento.





Pasos para la elaboración del diagnóstico



En este paso se recolecta, ordena y analiza la información estadística disponible en materia de delitos y contravenciones en un período determinado (se recomienda de cinco años). De tal manera que se puedan identificar las tendencias delictivas que ocurren con mayor frecuencia en el municipio o departamento. Para realizar este ejercicio, se pueden analizar los indicadores que se sugieren en la tabla de la página siguiente.

Una de las tareas más importantes en esta fase de diagnóstico es determinar los lugares del departamento o municipio donde más se presentan estos hechos, y, especialmente, aquellas zonas que se han constituido en ejes estructurales donde ocurren los delitos y las contravenciones. Este análisis puede ser enriquecido al incorporar otras variables tales como sexo y grupos de edad, que facilitarán caracterizar a la población víctima.

Los fenómenos delictivos son multicausales y, por ende, en algunas ocasiones no resulta sencillo determinar las circunstancias que han facilitado su ocurrencia. Además del análisis cuantitativo, es importante realizar un análisis cualitativo que incorpore diversas variables, para identificar las causas determinantes de los delitos priorizados, los factores de riesgo que explican las problemáticas analizadas y los elementos que facilitan su permanencia.

En este paso se definirán las problemáticas que serán atendidas en el PISCC. Para una mayor articulación entre la nación y el territorio, se recomienda que esta priorización considere las metas nacionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, el grado de afectación de las problemáticas sobre la comunidad, la capacidad y la competencia institucional del departamento o del municipio para intervenir dichas problemáticas, el comportamiento de los indicadores en el tiempo, los grupos poblacionales que están siendo afectados de manera más directa (niños, niñas, adolescentes, mujeres, grupos étnicos, entre otros) y la vulneración de derechos fundamentales.

Otras fuentes de información

Localmente pueden ser consultados los comandos de Policía de departamento y distrito, y las estaciones de Policía; los representantes locales de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y los observatorios de seguridad y convivencia ciudadana (en donde existan). También son fuentes complementarias de información las inspecciones de Policía, la Personería, la Defensoría y las Comisarías de Familia. De igual forma, son útiles resultados de encuestas de percepción en seguridad, como, por ejemplo, los programas 'Cómo vamos', que realizan las Cámaras de Comercio del país.

Principales Indicadores de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Indicador		Variables sugeridas		NDT	NDP	Fuente	PA
Homicidio		Número de homicidios		Municipio, localidad, barrio	Sexo y edad de las víctimas	PN	Últimos 5 años
		Tasa de homicidio					
		Arma con la que se cometió el delito					
Hurto a personas		Número de casos					
Hurto a comercio		Número de casos					
Hurto a residencia		Número de casos					
Hurto de automotores		Número de casos					
Extorsión		Número de casos					
Violencia interpersonal (Lesiones personales)		Número de casos		Municipio	Sexo y edad de las víctimas	INMLCF	Últimos 5 años
		Tasa				PN	
Violencia intrafamiliar	A. Violencia a niños, niñas y adolescentes		Número de casos				
			Tasa				
	B. Violencia al adulto mayor		Número de casos				
			Tasa				
	C. Violencia de pareja		Número de casos				
			Tasa				
Muertes en accidente de tránsito		Número de casos					
		Tasa					
Lesiones en accidente de tránsito		Número de casos					
		Tasa					

Abreviaciones

NDT: Nivel de desagregación territorial
NDP: Nivel de desagregación poblacional

PA: Período de análisis

PN: Policía Nacional

INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

La participación en el diagnóstico

Contar con la participación de la comunidad en la formulación del PISCC es un componente fundamental, debido a que los ciudadanos tienen información y percepciones valiosas que enriquecen el diagnóstico y evidencian fenómenos y problemáticas. Además, las comunidades contribuyen a la creación de entornos seguros y de convivencia. Son ellas las que permiten la sostenibilidad de las medidas que se tomen en materia de seguridad y convivencia.

Para lograr una efectiva participación de la ciudadanía en el diseño del PISCC, se sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

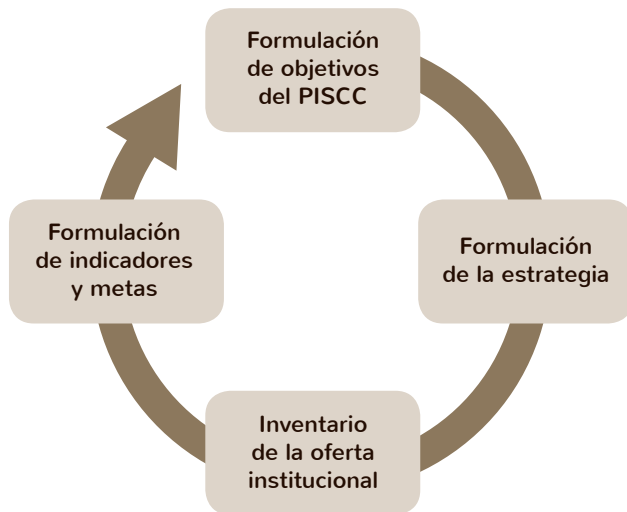
- Identificar los grupos de interés y convocarlos, con el fin de conocer sus opiniones, percepciones y apreciaciones.
- Diseñar un cronograma de trabajo con las comunidades, que identifique las metodologías más apropiadas para trabajar.
- Poner en conocimiento de los participantes los objetivos que se persiguen y las reglas de juego que serán empleadas.
- Dar a conocer los resultados de cada reunión que se realice.



Elaboración del diagnóstico de la situación de seguridad y convivencia ciudadana



Teniendo un diagnóstico preciso de la situación de seguridad y convivencia del departamento o del municipio, se inicia la fase de formulación estratégica del PISCC. El propósito de esta etapa es definir los objetivos, programas, proyectos y acciones que se desarrollarán, así como establecer las metas e indicadores que permitirán hacerle seguimiento al PISCC. Para ello, se siguen los siguientes pasos:



1 Formulación de objetivos del PISCC

Este paso responde a la pregunta: ¿cuál es la contribución que hará la administración local en sus cuatro años de Gobierno, para mejorar la situación de seguridad y convivencia ciudadana de la entidad territorial? Esta contribución puede formularse a través del objetivo general del PISCC y sus objetivos específicos. El objetivo general corresponde al impacto de mediano y largo plazo que se busca alcanzar sobre la seguridad y la convivencia ciudadana a través de todas las acciones del Plan. Los objetivos específicos asociados al mejoramiento de las problemáticas priorizadas durante el diagnóstico son el elemento que le dará la estructura al resto del Plan, y deben estar alineados con el logro del objetivo general, pues definen los propósitos que se pretenden alcanzar con la estrategia que se está formulando. Son la columna vertebral del PISCC.

2 Formulación de la estrategia

Este es uno de los pasos más importantes de la formulación del PISCC porque define el conjunto de acciones que permitirán alcanzar los objetivos propuestos. Como se ha mencionado, la PNSCC cuenta con 70 líneas de acción que les permiten a las autoridades locales encaminar acciones integrales para el mejoramiento de la seguridad y convivencia.

Por ello, una vez realizado el diagnóstico, habiendo focalizado los lugares del departamento o municipio que se han consti-



3 Inventario de la oferta institucional

En la formulación del PISCC se deben identificar los programas y proyectos del orden nacional, departamental y municipal que contribuirán a atender las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana, priorizadas por el municipio o departamento. Es importante que las iniciativas que estén en marcha puedan ser reorientadas y refocalizadas, con el fin de potenciar los resultados esperados para el mejoramiento de la situación de cada departamento y municipio.

tuido en áreas donde se manifiestan principalmente las problemáticas, e identificado las causas determinantes y factores de riesgo, es necesario establecer las líneas de acción de la PNSCC que se emplearán para diseñar las estrategias que se utilizarán en el PISCC.

Es importante señalar que existe un conjunto de políticas que presentan herramientas que pueden contribuir al PISCC; como, por ejemplo, el Plan Nacional de Seguridad Vial, el Código de Infancia y Adolescencia, y la Ley 1257 de 2008. Específicamente, la PNSCC, por medio de sus ejes estratégicos, ofrece una serie de instrumentos o líneas de acción que les permiten a los gobiernos locales encaminar integralmente sus acciones para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia.

4 Formulación de metas e indicadores

Este paso consiste en definir y elaborar los indicadores y metas que permitirán hacer seguimiento tanto al impacto como al cumplimiento del PISCC.

Indicador: Según el Departamento Nacional de Planeación (2010) un indicador es una representación cuantitativa (variable o relación de variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo. Su formulación no puede realizarse de manera desarticulada ni fuera de contexto. El indicador genera información que de no ser analizada o contrastada con una meta o valor objetivo, resulta de poca utilidad. Existen tres tipos de indicadores: de gestión, de impacto y de producto.

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

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



Definidas las líneas de acción, programas y proyectos que servirán para atender las problemáticas prioritizadas en el diagnóstico, es importante revisar las fuentes de recursos disponibles para financiar las estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana; así como elaborar el instrumento de planeación operativa, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que orientará el proceso de implementación del PISCC.

Por ello, el objetivo de este momento es identificar las inversiones requeridas para la ejecución del PISCC y discriminar las fuentes de recursos disponibles. Esta planeación es de vital importancia, pues un PISCC al que no se le destinan recursos claros, provenientes de fuentes específicas, difícilmente se podrá ejecutar y cumplir.

Al respecto se debe anotar que, desde lo local, los departamentos y municipios cuentan con los siguientes instrumentos que permiten realizar la planeación estratégica, operativa, financiera y presupuestal de cada entidad territorial:

En este sentido, el abordaje de los temas de seguridad y convivencia ciudadana se inicia a partir de su inclusión en los Planes de Desarrollo Territoriales que sustentan los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y que, a su vez, se materializan en los Planes Operativos Anuales de Inversión.

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

Los siguientes son los pasos que se requieren para una realizar una planeación operativa y financiera:

1 Costear los programas y proyectos definidos en la planeación estratégica.

Es necesario cuantificar el costo de los programas y proyectos definidos en la parte estratégica del PISCC. Para lograrlo, se deben establecer los costos de las actividades definidas para cada programa y/o proyecto.

2 Identificar las fuentes de los recursos.

Una vez establecido cuánto cuesta el PISCC, es importante identificar las fuentes de recursos que permitirán su financiación (ver gráfica de la página 9).

3 Establecer brechas entre los recursos requeridos y los recursos disponibles.

Al identificar el costo del PISCC y los recursos disponibles que tiene el departamento o municipio para financiarlo, puede generarse una brecha entre los recursos disponibles y los necesarios. Esta diferencia debe ser evaluada para detectar si existen otras posibilidades de financiación (cofinanciación con proyectos del orden nacional o recursos del sector privado). En el caso de que no existan fuentes alternativas, será necesario ajustar algunas líneas estratégicas del PISCC.



4 Ajustar y redimensionar el PISCC.

Si la brecha identificada es imposible de financiar, el gobierno local deberá ajustar su PISCC. Esto implica revisar el alcance de los programas y proyectos previstos, con el fin de reducir los costos totales del Plan, sin dejar de atender las problemáticas priorizadas.

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

Los PISCC se materializan a través de los POAI, que facilitan la ejecución de los recursos. Es necesario que los temas de seguridad y convivencia ciudadana se incluyan en las dos partes de los Planes de Desarrollo Territoriales (estratégica y de inversiones), donde se les asignan recursos en el marco del Plan Cuatrienal.

Un modelo de matriz del Plan Indicativo Cuatrienal de Inversiones se encuentra en las páginas 58-59 de la Guía completa.

Atendiendo la lógica que tiene la planeación financiera y presupuestal en Colombia, para cada vigencia, el ordenador del gasto de la entidad territorial debe avalar un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que sea consecuente con lo dispuesto en el Plan Cuatrienal de Inversiones del Plan de Desarrollo. De esta forma, los POAI son los instrumentos que permiten la anualización de las inversiones. Están compuestos por proyectos de inversión que deben incluir la vigencia del proyecto, indicando a qué programa, objetivo, sector y meta le aportan.

Para el caso particular de la seguridad y convivencia ciudadana, los Planes Operativos Anuales de Inversión facilitan la ejecución de los recursos de los Fonset y los proyectos de inversión. En las páginas 60-61 de la Guía se presenta un modelo de Matriz del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

Fuentes de recursos para invertir en seguridad y convivencia ciudadana

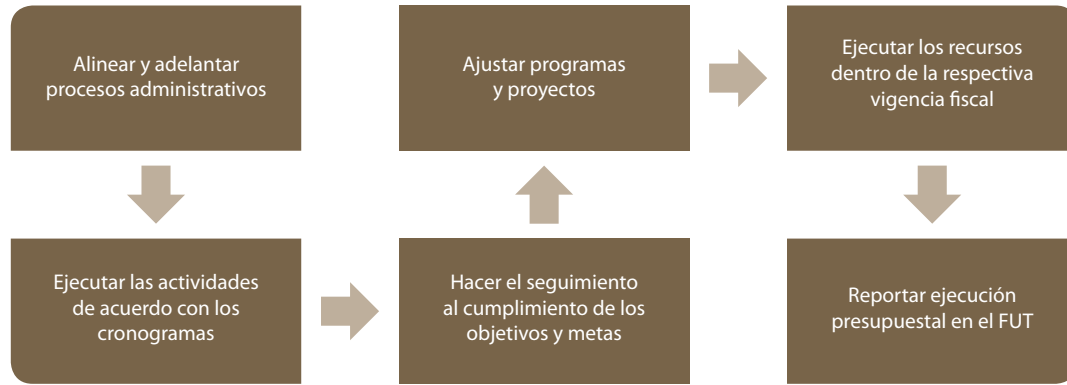
Recursos con destinación específica	Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia (Fonset)
	Otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad
Fondos del ámbito nacional que ofrecen cofinanciación para proyectos específicos	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon)
Inversiones cofinanciadas por el sector privado	Estrategias de Responsabilidad Social Empresarial
	Inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos
Recursos de la entidad territorial	Recursos de regalías
	Recursos propios de libre destinación

6 Aprobación del POAI por el ordenador del gasto.

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



La implementación y seguimiento consiste en la ejecución de los programas y proyectos priorizados dentro del Plan Integral de Seguridad y Convivencia; dando respuesta a los indicadores de seguimiento y cumplimiento al cronograma establecido para su ejecución.



De acuerdo con la formulación del Plan, cada proyecto debe tener un responsable. Este se encargará de desarrollar, hacer seguimiento y reportar los avances o dificultades, a la autoridad territorial.

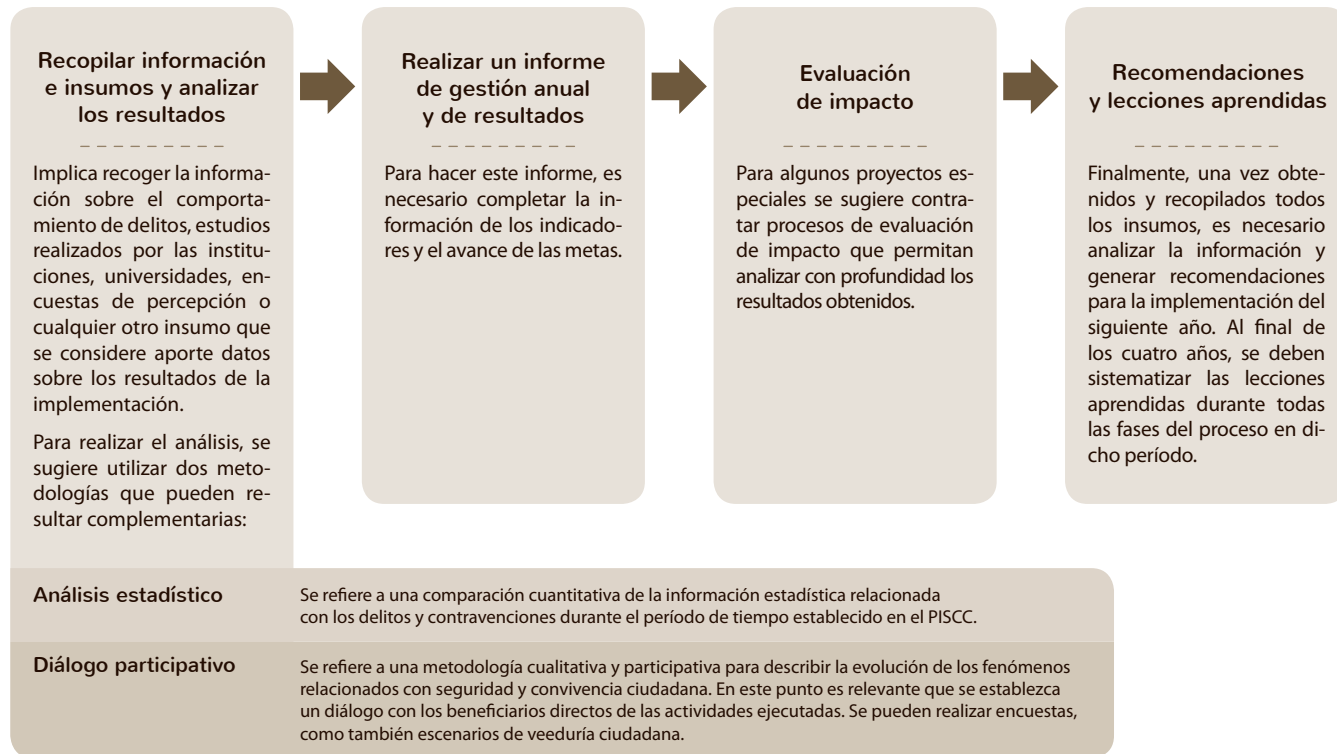
Cada responsable del proyecto se encargará de las siguientes actividades:

- Alinear y gestionar los aspectos administrativos necesarios para poder llevar a cabo los proyectos.
- Desarrollar las actividades según lo establezca el cronograma.
- Realizar el seguimiento a través de los indicadores y del cumplimiento de las metas, mensualmente.
- Realizar los ajustes a programas y proyectos, según los resultados obtenidos durante la ejecución y el seguimiento.
- Ejecutar los presupuestos dentro de la respectiva vigencia fiscal.
- Reportar en el Formato Único Territorial (FUT) la ejecución presupuestal del Plan.

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

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

La evaluación se debe realizar al final de cada año de implementación del PISCC. Para ello, se debe:





 **PROSPERIDAD
PARA TODOS**


**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Ejecutado por:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH