

# PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA -PISC- 2016 / 2019

Secretaría de Seguridad y Convivencia  
Alcaldía de Medellín

INPEC



Alcaldía de Medellín  
**Cuenta con vos**



# PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA - PISC- 2016 / 2019

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. La Política Pública de Seguridad y Convivencia y sus instrumentos .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia – (Balance y retos para la formulación del presente plan).....</b>	<b>7</b>
<b>3. MARCO DE CORRESPONSABILIDAD Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA .....</b>	<b>12</b>
<b>4. MARCO NORMATIVO .....</b>	<b>16</b>
<b>5. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN 2016-2019.....</b>	<b>19</b>
<b>6. PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS Y DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>26</b>
<b>6.1. Problemáticas priorizadas.....</b>	<b>26</b>
<b>6.2. Anotaciones metodológicas respecto a la elaboración del diagnóstico.....</b>	<b>28</b>
<b>6.3. Principales hallazgos y conclusiones en relación con cada una de las problemáticas priorizadas .....</b>	<b>30</b>
<b>7. PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE RESPUESTA.....</b>	<b>46</b>
<b>8. PLAN DE ACCIÓN .....</b>	<b>47</b>
<b>8.1. Implementación, seguimiento y evaluación del PISC.....</b>	<b>52</b>
<b>8.2. Fondo de Seguridad Territorial – FONSET.....</b>	<b>53</b>
<b>8.3. Procesos del Sistema de Seguimiento y Articulación.....</b>	<b>56</b>
<b>8.3.1 Cultura de información.....</b>	<b>56</b>
<b>8.3.2 Cultura de trabajo articulado .....</b>	<b>56</b>
<b>8.4. Diseño del Sistema de Seguimiento y Articulación (momentos) .....</b>	<b>57</b>
<b>8.4.1 Delimitación institucional .....</b>	<b>58</b>
<b>8.4.2 Delimitación de líneas y categorías de Seguimiento y Articulación .....</b>	<b>58</b>
<b>8.4.3 Formulación de indicadores .....</b>	<b>58</b>
<b>8.4.4 Levantamiento de línea base de los indicadores .....</b>	<b>59</b>
<b>9. ESCENARIOS DE ARTICULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PISC.....</b>	<b>60</b>





9.1. Mesas de Seguimiento y Evaluación al PISC .....	60
9.2. Comité Territorial de Orden Público –CTOP- .....	63
9.3. Comités Locales de Gobierno .....	65
10. HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO AL PISC .....	67
10.1. Ficha de seguimiento a indicadores de producto y de gestión .....	67
10.1.1 Estructura de la ficha .....	69
10.1.2 Programador y seguimiento a los indicadores del plan de acción .....	70
10.1.3 Seguimiento de territorialización de indicadores del plan de acción.....	71
10.2. Reportes de indicadores de resultado del PISC .....	71
11. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE TERRITORIALIZACIÓN .....	72
11.1. Metodología del Modelo de Intervención en Seguridad Ciudadana y Convivencia –MISCC- como fundamento general de la gestión territorial .....	73
11.2. Escenarios del MISCC: roles y competencias en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia.....	76
11.3. Funciones y roles del equipo territorial .....	78
11.4. Instrumentos de territorialización .....	79
11.5. Herramientas de territorialización .....	81
12. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	82
12.1. El SISC como copartícipe en el diseño e implementación del sistema de seguimiento y evaluación del PISC .....	83
12.2. Gestión de la información como componente esencial del PISC .....	83
13. PLAN DE COMUNICACIONES.....	84
14. BIBLIOGRAFÍA.....	87
ANEXOS.....	89





## 1. INTRODUCCIÓN

La historia de delincuencia y violencia que ha padecido Medellín desde los años ochenta del siglo pasado tiene un correlato institucional interesante y que se ha convertido en activo de la ciudad recientemente.

Efectivamente, a la par que el Estado se veía retado de innumerables formas por distintos fenómenos que atentaban contra la seguridad, la convivencia y los derechos de sus habitantes, tuvo que hacerse fuerte organizativamente. Es probable que en los años aciagos de la lucha contra el cartel, el Estado local no tuviera las herramientas ni el conocimiento necesario para plantear una dimensión en su plan de desarrollo en torno a asuntos de seguridad.

Pasaron, igualmente varios años, para que el primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC de Medellín ligara la visión estratégica a la priorización presupuestal de recursos para

fortalecer a los organismos de seguridad y justicia.

Este segundo PISC, estructurado e implementado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, es la concreción de aprendizajes institucionales en torno a cómo el Estado debe hacer frente con técnica administrativa, con priorización de problemas, con estrategias de intervención claras y con recursos financieros específicos a los retos que enfrenta como ciudad de cara a garantizar la vida, bienes y tranquilidad de sus habitantes. Todo bajo el presupuesto de veeduría y seguimiento al trabajo y a la inversión pública.

Este es un paso adicional en hacer más fuerte, técnico y pertinente el trabajo del sector seguridad y convivencia de la ciudad.





## 2. ANTECEDENTES

Recientemente, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- a través de su representante en Colombia, en similar sentido al que se han pronunciado muchos y muy diversos actores, señaló que “Medellín se ha convertido en la última década en un laboratorio de estudio e implementación de buenas prácticas en materia de seguridad y convivencia, que retan a las autoridades locales a ser cada vez más creativas en las soluciones que proponen, luego de haber probado todo lo que indican los manuales con mayor o menos éxito en cada intervención” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 7).

La anterior declaración refleja la voluntad de asumir los retos de la gestión de la seguridad y la convivencia como una de las prioridades de la Alcaldía, de las comunidades, del sector privado, de la academia, de las organizaciones no gubernamentales, de los distintos niveles del gobierno y, por supuesto, de los organismos de seguridad y justicia. En un escenario como este, en el cual los grandes avances no pueden explicarse sin reconocer los aportes de los múltiples actores en este Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-, es necesario manifestar que el liderazgo que tiene la Alcaldía de Medellín es resultado de aprendizajes complejos, que toman mucho tiempo y que, como se ha evidenciado, incrementó las competencias para la gestión de la seguridad y convivencia.

En la Alcaldía de Medellín ese aprendizaje se traduce en lo que se denomina **gestión integral de la seguridad y la convivencia** que, como lo señala la Política Pública de Seguridad y Convivencia, está estrechamente ligada al concepto de Desarrollo Humano. Se trata de una gestión integral que asume como propósito la generación de condiciones para el goce efectivo de derechos, de manera tal que la protección del Estado y sus instituciones resulta imprescindible, aunque es insuficiente y debe ser pensada en términos instrumentales, es decir, que en el marco de un Estado social de derecho, como el constitucionalmente consagrado, la seguridad no puede concebirse al margen de la seguridad de los habitantes y de la garantía de sus derechos tanto individuales como colectivos.

Como se puede observar, se va configurando y consolidando una propuesta de ciudad la cual se ajusta a las necesidades más profundas de Medellín, que insiste en la importancia de la toma informada de decisiones y entiende que la seguridad no es un asunto exclusivamente de control y policía, sino de procesos cuyo eje natural para el Estado está en el relacionamiento social, con todas sus complejidades, siendo imperativa la construcción de un modelo basado en la confianza.

### 2.1. La Política Pública de Seguridad y Convivencia y sus instrumentos

La Alcaldía de Medellín asumió la seguridad y la convivencia como un asunto prioritario y, por ello, en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos” consagró la dimensión estratégica: “Para recuperar juntos la seguridad

y la convivencia ciudadana”, con retos, programas y proyectos encaminados a: “Gestionar de manera integral la seguridad y la convivencia, contribuyendo a la generación de condiciones y capacidades para garantizar la





libertad de los ciudadanos”.

De esta manera, el Reto 2.1 “Medellín segura”, en su Programa 2.1.1 “Planeación para la seguridad integral” dispone el Proyecto 2.1.1.2 “Formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC”, bajo el entendido de que este plan es el principal instrumento de planificación a partir del cual se implementa la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, pues allí se condensa la priorización de problemáticas, estrategias y acciones específicas a desarrollarse durante el cuatrienio para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia desde un trabajo mancomunado entre la Administración Municipal, organismos de seguridad, justicia, y ciudadanía en un marco de corresponsabilidad.

La Política Pública de Seguridad y Convivencia, creada mediante el Acuerdo Municipal 021 de 2015, pretende sintetizar el extenso conocimiento que ha acumulado la ciudad a lo largo de tantos años de verse enfrentada a problemáticas de seguridad y convivencia intensas y complejas. En consecuencia, se concibe como un modelo integral de gestión local para la seguridad y la convivencia. Se trata de un “Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, que por medio de lineamientos estratégicos, instrumentos desarrollados a través de programas y proyectos, y escenarios para la toma informada de decisiones y evaluación permite que, con el liderazgo del Gobierno Local, se implementen medidas de forma inmediata, en el corto, mediano y largo plazo, para generar condiciones cada vez más favorables a la realización del Desarrollo Humano Integral (Alcaldía de Medellín, 2015a: 10).





Gráfico 1. Horizonte estratégico del modelo integral de gestión local para la seguridad y la convivencia.



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015a: 11

En definitiva, como se indica en el artículo segundo del Acuerdo 021 de 2015, es “un modelo de gestión para la toma informada de decisiones que, en un contexto de gobernanza en el cual la Alcaldía es uno de los actores, con un conocimiento profundo de las problemáticas, permite priorización y genera condiciones apropiadas para intervenirlas con respuestas pertinentes y una oferta integral y oportuna. Todo lo anterior con el objetivo de aumentar la

capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 22).





A propósito de los cuatro instrumentos de la Política Pública, vale la pena hacer mención especial al Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- y al Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad.<sup>1</sup>

Como lo señala la Política Pública, “el PISC prioriza problemáticas y fenómenos que afectan la seguridad y convivencia en la ciudad como objetos de intervención, propone estrategias puntuales para atenderlos y responsabilidades específicas para cada organismo de seguridad y justicia y Administración Municipal que haga parte del mismo. Es aprobado por el Comité Territorial de Orden Público (CTOP) y se financia principalmente a partir de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) y tiene como principios fundamentales la articulación interinstitucional, la corresponsabilidad de las instituciones y la corresponsabilidad de la ciudadanía frente a las condiciones de seguridad y convivencia de sus territorios y de la ciudad en general” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 83).

En una ciudad como Medellín, en la cual se ha evidenciado que parte de su complejidad está dada por la multiplicidad de hechos victimizantes y las vulneraciones de Derechos Humanos, que son en gran medida resultado de las acciones de

actores armados ilegales, el PISC debe contar con un complemento como el Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad. Este se concibe y se incluye como “el instrumento a partir del cual la Política Pública de Seguridad y Convivencia desarrolla estrategias y genera coordinación interinstitucional para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad y la libertad que pudieran darse a partir de la ocurrencia de hechos victimizantes incluidos en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), tales como el desplazamiento forzado intraurbano, el reclutamiento forzado y uso de niños, niñas y adolescentes, la desaparición forzada, los delitos contra la integridad y la libertad sexual, la tortura o tratos inhumanos o degradantes y el despojo; es decir, aquellos hechos que son consecuencia del conflicto armado y de la violencia organizada.

En un contexto donde la prevención comporta diversas y efectivas formas de implementarse, el Plan de Prevención se constituye como instrumento de coordinación interinstitucional organizando la labor de los múltiples actores responsables de la prevención de violaciones a los derechos antes mencionados, en perspectiva de prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición, según sea el caso” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 85).

## 2.2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia – (Balance y retos para la formulación del presente plan)

Aprobado en acta del Comité Territorial de Orden Público –CTOP- del 30 de octubre de 2012, el primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC- de Medellín, en los términos y marco metodológico que hoy lo configuran, inició su

implementación en enero de 2013. A partir de allí comenzó un proceso permanente de aprendizaje, ajuste y rediseño de los mecanismos de implementación, seguimiento y

<sup>1</sup> Los instrumentos que consagra la Política Pública de Seguridad y Convivencia son cuatro. Además de

estos, se consagran el Plan de Desarrollo y los Instrumentos de Territorialización.







evaluación, pues, en sí misma, la formulación no constituía su materialización.

El documento aprobado por el CTOP contenía los antecedentes de la formulación del PISC, un marco legal y normativo que lo ponía en diálogo con distintos niveles territoriales de gobierno, un diagnóstico, la priorización de problemáticas - asociadas en estrategias con objetivos generales y específicos- y la recolección de la oferta institucional, que claramente manifestaba un acercamiento con grandes retos para las entidades corresponsables de la gestión de la seguridad y la convivencia en la ciudad. Todos estos, asuntos vitales en la formulación de un instrumento de planificación de tal naturaleza (con muy pocos referentes en el país y en América Latina). Sin embargo, en sí mismo el documento no constituía, ni refería de manera explícita el curso de acción de la Administración durante los años subsiguientes, ni contemplaba los dispositivos, escenarios y herramientas necesarias para evaluar su efectividad, para medir el impacto territorial de lo allí recogido como programas y proyectos asociados al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia de la ciudad, ni contenía las fórmulas exactas para desarrollar los principios que lo regían como PISC de Medellín: la articulación y la corresponsabilidad.

En este punto, el principal logro que debe resaltarse de aquel PISC (2012-2015) de Medellín es haber trascendido la redacción de un documento que se quedara en un nivel descriptivo o exploratorio en torno a unas problemáticas puntuales de seguridad y convivencia, para convertirse en un instrumento real de gestión, que abordó con suficiencia todos los momentos del ciclo de la planificación. Aun cuando se tuvo que construir sobre la marcha su Sistema de Seguimiento y Evaluación, se demostró que los asuntos relacionados con la seguridad y convivencia no eran solo susceptibles de medición con base en datos y

estadísticas de variado alcance y trascendencia sino, muy especialmente, que frente a los fenómenos de criminalidad y de bajos niveles de convivencia, la gestión planificada, articulada y coordinada es posible.

En su proceso de implementación fueron significativos los retos desde la perspectiva pedagógica. Un nuevo instrumento de planificación y gestión de la seguridad y la convivencia sentaba unas nuevas reglas del juego en lo referido al relacionamiento de los organismos de seguridad y justicia con la Administración Municipal. La posibilidad de acceso a los recursos del FONSET por parte de estos últimos en adelante responderían a unas prioridades claras establecidas por la ciudad, pero principalmente por la Alcaldía de Medellín, como ente direccionador de la política de seguridad de la ciudad. La adaptación a este nuevo escenario generó dificultades en su momento pero, paulatinamente, los organismos de seguridad y justicia no solo comprendieron las nuevas condiciones, sino que encontraron las bondades del ejercicio propuesto por la Alcaldía de Medellín.

Constituirá siempre un reto para el equipo coordinador del Plan lograr su apropiación, conocimiento profundo y aprecio por parte de las instituciones corresponsables; con mayor razón si se considera que las instituciones están constituidas por personas y estas no son inamovibles, por lo que procesos comunicativos, pedagógicos y de sensibilización en torno al PISC deberán mantenerse siempre al orden del día. Lograr altos niveles de articulación interinstitucional es un asunto crucial que se juega en gran medida por el reconocimiento y legitimidad del espacio que convoca a la acción conjunta y a la coordinación (en este caso el PISC) y el conocimiento del quehacer detallado de todas las instituciones participantes.





En el proceso de implementación del PISC anterior se establecieron espacios para la articulación que propendieron por un intercambio abierto y transparente de la información referente al comportamiento de las problemáticas. Aunque frente a algunos de los asuntos de operatividad las reservas se mantuvieron con justificación –en la mayoría de los casos-, en otros lograron identificarse altos niveles de desconfianza entre las agencias, que pudieron derivar en la ocurrencia de duplicidades, reprocesos y otros asuntos que redundan en unos resultados de menor contundencia frente a la lucha contra la criminalidad. Sin embargo, es fundamental apuntar el logro que constituyó el inicio de una cultura de la rendición de cuentas entre los organismos de seguridad y justicia con (y desde) la Administración Municipal, con el propósito de convocar -como reto para este nuevo PISC- a la ciudadanía para que, en el marco de la participación democrática y la corresponsabilidad, ejerza control social sobre las acciones de la Administración y los organismos de seguridad y justicia en torno al mejoramiento de las condiciones de convivencia y seguridad en los territorios.

La Alcaldía de Medellín, a través de la Secretaría de Seguridad, creó un esquema de trabajo para la implementación del primer PISC que perseguía poner en diálogo los niveles decisorios y directivos con las realidades territoriales de cada comuna y corregimiento de la ciudad. Para lograr este propósito se incorporaron instrumentos de territorialización al diseño de la implementación, seguimiento y evaluación del PISC, soportados sobre la gestión de un equipo territorial robusto y bien calificado. Como resultado de este proceso se construyeron Planes Especiales de Intervención, Planes Locales de Seguridad y Convivencia y otras iniciativas que buscaron atender, de manera clara y articulada con el PISC, problemáticas puntuales y particularidades de los territorios. La información construida desde la gestión territorial, comprendida como herramientas de territorialización, siempre alimentó las discusiones y toma de decisiones en torno al PISC en sus principales escenarios de seguimiento y evaluación (Comité Territorial de Orden Público –CTOP- y Mesas de Seguimiento y Evaluación).





Gráfico 2. Escenarios para la implementación, la articulación, el seguimiento y la evaluación del PISC



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015b: 41

A pesar de los esfuerzos, escenarios, herramientas y dispositivos puestos en marcha para lograr impactar los territorios de acuerdo con sus características y necesidades, este proceso no fue completamente exitoso. Las dificultades en el ejercicio de territorialización evitaron que se llegara de manera conjunta a áreas prioritarias de intervención, con dispositivos interinstitucionales e intervenciones sostenidas en el tiempo, coherentes y planificadas. Lo que se encontró en su momento fue que cada institución prioriza sus territorios a intervenir, así, ni los cruces de información, ni los mapas de priorización lograron orientar previamente las acciones en búsqueda del impacto territorial deseado. También se

evidenció en ese momento que los procesos de planificación de muchas entidades no eran susceptibles de someterse a un ejercicio de territorialización por diseñarse para periodos muy cortos. Por tanto, el primer PISC de la ciudad de Medellín logró microterritorializar en detalle las problemáticas priorizadas (combinando enfoques cuantitativos y cualitativos de análisis para su definición y caracterización), pero no pudo llevar a estas áreas prioritarias y críticas de intervención la oferta interinstitucional de manera tan articulada como se planteó. Se constituye en un reto para el actual PISC lograr una correcta territorialización de las acciones por parte de las instituciones corresponsables.





Otro asunto que tendrá que fortalecer el presente PISC es el mecanismo de acceso a recursos de FONSET. Si bien, como ya se señaló, se considera un gran logro haber puesto estos recursos al servicio del ejercicio de planificación y priorización del PISC, en la práctica se presentaron proyectos cuyo impacto sobre las problemáticas priorizadas no es claro o por lo menos no es directo y, en este sentido, la inversión se destina en gran medida a fortalecer los organismos de seguridad y justicia y no necesariamente a desarrollar las estrategias contenidas en el PISC propiamente. Es claro entonces que se materializa un objetivo para la actual administración municipal, que consiste en brindar todas las herramientas administrativas y los canales institucionales para que mancomunadamente con los organismos de seguridad y justicia los proyectos presentados estén orientados al sentido estratégico propuesto por el PISC.

Otro asunto importante consiste en la correcta identificación de necesidades sujetas a financiación con recursos del FONSET por parte de los organismos corresponsables. Debe haber coherencia entre los programas y proyectos que se consignan en el Plan de Acción Anual y la solicitud de recursos, pues a lo largo de la implementación del PISC pudo comprobarse que los delegados a las Mesas de Seguimiento del PISC manifestaban múltiples requerimientos que no fueron cubiertos con los recursos del FONSET. Las directivas de las instituciones que representaban (quienes finalmente son quienes deciden sobre la destinación del recurso) desconocían en muchos casos las necesidades de los equipos de trabajo, constantemente estaban rindiendo cuentas a la ciudad en el marco de la implementación del PISC y priorizaban los recursos para otros tipo de proyectos. De este modo, deben buscarse mecanismos para conciliar las prioridades que conocen las directivas de las instituciones y las que -con la información de los equipos de

entidades corresponsables encargados de la implementación- identifica la Secretaría de Seguridad y Convivencia en sus escenarios de articulación.

Por otra parte, como iniciativa clara para lograr concretar la articulación y la corresponsabilidad, se dibuja un camino fructífero en la presentación de proyectos conjuntos (entre instituciones: dependencias y organismos) para acceder a recursos de FONSET, proyectos que se desarrollen por etapas de acuerdo a las competencias de cada cual y que permitan constituir cadenas de valor que generen conocimientos y nuevas prácticas en la gestión de la seguridad y la convivencia. En esta misma línea, que busca materializar los principios rectores del PISC, se propone la elaboración de indicadores conjuntos entre entidades para garantizar que atendiendo a metas compartidas, el impacto territorial sea más significativo.

Finalmente, como uno de los retos que el actual PISC busca atender, se identifica la importancia de materializar el lineamiento de la Política Pública de Seguridad y Convivencia denominado "Empoderamiento, rendición de cuentas y control social", apuntando a su vez a la construcción de escenarios de diálogo, participación y corresponsabilidad de la ciudadanía frente al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en sus territorios. Más allá de incentivar la denuncia, de propiciar la legitimidad de las instituciones del Estado y, en particular, los organismos de seguridad y justicia corresponsables, debe buscarse un real acercamiento entre las instituciones y las comunidades y que estas se movilicen para transformar realidades cotidianas y de nivel microsocioal incidiendo en su seguridad y convivencia pacífica. Una estrategia de comunicaciones robusta, de comunicación pública, es fundamental en el alcance de este propósito.





### 3. MARCO DE CORRESPONSABILIDAD Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia que propone la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín permite reaccionar de forma inmediata e implementar medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a generar condiciones que favorezcan el Desarrollo Humano Integral, “por medio de lineamientos estratégicos, instrumentos que los desarrollan a través de programas y proyectos, y escenarios para la toma informada de decisiones y evaluación” con el liderazgo del Gobierno Local. (Alcaldía de Medellín 2015a: 10).

Los cuatro instrumentos que contempla la Política Pública son: el Plan de Desarrollo Municipal (orientado a garantizar la continuidad de la Política Pública a mediano y largo plazo), el Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC- (encaminado a la priorización de problemáticas y articulación de las dependencias de la Administración Municipal y los organismos de seguridad y justicia), el Plan de Prevención (como instrumento de coordinación interinstitucional para la prevención temprana, urgente y garantías de no repetición) y los Instrumentos de Territorialización (para la atención de problemáticas poblacionales y territorialmente focalizadas).

El PISC, como el principal instrumento de planificación que concreta la Política Pública en el nivel local, se materializa en el Plan de Acción, a través de la priorización de problemáticas, estrategias, programas, proyectos y acciones cuatrienales. El PISC tiene como finalidad dar soluciones a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen, inseguridad y convivencia que afectan a la ciudadanía (Alcaldía de Medellín

2015b: 10), bajo los principios de corresponsabilidad y articulación de las diversas dependencias de la Administración Municipal y de los organismos de seguridad y justicia de Medellín, liderados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia. En este sentido, y a propósito de la coherencia con otros niveles del Gobierno, el PISC responde a la intención de coordinar, ordenar y racionalizar el accionar del Estado sobre problemáticas que afecten la seguridad y convivencia desde el nivel nacional, pasando por el ámbito departamental, regional y municipal.

Como indica el Ministerio del Interior, “los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), creados a partir de la Ley 62 de 1993, son el principal instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana y constituyen, en el contexto actual, un instrumento a través del cual se puede implementar la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSSC) en los municipios y departamentos de Colombia” (Ministerio del Interior, 2013: 9). En ese sentido, el modelo de gestión para la toma informada de decisiones comprende que en un contexto de gobernanza en el cual la Administración Municipal es uno más entre los muchos actores que están involucrados en dar respuestas a problemáticas altamente complejas, como lo son la seguridad y la convivencia, y en una ciudad con el trasegar histórico como el de Medellín, la corresponsabilidad y articulación de las instituciones con presencia en la ciudad son fundamentales para concurrir en un plan de acción que brinde soluciones a las problemáticas priorizadas. Así, se generan lineamientos desde el nivel nacional, departamental y regional, que





es necesario tener en cuenta a la hora de formular e implementar el PISC de Medellín.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” contempla la formulación e implementación de los PISC a nivel departamental y municipal, como una herramienta de coordinación interagencial para el seguimiento y coordinación de los diversos niveles de gobierno en pro del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes operado por la Policía Nacional y la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La formulación e implementación de los PISC en el ámbito local es contemplado desde el nivel central como un instrumento orientado a hacer más eficientes los procesos de la Policía Nacional en general, y del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en particular.

En el contexto departamental, el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Antioquia piensa en grande”, aprobado mediante la Ordenanza 011 de 2016, el PISC se menciona como política gubernamental en el apartado correspondiente a la justicia y la seguridad. Se define como el instrumento a través del cual se mejorarán los procesos de decisión y respuesta frente a los hechos que afecten la seguridad y la convivencia en el departamento.

Por su parte, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), como autoridad administrativa del nivel regional, adquirió mediante el Acuerdo 02 de 2016 la responsabilidad institucional (además de las ya existentes en materia ambiental y de movilidad) de contribuir con la construcción de una visión prospectiva urbano-regional en temas de seguridad, convivencia ciudadana y paz a nivel metropolitano. En ese sentido, el AMVA asume compromisos en materia de seguridad, convivencia y paz, entre

otros, por medio de la formulación e implementación de un PISC Metropolitano, en articulación con los diez PISC municipales, orientado a la identificación de problemáticas comunes y a la generación de estrategias articuladas.

El alcance metropolitano y departamental de las respectivas jurisdicciones de los organismos de seguridad y justicia, junto a consideraciones acerca de la actuación circunscrita a las fronteras político-administrativas de los municipios del Valle de Aburrá, conlleva a que problemáticas comunes se enfrenten de manera fragmentada. La formulación e implementación de los PISC, y su mención explícita en los Planes de Desarrollo en el nivel nacional, territorial y regional, evidencian la prevalencia de este instrumento como escenario de planificación de seguridad y convivencia, no solo para orientar la inversión de los recursos del FONSET, sino también para generar espacios de articulación que permitan incrementar los niveles de corresponsabilidad en el tratamiento de las problemáticas priorizadas, con el fin de hacer más eficiente el accionar del Estado.

Para el caso de Medellín, la Secretaría de Seguridad y Convivencia tiene dentro de las funciones establecidas por el Acuerdo Municipal 01 de 2016, reglamentado mediante el Decreto Municipal 532 de 2016, el apoyo y articulación de los organismos de seguridad y justicia (artículo 6); la articulación de las dependencias de la Administración Municipal que contribuyan a mejorar la seguridad (artículo 8); ejercer la secretaría del Comité Territorial de Orden Público –CTOP- (artículo 12) y hacer





seguimiento y evaluación del mismo (artículo 13), entre otros<sup>2</sup>.

Por ello, desde la experiencia de la Alcaldía de Medellín en la formulación e implementación del PISC, en el actual Plan se ha ratificado la importancia de ampliar el espectro de intervención más allá de la oferta institucional de los organismos de seguridad y justicia, y acompañarla de la oferta de la Administración Municipal. Si bien en principio esta no tiene como objeto específico atender la problemática de seguridad y convivencia, contribuye a mejorar la comprensión y el tratamiento de las mismas, proveyendo además herramientas para una intervención cada vez más integral, desde un enfoque de Desarrollo Humano.

Tal como lo señala Roth (2009: 73), la elección de soluciones por parte del aparato político administrativo, o del Estado en su sentido más amplio, está atravesada por la intervención de un número amplio de actores con intereses y recursos de diversa índole, que llevan a que las soluciones planteadas puedan eventualmente ser disímiles entre sí. Según este razonamiento, el proceso de elección de soluciones se da en dos vías: la primera se refiere al proceso de formulación en donde se establece el enfoque del análisis del problema y la selección de alternativas; mientras que la segunda alude a la legitimación mediante la toma de decisión por parte de quien está facultado para hacerlo, lo cual dota a la decisión de fuerza normativa.

El PISC, como instrumento de priorización de problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, y entendiendo que en la búsqueda de soluciones de la mismas intervienen numerosos actores, busca dar orden y coherencia entre los programas y proyectos

desarrollados por cada uno de los organismos de seguridad y justicia, y por las dependencias de la Administración Municipal, en pos de generar escenarios de articulación y corresponsabilidad que permitan una mayor eficiencia en el accionar del Estado, mitigando las disimilitudes que eventualmente se puedan generar en la respuesta de este. A partir del proceso de formulación del PISC se conciben estrategias conjuntas en la elaboración de alternativas a través de un plan de acción, aprobado y acogido por el Comité Territorial de Orden Público –CTOP- para el cuatrienio en curso, lo cual le da un carácter vinculante, que a su vez es el escenario en donde se asignan los recursos del FONSET.

El PISC se debe entender, entonces, como el instrumento de planeación que busca reducir las contradicciones y redundancias que se generan en la oferta de las instituciones de seguridad y justicia y de las dependencias de la Administración Municipal para atender las problemáticas priorizadas en seguridad y convivencia.

La formulación del PISC 2016-2019 parte de los aprendizajes adquiridos en términos de articulación y corresponsabilidad durante la ejecución del PISC anterior, que se concentran en el análisis del accionar del CTOP, las Mesas de Seguimiento y Evaluación del PISC, y los Comités Locales de Gobierno consignados en el documento “De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: de ida y vuelta en la planificación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- sus instrumentos y herramientas de territorialización” (Alcaldía de Medellín, 2015b: 70). Se reconoce en los tres escenarios la

<sup>2</sup> El PISC 2016-2019 fue aprobado el 5 de julio de 2016 por medio de acta en el marco del CTOP, respectivo.





necesidad de que se ejerza un mayor liderazgo y compromiso por parte de los niveles directivos y técnicos de los organismos de seguridad y justicia, así como de las dependencias de la Administración Municipal, orientados a dinamizar la toma de decisiones que permitan definir acciones y responsabilidades para la articulación, estimulando una mayor corresponsabilidad de las instituciones y procurando intensificar la coherencia entre las problemáticas priorizadas y la asignación de recursos del FONSET.

Si bien la articulación está dada entre otras por la coordinación y el reconocimiento de las acciones que desarrollan programas y proyectos de los diferentes organismos de seguridad y justicia, y las dependencias de la Administración Municipal, un instrumento de la naturaleza del PISC, que reconoce y prioriza una serie de problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, requiere del compromiso por parte de estas para asumir responsabilidades compartidas. Más allá de confluir en acciones e identificación de problemáticas de manera articulada, la corresponsabilidad implica que instituciones y dependencias formulen conjuntamente proyectos que permitan la rendición de cuentas, a través de indicadores que muestren de manera específica el desempeño del PISC. En ese sentido, una de las grandes apuestas de este Plan será la creación de los indicadores ya mencionados para medir el

desempeño de manera interinstitucional, y a su vez señalen acciones conjuntas en territorio. Para ello es fundamental fortalecer los mecanismos de intercambio de información, que deben estar mediados por la confianza, en el marco de la corresponsabilidad frente a problemáticas comunes para lograr intervenciones territorializadas.

Por tanto, es importante hacer énfasis en que la corresponsabilidad y la articulación, necesarias para la formulación e implementación del PISC, pasan fundamentalmente por una comprensión integral del PISC, desde los niveles directivos y técnicos, y de la participación de estos durante el tiempo de vigencia del plan, de modo que puedan aportar al direccionamiento e implementación mediante la Mesa de Seguimiento y Evaluación. Para lograr la concordancia entre la toma de decisiones y la implementación de los proyectos inscritos en el PISC por cada una de las problemáticas identificadas, desde los organismos de seguridad y justicia y la misma Administración Municipal, es primordial que se entienda el CTOP como el espacio privilegiado para el direccionamiento del PISC bajo un enfoque de corresponsabilidad, y que se asuma de esa manera hasta el nivel operativo, resaltando la importancia del mismo como escenario para la toma informada de decisiones, tal y como lo señala la Política Pública de Seguridad y Convivencia.







## 4. MARCO NORMATIVO

**Tabla 1. Marco normativo**

	MARCO JURIDICO	CONCEPTO	ARTÍCULOS
I	Constitución Política	Orden público: estabilidad institucional, seguridad del Estado y convivencia ciudadana.	213
		Jerarquía para el manejo del orden público.	296 Cfr. Art. 6-9, Ley 4 de 1991
		Alcalde: primera autoridad de policía, subordinado a las órdenes del Gobernador y el Presidente en materia de orden público.	315 Cfr. Art. 6-12, Ley 4 de 1991
II	Ley 4ª de 1991	Informes generales de orden público (al Gobernador).	1
		Informes especiales de orden público.	2
		Revocación de decisiones de comandante de estación.	12
		Faltas disciplinarias de los Alcaldes en materia de orden público.	14
III	Ley 62 de 1993	Alcalde: primera autoridad de Policía. Diseñar y desarrollar Plan Integral de Seguridad con la Policía.	12. Cfr. Art. 9-12, Ley 4
		Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.	14, 15
		Atribuciones y obligaciones del Alcalde con el Comandante de Policía: - Proponer medidas y reglamentos de Policía al Concejo Municipal. Impartir órdenes a la Policía Nacional. - Disponer servicio de vigilancia urbana y rural. - Solicitar informes al Comandante de la Policía. - Emitir concepto sobre el desempeño del Comandante. - Convocar y presidir el Consejo de Seguridad y desarrollar los Planes (Seguridad Ciudadana y Orden Público) que apruebe el Consejo. - Solicitar el cambio motivado del Comandante titular. - Pedir que se investigue disciplinariamente (policías en la jurisdicción). - Analizar necesidades de la Policía y gestionar la destinación de partidas ante el Concejo.	16
		Deberes y obligaciones del Comandante con autoridad político-administrativa: - Presentar a consideración del Gobernador o del Alcalde el Plan de Seguridad de la Policía y los resultados de las operaciones. - Asistir al Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y ejecutar los planes que en materia de Policía disponga el respectivo Consejo (asistencia es indelegable).	17
		Funciones de la Policía.	19
		Comisiones Municipales de participación ciudadana.	29



		Apoyo de las autoridades municipales a la Policía Nacional (equipos, dotaciones, apoyo logístico, etc.).	31
IV	Ley 1098 de 2006	Código de Infancia y Adolescencia.	
V	Ley 1421 de 2010	- FONSET: En todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “fondo cuenta”. - Los recursos se distribuirán de conformidad con el PISC. - Alcalde o Secretario del despacho administra actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. - Actividades de seguridad y orden público serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado. - Actividades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por el Alcalde.	6 (modifica art. 119 de la Ley 418 de 1997) (Cfr. Art. 10 Decreto 399 de 2011)
		Creación del FONSECON: - Administrado por Ministerio del Interior.	7 (Cfr. Decreto 399 de 2011, art. 1-8)
		Aportes voluntarios a FONSET: - Municipio puede aportar recursos propios y recibir donaciones de particulares. - Se pueden imponer tasas o sobretasas especiales para la financiación.	8 (Cfr. Decreto 399 de 2011, art. 10 y ss)
VI	Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia	Código Nacional de Policía.	
		Sobre contravenciones especiales, competencia y procedimiento.	
VII	Decreto 2615 de 1991	Consejo Departamental de Seguridad.	1
		Consejo Regional de Seguridad.	2
		Consejo Metropolitano de Seguridad: a. El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá. b. Los Alcaldes Municipales del Área Metropolitana. c. El Comandante de la guarnición militar. d. El Comandante del Departamento de Policía Metropolitana. e. El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. f. El Procurador Departamental. g. El Director Seccional de Orden Público. h. El Secretario de Gobierno del Departamento, quien estará a cargo de la Secretaría del Consejo.	4



	Consejos Municipales de Seguridad, integrados por:		
	<p>a. El Alcalde, quien lo presidirá.</p> <p>b. El Comandante de la guarnición militar.</p> <p>c. El Comandante del Distrito o Estación de Policía.</p> <p>d. El Subdirector Seccional o Jefe del Puesto Operativo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.</p> <p>e. El Procurador Provincial o en su defecto el Personero Municipal.</p> <p>f. El Director Seccional de Orden Público o su delegado.</p> <p>g. El delegado del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR.</p> <p>h. El Secretario de Gobierno Municipal o el Secretario de la Alcaldía, quien ejercerá la Secretaría del Consejo.</p>	5 Cfr. Decreto 0495 de 2012. Art. 3,#11	
	<p>Funciones Consejos de Seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad.</li> <li>- Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos.</li> <li>- Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.</li> <li>- Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.</li> <li>- Suministrar a las autoridades la información necesaria.</li> </ul>	10	
VIII	Decreto 399 de 2011	FONSECON.	1 a 8
		FONSET: Naturaleza jurídica y administración.	10
		FONSET: Asignación de recursos. Parágrafo: gastos operativos, logísticos y de administración. En ningún caso estos gastos podrán superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones definido por el Alcalde.	15
		Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana: Alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público.	16
		Comité Territorial de Orden Público: Encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET.	17
		Funciones de los Comités Territoriales de Orden Público:	18



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar la implementación de los Planes Integrales de Seguridad.</li> <li>- Aprobar los Planes Integrales y programas de Seguridad y Convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.</li> <li>- Recomendar al Gobernador o Alcalde los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y la priorización de las inversiones.</li> </ul>	
<b>IX</b>	Decreto Nacional 1066 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo del Interior.	*Libro 1, parte 1, título 2 * Artículo 2.4.1.2.32 *Parte 7, título 1, Capítulo 1
<b>X</b>	Ordenanza 18 de 2002	Código de Convivencia Ciudadana para el departamento de Antioquia.	
<b>XI</b>	Decreto 1324 de 2006	Por medio del cual se expide el Manual de Convivencia de la ciudad de Medellín.	
<b>XII</b>	Acuerdo 63 de 2012	Por medio del cual se crea y se reglamenta el FONSET del municipio de Medellín.	1 a 10
<b>XIII</b>	Acuerdo 03 de 2016	Plan de Desarrollo Municipal - Medellín Cuenta con Vos.	
<b>XIV</b>	Decreto 681 de 2013	Por medio del cual se delegan competencias para la administración y ordenación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Medellín FONSET (Secretario de Seguridad).	1 a 3
<b>XV</b>	Decreto 1028 de 2014	Por medio del cual se conforman y se reglamentan los Comités Locales de Gobierno en las comunas y corregimientos del municipio de Medellín.	Artículo 2 al Artículo 10
<b>XVI</b>	Decreto 199 de 1995	Por medio del cual se crean los Consejos de Convivencia Ciudadana en los barrios de la ciudad y se reglamenta su funcionamiento.	Artículo 2 al Artículo 12
<b>XVII</b>	Decreto 890 de 2014	Mediante el cual se establece el procedimiento para el ingreso al programa Convive la Noche.	Artículo 1 al Artículo 11

## 5. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN 2016-2019

Para la formulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, la Alcaldía de Medellín contempló el desarrollo de una metodología que le permitiera, en un proceso de cuatro etapas, consolidar insumos, articular participantes y dejar

plasmado en un documento técnico y riguroso el plan para los siguientes cuatro años. El proceso se dividió en las siguientes etapas, contando siempre con el acompañamiento del equipo directivo de la Secretaría de Seguridad y





Convivencia y el equipo técnico designado para la coordinación de la formulación.

1. Fase de preparación
2. Fase de diagnóstico
3. Proceso de consulta y participación
4. Construcción de Plan de Acción

### Fase de preparación

Teniendo como antecedente la formulación del PISC de la ciudad de Medellín 2012-2015, sus aprendizajes y dificultades, el proceso de formulación retomó acciones concretas que debían desarrollarse para lograr un plan articulado y coherente, facilitando estructurar metodológicamente las etapas necesarias para su desarrollo. Por ello, el primer paso fue la conformación de un equipo coordinador que tendría como función liderar el proceso de formulación, recopilar los insumos suficientes y necesarios, convocar los participantes al grupo formulador y hacer seguimiento permanente a las actividades, con el propósito de cumplir las metas establecidas desde la Administración Municipal.

Este equipo se conformó con profesionales de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, que con conocimientos en planeación y una experiencia previa en formulación e implementación del Plan, consiguieron ajustar el plan a la visión de la actual administración, permitiendo sumar conocimientos y experiencias, aportando así a evidenciar la necesidad de formular este documento.

Desde el equipo de coordinación se planeó y ajustó un cronograma de actividades, detallando las acciones necesarias, los insumos pertinentes, los requerimientos puntuales y los responsables de cada paso. De igual manera se realizó un ejercicio de verificación de las dependencias de la Administración Municipal y de los organismos de seguridad y justicia que

tendrían su rol en el equipo formulador. De esta manera se desarrolló la convocatoria respectiva a cada una de ellas, solicitando la delegación de uno o más profesionales con conocimientos básicos en procesos de planeación, que pudieran evidenciar en las diferentes sesiones las necesidades, requerimientos y el accionar de su institución en torno a las problemáticas a intervenir a través del PISC.

Adicionalmente y para facilitar el trabajo que continuaría, se adelantó un primer ejercicio de evaluación de problemáticas, teniendo como insumo las ya priorizadas en el plan, los ejercicios finales de las mesas de seguimiento y evaluación del PISC que se realizaron finalizando el año 2015, cuando se preguntó a los participantes por las problemáticas a trabajar en el siguiente cuatrienio, se hicieron ejercicios de participación y quedó listo el documento de anteproyecto del Plan de Desarrollo 2016-2019 Medellín Cuenta con Vos, para lograr coherencia y articulación entre ellos.

Dentro de este ejercicio, se determinaron unas problemáticas que englobaran la complejidad de Medellín y, dentro de ellas, categorías más puntuales y explícitas que se manifiestan en los contextos y territorios concretos de la ciudad, es decir, manifestaciones y expresiones diferenciadas de aquellas problemáticas y fenómenos. Frente a estas últimas se escogieron algunas de mayor prioridad para su diagnóstico y posterior inclusión en el PISC, por el grado de incidencia y afectación que tienen para la seguridad y la convivencia en Medellín. Con este primer insumo se avanzó en la siguiente etapa.

### Fase diagnóstico

Teniendo las problemáticas ya identificadas y reconociendo la importancia de su intervención para la garantía del goce efectivo de derechos de los ciudadanos, en un trabajo acompañado y





fortalecido desde el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC-, se conformaron equipos integrados por los analistas temáticos de la Subsecretaría de Planeación y los profesionales temáticos del área cualitativa del SISC para el desarrollo de los diagnósticos, logrando evidenciar, con sustento técnico, la necesidad de su incorporación en el PISC como problemática priorizada a ser incluida.

El desarrollo de los diagnósticos contempló los siguientes asuntos para su desarrollo, valiéndose de información académica que describe las problemáticas en su contexto más general, en cifras y datos que suministra el SISC a través de diversas fuentes de información que posee, y con un rastreo institucional frente a la atención de dichas problemáticas:

1. Comportamiento temporal: Incluyó las líneas de tiempo histórico, con el acuerdo de tener como línea de base los años 2012 a 2015.
2. Comportamiento espacial: por comunas, identificando recurrencias y concentraciones.
3. Caracterización del hecho: identificó modalidades, tipos, armas utilizadas, horarios, frecuencias, etc.
4. Caracterización de víctimas y victimarios: identificó edades, sexo, características sociodemográficas, etc.
5. Oferta institucional: reconocimiento de las instituciones responsables para su atención.

#### **Proceso de consulta y participación: priorización de problemáticas y formulación de estrategias**

Integrado el equipo formulador, se planearon y ejecutaron actividades en torno a dos etapas:

#### **1. Introducción y encuadre a la formulación del PISC**

Teniendo presente que la delegación de profesionales y técnicos por parte de las dependencias y organismos no necesariamente respondería a las mismas personas que participaron durante el PISC anterior, en el primer semestre del 2016 se realizaron dos jornadas de introducción y encuadre al PISC, una de ellas con los delegados de las dependencias de la Administración Municipal y otra con los organismos de seguridad y justicia.

En ellas, se presentó a los asistentes el marco institucional para la gestión de la seguridad y la convivencia y se recalcó la necesidad de la coordinación, la articulación y la corresponsabilidad no solo para la formulación del PISC, sino fundamentalmente para su implementación. Adicionalmente se explicó qué es un PISC, para qué sirve y cómo se formula, sus antecedentes y las lecciones aprendidas de cara a los retos para este nuevo proceso.

#### **2. Presentación de problemáticas propuestas, discusión y priorización**

Para la siguiente jornada de encuentro, con la misma dinámica de dos sesiones (una con dependencias y otra con organismos), se realizó la presentación de las problemáticas a trabajar en el PISC, profundizando en los diagnósticos generados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Al final de los encuentros y luego de explicados los diagnósticos y el primer ejercicio o acercamiento a las problemáticas a ser incluidas en el PISC, se preguntó al equipo formulador por problemáticas que quedaron faltando o



no fueron contempladas, de manera que pudieran ser discutidas e incorporadas para el trabajo. Así mismo se invitó a la reflexión, desde la misionalidad de cada una de las dependencias y organismos representados, sobre cuáles de esas problemáticas atiende cada uno, identificando el reto en su gestión.

Concluida esta etapa y con la claridad de las problemáticas priorizadas para trabajar en el marco del PISC 2016-2019, el equipo formulador debió consignar y construir su plan de acción (por cada dependencia u organismo), acorde a las acciones a desarrollar en la gestión de las problemáticas seleccionadas. A continuación se describe este proceso.

### Construcción de Plan de Acción

Con el propósito de garantizar un abordaje integral de las problemáticas priorizadas del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, se

estableció un modelo de articulación que, a partir de la clasificación de las acciones propuestas por cada institución en diversas dimensiones, ordena la oferta y permite visibilizar los distintos enfoques de abordaje de los corresponsables frente a la gestión de las problemáticas priorizadas. El modelo se divide en dos grandes momentos: el primero, de protección y prevención (previo a la comisión de un delito, vulneración de derechos, materialización de un hecho victimizante o un comportamiento contrario a la convivencia). Un segundo momento, de atención y protección, que contiene las acciones, que como su nombre lo indica, deben activarse o desplegarse en clave de ruta de atención o intervención propiamente frente a un hecho ya sucedido, la comisión de una conducta punible o un comportamiento contrario a la convivencia. En ambos momentos el modelo ubica las acciones de los organismos de seguridad y justicia de acuerdo a siete dimensiones y tres componentes transversales donde se inscriben las acciones. (Ver a continuación gráfico 1: Modelo de Articulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia).





Gráfico 3. Modelo de Articulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC- 2016 - 2019



Fuente: Elaboración propia.

En el primer momento de protección y prevención se inscriben las acciones que tienen como propósito preparar con anticipación las cosas necesarias para un fin, tomar medidas para evitar un daño, peligro o amenaza y prepararse para evitar un riesgo. En él, se inscriben tres dimensiones, la primera de ellas, “prevención temprana”, está constituida por el diseño e implementación de políticas y medidas de carácter permanente y de largo plazo, que inciden en el mejoramiento de las condiciones de las personas o comunidades, influyendo en los factores generadores de vulneración de derechos.

La segunda dimensión, “promoción de la convivencia y prevención de la violencia”, desarrolla acciones de mediano y corto plazo para la reducción de factores generadores de vulneraciones de derechos y riesgos sociales

que afectan la seguridad ciudadana y la convivencia, incluyendo acciones desde la prevención situacional (como por ejemplo el mejoramiento de las condiciones espaciales de un entorno) que aportan en la gestión de las problemáticas, la intervención en relación con personas o grupos que han incurrido en el ejercicio de conductas violentas o agresivas o que, por sus condiciones particulares, están en alto riesgo de incurrir en ellas, solo por mencionar algunos.

El tercer componente, “prevención urgente”, se activa frente a la inminencia o materialización de la amenaza de vulneración de derechos, ante lo cual se deben movilizar estrategias urgentes y acciones de protección, bien para prevenir la ocurrencia de un daño o mitigar sus efectos en caso de no haberse prevenido.







El segundo momento del modelo, atención y protección, responde a acciones que se generan a partir de la ocurrencia de conductas punibles, contravenciones, comportamientos contrarios a la convivencia, entre otros, que afecten derechos de los habitantes y, en consecuencia, alteran la seguridad y la convivencia. Cuatro dimensiones se sitúan en este: la primera de ellas “reacción y activación de la intervención”, ocurre con el despliegue de acciones que, dentro del marco de la legalidad, se dan frente a un problema o una situación que afecta los derechos de los habitantes como resultado de una manifestación de violencia, afectando la convivencia ciudadana, la seguridad o el orden público.

La segunda dimensión, “investigación”, enmarca todas aquellas acciones que buscan aclarar e indagar por el problema o situación que se presenta, conteniendo las acciones propias de investigación judicial, pero a su vez las acciones de investigación en el marco de Sistema de Justicia Cercana. La tercera dimensión, “justicia”, asocia las acciones que hacen parte de la labor de administración de justicia, considerando nuevamente en este espectro tanto la jurisdicción penal como las acciones propias en el marco del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano; y la cuarta dimensión, “restablecimiento de derechos”, recoge las acciones y medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por las conductas que generan vulneraciones de derechos y aquellas conducentes a generar condiciones para que las víctimas o afectados estén en un estado en el cual puedan gozar nuevamente y de manera efectiva los derechos de los que fueron privados.

Finalmente, el modelo propone tres componentes transversales que nutren el ejercicio del PISC para su desarrollo. El primero de ellos,

“Información y gestión del conocimiento”, desarrolla las acciones que posibilitan datos confiables, técnica y científicamente fundamentados, para la toma informada de decisiones; el componente de “Tecnología”, concibe las acciones en términos de adquirir, implementar, instalar dispositivos o sistemas cuyo objeto central sea el tecnológico, preferiblemente en el marco de un plan maestro de tecnología. Por último, en el componente de “Comunicaciones” convergen aquellas acciones que están fundamentalmente dirigidas a la difusión del objeto, logros, dificultades, innovación, retos, entre otros, del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, procurando el empoderamiento y generando condiciones para una implementación informada por el principio de corresponsabilidad.

Con este modelo se facilitó la organización de las diferentes acciones formuladas por los organismos de seguridad y justicia y dependencias corresponsables del PISC para impactar las problemáticas priorizadas (Ver tabla 1: Problemáticas priorizadas del PISC 2016-2019), asociándolas por dimensión. Este ejercicio permite, desde una mirada reflexiva, evidenciar las debilidades o carencias en la gestión integral de la seguridad y posibilitar la identificación de acciones que deben vincularse, reformularse o tratar de incorporarse al Plan de Acción para coadyuvar y fortalecer la gestión. Adicionalmente, con las acciones consolidadas e inscritas en el modelo, se formularon los indicadores<sup>3</sup> de gestión y producto para cada una de ellas, con el propósito de hacer seguimiento y evaluación al proceso de implementación del PISC que inicia con la firma del acta aprobatoria por parte del Comité Territorial de Orden Público –CTOP-.

ajustes y consolidación por parte del equipo Coordinador del PISC de la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

<sup>3</sup> Los indicadores que se presentan en el presente Plan de Acción a aprobarse por el Comité Territorial de Orden Público se encuentran en proceso de





**Tabla 2: Problemáticas priorizadas del PISC 2016-2019**

Problemáticas priorizadas	Categorías que incorpora
Rentas Criminales	Extorsión
	Diversificación de rentas ilegales
	Tráfico de estupefacientes
	Abandono y despojo de predios
	Trata de personas
	Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes
	Lavado de activos
	Hurtos
Homicidios	Homicidios
	Feminicidios
Violaciones a los derechos humanos	Desplazamiento Forzado
	Abandono y Despojo de Predios
	Reclutamiento, Vinculación y Utilización de NNA
	Desaparición Forzada
	ESCNNA
	Trata de personas
Problemáticas asociadas a la convivencia (gestión violenta de conflictividades)	No cumplimiento del acuerdos y normas sociales en el nivel micro y cotidiano
	Bajos niveles de confianza institucional e interpersonal, resolución violenta de controversias (vía no institucionales)
	Autorregulación, mutua regulación y tolerancia, (consumo de SPA en el espacio público)
	Violencia escolar
Ocupación indebida del espacio público	Uso indebido del espacio
	Bajos niveles de apropiación social del espacio
Hurto	
Violencia intrafamiliar	
Violencias basadas en género u orientación sexual	Violencia sexual en el espacio público



Para finalizar este apartado de metodología, es necesario insistir y resaltar el proceso de coordinación y participación que orientó la formulación del Plan, vinculando a los organismos de seguridad y justicia y a la Administración Municipal en una tarea conjunta de garantizar las condiciones de seguridad y

convivencia para el goce efectivo de derechos. Esta misma articulación será indispensable a la hora de implementar el Plan y hacer un ejercicio riguroso de seguimiento y evaluación que dé cuenta de la importancia de la gestión conjunta de la seguridad y la convivencia en Medellín.

## 6. PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS Y DIAGNÓSTICO

### 6.1. Problemáticas priorizadas

Siguiendo la metodología implementada en el PISC anterior (2012-2015)<sup>4</sup>, con base en la información suministrada por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), así como con el análisis realizado conjuntamente con otras dependencias de la Alcaldía y organismos de seguridad y de justicia en diferentes espacios y escenarios de coordinación interinstitucional, y de interlocución con algunos sectores de la academia y organizaciones no gubernamentales, cuyo objeto de análisis ha sido por años los diferentes fenómenos que afectan de disímiles maneras la seguridad y la convivencia en la ciudad; se identificaron las siguientes problemáticas como prioritarias en marco de la implementación del nuevo PISC (2016-2019).

- a) Rentas criminales
- b) Homicidios
- c) Violaciones a los derechos humanos
- d) Problemáticas asociadas a la convivencia ciudadana

- e) Uso y apropiación indebida del espacio público
- f) Hurtos
- g) Violencia intrafamiliar
- h) Violencias basadas en género u orientación sexual

Es de entender que lo anterior es consecuente no solo con las problemáticas priorizadas en el PISC anterior, y cuyo abordaje dejó invaluable aprendizajes para la gestión local de la seguridad y la convivencia, sino también con el diagnóstico realizado por la Secretaría de Seguridad, con el acompañamiento de la Universidad EAFIT y la Oficina en Colombia de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín –Acuerdo 021 de 2015- (Alcaldía de Medellín, 2015a).

De igual manera se incluyeron en el análisis y en la definición de las mismas, aspectos claves, considerados como decisivos en el programa de gobierno del actual Alcalde de la ciudad, Federico Gutiérrez Zuluaga –“Porque creemos en

<sup>4</sup> La priorización de las problemáticas acá analizadas fue el resultado. Se consideraron como criterios fundamentales, primero, el impacto social de las conductas que confluyen en cada problemática y la afectación a los derechos y libertades que de ello se

deriva y, segundo, la incidencia en la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía y de los representantes de las instituciones que hacen parte de la construcción de este PISC para la ciudad de Medellín.



Medellín” 2016-2019-; cuyas línea estratégicas resultan ser, en términos generales, consecuentes con los lineamientos contemplados en la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín, facilitando de esta manera materializar dichos aspectos en el presente PISC.

Ejemplo de lo anterior es el interés de la actual Administración de “comprender qué está pasando con los dineros que se obtienen producto de todas las rentas criminales, y de la participación en la economía ilegal (...) dentro de la misma economía legal” (Alcaldía de Medellín, 2016). No en vano se considera que el lavado de activos es una de las categorías a analizar en esta nueva versión del PISC, dentro de la problemática “Rentas Criminales”. A su vez, la violencia intrafamiliar, el consumo de estupefacientes y la pérdida del espacio público como punto de encuentro y esparcimiento de las y los ciudadanos de Medellín, clasifican como problemas prioritarios a ser tratados desde la lógica de la prevención social del delito (Alcaldía de Medellín, 2016).

Así mismo, se retomó el anteproyecto del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016-2019”, bajo el entendido de que en este se concreta, en la dimensión “Recuperando la seguridad y la convivencia ciudadana”<sup>5</sup>, en retos, programas y proyectos, las aspiraciones de la actual Administración en cuanto a la implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de

Medellín, de acuerdo con los énfasis y prioridades establecidas en el programa de gobierno “Porque creemos en Medellín”.

En conclusión, la priorización de las problemáticas acá analizadas obedeció a: El seguimiento al comportamiento de las problemáticas priorizadas en el PISC anterior, de acuerdo con los resultados arrojados por dicho análisis, al nivel de criticidad de las problemáticas, en cuanto a la victimización, pero también en cuanto a su incidencia en la percepción de seguridad de las y los ciudadanos de Medellín, y como resultado de los ejercicios de consulta ciudadana realizados en torno a la formulación del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016-2019”, en concordancia con el programa de gobierno “Porque creemos en Medellín”.

De acuerdo con esto, es claro que al priorizar algunas de las problemáticas que ya habían sido objeto de interés de diferentes ejercicios de planeación estratégica en materia de seguridad y convivencia, no se está desconociendo el avance que al respecto lograron administraciones anteriores. Sin embargo, darle la importancia actual en esta nueva vigencia del PISC, permitirá definir y redefinir intervenciones específicas que se adecúen a las necesidades y particularidades de los diferentes territorios del municipio, de cara a responder a los impactos que generan estas mismas problemáticas en diversos ámbitos de la vida cotidiana de los habitantes de Medellín.

<sup>5</sup> Esta dimensión tiene como objetivo “restablecer progresivamente los niveles de seguridad en la ciudad, recobrando la confianza ciudadana en las instituciones y fortaleciendo a la comunidad para un escenario de construcción de paz y de respeto de los

derechos”. A su vez, esta dimensión contempla los siguientes retos: i) Medellín Segura, ii) En Medellín convivimos todos y iii) Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio.



## 6.2. Anotaciones metodológicas respecto a la elaboración del diagnóstico

Como ya se indicó en el apartado inmediatamente anterior, los criterios establecidos para la elección de estas problemáticas son diversos. En cuanto al análisis del impacto o el nivel de afectación que estos generan en la población, así como en la percepción de seguridad de los ciudadanos de Medellín, este está soportado, en términos generales, en datos e información oficial suministrada tanto por otras dependencias de la misma Administración Municipal, como por organismos de seguridad y de justicia. También es producto de la interlocución del equipo territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia con las comunidades en diferentes

sectores de la ciudad y, particularmente, de la interacción de los analistas temáticos de la Subsecretaría de Planeación y los profesionales temáticos del SISC con sectores de la academia y organizaciones comunitarias y sociales.

Respecto a los datos oficiales, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC- dispone en la actualidad de acceso a diferentes fuentes de información para la medición de indicadores de criminalidad y operatividad, y otros relacionados con violencia sexual, violencia intrafamiliar y contravenciones, a través de su modelo de datos.

**Tabla 3. Fuentes oficiales de información  
Modelo de datos Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-**

Institución	Fuente	Indicadores
Policía Nacional	Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo –SIEDCO–	Homicidios y lesiones personales
		Denuncias de extorsión
		Secuestro
		Denuncias de hurto
		Capturas
		Incautación de mercancía
Fiscalía General de la Nación	Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales -CAIVAS-	Delitos contra la libertad sexual e integridad sexual
	Centro de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar -CAVIF-	Denuncias por violencia intrafamiliar



Institución	Fuente	Indicadores
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	- Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia - Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense - Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.	Lesiones no fatales
Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia	Sistema Theta	Contravenciones
		Solicitudes de medidas de protección por violencia intrafamiliar

De esta manera, el equipo de Analistas Temáticos de la Subsecretaría de Planeación como los Profesionales Temáticos del SISC, realizaron conjuntamente, como punto de partida, un análisis descriptivo sobre el comportamiento de estos mismos indicadores en los últimos cuatro años -período de vigencia del PISC anterior-, en el que incluyeron la lectura de algunas variables, que dan cuenta del comportamiento de los mismos, en el ámbito temporal y espacial, además de identificar el perfil tanto de la víctima como de los victimarios, de acuerdo con cada una de las problemáticas priorizadas (ANEXO DE DIAGNÓSTICO DE PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS PISC 2016-2019).

Seguido de ello, este mismo equipo se dispuso a levantar información cualitativa con la cual pudieran contrastar la información obtenida a través de la lectura de estos mismos indicadores, partiendo no solo de la necesidad de reconocer la importancia de estas otras fuentes de información, sino también reconociendo las limitaciones que algunos de ellos poseen en cuanto a la manera en la que se construye el

dato. Una buena parte de estos indicadores aluden al número de denuncias interpuestas por los mismos ciudadanos, lo que indica, tal y como se ha señalado en otros estudios, que existe un subregistro importante para algunos de ellos, como por ejemplo en el caso de las extorsiones, delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

De igual manera, es claro que el SISC no dispone de toda la información necesaria y suficiente para el análisis de algunas problemáticas priorizadas, como lo es, por ejemplo, para el caso de lavado de activos dentro de la categoría de “Rentas Criminales”. No obstante, ello no se consideró como un impedimento en cuanto a la priorización de esta problemática en la nueva vigencia del PISC y, por el contrario, pone de manifiesto, recogiendo parte de los puntos a destacar dentro del apartado sobre gestión del conocimiento, la necesidad de cualificar los procesos de recolección, sistematización y análisis de la información, no solo por parte del SISC, sino, y a su vez, por parte de las entidades, que por sus competencias legales, se configuran en fuentes de información por excelencia para el análisis y seguimiento de estas problemáticas.





### 6.3. Principales hallazgos y conclusiones en relación con cada una de las problemáticas priorizadas

Es de aclarar que quien desee conocer el diagnóstico completo para cada una de las problemáticas priorizadas puede consultar los anexos del presente documento.

#### a) Rentas criminales

- Las rentas criminales se constituyen en un importante eje articulador de las problemáticas de seguridad y violencia en la ciudad.
- Entendidas estas como el resultado o desarrollo de economías criminales. Según Giraldo (2011), la economía criminal está referida a desarrollos externos a los marcos legales del Estado, asegurando acuerdos entre agentes de los respectivos mercados ilegales principalmente, aunque también se acude a estrategias de corrupción y otros métodos delictivos, pero con el gran énfasis en que esos desarrollos están supeditados al uso de las amenazas y de la violencia por parte de organizaciones criminales. En consecuencia se teje un mercado triplemente ilegal en el que las mercancías son criminalizadas, se distribuyen ilícitamente, se consumen de manera ilegal o monopolizada, en círculos económicos protegidos por organizaciones delincuenciales.
- Es así como su proliferación y afianzamiento evidencian la acumulación y consolidación de poderes de las organizaciones criminales, configurándolas en actores que se enfrentan al Estado por control territorial ilegal de algunas zonas de la ciudad.
- En cuanto a la extorsión, si bien la operatividad frente a esta conducta delictiva es alta, solo se está tomando como referencia para su análisis el indicador número de denuncias, situación que no da cuenta de la magnitud del fenómeno en la ciudad. En este sentido, tomar decisiones para combatir la extorsión a partir de las cifras oficiales puede ser desacertado, en tanto no reflejan la realidad a transformar (Fundación País Libre, 2011).
- Aunado a lo anterior, lo disímil de sus manifestaciones y los diversos escenarios en los que ocurre, hacen de este delito un verdadero reto en términos de su comprensión y abordaje institucional.
- Si bien no se conoce la dimensión real del delito -debido a la poca información que se tiene- a través del análisis de otros fenómenos se ha podido identificar que la extorsión ha tomado otros matices, configurándose en el caso de Medellín en una expresión cuya ocurrencia requiere de ciertas características que aluden a la existencia de control territorial por parte de un actor ilegal. Es en esa última concepción se ha observado este delito como una de las principales rentas criminales en la ciudad, la cual se ha expandido y diversificado en los últimos años en distintas modalidades y tipos, afectando a nuevos sectores y presentándose en nuevos escenarios.
- De otro lado, el presente diagnóstico observa cómo a nivel microterritorial se



ha venido dando en la ciudad la diversificación de los que podrían catalogarse, según el marco de referencias que se desarrolla en el anexo del presente documento, como nuevas rentas ilegales; resultado de la expansión y el fortalecimiento de organizaciones criminales, donde se producen dinámicas de interrelación entre distintas actividades delictivas, tales como la monopolización de mercados barriales, el loteo ilegal de predios y la trata de personas en la variable de explotación de la mendicidad ajena.

- Respecto al tráfico de estupefacientes, al hacer referencia a esta problemática, generalmente se usan de forma indiscriminada nociones como microtráfico o narcomenudeo, las cuales en muchos casos se equiparan a la noción del narcotráfico como tal, haciendo énfasis en que hacen referencia al tráfico de estupefacientes a menor escala. Sin embargo, cada una de estas nociones hace referencia solo a una etapa en particular de la cadena del narcotráfico. En el caso del microtráfico, este se refiere concretamente al transporte del estupefaciente, mientras que narcomenudeo indica el punto de venta y comercialización de estupefacientes (Alvarado, 2013).
- Por último, en cuanto a la oferta y al accionar institucional, en pro del desarrollo de estrategias que permitan combatir los delitos relacionados en este apartado, contenidos dentro de la categoría de rentas criminales, el presente plan tendrá como propósito articular toda la oferta existente, estableciendo con ello nuevas estrategias de intervención para la ciudad. No obstante, es crucial coordinar

acciones con las entidades del gobierno nacional con competencia en estos temas, particularmente lavado de activos y tráfico de estupefacientes.

- De igual manera, se requiere la participación cada vez mayor de la empresa privada, del sector empresarial e industrial de la ciudad, así como de las diferentes agremiaciones, grupos empresariales y del sector financiero, de cara al desarrollo efectivo de las investigaciones, en cuanto a la prevención del lavado de activos.
- En relación con lo anterior, es importante anotar que las problemáticas relacionadas en la presente categoría, fundamentalmente las relativas al tráfico de estupefacientes, requieren del desarrollo de estrategias a nivel subregional y regional, razón por la cual será interés del presente PISC, articular algunas de ellas a su plan de acción.

## b) Homicidios

- La ciudad de Medellín ha sido escenario de distintos tipos de situaciones que han influido directamente en los indicadores objetivos y subjetivos de seguridad y convivencia ciudadana. Esta realidad ha estado atravesada de manera innegable por la existencia de carteles de la droga, el surgimiento en algunos sectores de la ciudad de grupos de autodefensa barrial, la influencia de milicias guerrilleras y, en su historia reciente, la fragmentación de otro tipo de estructuras delincuenciales, que apalancadas en un aprendizaje criminal de décadas, han logrado afianzarse y sostenerse en Medellín.





- Independientemente de la denominación que tengan y de las formas que asuman, estas estructuras han pervivido en el tiempo gracias al arraigo territorial que han alcanzado, siendo este funcional a sus intereses por conservar el control sobre las rentas criminales que se asienta en los territorios bajo su dominio. Lo anterior se ha visto reflejado, entre otros asuntos, en el incremento y disminución de la tasa de homicidios en la ciudad, observándose en los momentos más álgidos de la confrontación, así como en aquellos otros en los que, por cortos periodos, se advierte una mayor consolidación de los poderes en disputa, en los que el uso de la violencia homicida no resulta ser una prioridad.
- No obstante, en momentos como el actual, en los que en la ciudad registra niveles bajos de homicidios en comparación con años anteriores, surge la necesidad de explicar la continuidad de los homicidios que se expresan a razón de otros fenómenos, más allá de los relacionados con el accionar de las agrupaciones armadas ilegales que delinquen en ciertos sectores de Medellín, ampliando el espectro de análisis de otras problemáticas, como la convivencia ciudadana, la violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género, entre otros asuntos.
- Lo anterior resulta ser consecuente con el comportamiento espacio-temporal de

los homicidios. Según la investigación realizada por la Universidad EAFIT y la Fundación Open Society, “Territorio, crimen, comunidad: heterogeneidad del homicidio en Medellín”, entre los años 2003 y 2014, el 32.13% de los homicidios ocurridos en la ciudad se concentraron en 11 polígonos, equivalente al 12% del área urbana, entre los que concurren diferentes dinámicas territoriales asociadas a la conformación social y económica de cada uno de ellos<sup>6</sup>.

- De esta manera, en cuanto al tipo de intervención que deberá realizarse desde la institucionalidad en el marco del diseño e implementación del PISC, resulta de gran relevancia entender que no todos los homicidios responden a las mismas dinámicas y en qué proporción participan al momento de aproximarse a la explicación de la violencia homicida en el ciudad, pues ello implica necesariamente abordar esta problemática desde diferentes perspectivas, llevando a los territorios otro tipo de oferta además de la referida por los organismos de seguridad y de justicia.
- Lo mismo sucede en cuanto a la caracterización de las víctimas. Se hace necesario entender quiénes y por qué resultan ser las principales víctimas de la violencia homicida en Medellín. Entre 2012 y 2015, pese a la disminución en el número de homicidios en la ciudad, el

<sup>6</sup> Según este mismo estudio, luego de analizar cada una de las variables socioeconómicas consultadas para cada uno de los polígonos, estos fueron agrupados en cinco categorías de análisis: i) barrios legales, ii) barrios de invasión, iii) mixtos, iv) tierra de nadie y v) súper plaza de drogas; en los que confluyen

diferentes problemáticas asociadas a la violencia homicida, bajo el entendido de que el homicidio es la máxima expresión de las problemáticas de seguridad y convivencia de una sociedad, además de ser la consecuencia final que da cuenta de diferentes tipos de violencia.



52% de un total de 3.332 víctimas directas de homicidio fueron jóvenes entre los 14 y 28 años de edad. Según el estudio realizado por la Universidad EAFIT y la Fundación Open Society, en los periodos en los cuales no existían disputas entre grupos delincuenciales, es decir, en aquellos momentos en los que “el homicidio es producto principalmente de la violencia expresiva (crímenes pasionales, riñas, delincuencia común), las víctimas del homicidio tienden a distribuirse uniformemente en dos grupos etarios (juventud de 14 a 28 y adultez de 29 a 59); mientras que en periodos de disputa armada los jóvenes son la población más vulnerable (...)” (Duncan, G. y Eslava, A. Eds. Acads, 2015: 187).

- Situación similar se observa para el caso de las mujeres. Al respecto llama la atención que, si bien el número de homicidios de mujeres ha disminuido, conforme ha disminuido el número total de homicidios en la ciudad, el número de casos de feminicidios -de acuerdo con la clasificación que realiza la Comisión I del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres<sup>7</sup>- se mantiene más o menos igual. Es decir, la participación de los feminicidios sobre el total de homicidios de mujeres tiende a ser mayor. De 88 homicidios de mujeres en 2012, el 32% de ellos fueron clasificados como feminicidios; de 68 homicidios de mujeres ocurridos en 2013, el 60% de

ellos fueron feminicidios; de 50 casos de homicidios de mujeres ocurridos en 2014, 48% de ellos fueron feminicidios y en 2015, de 46 casos, el 67% de ellos fueron también clasificados bajo esta misma categoría.

### c) Violaciones a los derechos humanos

- El presente diagnóstico parte de adscribirse a la siguiente concepción de los derechos humanos, al reconocer que estos se observan como “exigencias éticas de bienes asociados a la dignidad humana” (Uprimny, Et Al, 2006: 18) que se han materializado en diferentes periodos históricos como las exigencias de libertad e igualdad realizadas a diferentes poderes en general y al poder político en particular. Bajo este entendido, el concepto de derechos humanos se desliga como una responsabilidad exclusiva y excluyente del Estado y se extiende a “todas aquellas situaciones de dominación, públicas o privadas, políticas, económicas o de cualquier otra índole, en donde la dignidad de una persona puede verse afectada” (Uprimny, Et Al, 2006: 18).
- De esta manera, si se observa desde una óptica comprensiva de los derechos humanos, existen otros argumentos que indican que limitar la expresión

<sup>7</sup> Vale la pena resaltar que el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres es uno de los seis escenarios consagrados por la Política Pública de Seguridad y Convivencia. Indica la Política Pública que “es el escenario que tiene por objeto coordinar el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y apoyo para las Mujeres víctimas de violencia, así

como las demás acciones y estrategias tendientes a promover una vida más segura para las mujeres de Medellín, en los espacios públicos y privados, con el desarrollo de medidas que les permita el efectivo acceso y garantía de sus derechos” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 95).



“violaciones a los derechos humanos” a acciones ejecutadas por Estados, significa obviar vulneraciones sistemáticas y atroces cometidas por particulares que constituyen reales poderes.

- Ahora bien, extender la comprensión de esta expresión permite al ciudadano enfrentarse a todo poder, incluso aquel no estatal, e incluir como posibles sujetos vulneradores, actores como empresas multinacionales, actores ilegales con pretensiones políticas y también organizaciones criminales. Con base en estos argumentos y analizando el contexto de Medellín, es plausible no solo referirse a violaciones de derechos humanos sino incluirlas como una de las problemáticas que deben estar en la agenda pública local para su solución.
- Si bien no se cuenta con información cuantitativa sobre todos los hechos que se constituyen en violaciones a los derechos humanos, algunos como el desplazamiento forzado, el despojo y abandono forzado de bienes inmuebles y la desaparición forzada, cuentan con elementos que permiten hacer una lectura de la situación, de los contextos en los que ocurre y dimensionar el número de víctimas.
- En cuanto al desplazamiento forzado intraurbano, aún existen sectores de la sociedad que no comprenden la penalidad de la conducta, en tanto la observan como producto de la voluntariedad de las víctimas, situación que ha permitido que en Medellín se constituyan zonas históricas de tolerancia para la consumación de la problemática.

- Medellín, en su doble condición de municipio receptor y expulsor de población víctima de desplazamiento forzado, hace que su institucionalidad deba estar adecuada a los procesos tanto de atención y reparación, como de prevención y judicialización, máxime si se consideran las implicaciones que este acarrea en términos humanitarios, al considerar la despatrimonialización de las familias como una de sus principales afectaciones.
- La modalidad de desplazamiento forzado intraurbano es una práctica que permite la consolidación de un dominio territorial y en ese sentido es tanto una estrategia como una consecuencia del actuar de los actores al margen de la ley para “des-poblar” y “re-poblar” lugares de la ciudad y así afianzar su permanencia en determinados territorios.
- De otro lado, en cuanto a la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes, con la Sentencia C-069 de 2016 la Corte Constitucional subsana un vacío del artículo 162 del Código Penal, en donde amplía el concepto para aquellos menores reclutados por cualquier grupo armado ilegal. Por lo anterior se concluye que “los programas de reintegración social y económica en favor de las víctimas de reclutamiento ilícito forman parte de su derecho a la reparación, el cual debe ser garantizado por el Estado en igualdad de condiciones para todos, a través de las medidas que se adopten para el efecto, sin que las condiciones o calidades particulares del agente que incurrió en el reclutamiento pueda ser relevante para definir la condición de víctima de esta conducta punible” (Corte Constitucional, 2016). Lo





anterior tendrá que reflejarse en la formulación del nuevo Plan de Acción, en el que el ICBF tendrá que liderar, no solo el diseño de las acciones allí estipuladas, sino también la implementación de las mismas, con la concurrencia de las demás instituciones corresponsables en la implementación del PISC.

- En cuanto a la desaparición forzada, el Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz, ha establecido que este fenómeno no ha sido ajeno al contexto de Medellín, “en donde ha existido una tradición en la implementación de la justicia privada en la resolución de conflictos, en especial en aquellos que tienen impactos en la seguridad. (...) un análisis de la historia reciente de Medellín evidencia la conformación de grupos de justicia privada asociados a narcotraficantes y paramilitares (...), los cuales tenían entre sus prácticas la desaparición forzada, en connivencia por instituciones estatales y apoyados por comerciantes y empresarios de la ciudad. (Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, 2015: 45).
- Conforme con el Registro Nacional de Desaparecidos, Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - SIRDEC- se tiene que entre el 2012 y el 2015 hubo en Medellín 3.116 personas reportadas como desaparecidas, de las cuales 1.939 aparecieron vivas, es decir el 62%; 173 personas fueron halladas muertas, equivalente al 5.5% del total de los registros y 1.004 que representan el 32.2% continúan desaparecidas. De estas aún no es posible determinar, con la información de la que dispone la Alcaldía de Medellín, cuántas en efecto se tratan de una desaparición forzada.

- En relación con la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), estos fenómenos carecen de datos cuantitativos que permitan observar su real dimensión; su análisis y visibilización se ha realizado por una labor eminentemente cualitativa impulsada por dependencias locales, de la mano con organizaciones internacionales y de la sociedad civil, que se han esmerado en comprender las problemáticas, identificar a sus víctimas y presentar soluciones eficaces para la prevención de su ocurrencia, y la investigación y judicialización de sus responsables.
- La trata de personas es considerada como una de las más graves violaciones a los derechos fundamentales de cualquier persona, al tiempo que se configura como una de las rentas criminales más grandes del mundo -junto al tráfico de drogas y al tráfico de armas.- Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Colombia es considerada el tercer país del mundo con mayores casos reportados de trata de personas y, a su vez, Medellín se ha convertido en uno de los territorios del país más afectado por este fenómeno.
- Por su parte, la ESCNNA actualmente es entendida como una de las problemáticas más invisibles y complejas de todas las asociadas a la seguridad en Medellín. Asimismo, se constituye en un delito de mucha atención porque sus víctimas (niños, niñas y adolescentes) constituyen una población que es reconocida como sujeto de especial protección constitucional, contando así con





- prevalencia en la garantía de sus derechos.
- En cuanto al desarrollo institucional en el tratamiento de la ESCNNA, esta problemática se encuentra plasmada en nueve artículos del Código Penal. Cada uno de ellos ha sido introducido en momentos diferentes y por motivaciones específicas. Esta situación ha dado lugar a que no haya una interpretación unificada de los instrumentos jurídicos que buscan combatirla, lo que dificulta el accionar de los organismos de seguridad y de justicia.
  - Los indicadores cualitativos reportados sobre el comportamiento de esta problemática, se evidencian en varios sectores, ubicados en el centro de la ciudad, que se han configurado históricamente como zonas de tolerancia ante la ESCNNA en modalidad prostitución-callejera. Según información brindada por la Mesa Intersectorial para la Prevención y Atención de la ESCNNA, el número de estos sectores se ha incrementado en los últimos años. En un estudio realizado durante el 2012 (Muñoz, Et al, 2012), se logró identificar 11 puntos críticos que concentra la problemática. Además de La Candelaria, hay otras comunas de la ciudad como El Poblado y Laureles-Estadio que, al parecer, también se ven afectadas de forma importante por este delito.
- A diferencia de otras problemáticas, en el caso de violaciones a los derechos humanos se ha observado una institucionalidad que, en el ámbito local, se traduce no sólo en la existencia de los escenarios que por mandato legal deben existir, sino incluso por la interconexión entre diferentes políticas públicas que comparten total o parcialmente sus propósitos. Así las cosas, la creación de escenarios como el Comité Territorial de Justicia Transicional y el Subcomité de Prevención y Protección<sup>8</sup>, son en sí mismos beneficiosos para la implementación de la Política Pública de Atención y Reparación a Víctimas, pero a su vez para la implementación de la Política Pública Local de Seguridad y Convivencia, y el desarrollo de sus instrumentos –entre ellos el PISC y Plan de Prevención de Violaciones a los DDHH-, en tanto se logran consolidar esfuerzos en una misma línea.

#### d) Problemáticas asociadas a la convivencia ciudadana

- La Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín, apoyada en las conclusiones realizadas por la Universidad EAFIT en el proceso de acompañamiento al diseño de esta política, concibe la seguridad y la convivencia como dos indicadores que permiten expresar el grado de desarrollo institucional de una sociedad. Por tanto, no se pueden ver como fenómenos

<sup>8</sup> El Comité Municipal de Justicia Transicional es otro de los escenarios priorizados por la Política Pública de Seguridad y Convivencia, que lo incluye en los siguientes términos: “es el escenario que en el marco de esta Política Pública avanzará en garantizar la prevención de ocurrencia de hechos victimizantes,

asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio, con lo cual el cabal cumplimiento de las funciones que le son atribuidas resulta determinante para la construcción de una cultura de paz” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 95).



aislados, sino como problemas gemelos del orden social, estrechamente ligados y que revelan los procesos de aprendizaje social de las comunidades, el nivel de legitimidad y eficacia de las instituciones del Estado así como las formas de resolución compartida de controversias y conflictos de los ciudadanos en los territorios (Alcaldía de Medellín, 2015a; CAP-EAFIT, 2015).

- En ese sentido, la convivencia es comprendida como un elemento indispensable, que no puede ser desligado de la seguridad, y que tiene vínculos e incidencias en fenómenos y formas de violencia que actualmente configuran un escenario complejo en materia de inseguridad y garantía de derechos en Medellín.
- Sumado a lo anterior, el documento técnico del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia de dicha Política Pública, identifica otros aspectos que inciden en el desarrollo de otras problemáticas asociadas a la convivencia, en algunas comunas y corregimientos de la ciudad. Entre ellos, menciona la mediación de actores armados ilegales para tramitar conflictos interpersonales o intrafamiliares a través del ejercicio de la violencia o amenaza del uso de la misma. A su vez, evidencia la falta de competencias ciudadanas para la autorregulación y mutua regulación, así como una alta desconfianza en las instituciones.
- En concordancia con lo anterior, estas otras problemáticas asociadas a la convivencia, que no fueron contempladas en la primera versión del PISC 2012-2015, en la que solo se incluía la categoría de violencia

interpersonal y cotidiana -riñas, lesiones personales y contravenciones por desórdenes domésticos y acto ultrajante,- como fenómenos que explicaban las problemáticas de convivencia, fueron incluidas en esta nueva versión, según el desarrollo conceptual que arrojó, entre otros aspectos, la revisión de literatura de diferentes fuentes académicas e institucionales.

- En este sentido se encontró que el control territorial ejercido por diferentes actores armados ilegales, la disposición de los ciudadanos a realizar y cumplir acuerdos, la confianza interpersonal e institucional, la violencia escolar, la violencia intrafamiliar, el consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos, y las muertes y lesiones en accidentes de tránsito, también son variables que explican de manera profunda e integral las dinámicas y problemáticas de convivencia que experimentan cotidianamente las comunidades y sus territorios en Medellín.
- Por tanto, en el PISC 2016-2019 es imperativo traducir estos indicadores en acciones con el objeto de aumentar la comprensión de la presente categoría como problemática priorizada – convivencia- a través de las diversas aristas que la componen, cualificando la toma informada de decisiones, según los lineamientos de la Política Pública Local de Seguridad y Convivencia.
- Entender estas problemáticas asociadas a la convivencia desde un enfoque diferente al de las estrategias policivas permite establecer acciones de prevención para anticipar que ciertos





hechos, conductas o formas de relacionamiento se conviertan en delitos, contravenciones o diferentes expresiones de violencia.

- De acuerdo con los resultados obtenidos por el SISC, en la elaboración del capítulo Priorización de medidas para la aplicación del Plan de Garantías de No Repetición, del libro “Territorio, crimen, comunidad: heterogeneidad del homicidio en Medellín”, apoyado en el conocimiento del equipo territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia; en el 71% de los barrios de Medellín existen actores ilegales que ofertan el “servicio de seguridad a través de la vigilancia”. Así mismo, se afirma que en el 54% de los barrios de Medellín, es decir, en 165 de un total de 308 barrios, se reporta la ocurrencia de una oferta dirigida a la tramitación y regulación de conflictos intracomunitarios e intrafamiliares por parte de estas mismas organizaciones ilegales.
- En cuanto a la regulación y autorregulación como una de las dimensiones de la convivencia, se disponen de indicadores como eventos de riñas, lesiones personales, contravenciones de policía y algunos resultados de la encuesta de percepción y victimización realizada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, así como de la encuesta de Cultura Ciudadana, realizada por la Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Entre los años 2012 y 2015 se reportó un total de 218.491 casos de riñas en la ciudad al Número Único de Seguridad y Emergencias 123 (NUSE). El año que registró mayor número de hechos en este cuatrienio fue el 2012 con 59.323

casos y el de menor registro fue 2014 con 49.211 casos. No obstante, la reducción para dicho año se debe en gran parte a los cambios en la plataforma tecnológica que tuvo el sistema.

- Según el Sistema SIEDCO de la SIJIN de la Policía Nacional, entre los años 2012 y 2015 se atendieron 9.528 denuncias por lesiones personales. Estas se concentraron en las comunas de La Candelaria (1.809 casos), Belén (722 casos), San Javier (655 casos), Castilla (644 casos), Robledo (608 casos) y Doce de Octubre (607 casos), para un total de 5.045 casos, equivalente al 53% del total de las denuncias interpuestas durante este mismo período.
- La principal causa de las lesiones fueron los problemas personales o familiares con el 46% de los hechos totales (4.431 casos) seguida de la intolerancia social con el 26% de las denuncias (2.504 casos).
- Los hombres son más propensos a ser víctimas de este delito que las mujeres según su clasificación. Sin embargo, la mujer en la causa relacionada a problemas sentimentales, es el sexo más victimizado. A su vez, observando las víctimas de esta violencia según el sexo y rango etario, se concluye que la población más victimizada son los hombres y mujeres entre los 18 y 26 años de edad, situación que resulta ser consecuente con el grupo etario más afectado por los homicidios.
- De otro lado, según información suministrada por el Sistema THETA de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, entre el 2012 y el 2015 se





registraron 8.515 casos de contravenciones en las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad. De este total, el 94% de los casos corresponde a tres tipos de contravención de un total de 42 registradas en dicho cuatrienio. Esas contravenciones fueron: realizar contra otro un acto ultrajante (6.194 casos), desórdenes domésticos (1.666 casos) y perturbación de la tranquilidad ciudadana en horas de la noche (219 casos).

- Respecto al comportamiento espacial de las contravenciones, según los registros del Sistema THETA, la comuna de Belén concentra el 25% de los casos entre 2012 y 2015, seguida por Aranjuez con el 9%, La Candelaria con el 6% y El Poblado con el 6%. Los datos que acá se presentan resultan ser contra intuitivos, pues si se observan las comunas donde más se concentraron las riñas, las lesiones personales y los casos de violencia intrafamiliar, es de suponer también que formas de tramitar los conflictos de manera violenta como las contravenciones por desórdenes domésticos y actos ultrajantes, también sobresaldrían en dichos territorios. Una explicación a lo anterior, es que las denuncias de la ciudadanía no se están tramitando por contravenciones sino por la figura de Mediaciones y Quejas, procedimiento que no implica un proceso, sanción o conciliación.
- En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas, de acuerdo a la Encuesta

de percepción de seguridad, convivencia y victimización realizada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia en el año 2014, el 15% de los ciudadanos de Medellín fue víctima de algún problema de inseguridad, convivencia o violencia. De este porcentaje, el 7% hizo referencia a que fue transgredido al estar en lugares públicos donde había consumo de drogas.

- Según la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2015 para Medellín, el 56% de las personas encuestadas que preferían realizar lo que la entidad Corprovisionarios ha definido como acuerdos de calidad con otros, cumplían con las características propias de este tipo de acuerdos<sup>9</sup>. Sin embargo, la construcción de acuerdos de calidad en la ciudad, es una tarea compleja debido a los niveles significativos de desconfianza hacia las instituciones, particularmente hacia los organismos de seguridad y justicia.
- Por esto, es importante gestionar desde el PISC el diseño de instrumentos y mecanismos de monitoreo y evaluación de las intervenciones priorizadas en su Plan de Acción, de tal suerte que se pueda determinar, a partir de evidencia empírica, cuáles de estas contribuyeron en mayor medida a la generación de confianza, legitimidad institucional y disposición para realizar acuerdos y cumplirlos.
- En relación con lo anterior, también es importante lograr una articulación entre

<sup>9</sup> Siguiendo a Corprovisionarios, un *acuerdo de calidad* cumple con tres condiciones esenciales: i) lo acordado queda claro por las partes, ii) el acuerdo es

libre y voluntario y, iii) ambas partes confían en que el otro va a cumplir (Encuesta de Cultura Ciudadana-Alcaldía de Medellín, 2015: 69).







la oferta pedagógica de la Unidad de Convivencia de la Subsecretaría de Gobierno Local y las Inspecciones de Policía, en lo referente a las medidas preventivas que se toman en esta últimas para resolver y conciliar los casos de contravención. Es decir, articular las rutas de atención de las inspecciones con la oferta pedagógica de la Unidad de Convivencia.

#### e) **Uso y apropiación indebida del espacio público**

- Desde el Programa de Gobierno “Porque creemos en Medellín” se definió el espacio público como un elemento fundamental del sistema que estructura el territorio y la ciudad, en el cual se da prelación al bienestar general enfocado en la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. Es por esto que el espacio público, en tanto punto de encuentro y movilización, es una prioridad de la Administración Municipal, no solo a partir de la focalización de estrategias coactivas de vigilancia y control, sino también de empoderamiento, aprovechamiento y accesibilidad en pro de la participación y convivencia ciudadana.
- El espacio público desde la normativa colombiana puede comprenderse como un escenario para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, lo que a su vez implica que es un lugar donde los derechos deben ser garantizados. En ese sentido, será prioritario la apropiación, implementación y

socialización del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) en las disposiciones pertinentes.

- Ahora bien, según el comportamiento de los indicadores que presenta el Municipio de Medellín para el abordaje de las problemáticas asociadas al espacio público puede inferirse que en la ciudad no se presenta un problema en lo que respecta al uso y apropiación indebida del espacio público. No obstante, es necesario ir más allá y plantear, a partir de la ausencia de un sistema de información consolidado, en lo que respecta a espacio público en Medellín, una falta de registro de casos, de los que se ha tenido mayor información, por ejemplo, a partir de las contravenciones de policía.
- Así mismo, no se puede obviar el subregistro, que sucede en muchos casos por la falta de credibilidad de la ciudadanía en las autoridades (las personas prefieren no denunciar o hacer pública la problemática).
- En este sentido, en el marco del PISC, la regulación, administración y control del espacio público es esencial y transversal al abordaje de todas las problemáticas priorizadas. El espacio público es el escenario en el que discurre la vida urbana con todos sus matices, en donde se fija el sentido de lo público y lo colectivo, y se escenifica la libertad de los ciudadanos de movilizarse, expresarse y, en general, de gozar de manera efectiva el derecho a la ciudad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Según el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos *Emergentes*, el derecho a la

*Democracia Participativa*, se fundamenta a su vez, en el *Derecho a la Ciudad*, entendido este como el



- Se resalta la necesidad de establecer vías de convergencia institucional con el objetivo de articular a las diversas Secretarías del Municipio que convergen de manera directa e indirecta, sobre las problemáticas asociadas al uso y apropiación indebida del espacio público, con el objetivo de que haya un flujo de información constante en el que se reconozca la integralidad y complejidad del tema, y que permita tomar las mejores decisiones en términos de políticas públicas.
- Ahora bien, por otro lado es necesario que la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial no solo cuente con información referente al número de capturas y contravenciones, sino también con la medición de una batería de indicadores más robusta, consecuentes con su gestión.
- Para intervenir exitosamente el espacio público es necesario partir del conocimiento y monitoreo permanente de su realidad con un sistema de información que contenga indicadores actualizados y robustos de cara a la priorización y planeación de futuras intervenciones –en el marco o por fuera del PISC-.
- En concordancia con lo anterior, y según la literatura, la optimización y el buen uso del espacio público depende de un sistema de información centralizado y especializado en el tema. En este sentido, cobran profunda importancia

aspectos como la identificación y caracterización de los predios públicos, su localización exacta, su uso recurrente, sus problemáticas, entre otros. Esto, en tanto el uso adecuado del Espacio Público depende en buena medida del control territorial ejercido por las mismas instituciones gubernamentales, lo que a su vez requiere del conocimiento del territorio y del espacio público que este contiene.

- De esta manera, la necesidad de un sistema de información se justifica en la prevención del deterioro de los lugares y en la toma informada de decisiones frente al diseño y desarrollo de las intervenciones necesarias para mantener dicho gobierno en los territorios.

#### f) Hurto

- La inseguridad ciudadana en América Latina es uno de los principales problemas que afecta a los habitantes de la región. Junto con las dificultades económicas -desempleo, pobreza, inflación, problemas financieros-, la delincuencia, sus diferentes modalidades y expresiones se han configurado como las mayores preocupaciones de gobiernos nacionales y locales en los diferentes países. Es tal el nivel de afectación que en algunos Estados alcanza una crisis de niveles epidémicos en relación con la protección y garantía de los derechos

---

derecho que “asegura que todos ser humano y toda comunidad encuentre en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social,

cultural y ecológica” (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2004).





humanos fundamentales (CAF, 2014: 17).

- En ese sentido, la inseguridad se manifiesta a través de las violaciones al derecho a la vida y a la integridad física de las personas, las afectaciones al patrimonio económico, las restricciones a la libertad de circulación y de asociación de los ciudadanos y, las repercusiones negativas que tienen dichas violencias y delitos en el capital social de las comunidades que impactan negativamente el tejido social, aumenta los niveles de desconfianza interpersonal e institucional, y debilita la capacidad de cohesión de los gobiernos, y las normas tanto formales como informales existentes en los territorios.
- Según la Política Pública Local de Seguridad y Convivencia y su documento técnico del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, el delito del hurto “tiene una caracterización especial, ya que en el hurto no se verifica un perfil de las víctimas ligado tan significativamente a la edad o al sexo, como ocurre con el homicidio, la violencia sexual o intrafamiliar. Esto, unido al hecho de que los bienes más hurtados son dinero en efectivo y teléfonos celulares, y que mayoritariamente el valor de lo hurtado no supera el millón de pesos, explica que sea una de las conductas delictivas que con más frecuencia afecta los derechos de las personas y, a su vez, impacta de manera contundente y negativa la percepción de seguridad (...)” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 23).
- Dicho delito tiene un impacto muy importante en los índices de percepción ciudadana sobre la seguridad. Según la

Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín (2015) de la Alcaldía de Medellín, el 15% de los encuestados manifestó haber sido víctima de problemas de inseguridad, convivencia y violencia. De este porcentaje, más de la mitad corresponde a victimización por el delito de hurto con 8% (6% de los entrevistados fue víctima de hurto a personas, 1% víctima de hurto de vehículos o algunas de sus partes y 1% de hurto a residencias). De otro lado, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Percepción en Seguridad Ciudadana y Convivencia Medellín Cómo Vamos, el 9% de los encuestados manifestó que algún familiar o conocido fue víctima de hurto a personas, 7% víctima de hurto de vehículos o alguna de sus partes, 5% de hurto a residencias y 3% víctima de hurto a establecimientos comerciales.

- Entre los años 2012 y 2015 se registraron en Medellín, de acuerdo con información suministrada por el sistema SIEDCO, de la SIJIN de la Policía Nacional, 18.546 denuncias por hurto a personas. En este periodo se presentó un incremento por año en el número de denuncias, siendo el más significativo de ellos el observado en 2015 con 7.570 casos, cifra equivalente a un aumento del 54%, en comparación a los 4.925 casos denunciados en 2014. Como hipótesis explicativas para este incremento se menciona: i) la cualificación en los registros por parte de la Policía Nacional y sus sistemas de información, ii) el incremento de la denuncia ciudadana y iii) el aumento, en efecto, de esta conducta delictiva como una de las principales rentas criminales





- del crimen organizado y la delincuencia común en la ciudad.
- Durante este mismo periodo se registraron 2.244 denuncias por hurto a residencias en Medellín. En estos años se observa una tendencia al alza en la ocurrencia de casos anuales, siendo el incremento más significativo el de 2015, con un aumento del 80% en comparación con 2014, al pasar de 522 casos a 937. Del total de casos reportados en el periodo, el 42% se registró en 2015.
  - De igual manera, entre 2012 y 2015 se denunciaron 19.011 casos de hurto de motocicletas en la ciudad. En este periodo se observa una tendencia a la baja en el comportamiento de este delito, siendo el descenso más significativo el observado durante 2015 con una reducción del 7%, en comparación con el total de casos registrados durante 2014; al pasar de 4.668 casos a 4.324, es decir, 344 casos menos. Es importante señalar que de los tipos de hurto analizados, el hurto de motos es el que mayor número de casos reporta con 19.011 hechos durante este periodo, seguido por el hurto a personas con 18.546 casos. Sin embargo, este último presenta un alto nivel de subregistro históricamente.
  - Entre 2012 y 2015 se denunciaron 5.628 hurtos de carro en Medellín. Durante ese periodo se puede apreciar una tendencia decreciente de la prevalencia de este delito, en particular durante 2014, pasando de 1.651 casos a 1.185, equivalente a una reducción del 28% en comparación con el total de casos registrados en 2013.
  - En cuanto al tratamiento institucional de este delito, la primera dificultad que se encuentra al hablar de la gestión integral del hurto es el subregistro de los hechos de los que son víctimas los habitantes de la ciudad. De acuerdo con la encuesta de percepción y victimización ya citada, el 66% de las personas entrevistadas no denunció el hurto, y de ellos el 49% respondió que no lo hizo porque “las autoridades no hacen nada”.
  - En concordancia con lo anterior, según los resultados de esta misma encuesta, los habitantes de la ciudad confían poco o nada en: el Sistema Judicial 69%, la Fiscalía 62%, la Alcaldía de Medellín 51% y la Policía Nacional 48%. Cabe destacar que para lograr una adecuada planificación de estrategias dirigidas a atacar este delito, es necesario incentivar la denuncia en la ciudadanía, ya que gracias a esta información es posible el análisis del delito, así como la caracterización de quienes son sus víctimas y sus victimarios, logrando de esa manera focalizar soluciones más eficaces que se vean reflejadas en una reducción real de la problemática.
- g) Violencia intrafamiliar**
- La violencia intrafamiliar (VIF) es considerada un factor de alto riesgo para el surgimiento de otras problemáticas, tanto de salud como de seguridad, que reivindican la priorización de este delito en la agenda pública, en un asunto de garantía, restablecimiento de derechos y prevención.
  - Durante el cuatrienio anterior, es decir, entre 2012 y 2015, se presentaron 21.197 solicitudes de medidas de protección ante las Comisarías de



Familia de Medellín. Asimismo, el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) de la Fiscalía registró 32.275 denuncias. Por su lado, la Policía Nacional realizó 3.321 capturas por este delito. Cada una de estas cifras evidencia que la VIF es un delito con fuerte presencia en la ciudad, sobre todo si se tiene en cuenta que estos indicadores solo dan cuenta de los casos que finalmente fueron conocidos por las autoridades, lo que arroja un alto subregistro.

- La VIF es un delito que se configura principalmente como violencia de pareja. El 75% de las denuncias recibidas durante el cuatrienio responden a esta clasificación. Así como la VIF afecta principalmente a las mujeres, también la proporción es mayor a la de los hombres si se revisa el vínculo entre la víctima y el victimario: en el 79% de los registros de VIF contra mujeres, el indiciado es la pareja o ex pareja; mientras que en los casos en que los hombres son víctimas, este porcentaje no supera el 49% del total de los registros.
- Propender por la eliminación de la VIF del contexto de la ciudad es, al mismo tiempo, contribuir a la prevención a mediano y largo plazo de otros delitos que afectan la seguridad y que tienen a la VIF como factor de riesgo para su aparición, entre ellos la ESCNNA y la vinculación a grupos armados ilegales. Igualmente, la atención temprana a esta problemática previene el escalonamiento de la violencia que puede desencadenar en hechos fatales como el feminicidio.
- La VIF debe ser entendida como una grave afectación a la seguridad de las mujeres y los derechos fundamentales

de las mismas. Es así como se requiere un enfoque de equidad de género en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos que busquen erradicar esta problemática. Es indispensable fortalecer el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres como el espacio llamado a liderar la articulación de las distintas instituciones con competencia en la prevención, la atención, el control y la judicialización de la VIF, con el propósito de aumentar los niveles de denuncia y mejorar los índices de judicialización, al tiempo que se ofrece una garantía de restablecimiento de derechos a las víctimas.

- Las Comisarías de Familia desarrollan un rol protagónico en la ruta de atención de la VIF. El trabajo efectivo de estas dependencias requiere de su fortalecimiento en clave de garantía de derechos de las víctimas y del afianzamiento del enfoque diferencial. De igual manera, es clave contar con los servicios que prestan de forma permanente (24/7), especialmente en las comunas donde se ha identificado mayor presencia del delito.
- Es prioritaria la continua ampliación de los conocimientos jurídicos y psicosociales sobre VIF por parte del personal de los organismos de seguridad y de justicia, así como en la unificación de conceptos en el modelo de atención, investigación y judicialización de este delito.

#### h) **Violencias basadas en género u orientación sexual**

- En primer lugar es importante aclarar que si bien la problemática priorizada en el presente PISC es la categoría de violencias basadas en género u





orientación sexual, el presente diagnóstico solo da cuenta de las violencias sexuales. Lo anterior debido a las dificultades observadas por el equipo a cargo de la elaboración del diagnóstico, en tanto ello implicaba recabar una buena parte de la información con otras fuentes y a través de otros medios, para lo cual no se disponía del tiempo necesario y suficiente, dada la agenda definida por el equipo formulador del PISC para la elaboración del presente diagnóstico. No obstante, por la relevancia que esta problemática tiene para la ciudad, en cuanto a la gestión integral de la seguridad y la convivencia, dicha limitación no pretende, en ningún momento, reducir esta categoría de análisis solo al indicador de violencias sexuales; contrario con ello, se propone como un asunto prioritario, tanto en el diseño de las acciones consignadas en el Plan de Acción, como dentro del Sistema de Seguimiento y Evaluación del nuevo PISC, el estudio y afianzamiento de esta problemática a partir de la lectura que pueda y deba hacerse al respecto, al incluir en ella otras categorías de análisis, además de la acá estudiada.

- Dicho lo anterior, entre 2012 y 2015, en Medellín se presentaron 5.404 denuncias en el Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional realizó 595 capturas por delitos relaciones con violencias sexuales.
- Al revisar la información de las denuncias por delitos sexuales, según el sexo y el ciclo vital en el que se encontraba la víctima al momento de

cometerse el hecho, se evidencia que las violencias de este tipo son una amenaza latente durante todos los momentos de la existencia de las personas. Sin embargo, se configuran de manera más visible en la etapa de la niñez y la adolescencia. El 63% de los casos, para un total de 3.979 registros, corresponden a menores de edad entre los 0 y 17 años. De estos, 3.411 fueron contra niñas y adolescentes mujeres (86%) y 568 contra niños y adolescentes hombres (14%).

- Durante este mismo periodo (2012-2015), el 97% tanto de las capturas, como de las denuncias sobre delitos sexuales en donde se tiene información del indiciado/capturado, se tuvo como victimario a un hombre. Así como en la VIF y en los feminicidios, en las violencias sexuales se traducen relaciones de dominación sobre la vida de las mujeres por parte de los hombres, con base en construcciones sociales y culturales que propician las inequidades entre los géneros.
- Respecto al accionar institucional, es de vital importancia continuar con los procesos de sensibilización con el propósito de romper los imaginarios socioculturales que aprueban las violencias sexuales, principalmente entre quienes tienen a cargo la atención de las víctimas de estos hechos. Estos trabajos deben concentrarse en eliminar las responsabilidades frente al suceso que se le impone a la víctima y, al mismo tiempo, aumentar la sanción social hacia los perpetradores de este tipo de delitos, así como de aquellos funcionarios públicos que imposibilitan el acceso de las víctimas a la oferta institucional, particularmente a la justicia.



## 7. PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE RESPUESTA

La experiencia en la formulación y puesta en funcionamiento del PISC 2012-2015, y el seguimiento al mismo en los escenarios de articulación, seguimiento y evaluación (Comité Territorial de Orden Público, las Mesas de Seguimiento y Evaluación, y los Comité Locales de Gobierno), ha permitido evidenciar problemáticas asociadas a las capacidades institucionales que se proponen, entendidas a través de un enfoque de política pública. Cuando se habla aquí de problemáticas asociadas a las capacidades institucionales, se hace referencia a dificultades propias de la gestión pública, que es posible solo sistematizar mediante mecanismos rigurosos de evaluación, que como lo señala Ospina (2002), fortalecen el aspecto técnico y político institucional: el primero a través de un acumulado de conocimiento en materia de planeación, medición de indicadores y articulación interinstitucional, lo que a la larga permite “integrar los procesos de planeación, presupuesto y evaluación del sector público” (Ospina 2002: 1), y de la rendición de cuentas. Será entendido acá, entonces, que solo es posible diagnosticar, visibilizar y aminorar las problemáticas asociadas a las capacidades institucionales, a partir de la evaluación de los resultados de la gestión de cada una de los organismos de seguridad y justicia, y de las dependencias de la Administración Municipal involucradas en el PISC.

Según la encuesta “Medellín Cómo Vamos”, en 2015 la principal razón de insatisfacción que manifiestan los ciudadanos en Medellín es la violencia y la inseguridad con un 71%, seguido del desempleo con el 25% (2015: 14). La preminencia de la violencia y la inseguridad como principal y aventajado factor que afecta la satisfacción de la ciudadanía en términos

subjetivos (además de los indicadores objetivos con los que se cuenta y de los que ya se dio cuenta en el apartado 5.1), evidencia la pertinencia del esfuerzo institucional en identificar las problemáticas asociadas a las capacidades institucionales en la formulación de un instrumento de planeación como el PISC (el cual se enmarca dentro de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín), orientado a ordenar la oferta de los organismos de seguridad y justicia, y dependencias de la Administración Municipal, con un enfoque de política pública. Articular la oferta de los organismos de seguridad y justicia, y de las dependencias de la Administración Municipal bajo este enfoque, en un modelo de gobernanza que posibilite superar una visión restringida al seguimiento de los mismos, en pro de una visión evaluativa de las problemáticas priorizadas de manera corresponsable entre instituciones, contribuye con uno de los principales propósitos de este PISC, orientado a dar un paso de la articulación a la corresponsabilidad.

Para avanzar en la evaluación del accionar de las instituciones y dependencias, el PISC contempla los escenarios de seguimiento y articulación, espacios en los cuales se le hace monitoreo a los indicadores de las respectivas acciones por problemática propuestas en el Plan de Acción por parte de las instituciones, indicadores de resultado y avance general del Plan. En ese sentido, optimizar la medición y posterior evaluación de las acciones institucionales expuestas en estos espacios, permitirá delimitar con mayor precisión escenarios de articulación que redunden en un incremento de la corresponsabilidad en el accionar en territorio.





En cuanto a la rendición de cuentas, la cual contribuye a fortalecer y legitimar el papel de los organismos de seguridad y justicia, así como de las dependencias de la Administración Municipal, permite fortalecer la legitimidad e interlocución con las comunidades. En ese mismo sentido, el lineamiento “1. Empoderamiento, rendición de cuentas y control social” del Modelo de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín 2015a: 16), entendiéndose que:

...en relación con los temas de seguridad y convivencia en Medellín hay que tener en cuenta que el aprendizaje de la ciudad no se limita a las capacidades de la institucionalidad pública que se han consolidado frente a la complejidad del contexto, sino que se evidencia también en las capacidades de muy diversos actores, y en particular de las comunidades que han enfrentado la violencia. (Alcaldía de Medellín 2015a: 64)

Para terminar, es menester señalar que si bien el diseño y la gobernabilidad de la seguridad y la convivencia en un municipio como Medellín supera los límites político administrativos y el nivel local en el tratamiento por parte de los organismos de seguridad y justicia, sumado a unos procesos de aprendizaje acumulado del crimen que afectan la seguridad y la convivencia, el Estado debe propender por hacer más eficiente y eficaz su labor entendiendo la necesidad de articularse y hacerse corresponsable en el tratamiento a las problemáticas priorizadas. En la medida en que los organismos de seguridad y justicia, y las dependencias de la Administración Municipal cuenten con mejores sistemas de información que les permitan hacer evaluación rigurosa a sus programas y proyectos, la articulación interinstitucional podrá estar mediada por procesos compartidos de planeación y medición de indicadores que permitan contribuir a superar problemáticas asociadas a las capacidades institucionales en la gestión pública, lo que necesariamente se verá reflejado en la interlocución con las comunidades, y en una mejor calidad del proceso de rendición de cuentas.

## 8. PLAN DE ACCIÓN

A partir de la priorización de problemáticas se inicia la recolección de la oferta institucional que da cuerpo a lo que se denomina Plan de Acción, y que constituye quizás el componente más importante del PISC, pues allí se condensan las acciones que efectivamente se desarrollarán en la implementación del Plan para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de la ciudad.

El Plan de Acción se revisa y ajusta anualmente, con el propósito de mejorarlo de acuerdo a la evaluación permanente que realiza la Secretaría de Seguridad y Convivencia. En este sentido, a cada acción se le formulan uno o varios indicadores, sobre los cuales se realiza un reporte bimestral. De igual manera, las acciones condensadas en el Plan de Acción se evalúan con relación a los indicadores de resultado que son los que permiten observar el comportamiento







de las conductas delictivas y de los fenómenos que afectan la convivencia en la ciudad.

Dado su carácter periódico y variabilidad, el Plan de Acción se difundirá como un documento independiente o anexo al presente Plan para cada vigencia, con el propósito de que sea ampliamente difundido entre las instituciones corresponsables y consultado como un portafolio de servicios al que puede accederse desde la perspectiva de la seguridad integral, la articulación y la corresponsabilidad como principios rectores del PISC. Para el momento de la formulación del presente Plan los organismos de seguridad y justicia corresponsables fueron los siguientes:

### **POLICÍA NACIONAL**

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En el PISC la Policía Nacional tiene acciones que impactan todas las problemáticas priorizadas. Tanto asuntos de seguridad ciudadana, como de convivencia y espacio público son gestionados por la Policía Nacional de acuerdo a su misión.

Esta institución formula acciones para las siguientes problemáticas: rentas criminales, homicidios, violaciones a los derechos humanos, problemáticas asociadas a la convivencia (gestión violenta de conflictividades), ocupación indebida del espacio público, hurto, violencia intrafamiliar y violencias basadas en género u orientación sexual.

### **EJÉRCITO NACIONAL**

El Ejército Nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, proteger a la población civil, los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación.

En el marco del PISC se formulan acciones para las problemáticas de rentas criminales y violaciones a los derechos humanos.

### **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Es un organismo de la rama judicial del poder público, con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia. La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y participa en el diseño de la política criminal del Estado. La institución garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal, genera confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

Para este Plan Integral de la Fiscalía General de la Nación formula acciones para las problemáticas de rentas criminales, homicidio, violaciones a los derechos humanos, hurtos, violencias basadas en género u orientación sexual y violencia intrafamiliar.

### **MIGRACIÓN COLOMBIA**

Su misión es ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley.





Sus acciones en el presente Plan se orientan a atender los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, inscritas en las problemáticas de rentas criminales y violaciones a los derechos humanos, respectivamente.

### UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UNP

La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior, que se encarga de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de las personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

### ARMADA NACIONAL

Su misión es contribuir a la defensa de la Nación a través del empleo efectivo de un poder naval flexible en los espacios marítimo, fluvial y terrestre bajo su responsabilidad, con el propósito de cumplir la función constitucional y participar en el desarrollo del poder marítimo y a la protección de los intereses de los colombianos.

En el marco del PISC desarrollan acciones para prevenir la vinculación de los jóvenes a los grupos delincuenciales o para evitar que estos sean víctimas de violación a los derechos humanos.

### INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – INML y CF

Es una dependencia de la Fiscalía General de la Nación que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Prestan

servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia, sustentados en la investigación científica en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana.

En el marco del PISC desarrollan acciones tendientes a impactar positivamente las problemáticas de violencias basadas en género u orientación sexual, homicidios, problemáticas asociadas a la convivencia y violaciones a los derechos humanos.

### INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

El INPEC es la institución pública administradora del sistema penitenciario y carcelario del país. Contribuye al desarrollo y resignificación de las potencialidades de las personas privadas de la libertad a través de los servicios de tratamiento penitenciario, atención básica y seguridad, cimentados en el respeto de los derechos humanos, el fomento de la gestión ética y transparente.

El Instituto participa en el PISC con acciones enfocadas a los procesos de resocialización y bienestar de la población carcelaria, que redundan en la prevención de la reincidencia y al mejoramiento de las condiciones de seguridad. Tiene acciones en las problemáticas asociadas a la convivencia, rentas criminales, homicidios, violaciones a los derechos humanos, violencia intrafamiliar y violencias basadas en género u orientación sexual.

### INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF

Es una entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección de las familias colombianas, y que brinda atención a





niños, niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.

El ICBF formula acciones de acuerdo a su misionalidad referidas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que se aborda a partir de la problemática de violaciones a los derechos humanos. Tiene incidencia y formula acciones sobre la problemática de violencia intrafamiliar.

**Desde la Administración Municipal participan las siguientes secretarías y entes descentralizados:**

### **SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA**

Tiene como objetivo la planificación, gestión, articulación, desarrollo, implementación y evaluación de todas las acciones encaminadas a fortalecer y mejorar la seguridad en el Municipio de Medellín, mediante la ejecución de políticas públicas y estrategias administrativas para el ejercicio de la autoridad y el control territorial a la vez que se preserva la institucionalidad y el orden público, protegiendo los derechos de los ciudadanos y disminuyendo los índices delictivos.

### **SECRETARÍA DE LAS MUJERES**

La misión de la Secretaría es la de contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo político, social, económico y cultural de las mujeres, a través de la implementación de la Política Pública para las mujeres urbanas y rurales de la ciudad - Acuerdo 22 de 2003 - la

cual “está orientada al desarrollo democrático que se traduzca en relaciones de equidad entre mujeres y hombres, contribuyendo significativamente a la participación de la plena ciudadanía de las mujeres, reduciendo los factores de discriminación e inequidad, alcanzando los cambios socioculturales y económicos necesarios para mejorar su condición, posición y calidad de vida”.

### **SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Secretaría de Participación Ciudadana es una dependencia del nivel central que tiene como responsabilidad definir las políticas de participación ciudadana, así como fortalecer la ciudadanía activa, mediante estrategias de movilización, formación, organización y participación democrática, para contribuir al desarrollo humano integral, a la dinamización de una sociedad participante con cultura política, capaz de transformar la ciudad con equidad, inclusión, convivencia y transparencia.

Las acciones de esta Secretaría en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia se encuentran enfocadas a contrarrestar las problemáticas asociadas a la convivencia.

### **SECRETARÍA DE MOVILIDAD**

La Secretaría de Movilidad es una dependencia del nivel central que tiene como responsabilidad definir las políticas de movilidad, así como la planeación, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de estrategias de carácter informativo, corporativo, institucional y de movilización de la Administración Municipal.

Dentro del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, esta Secretaría tiene acciones en rentas criminales, problemáticas asociadas a la





convivencia y ocupación indebida del espacio público.

### SECRETARÍA DE JUVENTUD

Tiene como responsabilidad contribuir al desarrollo humano integral de la juventud a través de procesos de conocimiento, información, formación, creación y participación, que reconozcan las diferencias, potencien condiciones y brinden herramientas que les permitan ser agentes de cambio y garantes de vida.

### SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS

Es una dependencia del nivel central que tiene como responsabilidad ser la instancia municipal a partir de la cual se lidera la formulación, articulación, coordinación e implementación de estrategias y políticas sociales, tendientes a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos de los diferentes grupos poblacionales, para el mejoramiento de la calidad de vida.

Dentro del PISC, esta Secretaría tiene acciones en las problemáticas asociadas a violaciones a derechos humanos.

### SECRETARÍA DE CULTURA CIUDADANA

Es una dependencia que tiene como objetivo principal garantizar el goce efectivo, progresivo y sostenible del derecho a la cultura en Medellín. Para ello debe formular e implementar políticas públicas de reconocimiento y desarrollo del derecho a la cultura, así como fomentar, fortalecer y estimular la creación artística y cultural en la ciudad. La dignidad humana se constituye en el derrotero para el desarrollo de sus diversas acciones que se enfocan, entre

otras cosas, en promover prácticas culturales locales, en el diálogo de saberes entre comunidades de distintos territorios, en promover la memoria y el patrimonio que da cuenta de la identidad individual y colectiva.

Así las cosas, el ejercicio de los derechos civiles en un marco de convivencia y respeto por la vida, en donde la multiculturalidad, la heterogeneidad y la diversidad se tornan en elementos fundamentales a considerar para la convivencia pacífica y la transformación pacífica de los conflictos, es el principal aporte de esta Secretaría en el PISC, y en ese sentido se encuentran enmarcadas sus acciones, las cuales se tornan en elementos transversales a varias mesas, en tanto están dirigidas a transformar realidades que facilitan la existencia de las problemáticas priorizadas en el Plan.

### SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Tiene como responsabilidad garantizar el acceso y la permanencia de niñas, niños, jóvenes y adultos de Medellín a un sistema educativo caracterizado por la calidad, la eficiencia, la efectividad y la pertinencia, que forme ciudadanas y ciudadanos comprometidos con su ciudad, su región y el país, para la construcción de una sociedad democrática, incluyente, equitativa y productiva.

### ISVIMED

El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín tiene como misión gestionar los planes de vivienda de interés social en Medellín, implementando una política integral y coordinada con actores públicos, privados y comunitarios que garantice el derecho al hábitat y a la vivienda digna y permita mejorar la calidad de vida de los grupos familiares de menores ingresos, actuando





en un marco de transparencia, equidad, sostenibilidad y corresponsabilidad.

Sus acciones para el presente PISC están dirigidas a contrarrestar las problemáticas asociadas a la convivencia.

## MUSEO CASA DE LA MEMORIA

El Museo Casa de la Memoria tiene como misión contribuir desde el ejercicio de la memoria, en escenario de diálogos abiertos y plurales, críticos y reflexivos, a la comprensión y superación del conflicto armado y las diversas violencias de

Medellín, Antioquia y el país. Está llamado a hacer de la construcción de relatos sobre el conflicto armado y las respuestas de resistencia, espacios de reconstrucción histórica que contribuyan al restablecimiento de la dignidad de la población afectada, de su existencia y reexistencia, y a elevar el nivel de conciencia de toda la población, sobre la necesidad de restituir las dinámicas de convivencia en los territorios, a fin de contribuir con la transformación social, cultural y política de la sociedad hacia una que tramite pacíficamente sus conflictos, respete y valore la vida.

En el PISC, el Museo tiene acciones dirigidas a las problemáticas asociadas a la convivencia y violaciones a los derechos humanos.

## 8.1. Implementación, seguimiento y evaluación del PISC

El proceso de seguimiento se concibe como la recolección y análisis continuo de datos para la toma informada de decisiones durante la implementación de una política, plan, programa o proyecto, con base en la comparación entre los resultados esperados (formulados a partir de la planeación y los objetivos estratégicos de los mismos instrumentos de política), y el estado de avance de los mismos, es decir, el aporte del seguimiento radica en la comprensión que se puede obtener del nivel de implementación de una política.

Por su parte, la evaluación complementa y trasciende el alcance del seguimiento, buscando valorar exhaustiva y sistemáticamente la intervención y efectos (positivos o negativos, esperados o no), en la implementación de tales instrumentos, determinando su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad (con base a objetivos y metas), lo cual busca

explicar las posibles causas de éxito o fracaso en la materialización de la política pública (Presidencia de la República, 2004).

Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, los ejercicios de seguimiento y la evaluación deben ser entendidos como dos ejercicios diferenciados, pero no excluyentes, que se constituyen en ejercicios técnicos que ofrecen evidencias sobre el desempeño y efectos de una política pública sobre la población o territorio, a la vez que permiten trazar acciones y estrategias tendientes a alcanzar metas en clave de recursos y tiempo (Presidencia de la República, 2004).

Contar con un sistema de seguimiento y evaluación implica el diseño de un modelo estructurado basado en objetivos y metas de política pública que orienta y facilita tanto su seguimiento como evaluación. Para Colombia, los conceptos y delimitación de la metodología





requerida para la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación son construidos por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, los cuales a su vez se estructuran en los contenidos del documento Conpes social 3294

de 2004. Tal metodología comprende el proceso de seguimiento y evaluación como apoyo para la toma de decisiones, asignación y focalización de recursos, definición y ajuste de políticas y programas (Presidencia de la República, 2004).

## 8.2. Fondo de Seguridad Territorial – FONSET

La ley 418 de 1997, modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y finalmente 1738 de 2014, creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSECON–, al igual que los Fondos Territoriales de Seguridad –FONSET–. Así mismo, establece que todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.

Medellín, a través del Acuerdo Municipal 063 de 2012 creó y reglamentó el Fonset para el Municipio de Medellín como un fondo cuenta administrado por el Alcalde, quien podrá delegar esta responsabilidad en el Secretario de Seguridad y Convivencia o quien haga sus veces. Su objetivo es administrar, recaudar y canalizar los recursos para efectuar gastos e inversiones destinadas prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la Política Pública de Seguridad y Convivencia, con el fin de garantizar el orden público y propiciar condiciones de seguridad y convivencia.

**El FONSET se financia con los siguientes recursos:**

### Contribución Especial

- **Contratos de obra pública:** Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública con entidades del orden Municipal deben pagar a favor del Municipio de Medellín una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

En este caso, el Municipio de Medellín descontará este porcentaje del valor del anticipo si este existe y de cada cuenta que se le cancele al contratista.

- **Concesiones:** Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos o fluviales que otorgue el Municipio de Medellín pagarán una contribución especial del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Si la concesión se otorga con el propósito de ceder el recaudo de los impuestos o contribuciones el porcentaje será del tres por ciento (3%).

### Tasas y contribuciones

- **Tasas y contribuciones:** El Municipio de Medellín, de conformidad con la ley,





podrá imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar el FONSET para fomentar la seguridad y convivencia ciudadana.

- **Aportes voluntarios del Municipio de Medellín:** Adicionales a los recursos contemplados en los numerales anteriores, el Municipio de Medellín podrá asignar en su respectivo presupuesto aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para financiar el FONSET.
- **Aportes o donaciones de gremios y personas jurídicas:** El FONSET podrá recibir aportes o donaciones de particulares, de gremios y personas jurídicas, cuyo origen sea lícito y debidamente soportado y previo estudio y aprobación del Comité Territorial de Orden Público -CTOP- del municipio de Medellín. Estos aportes, una vez contabilizados, ingresarán al fondo.

Adicionalmente, debe llevarse un registro de los aportes o donaciones de particulares y ser reportados a la Contaduría General de la Nación, en el formato establecido para ello.

#### Otros recursos

El FONSET podrá tener recursos adicionales provenientes del Fonseca.

Independiente de cual sea su procedencia, todos los recursos antes mencionados que sean recaudados por el municipio de Medellín, deben invertirse en actividades relacionadas con temas de seguridad y convivencia, como las siguientes: dotación, construcción de infraestructura para la seguridad, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra, mantenimiento y operación de equipos de comunicación y

tecnología, 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, ampliación del pie de fuerza, adquisición de bienes y servicios logísticos para la seguridad y la convivencia, actividades de prevención, protección y promoción, y todas aquellas priorizadas en el PISC que propicien y faciliten las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, la gobernabilidad local y la preservación del orden público.

Para la asignación e inversión de los recursos del fondo, el ordenador del gasto debe gestionar el eficiente y oportuno recaudo de la totalidad de recursos del fondo para cada vigencia, en coordinación con la Secretaría de Hacienda. Además debe programar, elaborar y presentar ante el CTOP el anteproyecto del presupuesto de ingresos y egresos del FONSET para su aprobación, con el fin de expedir y ejecutar los actos administrativos necesarios para la ejecución presupuestal de los recursos del fondo.

Una vez presentado el anteproyecto ante el CTOP, y aprobado por el mismo, se asigna un techo presupuestal a cada organismo de seguridad y justicia, y se da a cada uno de ellos la oportunidad de presentar iniciativas o proyectos enfocados a impactar una o varias de las problemáticas priorizadas en el PISC.

Los fondos que se asignan a cada organismo de seguridad y justicia para cada anualidad deben tener en cuenta:

- El total del recaudo proyectado por la Secretaría de Hacienda de acuerdo a las fuentes de financiación del fondo.
- El rol del organismo de seguridad y justicia frente a la gestión de la seguridad y la convivencia de la ciudad, es decir, el peso de su responsabilidad frente a la





resolución de los problemas o gestión de los conflictos.

- Evaluación sobre el comportamiento del organismo de seguridad y justicia sobre la anualidad anterior a la asignación de los recursos, considerando el comportamiento de los indicadores de resultado del PISC, el alcance de las metas planteadas frente a indicadores de gestión, de producto y la misma ejecución y aprovechamiento de los recursos por parte de la institución para la vigencia.
- La pertinencia de las propuestas de los organismos de seguridad y justicia de cara a los lineamientos de la Política Pública de Seguridad y Convivencia y las problemáticas priorizadas del PISC.

Para la ejecución de los recursos, cada organismo de seguridad y justicia debe realizar dos procedimientos:

1. Formular acciones que incluyan todas aquellas actividades, estrategias, programas y proyectos que la institución desarrolla por misionalidad, responsabilidad y competencia que puedan impactar de manera directa, una o varias de las problemáticas priorizadas en el PISC, y que además se realice con recursos propios de la institución. Se deben incluir también aquellas acciones que se pretende sean financiadas con los recursos del FONSET (actividades, campañas, implementación de programas y proyectos, etc.).

2. Presentar el proyecto a la Secretaría de Seguridad y Convivencia en los formatos que la Secretaría ha diseñado y destinado para tal fin, bien sea proyectos de infraestructura o para la adquisición de bienes y servicios. Estos formatos deben estar debida y completamente diligenciados, con todos los campos e información requerida, además deben estar siempre firmados por el comandante, director o representante de la entidad, y con el visto bueno de las unidades de planeación de cada institución.
3. Una vez presentado el proyecto en el respectivo formato, la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Seguridad y Convivencia aprueba o desaprueba el proyecto según su capacidad de impactar positivamente alguna de las problemáticas priorizadas en el PISC.

Si el proyecto es aprobado por parte de la Subsecretaría de Planeación, este se presenta al Comité Interno de Adquisiciones para dar inicio al proceso contractual.

Con la administración de este fondo se busca cambiar la lógica de relacionamiento de los organismos de seguridad y justicia con la Administración Municipal, lo cual pretende crear una nueva cultura organizacional frente a la gestión de la seguridad y la convivencia, en la que primen los valores de la transparencia, la planificación, la toma informada de decisiones, el enfoque al logro, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad.







### 8.3. Procesos del Sistema de Seguimiento y Articulación

#### 8.3.1 Cultura de información

El proceso de la cultura de la información se entiende como el conjunto de actividades constantes, tendientes a sensibilizar sobre la importancia del registro, procesamiento, entrega, análisis y uso de la información.

Esta tarea es de vital importancia teniendo en cuenta la variedad de actores corresponsables de la información sobre seguridad y convivencia en la ciudad, los cuales poseen estructuras diferentes en cuanto a lógicas de administración de información (procesos de producción, gestión y administración), como en el grado de desarrollo e integralidad de sus sistemas de información.

En este proceso, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC– tiene un rol trascendental como actor que busca monitorear y analizar las dinámicas de seguridad, convivencia y derechos humanos que se presentan en Medellín en contexto, con el fin de brindar instrumentos que permitan determinar la incidencia espacio-temporal que presentan los indicadores, a fin de reconocer cambios, tendencias, riesgos y oportunidades en las etapas de la política pública.

Teniendo en cuenta el anterior contexto, el proceso de cultura de la información se basa tanto en la sensibilización constante y la creación de compromisos explícitos, de frente a la medición de indicadores, centralización de la información, generación de convenciones, uso de tecnologías entre otros, como de la

concreción del proceso de recolección de información orientada a la toma de decisiones en el marco de la Política Pública.

#### Actividades:

- Identificación de sistemas de información, laboratorios, observatorios, y demás figuras existentes y reconocidas que produzcan, administren y analicen información sobre seguridad y convivencia de la ciudad.
- Identificación de las variables de información existentes en la ciudad.
- Firma de acuerdos para el suministro de la información<sup>11</sup>.
- Gestión de información para la obtención bases de datos sobre las problemáticas.
- Acopio, registro y sistematización de información de referencia sobre seguridad y convivencia.

#### 8.3.2 Cultura de trabajo articulado

El proceso de cultura de la articulación se comprende como el conjunto de actividades necesarias para promover el trabajo conjunto, y la generación de sinergias para la producción, análisis, construcción de productos de

necesariamente se dan a satisfacción para las partes. Por lo tanto una base de intereses comunes y de la construcción y compromisos viables para las partes.

<sup>11</sup> En la práctica, los convenios se convierten en procesos que deben surtir procesos en el nivel central, que no



información, y uso de la información y conocimiento generado.

Escenarios de articulación:

- Este sistema de seguimiento es a su vez un nodo de articulación, en primera instancia con el SISC, ya que a través de este se centraliza y canaliza la información requerida por el PISC.

- Con los sistemas de información sobre seguridad y convivencia de la ciudad, con el fin de implementar procesos de lectura que permitan la obtención de producción de información y conocimiento de índole cualitativa y cuantitativa.
- Con la comunidad académica especializada en seguridad y convivencia: grupos y centros de investigación, organizaciones, instituciones y estudiosos del tema.

#### 8.4. Diseño del Sistema de Seguimiento y Articulación (momentos)

El sistema de seguimiento y articulación de los instrumentos de Política Pública en Seguridad y Convivencia de la Administración Municipal parte del reconocimiento de la PPSC, el PISC y los Planes de Acción Territorial -PAT- en su unidad, como instrumentos que interrelacionados soportan la comprensión sobre los fenómenos de la seguridad y la convivencia en la ciudad; los escenarios ideales; y la forma en que se interviene para alcanzar tales escenarios.

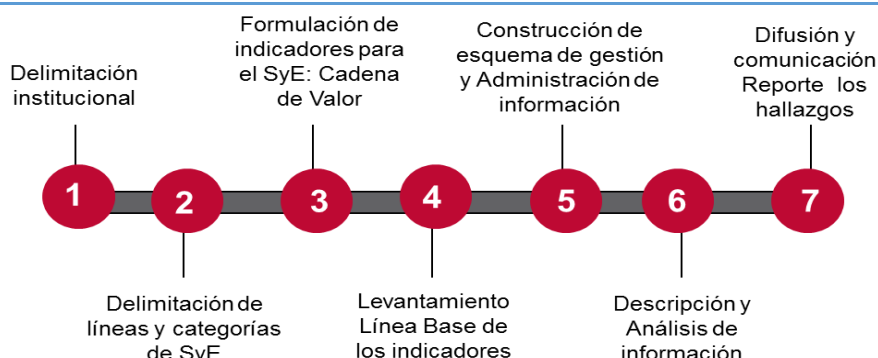
El sistema de seguimiento y articulación está diseñado con dos principios básicos: primero, un proceso de articulación en el marco de la ruta de producción, gestión y recabo de la información,

procesamiento y socialización permanente de la misma; y segundo, generar conocimiento y reflexividad para beneficio de todos los actores corresponsables con la gestión de la seguridad y convivencia en la ciudad, y actores clave en el desarrollo de ciudad. Lo anterior, permitirá la interdisciplinariedad y el trabajo entre dependencias, organismos de seguridad y justicia, y actores sociales, que estarán retroalimentando permanentemente la lectura y análisis sobre seguridad y convivencia, en tanto se pretende incidir en la Política Pública y en la toma de decisiones argumentadas sobre proyectos y acciones que mejoren los procesos de gestión pública.





## Gráfico 4. Momentos del proceso de construcción de un Sistema de Seguimiento y Evaluación<sup>12</sup>



Fuente: Adaptado de Zall y Rist, 2004: 24.

### 8.4.1 Delimitación institucional

- Se realiza la identificación de las instituciones-organizaciones que son responsables, directa o complementariamente, de la información sobre seguridad y la convivencia en la ciudad, delimitando de ellas:
- Su quehacer oficial a partir de su misionalidad y objetivos estratégicos.
- Su función dentro del sistema de seguimiento y articulación, como fuente de información, apoyo en procesos de análisis, par para la acción colectiva.
- Las potencialidades y/u obstáculos manifiestos y latentes que potencian o limitan la función de la institución-organización dentro del sistema.

### 8.4.2 Delimitación de líneas y categorías de seguimiento y articulación

Este momento trata de identificar y delimitar las dimensiones o unidades de sentido macro que orientan el ejercicio de seguimiento y evaluación de política. Para el caso de los instrumentos PISC y PAT, se trata de las problemáticas que fueron identificadas y asociadas al tema de la seguridad y la convivencia en la ciudad, teniendo en cuenta que son estos los asuntos que en mayor grado impactan la situación de seguridad y convivencia, y que son punto focal para el direccionamiento de la gestión pública, a partir de ofertas institucionales a fin de contener o erradicar sus dinámicas y efectos en la población, el territorio, y en los sectores social y económico, entre otros.

### 8.4.3 Formulación de indicadores

Los indicadores son una medida específica que indica a nivel particular la consecución de un

<sup>12</sup> Con base en Zall y Rist, 2004 y Sinergia 2012:11-18.



bien, producto o servicio, y a nivel general, los progresos hacia la consecución de un resultado, objetivo-meta. Los indicadores son el eje estructural de un sistema de seguimiento y articulación, y se definen como la representación cuantitativa o cualitativa, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir la situación, avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo, meta o compromiso, problemática, o fenómeno (Sinergia, 2005).

En el caso del PISC que busca la consecución de metas deseadas o ideales (que no son más que los escenarios en positivo relacionados con sus nueve problemáticas), se trata de indicadores de resultado (o de producto en el caso especial de requerir mostrar el desarrollo de gestiones públicas relevantes), los cuales miden los efectos inmediatos o a corto plazo generado sobre la población y el territorio objetivo de la intervención. En otras palabras, es el punto de referencia que permite observar y medir el avance de las metas (DNP, 2011: 9).

Con base en la identificación de variables del PISC, se definirán indicadores apropiados a su contexto, dimensión y objetivo de comportamiento, teniendo en cuenta la cadena de valor de las políticas públicas.

#### 8.4.4 Levantamiento de línea base de los indicadores

En el desarrollo del cuarto momento, se lleva a cabo la gestión de información asociada a los indicadores del PISC -tanto cifras como hojas metodológicas-, en tal sentido:

- La principal fuente es el SISC, que suministrará al equipo PISC las cifras de aquellos indicadores que administre (según el estado de información-serie de tiempo, fuentes, capacidad de desagregación y temporalidad de procesamiento).
- El equipo PISC realizará la gestión de la información de aquellos indicadores que no sean administrados por el SISC ante la fuente oficial de la misma (como el caso de Medellín Cómo Vamos y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal).
- En el caso de aquellos indicadores que no cuentan con fuente de información, 1) se realizará gestión con la posible fuente de información para que la variable sea tenida en cuenta, y 2) se gestionarán ejercicios de fuente alterna como es el caso de las encuestas.





## 9. ESCENARIOS DE ARTICULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PISC<sup>13</sup>

### 9.1. Mesas de Seguimiento y Evaluación al PISC

Las Mesas de Seguimiento y Evaluación son un escenario estratégico para el encuentro interinstitucional entre los organismos de seguridad y justicia y las dependencias de la Administración Municipal, desde donde se coordinan acciones e intervenciones interinstitucionales que mitigan las problemáticas priorizadas en materia de seguridad y convivencia, haciendo lectura de contexto, analizando territorios, revisando indicadores de resultado y definiendo la criticidad de los fenómenos de manera conjunta por las instituciones corresponsables. Estos espacios son coordinados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, que se encarga de formular, implementar y hacer seguimiento y evaluación al Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-

Las Mesas de Seguimiento y Evaluación tienen el objetivo de hacer seguimiento a las acciones, los indicadores y metas de producto construidos por cada institución y que se encuentran consignados en la matriz de acciones por estrategia. Se busca que cada Mesa consolide un informe unificado sobre sus avances, dificultades, solicitudes de apoyo y requerimientos. Las Mesas se desarrollarán en encuentros bimestrales, teniendo un total de seis sesiones anuales. A lo largo de la implementación del PISC, las Mesas de Seguimiento y Evaluación han sido un espacio

que se ha fortalecido, ajustado y mejorado con el mismo proceso de seguimiento y evaluación.

A lo largo de la implementación del PISC las Mesas se consolidan como un escenario para concretar las intervenciones articuladas en los territorios, haciendo seguimiento al cumplimiento de metas de gestión y producto de las instituciones que hacían parte de ellas, haciendo trámite a solicitudes y requerimientos, creando sinergias entre las instituciones, identificando y priorizando territorios para evitar sobreoferta institucional y focalizar las intervenciones para dar respuesta a las cambiantes dinámicas de seguridad de la ciudad.

Las Mesas de Seguimiento y Evaluación se desarrollan a partir de un modelo metodológico que busca garantizar la integralidad en la oferta para la atención de cada una de las problemáticas priorizadas del PISC. Así se crean seis mesas de trabajo:

**Mesa 1. RENTAS CRIMINALES**

**Mesa 2. HURTO**

**Mesa 3. VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

**Mesa 4. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y HOMICIDIO**

**Mesa 5. CONVIVENCIA Y ESPACIO PÚBLICO**

<sup>13</sup> Este capítulo está basado en la sistematización de PISC contenida en el documento “De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: de ida y vuelta a la planeación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- sus instrumentos y herramientas de territorialización” (Alcaldía de Medellín, 2015), con las modificaciones pertinentes en referencia al Acuerdo 01 de 2016, “Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.





Frente a cada una de las mesas/problemáticas se pide a los organismos la formulación de acciones (medidas a través de indicadores de producto y gestión) para cada una de las siguientes dimensiones o componentes de trabajo:

**Participación ciudadana:** Desde este componente se busca recolectar las acciones que desarrollan organismos de seguridad y justicia y dependencias de la Administración Municipal, de cara a la vinculación de la ciudadanía frente a la gestión de la seguridad y la convivencia y la resolución de las problemáticas priorizadas considerando a las comunidades como agentes de cambio de la realidad que se expresa en sus territorios. Acciones relacionadas con estímulo a la denuncia, redes de cooperantes, mesas de derechos humanos, movilización ciudadana para el rechazo de la criminalidad y la cultura de la ilegalidad, Consejos de Convivencia, entre otros hacen parte de este componente.

**Prevención y disuasión:** Desde este componente se agrupan acciones que se enmarcan tanto en la prevención social como la situacional, la primera está referida a programas proyectos e iniciativas enfocadas en las personas y los colectivos sociales y la otra relacionada con la transformación de los entornos que incentivan o permiten la comisión de delitos. Prevenir es preparar con anticipación las cosas necesarias para un fin, tomar medidas para evitar un daño, peligro o amenaza, es la preparación o disposición hecha para evitar una cosa o un riesgo. Esta aproximación describe una actitud más proactiva en relación al problema, en el sentido de no esperar que el problema surja para reaccionar; implica una actitud previa que se puede ejecutar o ejercer a fin de no llegar a tener que ejercitar una acción de defensa activa. Por su parte, la disuasión se define como incitar a una persona a que abandone una idea o propósito, es decir, influir

frente a una realidad o condición dada para que se detenga el curso de las acciones y acontecimientos.

**Reacción, intervención y control:** Las acciones que se formulan en este componente entienden la intervención o la reacción como el despliegue de acciones que se dan frente a un problema o una situación que atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad y la vida de las personas dentro del marco de la ley y que necesita ser controlada y atendida por distintos medios. Este tipo de estrategia no se refiere exclusivamente al accionar de la Policía Nacional, sino que comprende todas las medidas que desde esta perspectiva toman las distintas instituciones para de manera urgente atender un problema manifiesto.

**Inteligencia estratégica y operativa:** Es la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad y la convivencia. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad. Procesar la información recolectada, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.

**Investigación criminal y justicia:** Se asocian a este componente las acciones desarrolladas por los organismos para proceder penalmente frente a las personas u organizaciones que afectan la seguridad de la ciudad, tanto en procesos de investigación como en procesos propiamente de judicialización. También se incluyen allí todas las acciones relacionadas con el sistema de justicia cercana al ciudadano que garantiza a la ciudadanía la resolución pacífica de controversias e impulsan la legitimidad del





Estado a través de su capacidad para atender los requerimientos y necesidades que desde las contravenciones se dan a nivel comunal y barrial.

### Componentes transversales:

#### Información y gestión del conocimiento para la seguridad y la convivencia:

La información y la gestión de conocimiento se constituyeron como insumos fundamentales para el desarrollo de las acciones de las diferentes instituciones en los territorios. A través de la formulación de acciones para este componente se busca contar con herramientas actualizadas para la localización de delitos, priorización de áreas, para realizar análisis estadísticos, focalizar estrategias, y emitir alertas ante posibles acciones delictivas o hechos victimizantes. En este sentido los esfuerzos se concentraban en el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC- de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, en optimizar sus procesos, fortalecer las relaciones interinstitucionales en torno a la información y la gestión del conocimiento, así como lograr la articulación y sinergia con otros sistemas de información y observatorios de la ciudad y de la Alcaldía de Medellín.

#### Innovación y desarrollo tecnológico:

Hace referencia a la disponibilidad en temas de tecnología y de infraestructura para la seguridad y la convivencia. Tanto las tecnologías como la infraestructura responden a la necesidad de fortalecer los componentes de reacción y control que consideran exclusivamente el factor humano. Desde este componente se dio la formulación de un plan de infraestructura en el que confluyeron las demandas de las diferentes instituciones para ser resueltas de acuerdo a estudios de viabilidad desde el punto de vista estratégico, territorial y social. Gran parte las acciones que tiene comprometida la Secretaría de Seguridad giran en torno a la implementación del Plan Maestro de TIC para la seguridad. . Lo

hace con el apoyo de la Empresa de Seguridad Urbana –ESU- y se consideran todas aquellas acciones tendientes al mejoramiento del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano - SIES-M - y sus subsistemas.

**Comunicaciones:** A través de este componente se socializan con la ciudadanía los resultados obtenidos a partir del trabajo articulado entre las instituciones corresponsables. Se busca que la ciudadanía esté informada sobre todas las acciones implementadas en la ciudad para garantizar las condiciones de seguridad y convivencia.

En cada una de las Mesas deben participar las instituciones responsables de las acciones formuladas, delegando a la persona encargada de liderar el programa o proyecto que queda inscrito en el marco del Plan de Acción. De acuerdo a su rol o competencia y al tipo de problemática priorizada se formulan las acciones a las que se les hace seguimiento a partir de la ficha de seguimiento (ver numeral No. 9.1 de este documento). En cada mesa se procura escuchar a cada institución con respecto a sus avances en el cumplimiento de las metas propuestas para el periodo evaluado. Así mismo, el SISC presenta el comportamiento de los indicadores de resultado del Plan para cada problemática analizada, partiendo de la base de que un efectivo cumplimiento del Plan de Acción debe redundar en un buen comportamiento de los indicadores de resultado, es decir, en un mejoramiento medible de la problemática abordada en cada mesa.

En las mesas se elabora una relatoría de los asuntos discutidos y expuestos por cada institución participante frente a su rendición de cuentas, sobre solicitudes específicas a la Secretaría de Seguridad y Convivencia o a cualquiera de los participantes. Esto se registra en un formato de tareas que se revisa bimestralmente y el equipo de comunicaciones





produce un boletín para informar sobre los principales asuntos tratados y discutidos por las instituciones corresponsables. Las Mesas de

Seguimiento y Evaluación son un espacio esencial para la implementación del PISC.

## 9.2. Comité Territorial de Orden Público –CTOP-

El Comité Territorial de Orden Público -CTOP- es el principal escenario decisorio con respecto al PISC y al FONSET. Es un espacio donde las directivas de las instituciones corresponsables de la implementación del PISC (como principal instrumento de la Política de Seguridad y Convivencia) se reúnen para tomar decisiones de acuerdo al marco estratégico del Plan y la destinación de los recursos para implementarlo. En este sentido, la Secretaría de Seguridad y Convivencia hace uso de este espacio para presentar balances consolidados de la gestión y comportamiento de los organismos de seguridad y justicia de acuerdo a su nivel de compromiso con el PISC. También se analiza y evalúa el impacto generado por el mismo Plan, presentando un detallado informe sobre el comportamiento de los indicadores de resultado y se muestra el avance de la contratación de acuerdo a la priorización de recursos que realiza cada organismo de seguridad y justicia. De igual forma, es la plataforma donde se aprueban los techos presupuestales anuales para apoyar proyectos y programas que impactan sobre las problemáticas priorizadas del PISC.

Este escenario de decisión ha sido reglamentado por los Decretos Nacionales 399 de 2011 y 1066 de 2015 –entre otros-, por lo cual su realización es obligatoria por parte de los entes territoriales. Adicional a los decretos nacionales, el protocolo interno de funcionamiento (según acta 003 del Comité) regula de manera detallada el funcionamiento de este importante escenario para la Secretaría de Seguridad y Convivencia. A continuación se describirá la definición, los miembros permanentes, la función, periodicidad y el rol de la Secretaría de Seguridad y

Convivencia frente a este escenario del sistema de seguimiento y coordinación del PISC.

### Definición

El Comité Territorial de Orden Público -CTOP- es un escenario de decisión que en esencia tiene la competencia de reorientar estrategias y rutas de actuación planteadas en el Plan de Acción del PISC en la ciudad de Medellín. En este escenario se recomiendan programas y proyectos que se requieran para cumplir con dicho Plan. De acuerdo al el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 (Ministerio del Interior, 2015, pág. 282):

“En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET. La destinación prioritaria de los FONSET será dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”.

### Miembros del Comité Territorial

Este deberá estar integrado por los representantes de los diferentes organismos de seguridad y justicia. Según el Protocolo Interno aprobado en el CTOP 003 (Alcaldía de Medellín, 2014) y el cual está en concordancia con el Decreto Nacional 399 de 2011. El CTOP debe de estar integrado por las siguientes personas:

“[...] el Comandante de la Guarnición







Militar o quien haga sus veces o su delegado, el Comandante de la Policía, el Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, el Gobernador o el Alcalde Municipal, según el caso o como su delegado el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.” (pág. 1).

Desde el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 se sustrae el Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y se anexan las siguientes personas “[..] Director Seccional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o su delegado operativo y/o la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [...]”

### Funciones del Comité

Las funciones del Comité se resumen en siete acciones, las cuales son reglamentadas en el Protocolo Interno. Estas funciones buscan influir en las problemáticas priorizadas por el PISC a través de la formulación de estrategias para decidir los recursos disponibles de los proyectos y acciones elaborados principalmente por los organismos de seguridad y justicia. Estas funciones son:

1. Coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.
2. Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.
3. Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades

de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

4. Recomendar al Gobernador o Alcalde, los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y que se prioricen las inversiones requeridas para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.
5. De acuerdo con lo anterior, preparar el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta para aprobación del Gobernador o Alcalde.
6. Evaluar y determinar la necesidad de gestionar ante las autoridades competentes la implementación del Sistema SIES en la respectiva jurisdicción y efectuar seguimiento al mismo.

### Periodicidad de las sesiones

La periodicidad de las sesiones del comité es de dos veces al año, con opción de solicitar “sesiones extraordinarias”, según lo estableció el protocolo interno de la siguiente forma:

Primera sesión ordinaria: Última semana de mayo. En esta sesión deben evaluarse los avances en la implementación, tanto en lo que tiene que ver en la ejecución presupuestal del FONSET y atención de requerimientos de los organismos de seguridad y justicia, como en las acciones implementadas del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, es decir, desde la dimensión estratégica qué resultados se han





obtenido, qué intervenciones se priorizan y qué rumbo debe dársele en términos generales al PISC de la ciudad de Medellín.

Segunda sesión ordinaria: Primera semana de noviembre. En esta sesión del CTOP deben aprobarse los techos presupuestales asignados a cada organismo de seguridad y justicia. Esta reunión está sujeta al conocimiento previo que debe tener la Alcaldía de Medellín sobre cuál es el monto de los recursos a recaudar para el fondo cuenta en el año siguiente.

No obstante, el CTOP podrá reunirse antes de las fechas establecidas siempre y cuando la Alcaldía de Medellín tenga información del recaudo proyectado para la vigencia siguiente.

Sesiones extraordinarias: Estas serán convocadas de acuerdo a las necesidades especiales, situaciones coyunturales o extraordinarias que se presentan en torno a la implementación del PISC y al direccionamiento estratégico de la política integral de seguridad y convivencia del municipio de Medellín. Así mismo, puede convocarse a una sesión

extraordinaria si se hace necesario redefinir asignaciones presupuestales o redireccionar la ejecución de los recursos del FONSET.

### **Función de la Secretaría de Seguridad y Convivencia en el CTOP**

En el CTOP, la Secretaría de Seguridad y Convivencia tiene como función ejercer la Secretaría Técnica y debe conservar y administrar las evidencias asociadas de las diferentes sesiones del CTOP. Así mismo, debe realizar seguimiento a los acuerdos, compromisos y tareas que se originen en el desarrollo de las sesiones.

Otra de las funciones de la Secretaría de Seguridad y Convivencia es entregar un informe a los miembros del Comité. Es un informe elaborado desde la Subsecretaría de Planeación y en el que participan el equipo de Analistas Territoriales y el SISC, en el cual se analiza integralmente y desde todos sus aspectos el funcionamiento, resultados, dificultades y retos del PISC para cada semestre.

## **9.3. Comités Locales de Gobierno**

Este escenario de articulación, seguimiento y evaluación, liderado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, es realizado mensualmente por las autoridades locales de cada comuna o corregimiento. Para la Secretaría de Seguridad y Convivencia este escenario es fundamental como apoyo al seguimiento de la implementación de acciones del PISC en el marco de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia. Desde el Comité se apoya el modelo de microgerencia de la seguridad y se toman importantes decisiones que influyen sobre la gestión microterritorial de la seguridad y la convivencia.

### **Definición**

El Comité Local de Gobierno es un espacio de decisión territorial regulado por el Decreto 1028 de 2014, conformado por las autoridades locales de una determinada comuna o corregimiento. Desde este espacio se ejecutan políticas, planes y proyectos que son analizados, discutidos y trazados para impactar la seguridad y convivencia. La periodicidad con que sesiona es mensual y su asistencia es obligatoria e indelegable por quienes la conforman.

La Administración Municipal reestructuró los Comités Locales de Gobierno en las 16 comunas y los cinco corregimientos de la ciudad. Todas las





comunas y corregimientos deben de realizar una reunión mensual con los siguientes funcionarios:

**a)** El Inspector de Policía Urbana o Corregidor de la respectiva jurisdicción.

**b)** El Comisario de Familia que preste su servicio en la Comuna o Corregimiento.

**c)** El Comandante de Policía de la respectiva jurisdicción.

**d)** El Presidente de la respectiva Junta Administradora Local.

**e)** El Promotor Local de Gobierno.

**f)** Un delegado de la Secretaría de Control y Gestión Territorial

**g)** El Gestor Territorial de la Secretaría de Seguridad” (pág. 3).

A pesar de que el Decreto es claro en qué tipo de funcionarios deben asistir al mismo, se podrá invitar a otras personas, funcionarios públicos o no, a exponer asuntos puntuales. Cada miembro del Comité debe cumplir un rol necesario para el desarrollo del mismo. Los roles que cumplen son:

- **Inspector o Corregidor:** Es el coordinador del Comité. Es el principal convocante de las demás personas. Tiene la facultad de convocar de forma extraordinaria un CLG, previa citación por escrito indicando el tema a tratar.
- **Comisario de Familia:** Tiene la capacidad de activar las rutas de atención ante la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, así mismo cuando existe violencia intrafamiliar.

- **Comandante de Policía:** Ejecuta las decisiones tomadas en materia de orden público y seguridad.

- **Presidente de la JAL:** Acompaña, propone y participa en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

- **Promotor Local de Gobierno:** Es el secretario técnico del Comité Local de Gobierno. Le ayuda al Inspector o Corregidor a convocar a los demás miembros. Es responsable por llevar el acta y cumplir los compromisos pactados en el territorio.

- **Delegado de la Secretaría de Control y Gestión Territorial:** Genera espacios de diálogo y concertación con la comunidad. Identifica problemáticas y ayuda en la búsqueda de las soluciones efectivas.

- **Gestor Territorial de Seguridad:** Planifica, gestiona y articula las acciones tendientes a fortalecer la seguridad en el territorio.

Vale la pena mencionar los ajustes que deberá considerar la gestión integral de la seguridad y convivencia en general, y la implementación del PISC en particular, a la luz de la Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

El artículo 18 de la mencionada Ley es enfático en ordenar coordinación entre las autoridades corresponsables. En este sentido establece: “La coordinación entre las autoridades de policía debe ser permanente, adecuada, eficiente, eficaz y oportuna, con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la convivencia”.





Dadas las modificaciones y necesaria actualización que demanda el Código Nacional de Policía y Convivencia, y sobre todo la coordinación anotada para la gestión integral de las problemáticas, es necesario considerar los Consejos de Seguridad y Convivencia y el Comité Civil de Convivencia como escenarios para la toma de decisiones. En este sentido, y a la espera de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional para la puesta en funcionamiento del Consejo de Seguridad y Convivencia, basta por el momento indicar que se trata de “cuerpos consultivos y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia en el nivel nacional, regional, departamental,

distrital, municipal o metropolitano”, como lo dispone el artículo 19 de la Ley 1801.

Por su parte, y consagrados también en el artículo 19, se crean los Comités Civiles de Convivencia, “cuyo objeto será analizar hechos y fenómenos que afectan la convivencia así como tramitar las quejas, denuncias, peticiones o reconocimientos reportados en relación con la función y la actividad de Policía en su respectiva jurisdicción”. Este Comité deberá reunirse al menos una vez al mes y, para el caso de Medellín, estará conformado por el Alcalde, Personero Municipal y Comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá.

## 10. HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO AL PISC<sup>14</sup>

Las herramientas de seguimiento son las que permiten hacer la recolección, procesamiento y análisis continuo de la información acerca del avance en la implementación del PISC. Dichas herramientas están diseñadas para generar conocimiento y reflexividad para beneficio de

todos los actores que tienen que ver con la gestión de la seguridad y la convivencia, especialmente la Administración Municipal, organismos corresponsables y actores clave en el desarrollo de la ciudad.

### 10.1. Ficha de seguimiento a indicadores de producto y de gestión

<sup>14</sup> Este capítulo está basado en la sistematización de PISC contenida en el documento “De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: de ida y vuelta a la planeación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- sus instrumentos y herramientas de territorialización” (Alcaldía de Medellín, 2015), con las modificaciones pertinentes en referencia al Acuerdo 01 de 2016, “Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.





Las fichas de seguimiento a indicadores son la principal herramienta en la que se consigna el plan de acción para hacer seguimiento a los indicadores de gestión y de producto del mismo. Las fichas sirven para registrar, procesar y presentar un consolidado de la información de gestión, que corresponde a la implementación del PISC.

La estandarización de fichas de seguimiento y evaluación permite consolidar las acciones propuestas de cada una de las instituciones con indicadores, metas y logros obtenidos. En el marco del PISC, las fichas de seguimiento y evaluación se actualizan cada dos meses por parte de los enlaces de cada una de las instituciones que hacen parte del Plan Integral, especialmente en la casilla de avances, mostrando de manera bimestral la gestión de cada una de las acciones por institución. Para precisar lo afirmado, el enlace de cada entidad tiene la tarea de consolidar una sola ficha con los avances bimestrales. Es decir, cada enlace se encargará de recolectar los avances de todos los equipos de su institución, que tengan acciones en el marco del PISC, para enviar un único

archivo a la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Los responsables de cada acción deben enviar al enlace la información correspondiente a los avances durante el periodo de evaluación. La persona que lidera el programa o el proyecto al que corresponde la acción formulada es quien debe asistir a cada una de las Mesas de Seguimiento y Evaluación con el fin de dar cuenta de la dinámica de ejecución y los avances en términos de intervención territorial.

Actualmente la ficha de seguimiento y evaluación para cada institución corresponsable y dependencia de la Administración Municipal tiene tres campos generales de información, de los cuales se desprenden algunos campos más concretos que estructuran la ficha y con los que se busca agrupar la oferta institucional de los organismos de seguridad y justicia y las dependencias de la administración municipal para el abordaje de las nueve problemáticas priorizadas en el PISC. Estructura general, tomada de Alcaldía de Medellín (2015b: 22-27):

**Estructura PISC Plan de Acción:** contiene la definición y descripción de la acción además de contextualizarla en el marco del PISC.

ESTRUCTURA PISC - PA			
Nombre de la Acción	Descripción de la Acción	Nombre de la Problemática PISC	Nombre del componente PISC

**Programador y seguimiento a los indicadores del plan de acción:** Define el indicador y su fórmula de cálculo, línea base y meta. Además, muestra el cumplimiento y logro porcentual de la meta con una periodicidad bimestral, determinada de manera previa por el profesional de la Secretaría de Seguridad y





Convivencia. En esta estructura también se concentran aspectos cualitativos de los avances a las acciones del plan de acción.

		PROGRAMADOR Y SEGUIMIENTO A LOS INDICADORES DEL PLAN DE ACCIÓN															
Nombre del Indicador	Unidad de Medida	Comportamiento Deseado	FORMULA DEL INDICADOR			CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR 2014						Fuente(s) de los Datos Responsables	Medio(s) de Verificación	Observaciones	Avances Cualitativos	Recursos Invertidos FONSET	Dificultades y Retos
			Numerador	Denominador	Fórmula de cálculo	Línea de Base 2014	Meta 2015	Avance 1 % Logro	Avance 2 % Logro	Avance 3 % Logro	Avance 4 % Logro						

**Seguimiento a la territorialización de indicadores:** Contiene la territorialización de las acciones a desarrollar en el marco del PISC, desagregando los sectores, barrios y comunas donde se va a desarrollar la acción. Algunas acciones no serán territorializables.

SEGUIMIENTO TERRITORIALIZACIÓN DE INDICADORES																				
TERRITORIALIZACIÓN - Desagregación Comuna y Corregimiento																				
1. Popular	2. Santa Cruz	3. Manrique	4. Aranjuez	5. Castilla	6. Doce de Octubre	7. Robledo	8. Villa Hermosa	9. Buenos Aires	10. La Candelaria	11. Laureles-Estadio	12. La América	13. San Javier	14. El Poblado	15. Guayabal	16. Belén	50. San Sebastián de Palmitas	60. San Cristóbal	70. Atavista	80. San Antonio de Prado	90. Santa Elena

### 10.1.1 Estructura de la ficha

- **Nombre de la acción:** Se define la acción desde el objetivo misional de la institución. Podrán ser varias acciones, pero deben enmarcarse en la mitigación de las problemáticas priorizadas en el marco del PISC. Es importante clarificar que esta acción no siempre tiene que estar vinculada al financiamiento de los recursos FONSET.
- **Descripción de la acción:** Se define en que consiste la acción, explicando al lector las actividades, el tiempo, el espacio, público e intereses de la ejecución de la acción.
- **Nombre de la problemática:** La acción deberá enmarcarse en una intervención favorable ante las problemáticas priorizadas

en PISC. Se deberá seleccionar una o más problemáticas, entre: afianzamiento y sostenibilidad de estructuras criminales, rentas criminales, homicidios, uso continuo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para la comisión de delitos, desplazamiento forzado, hurtos, violencia interpersonal, violencia intrafamiliar y pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado y la Fuerza Pública.

- **Nombre de la estrategia:** Indica dentro de cual estrategia se encuentra inmersa la problemática y/o la estrategia para atender una o varias problemáticas.
- **Nombre del componente del PISC:** Las acciones deben enmarcarse en un componente que recoja su funcionamiento y en torno a los cuales debe planearse la





articulación y gestión interinstitucional de las problemáticas.

- Componente participación ciudadana
- Componente prevención y disuasión
- Componente reacción, intervención y control
- Componente inteligencia estratégica y operativa
- Componente investigación criminal y justicia
- Componente información y gestión del conocimiento
- Componente innovación y desarrollo tecnológico
- Componente comunicaciones

#### 10.1.2 Programador y seguimiento a los indicadores del plan de acción

- **Nombre del indicador:** Se define el indicador que dará evidencia cuantitativa respecto de la eficacia en el logro de la acción. El nombre del indicador debe ser auto explicativo y contextualizado con la unidad de medida. Es la forma como se mide el funcionamiento de la acción formulada.
- **Unidad de medida:** Es el parámetro bajo el cual se expresa la variable. El indicador puede formularse en número o porcentaje.
- **Comportamiento deseado:** Se refiere las características que se desean medir respecto al logro de la meta, es decir, si frente a la meta planteada el objetivo es aumentar, mantener o disminuir en relación a la línea base.
- **Numerador:** Valor actual o resultado real.
- **Denominador:** Valor de referencia o de comparación, resultado esperado.

- **Fórmula de cálculo:** Es la expresión matemática que correlaciona el comportamiento de la variable respecto al logro esperado. Esto dice cuanto se ha conseguido con respecto a lo planeado las dos variables con diferentes unidades de medida (numerador/denominador). La fórmula de cálculo solo se hace necesaria cuando el indicador se formula en términos de porcentaje.
- **Línea base:** Hace referencia al dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador, los que servirán para evaluar el grado de cumplimiento de la meta. Se calcula de acuerdo al dato conseguido el año inmediatamente anterior. Para indicadores nuevos podría suceder que no exista un valor base, por lo cual debe ser estimado.
- **Meta:** Constituye la expresión concreta y cuantificable del logro que se desea alcanzar con la acción planeada. Esta meta se proyecta teniendo en cuenta la línea base y por ende el comportamiento deseado del indicador. Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles
- **Avance:** Los avances deberán presentarse de manera bimestral con los cortes preestablecidos, los cuales permitirán hacer la evaluación comparando los resultados obtenidos respecto a la meta establecida. El seguimiento a estos avances deberá presentarse de dos maneras, una en número entero de lo obtenido en el periodo de tiempo ejecutado y lo otro deberá presentarse con el porcentaje de logro del indicador con respecto a la meta en su 100%, siendo acumulado en cada avance.





En el proceso de avance se verifica que se esté obteniendo la información útil para determinar el cumplimiento de la meta y el logro de los resultados, que los indicadores definidos si sean los apropiados para obtener un resultado eficaz y que quienes efectúan la acción si tengan las herramientas para la ejecución de las acciones.

- **Fuente de los datos (dependencia responsable):** Es el lugar donde se puede verificar la existencia de los datos cualitativos o cuantitativos. Ejemplo: sistemas de información, archivos, formatos, entre otros.

**Nombre de persona responsable:** Por cada acción habrá una persona delegada por la institución. Es importante que la persona responsable sea directamente quien lidera el programa, proyecto o acción al interior de la institución. Además, es la persona que debe asistir cada dos meses a las mesas de seguimiento y evaluación.

**Medios de verificación:** Son los registros tipo evidencia, por los cuales se podrá verificar la existencia de la información y el cumplimiento de las metas.

**Observaciones:** En este espacio podrán hacerse de manera bimestral las anotaciones y demás que deben considerarse en este tiempo de ejecución de la acción.

- **Avances cualitativos:** Se describen otros avances bimestrales no considerados en el indicador que sean concernientes a la ejecución de la acción.

**Recursos invertidos – FONSET:** indica el valor de los recursos que fueron destinados para la ejecución de la acción.

**Dificultades y retos:** Se describen las dificultades y retos enfrentados durante la ejecución de la acción, en el marco del tiempo evaluado.

### 10.1.3 Seguimiento de territorialización de indicadores plan de acción

**Territorialización.** Es el espacio para priorizar territorialmente, tanto en comunas como en corregimientos, la ejecución de las acciones definidas por cada institución en la mitigación de las problemáticas en el marco del PISC. Esta priorización deberá proyectarse con base en los diagnósticos, conversaciones, informes, solicitudes y otros, socializados en las mesas de seguimiento y evaluación. En términos generales, implica marcar el espacio físico en el cual se desarrollará la acción concreta.

## 10.2. Reportes de indicadores de resultado del PISC

Respecto a los indicadores del resultado, el SISC es el área encargada al interior de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de realizar la recolección de la información que se requiere para evaluar los resultados de la implementación del PISC y suministra esta información a la Subsecretaría de Planeación en forma de indicadores de seguridad (criminalidad),

convivencia y operatividad de la fuerza pública asociados a cada una de las problemáticas priorizadas del PISC.

El SISC entrega a la Subsecretaría de Planeación dos tipos de reporte con la misma batería de indicadores desagregados por cada comuna y corregimiento:







**a. Reporte indicadores de resultado por Mesa:**

Cada dos meses y previo a la realización de las Mesas de Seguimiento y Evaluación, el SISC suministra a la Subsecretaría de Planeación una lectura de los indicadores de resultado comparando los bimestres anteriores de lo corrido del año por cada comuna y corregimiento. En este reporte, además, se señala si se presentan datos atípicos y se usa como fundamento para dar inicio a las discusiones de cada una de las Mesas y la presentación de avances o dificultades en la gestión de las instituciones.

**b. Reporte semestral para el CTOP:**

Para la realización de las sesiones ordinarias del Comité Territorial de Orden Público, el SISC proporciona a la Subsecretaría de Planeación los datos y mapas a partir de los cuales se realizan las lecturas y análisis que evalúan la implementación del PISC y la gestión de las instituciones. En estos reportes se hace una especial lectura de las problemáticas antes y después o durante la implementación del PISC con el propósito de vislumbrar la incidencia del instrumento en el comportamiento de las problemáticas priorizadas para Medellín. Este reporte se presenta semestralmente.

## 11. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE TERRITORIALIZACIÓN

Los instrumentos de territorialización que se desarrollan a partir de este Plan Integral responden a la concreción del enfoque territorial que contiene la Política Pública de Seguridad y Convivencia. Esta última “asume el territorio como el lugar que contiene y delimita las relaciones sociales con y entre el espacio, en función de la seguridad y la convivencia” (Alcaldía de Medellín, 2015a: 61) y en ese sentido busca que sus lineamientos se desarrollen en instrumentos de planificación con alcances diferenciados en lo que a los territorios se refiere.

La territorialización se entiende como el desarrollo del enfoque para gestionar las problemáticas de seguridad y convivencia que se presentan en el orden local, descendiendo desde la escala macro (asociada al Municipio e incluso a la ciudad-región), pasando por una escala meso, que se asimila a las comunas y

corregimientos para llegar a la atención de microterritorios o áreas prioritarias al interior de las comunas donde se concentran las problemáticas.

En principio, el actual PISC busca abordar la complejidad de la ciudad en su conjunto, entendiéndola como el escenario en el cual las problemáticas de seguridad y convivencia surgen y deben abordarse, pero reconociendo que la ciudad es más que la suma de sus territorios y que desde el punto de vista geográfico cada uno de estos ámbitos (la ciudad y sus territorios a menor escala) deben abordarse según sus propias dinámicas y características. Para traducirse en estrategias puntuales con un alcance territorial delimitado, el actual PISC desarrolla una serie de instrumentos de planificación (de menor escala y mayor detalle) que ayudan a territorializar, es decir, a atender de





manera diferenciada los territorios de acuerdo a sus particularidades y necesidades.

Dentro de los instrumentos de territorialización que se desprenden del PISC se identifican: los planes de intervención especial, los planes de acción (formulados para cada comuna y corregimiento), el Plan del Centro y los Acuerdos por la Seguridad y la Convivencia.

Para garantizar la correcta focalización de los instrumentos de territorialización, en el marco de la implementación del PISC se desarrollan una serie de herramientas que permiten la adecuada gestión territorial. Estas herramientas se diseñan y alimentan tanto del trabajo de los equipos

territoriales -como fuente primaria de información-, como del trabajo que en apoyo desarrolla el SISC, quien soporta metodológicamente la concepción y aprovechamiento de las distintas herramientas para la gestión territorial. Dentro de estas encontramos la identificación y caracterización de áreas prioritarias y críticas de intervención, la identificación de áreas de intervención desde la prevención situacional del delito, los informes temáticos sobre problemáticas priorizadas, la identificación de plazas de vicio, lugares de expendio y consumo, y el análisis y evaluación del funcionamiento de los cuadrantes dentro del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes –MNVCC-.

## 11.1 Metodología del Modelo de Intervención en Seguridad Ciudadana y Convivencia –MISCC- como fundamento general de la gestión territorial

Como antecedente fundamental para la construcción de la metodología que comprende el Modelo de Intervención en Seguridad Ciudadana y Convivencia –MISCC-, el presente Plan retoma la experiencia que en la implementación de los instrumentos y estrategias de territorialización desarrolló la Administración Municipal entre los años 2012 y 2015 y que se condensa en el libro denominado “De la ciudad a sus territorios y de los territorios a la ciudad: de ida y vuelta en la planificación de la seguridad y la convivencia” (Alcaldía de Medellín, 2015b). Así mismo, se retoma el acompañamiento de la Fundación Ideas para la Paz –FIP- a la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia que se desarrolló en 2015, a través de la firma del convenio de asociación para el fortalecimiento de las capacidades de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y la Alcaldía de Medellín para gestión de la seguridad y convivencia, que dejó como uno de sus

productos principales una metodología propuesta para intervención en puntos críticos por parte de equipos de alto desempeño.

La metodología MISCC viene de los conceptos de microgerencia y microgestión de la seguridad (Alcaldía de Medellín, 2015b), que señala la importancia de contar con estrategias de intervención diferenciadas para atender debidamente los territorios, partiendo del reconocimiento de su diversidad y de las disímiles situaciones que en cada caso determinan su vulnerabilidad ante la ocurrencia del delito y la necesidad de abordar de manera focalizada cada fenómeno que afecta la seguridad y la convivencia. Para el presente Plan Integral, la metodología revisada y ajustada del MISCC parte de los siguientes principios:





**a. Liderazgo del Alcalde apoyado en la Secretaría de Seguridad y Convivencia**

El liderazgo en materia de seguridad lo ejerce el Alcalde, apoyado en la Secretaría de Seguridad y Convivencia como instancia de coordinación y seguimiento, como la encargada de poner en marcha la visión y las prioridades que deben ser atendidas en materia delictiva y de convivencia a través del presente PISC y del mismo Plan de Desarrollo Municipal. La coordinación y el seguimiento de la Política Pública de Seguridad y Convivencia (2015a) debe darse vertical y horizontalmente. En el primer caso, deben articularse las políticas sectoriales que provienen del gobierno nacional con las prioridades locales. A nivel horizontal la coordinación, la articulación y el seguimiento se dan entre las distintas Secretarías y entes descentralizados de la Administración Municipal y de la Administración en su conjunto con los organismos de seguridad y justicia para garantizar que se materialicen los enfoques y lineamientos de la Política Pública a través de los programas y proyectos contenidos en el PISC.

**b. Fortalecimiento del Comité Local de Gobierno**

El Comité Local de Gobierno es uno de los escenarios de implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia y es el escenario central en el que se desarrolla el MISCC como metodología. Se considera el principal escenario de articulación para la toma de decisiones en torno a la intervención de áreas prioritarias y críticas en materia de seguridad y convivencia. Sin embargo,

este debe coordinarse y armonizarse con los otros escenarios de toma de decisiones que desarrollan los contenidos de la Política Pública de Seguridad y Convivencia (2015a) y del Plan Integral de Seguridad y Convivencia. El fortalecimiento del Comité Local de Gobierno parte de la incorporación en este espacio del principio de toma informada de decisiones, a partir del análisis de información cuantitativa y cualitativa disponible, logrando así orientar las acciones al territorio de manera planificada y superando la mirada coyuntural.<sup>15</sup>

**c. Priorización y focalización articulada**

Dado que la evidencia indica que los delitos y los fenómenos que afectan la convivencia tienden a concentrarse en zonas específicas y relativamente pequeñas denominadas puntos críticos, la Alcaldía de Medellín y la Policía Metropolitana establecerán el orden de atención y prioridad de las áreas de intervención, apoyándose en el trabajo del SISC y de los equipos territoriales de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. Los puntos, segmentos de vía o zonas de intervención serán denominados siempre áreas de intervención (prioritaria o crítica).

**d. Planeación e implementación articulada**

La atención de las problemáticas más complejas de seguridad y convivencia necesitan una planeación multisectorial detallada basada en diagnósticos cuantitativos y cualitativos compartidos. Según los niveles de complejidad de las áreas prioritarias a abordar desde la metodología MISCC se implementarán

<sup>15</sup> Es importante en este punto hacer referencia a las modificaciones e inclusiones que hace el Código Nacional de Policía y Convivencia, en especial en lo

relacionado con escenarios para garantía de la coordinación, para lo cual se recomienda ver numeral 9.3. del presente documento.





estrategias de corto, mediano y largo plazo. Mayores niveles de complejidad requerirán mayores niveles de articulación y el involucramiento de autoridades directivas de las instituciones, así como gestión a nivel interinstitucional local y nacional.

#### e. Análisis riguroso de los datos e información

El SISC y la Policía cotejarán sus datos para la identificación de áreas prioritarias, de manera que se cuente con información unificada que guíe la toma de decisiones conforme a la Política Pública de Seguridad y Convivencia (2015a). Esta información se socializará en las Mesas de Seguimiento y Evaluación del PISC y, en general, con las entidades corresponsables de la seguridad y la convivencia en la ciudad. Así mismo, la información producida por el SISC será objeto de trabajo del Comité Local de Gobierno, como escenario fundamental de desarrollo de la metodología MISCC.

#### f. Servicio policial prioritario en cuadrantes

Las patrullas asignadas a los cuadrantes son responsables del servicio de vigilancia en su jurisdicción. Las acciones policiales adicionales se gestionarán oportunamente, de manera que se cuente con el apoyo especializado y el personal adicional requerido para atender cada situación. Es discreción de la Policía Nacional cómo reorganiza la prestación de servicios de cara al servicio de vigilancia planeado en el modelo de cuadrantes.

#### g. Trabajo en equipo

La articulación entre Secretarías, las entidades locales y nacionales y los organismos de seguridad y justicia debe

basarse en un excelente trabajo en equipo, bajo la perspectiva del abordaje de objetivos comunes para facilitar intervenciones integrales y coordinadas a partir del Comité Local de Gobierno. La Secretaría de Seguridad y Convivencia apoyará la organización y funcionamiento de equipos de trabajo para atender problemas específicos de seguridad y convivencia que cuenten con acompañamiento, seguimiento y evaluación permanente.

Considerando estos principios, el MISCC funcionará así:

#### 1. Diagnóstico y definición de áreas prioritarias de intervención:

Anualmente, y de manera conjunta, la Secretaría de Seguridad y Convivencia y la Policía Nacional construirán el mapa correspondiente a las áreas prioritarias de intervención para la ciudad y para cada comuna y corregimiento. Las áreas prioritarias por comuna son el insumo fundamental para la construcción del Plan de Acción de cada Comité Local de Gobierno. Allí se establecerá el orden de abordaje de cada área prioritaria y las acciones a desarrollar por parte de las autoridades locales (quienes tienen asiento en el Comité) y qué acciones se requiere solicitar a otras instancias o niveles de articulación, como demandas de operación. A partir de la formulación del presente PISC, la Secretaría de Seguridad y Convivencia trabajará en la definición de una nueva clasificación de los niveles de complejidad de las áreas a intervenir con modelo MISCC.

#### 2. Construcción del Plan de Acción: El plan de acción de cada comuna y corregimiento se construirá para una periodicidad de un año e incorporará las



estrategias, acciones y cronogramas a desarrollar para intervenir cada una de las áreas priorizadas para la comuna o el corregimiento. Las acciones allí contenidas serán principalmente aquellas que puedan direccionarse desde el mismo Comité Local de Gobierno, es decir, que se enfocarán principalmente en las capacidades del Gobierno Local. El plan de acción podrá alimentarse también de oferta institucional asociada al Plan de Acción del PISC. En el caso de estas últimas acciones se buscará el acompañamiento del equipo de analistas temáticos para territorializar dicha oferta. Así mismo,

podrá solicitarse el apoyo del Comité Operativo de Ciudad para intervenciones puntuales o grandes operativos.

- 3. Seguimiento y evaluación:** Estos se realizarán desde diferentes ámbitos o escenarios. Los indicadores de gestión de cada una de las instituciones serán objeto de seguimiento en las Mesas del PISC, y la gestión de las instancias que componen el gobierno local serán abordadas en el Comité Local de Gobierno. En cada escenario se hará lectura y evaluación del comportamiento de los indicadores de resultado asociados a este PISC.

## 11.2 Escenarios del MISCC: roles y competencias en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia

**Consejos de Convivencia:** El Consejo de Convivencia Ciudadana, creado mediante Decreto 199 de 1995, es un espacio de encuentro directo entre la comunidad y la Administración Municipal que tiene por objeto buscar la acción coordinada y concertada entre los actores que libremente participan en el Consejo, para la identificación, intervención y resolución de las problemáticas que aquejan a la comunidad. La temática abordada en el Consejo de Convivencia Ciudadana posteriormente es llevada al Comité Local de Gobierno para viabilizar la intervención requerida en cada caso. Adicionalmente, en el marco del actual Plan Integral de Seguridad y Convivencia, los Consejos se presentan como el escenario propicio para la realización de los Acuerdos por la Seguridad y Convivencia.

**Comité Local de Gobierno:** El Comité Local de Gobierno es el escenario priorizado para la territorialización de la Política Pública. Liderado

por el Inspector de Policía y conformado por representantes de los diferentes despachos de la Administración Municipal, de acuerdo con las normas que lo reglamentan, es el escenario local de coordinación para la construcción de diagnósticos, priorización de problemáticas e implementación de acciones para cada comuna y corregimiento del Municipio, en materia de seguridad y convivencia.

El Comité Local de Gobierno ejercerá un papel activo y de liderazgo en la implementación de los instrumentos de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, con especial énfasis en los instrumentos de territorialización.

Se consideró este espacio como el idóneo para hacer seguimiento al Plan de Acción desde los territorios, para discutir y decidir -con información pertinente y suficiente- las prioridades de intervención de cada comuna y corregimiento, para planear intervenciones y para gestionar el





acompañamiento de otras instituciones o dependencias (adicionales a las que tienen asiento por decreto en el Comité). Los Comités se realizan mensualmente en cada comuna o corregimiento y participan las principales autoridades sobre la jurisdicción. Desde el Comité deben tomarse importantes decisiones en el marco de la gestión microterritorial de la seguridad y la convivencia y debe desarrollarse el modelo general de microgerencia de la seguridad y la convivencia.

**Comité Operativo de Ciudad:** El Comité Operativo es el espacio de coordinación y articulación de las dependencias la Alcaldía de Medellín, la Policía Nacional y otros organismos, orientado a la priorización y planificación de las intervenciones operativas en territorio. En él se priorizan las acciones y se ajustan en términos de tiempos, disponibilidad y rotación de los equipos de trabajo. Además, se realiza su evaluación una vez sean desarrolladas.

Este ejercicio de coordinación operativa establece las relaciones entre las demandas del equipo de gestión territorial (compuesto, en cada comuna y corregimiento, por un gestor de seguridad y por los analistas temáticos), y las propuestas y solicitudes operativas complejas que surgen en diversos escenarios de la Administración Municipal.

Las problemáticas identificadas en territorio y las áreas prioritarias de intervención deben abordarse inicialmente desde la oferta local que concentra principalmente el Comité Local de Gobierno. Cuando las problemáticas por su magnitud y complejidad desbordan la capacidad de incidencia del Comité y los oficios del propio gestor, debe reportarse al equipo operativo de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, quienes enlazan las intervenciones de dependencias clave como movilidad, espacio público, ornato y aseo –entre otras- o también, cuando las problemáticas demandan intervenciones

interinstitucionales que implican altos niveles de coordinación se acude al Comité Operativo de Ciudad. Por otra parte, el equipo de analistas temáticos, también apoya la gestión territorial a partir de la oferta del PISC (ordenada por problemática), que concentran y administran de acuerdo a los requerimientos de los equipos de la Secretaría en territorio.

El funcionamiento del Comité Operativo de Ciudad fundamenta sus labores en el territorio de cara a garantizar las condiciones de seguridad y convivencia mediante la prevención y sanción de delitos y contravenciones. En él se incluyen tareas operativas en materia de seguridad en instituciones educativas, establecimientos comerciales, escenarios deportivos y culturales, sistemas de transporte, obras de infraestructura, proyectos de vivienda y otros proyectos especiales dentro de la ciudad.

#### **Mesas de Seguimiento y Evaluación del PISC:**

Las Mesas de Seguimiento y Evaluación son un escenario estratégico para el encuentro interinstitucional entre los organismos de seguridad y justicia y las dependencias de la Administración Municipal, donde se coordinan acciones e intervenciones interinstitucionales que mitigan las problemáticas priorizadas en materia de seguridad y convivencia, haciendo lectura de contexto, analizando territorios, revisando indicadores de resultado y definiendo la criticidad de los fenómenos de manera conjunta entre las instituciones corresponsables.

Estos espacios, coordinados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, están pensados para la formulación anual del Plan de Acción en el marco del PISC, así como de su implementación, seguimiento y evaluación. En este escenario deben participar las personas directamente responsables de la implementación de los programas y proyectos consignados en el Plan de Acción. Su participación debe ser permanente





para construir de manera sólida el proceso y deben tener capacidad de tomar decisiones.

A lo largo de la implementación del PISC anterior, las Mesas se consolidaron como un escenario necesario para concretar intervenciones articuladas en los territorios, haciendo seguimiento al cumplimiento de metas de gestión

y producto de las instituciones que hacían parte de ellas, tramitando solicitudes y requerimientos, creando sinergias entre las instituciones, identificando y priorizando territorios para evitar sobreoferta institucional y focalizando las intervenciones para dar respuesta a las cambiantes dinámicas de seguridad de la ciudad.

Gráfico 4. Modelo de Intervención Integral en Seguridad Ciudadana y Convivencia



Fuente: Elaboración propia para el presente documento

### 11.3 Funciones y roles del equipo territorial

El equipo territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia comprende las figuras de los gestores territoriales de seguridad, analistas temáticos, promotores locales de gobierno y gestores pedagógicos de convivencia.

**Promotor local de gobierno:** Su papel es servir de enlace entre la Secretaría de Seguridad y Convivencia, la Administración Municipal y la comunidad del territorio que le fue asignado, a través de su participación y gestión en el Comité Local de Gobierno y los Consejos de





Convivencia Ciudadana. Así mismo, como promotor de la figura de gobierno local, tiene la responsabilidad de hacer un acompañamiento permanente a la comunidad con relación a la gestión de respuestas e intervención para la solución a focos originadores de riesgo social en el territorio y disminución de las indisciplinas sociales, liderando acciones encaminadas a transformar la cultura ciudadana en pro de la convivencia y la confianza.

**Gestor territorial para la seguridad:** El Gestor Territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia desarrolla sus actividades en territorio, enfocado en gestionar, articular, proponer e implementar acciones tendientes a fortalecer y mejorar la seguridad en la comuna o corregimiento que tiene asignado. Su trabajo se orienta desde la prevención (considerando tanto la prevención social como la situacional) y desde la atención sirviendo de puente y enlace entre las comunidades, la Secretaría de Seguridad y Convivencia y la Fuerza Pública. Los gestores territoriales para la seguridad articulan en su comuna o corregimiento el accionar de los organismos de seguridad y justicia para planear y ejecutar intervenciones que de la mano con las demás dependencias de la Administración Municipal, corresponsables de la gestión de la seguridad, impacten positivamente la calidad de

vida de todos los habitantes de Medellín. Participan en el Comité Local de Gobierno y hacen seguimiento y veeduría a la implementación de los planes de acción e intervención que se desarrollan en cada comuna y corregimiento.

**Analistas temáticos de seguridad:** Este equipo tiene como propósito cualificar la comprensión de las problemáticas de seguridad y convivencia prioritarias para la ciudad en clave de una mejor respuesta institucional y unas más asertivas intervenciones en territorio. Administran la oferta institucional que cada una de las Mesas de Seguimiento y Articulación del PISC condensa, realiza funciones de enlace entre la Secretaría de Seguridad y Convivencia y los organismos de seguridad y justicia, acompaña desde la secretaría técnica la realización de los distintos Consejos de Seguridad y realiza propuestas y planes de acción enfocados en mejorar la respuesta institucional frente a las problemáticas priorizadas que cada cual tiene asignado. Así mismo, con el acompañamiento de los profesionales temáticos cualitativos, adscritos al SISC, hacen lecturas teóricas permanentes y actualizaciones del estado del arte frente a la comprensión de cada uno de los campos temáticos.

## 11.4 Instrumentos de territorialización

**Planes de Acción Territorial -PAT-:** Dentro del MISCC es fundamental la construcción de Planes de Acción Territorial (con una periodicidad anual) para cada comuna y corregimiento. En este ejercicio de planificación se partirá del diagnóstico de cada área prioritaria y de la concertación con el Comité Local de Gobierno de las acciones a desarrollar para cada

área. Así mismo, en el ejercicio se determinará qué apoyo y acompañamiento se requiere de otras dependencias, incluso si la intervención de alguna de las áreas debe contar con el apoyo del Comité Operativo de Ciudad, con la oferta institucional especializada que condensan los analistas temáticos y con el monitoreo







permanente por parte de las Mesas de Seguimiento y Articulación del PISC.

**Planes de Intervención Especial:** En articulación y consonancia con los principales instrumentos de planificación de la seguridad y la convivencia, se cuenta con un instrumento específico, que casi a manera de protocolo indica cómo atender coyunturas originadas en situaciones problemáticas de orden público, es decir, situaciones de inseguridad que se concentran de manera clara y prolongada sobre lugares específicos o sobre grupos poblacionales particulares y que han obligado al desarrollo de intervenciones para restablecer las condiciones de convivencia y seguridad de los territorios. Otra motivación para la implementación de Planes de Intervención Especial son las demandas ciudadanas (presentadas por los colectivos, instituciones, gremios u organizaciones) que manifiestan una afectación directa por alguna situación de inseguridad en particular. Además, se diseñan estas estrategias cuando hay solicitudes expresas del Gobierno Nacional que deben ser atendidas con prontitud por la Administración Municipal.

Estas estrategias tienen la característica de demandar grandes esfuerzos institucionales de manera súbita y, por lo general, las intervenciones no se mantienen en el tiempo sino que suelen ser transitorias, como apoyo a los dispositivos, a los esfuerzos de seguridad y a las capacidades ya instaladas en todos los territorios de la ciudad.

**Plan Centro:** Este plan tiene como objetivo principal generar una intervención integral que permita mejorar las condiciones de seguridad y

convivencia y la percepción ciudadana en los polígonos priorizados del Centro de la ciudad, a través de la aplicación del Modelo de Intervención en Seguridad Ciudadana y Convivencia -MISCC-. Este pretende mejorar los índices de criminalidad en el centro de la ciudad garantizando la sostenibilidad y la evaluación permanente de los resultados obtenidos posibilitando el goce y apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía. Para ello se priorizan las zonas de intervención considerando criterios como la percepción, la oferta y la capacidad institucional frente a cada problemática, la complejidad en la concentración de los delitos y las garantías de sostenibilidad de los resultados.

**Acuerdos por la seguridad y la convivencia:**

Esta iniciativa busca desarrollar los contenidos del lineamiento de Empoderamiento, Control Social y Rendición de Cuentas de la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Alcaldía de Medellín, 2015a). Estos lineamientos se consideran expresiones democráticas que favorecen la construcción de capital social y que, en consecuencia, contribuyen a la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia (Alcaldía de Medellín, 2015a). A través de un ejercicio participativo y de concertación la Alcaldía de Medellín impulsará acuerdos con la ciudadanía en los territorios, que garanticen una transformación corresponsable de las condiciones que afectan su convivencia y propician la inseguridad. El escenario de los Acuerdos por la Seguridad y la Convivencia serán los Consejos de Convivencia reglamentados según Decreto 199 de 1995.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Confrontar Ley 1801 de 2016, artículos 18, 19 y concordantes.





## 11.5 Herramientas de territorialización

**Concentración del delito, áreas prioritarias o segmentos de vía:** Reconociendo la complejidad de las dinámicas de seguridad en los distintos territorios de la ciudad y la necesidad de construir herramientas para focalizar las intervenciones, se llevará a cabo un análisis cada vez más cercano a la escala micro del territorio.

Partiendo de la espacialización a través de la cartografía de los principales indicadores de resultado del PISC, y de la mano de la Policía Nacional y demás autoridades locales, se producen mapas que indican bajo la figura de polígonos o segmentos de vía las áreas donde más se concentran los fenómenos delictivos para que estas sean objeto de priorización e intervención tanto en el marco del PISC, como de la gestión territorial que tiene por escenario los Comités Locales de Gobierno y como instrumento los Planes de Acción. El diagnóstico sobre dichas áreas se alimenta además de los análisis hechos por el equipo de analistas temáticos y de la información cualitativa recolectada por el equipo territorial de la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

**Prevención situacional del delito:** En la gestión territorial y en la implementación de los instrumentos de territorialización se identificó la necesidad de contar con una herramienta que permita diagnosticar la incidencia de las características de un entorno (desde su dimensión físico-espacial) en la comisión de ciertos delitos de oportunidad como los hurtos y en el desarrollo de prácticas que generan fuertes percepciones de inseguridad como el consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público. Pensar la prevención situacional es construir “un enfoque que pretende disminuir las oportunidades para la comisión de delitos y la violencia, y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios

urbanos, a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espaciales, generando además la creación o regeneración de espacios públicos de calidad, seguros, integradores, que acoja la diversidad de funciones y usuarios” (Gobierno de Chile, 2013:2).

**Identificación de plazas de vicio y de lugares de expendio y consumo:** Teniendo en cuenta que las rentas criminales son uno de los factores que más incide en las dinámicas de las organizaciones criminales, y que a su vez el entendimiento de estas últimas es cada vez más complejo (dada la capacidad que estas tienen para adaptarse a los cambios y controles a los que se ven sujetas), se concentran esfuerzos especiales en la identificación, sistematización y análisis de una de las manifestaciones de dichas rentas en la ciudad de Medellín: la venta y consumo de SPA. La sistematización de dicha información no solo busca brindar la posibilidad de mejorar la calidad de la información misma, sino que también significa un avance en la articulación entre las diversas instituciones competentes en la atención de las problemáticas asociadas a este fenómeno. Se priorizará a través de esta herramienta de territorialización el control a la venta y consumo de SPA en torno a instituciones educativas y escenarios deportivos de la ciudad.

**Evaluación del funcionamiento de cuadrantes en el marco del MNVCC de la Policía Nacional:** El Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes –MNVCC- se define como “la metodología de trabajo del servicio de policía orientada a la identificación y solución de las problemáticas y manifestaciones de violencia y criminalidad que atentan contra la convivencia y seguridad ciudadana en el contexto urbano y rural” (Policía Nacional, 2013: 14).





El MNVCC es el modelo organizacional a partir del cual funciona actualmente la Policía Nacional y define como unidad de planificación y actuación básica al cuadrante. En Medellín, desde 2012, se ha presentado un crecimiento acelerado del número de cuadrantes para la ciudad, partiendo de 120 y llegando a 411 en 2014. Los cuadrantes han venido en un proceso de consolidación y fortalecimiento continuo por parte de la Alcaldía de Medellín, ya que su creación y óptimo funcionamiento implica una serie de condiciones que se traducen en fuertes inversiones para la adquisición de parque automotor, telecomunicaciones, recursos humanos, integración de plataformas tecnológicas e

infraestructura, entre otros. Todos estos elementos garantizan la asistencia oportuna de la Policía Nacional frente a las demandas ciudadanas, además de proveer los medios para el desarrollo de investigaciones y operaciones exitosas en contra de la criminalidad. Es por esto que es de suma importancia que la Secretaría de Seguridad y Convivencia tenga dentro de sus herramientas de territorialización en el PISC la evaluación del funcionamiento de los cuadrantes de Medellín, apuntando a su constante mejoramiento y a la optimización de los recursos económicos, técnicos y logísticos para la prestación del servicio de policía, que redunde en una mayor credibilidad y confianza de la ciudadanía hacia la institución.

## 12. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Parte de la experiencia de la Administración Municipal, con la puesta en funcionamiento de un Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia -SISC- desde el año 2009, le ha permitido entender cómo el fortalecimiento del proceso que desde allí se lidera, en cuanto a la recolección, sistematización y análisis de información, de manera confiable, técnica y científicamente fundamentados para la toma informada de decisiones, posibilita "(...) el diseño e implementación de programas, proyectos y acciones que respondan, de manera certera, a las problemáticas para los cuales fueron diseñados, reduciendo así la incertidumbre e

incoherencia asociada a la planificación estatal" (Alcaldía de Medellín, 2015: 67).

De esta manera, partiendo del entendido de que el PISC se constituye en uno de los instrumentos de planeación estratégica por excelencia del Modelo Integral de Gestión para la Seguridad y la Convivencia, se requiere incluir la participación del Sistema en dos sentidos: i) como apoyo al sistema de seguimiento y evaluación del PISC y ii) como objeto de intervención, en tanto algunas de las acciones incluidas en el Plan de Acción, deberán estar dirigidas a fortalecer la gestión del conocimiento entre las dependencias y entidades corresponsables en el diseño e implementación del mismo, entre ellos irrefutablemente, el SISC.





## 12.1 El SISC como copartícipe en el diseño e implementación del sistema de seguimiento y evaluación del PISC

Es claro que al interior de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, siendo esta la encargada de liderar dicho proceso, deberá ser el SISC el encargado de desarrollar algunas de las herramientas concebidas como parte del sistema de seguimiento y evaluación del Plan, entre ellas: i) consolidación y medición de una batería de indicadores de resultado para cada una de las problemáticas priorizadas en esta nueva vigencia, ii) generación de reportes de inteligencia de negocios para la elaboración de informes cualitativos de seguimiento a instrumentos de Política, y iii) generación de reportes de inteligencia de negocios para la elaboración del informe que la Secretaría de Seguridad y Convivencia –en calidad de Secretaría Técnica– presenta a las entidades con asiento en el Comité Territorial de Orden

Público (CTOP), así como quien suministre parte de los insumos necesarios para el abordaje de las problemáticas priorizadas en el marco de las Mesas de Seguimiento y Evaluación, entendiendo que la información y gestión del conocimiento para la seguridad y la convivencia hace parte de los componentes transversales para el desarrollo de las mismas.

Adicionalmente, el SISC deberá apoyar el diseño de algunas de las herramientas de territorialización, además de suministrar información necesaria y suficiente para la elaboración de los demás instrumentos que finalmente se consideren dentro de la nueva versión del sistema de seguimiento y evaluación del PISC.

## 12.2 Gestión de la información como componente esencial del PISC

Según se observa en el lineamiento estratégico sobre Gestión del Conocimiento consagrado en la Política Pública Local de Seguridad y Convivencia (2015a), y en procura del desarrollo del componente transversal de información y gestión del conocimiento para la seguridad y la convivencia, en la implementación del PISC durante los próximos cuatro años resulta necesario fortalecer al SISC, incluyendo, dentro del Plan de Acción del PISC, acciones dirigidas a su consolidación como un tanque de pensamiento público en los temas de seguridad, convivencia, justicia y derechos humanos, de tal suerte que a su vez ello posibilite el fortalecimiento del proceso de gestión y transferencia del conocimiento entre las instituciones corresponsables, a través, entre

otros asuntos, de la integración del SISC con los demás sistemas de información, tanto de la misma Administración Municipal, como de los organismos de seguridad y de justicia, y el fortalecimiento de sus capacidades, no solo en términos tecnológicos, sino también metodológicos y conceptuales.

Solo de esta manera el Sistema podrá consolidar, como el encargado de definir el alcance y contenido de este componente al interior de la Administración Municipal, un modelo de datos que abarque todos los elementos que confluyen sobre las condiciones de seguridad, convivencia y derechos humanos en la ciudad.





- a) Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas.
- Definición de políticas de operación tanto al interior de la Alcaldía, con el liderazgo de la Subsecretaría de Tecnologías de la Información, como de las demás instituciones corresponsables, de tal manera que se viabilicen procesos de integración que hagan interoperables sus sistemas de información.
  - Celebración de convenios en los que se consignent acuerdos de intercambio de información (acompañados de sus respectivos acuerdos de confidencialidad).
  - Elaboración de documentos técnicos en los que se defina el alcance de dichos intercambios y la forma en la que estos se darían, además de los productos que a partir de la misma se producirían, de cara a diseñar, implementar y evaluar las acciones consignadas en el Plan de Acción del PISC, así como de otros instrumentos de territorialización.
- b) Fortalecimiento de las capacidades técnicas-humanas.
- Tanto el SISC como cualquier otra dependencia de la Administración Municipal debe estar en capacidad de evaluar la implementación de medidas de la Política Pública, no solo los niveles de ejecución, de gestión o de inversión de recursos, sino también el impacto de las mismas. En ese orden de ideas, es de entender que las acciones dirigidas a establecer metodologías de análisis propias para la evaluación de impacto, tendrán que implementarse de manera gradual y progresiva, no solo de cara a robustecer el sistema de seguimiento y evaluación del PISC, sino también, y de manera subsidiaria, a los programas y proyectos con los que participan cada una de las entidades corresponsables en la formulación e implementación del Plan.
  - Inclusión de otros actores para los propósitos acá definidos, como la academia, algunos centros de pensamiento asociados al sector privado y organizaciones no gubernamentales de la ciudad y del país con amplio recorrido en el estudio de los principales fenómenos asociados a los temas de seguridad, convivencia, justicia y derechos humanos.

## 13. PLAN DE COMUNICACIONES

La gestión de un PISC propende por resolver problemáticas altamente complejas que exigen significativos niveles de coordinación, articulación e integración entre las diferentes entidades y organismos encargados de

desarrollarlo, para que los resultados en territorios sean eficaces en términos de bienestar, convivencia y seguridad para la comunidad.





Estas exigencias de articulación, coordinación e integración como factores claves de éxito en la implementación del PISC, tienen en la comunicación su soporte básico, si consideramos que la comunicación es, ante todo, el resultado de un hacer compartido, de construir comunidad de intereses y de sentido, primero entre las entidades y agentes que ejecutan el PISC, y luego entre estos y las personas y comunidades a las que este sirve. Como consecuencia se fortalecen la confianza, la corresponsabilidad y la institucionalidad en la materia.

La estrategia de comunicación del PISC hace referencia a cómo la comunicación puede contribuir a una mejor comprensión y apropiación de este en todos los actores que impacta, y por ello incluye aspectos tanto de orientación como de gestión de la comunicación, con los siguientes objetivos:

- Contribuir a la articulación, coordinación e integración en territorio de las entidades y agentes encargadas de desarrollar el PISC y de las acciones derivadas de este.
- Impactar en la percepción de la seguridad y la convivencia, a partir de una comunicación asertiva de la gestión de la misma.
- Facilitar la comprensión y apropiación del PISC entre los encargados de desarrollarlo y los beneficiarios del plan para fortalecer la corresponsabilidad en los asuntos de convivencia y seguridad.
- Fomentar una cultura de la confianza, la convivencia y la seguridad, a partir de un discurso institucional propio de la administración.

- Fortalecer la confianza y la institucionalidad entre los diferentes agentes y entidades que intervienen en el PISC como gestores o beneficiarios del mismo.

## POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN PARA EL PISC

Entendemos por política una pauta de acción o de decisión. Las políticas de comunicación del PISC serán las siguientes:

- **La comunicación es responsabilidad de todos:** Si todos nos comunicamos, la comunicación es una función de todos y su efectividad debe ser una responsabilidad personal y colectiva a la vez.
- **Claridad y transparencia en la comunicación:** La comunidad espera solución a los problemas por parte de la Administración Municipal y de los organismos de seguridad y convivencia. Dado que la comunicación no soluciona todo, por lo menos debe garantizar escucha, así como una respuesta clara y transparente de las instituciones acerca de las problemáticas, si estas tienen solución y hasta dónde se puede llegar para mitigarlas. . Igualmente, espera ser escuchada y conocer, con claridad y transparencia, hasta dónde se puede llegar o si la problemática tiene solución.
- **Promover más la confianza y la convivencia que la seguridad:** Aunque la inseguridad es causa de múltiples problemas, es al tiempo y, principalmente, más consecuencia de otras problemáticas, muchas de las cuales pueden resolverse si se genera un ambiente de confianza y condiciones de convivencia, que en nuestro discurso deben priorizarse, incluso sobre la





misma seguridad, como queda explícito en este mismo documento.

- **La información debe fluir de adentro hacia afuera:** Antes de emitir un mensaje hay que preguntarse por las personas, grupos u organizaciones que lo deben conocer primero, empezando por los más comprometidos con el contenido de la información. Esto especialmente cuando se emite en representación de una entidad y no a título personal.
- **Más comunicación que medios:** Los medios son un soporte de la comunicación, pero no agotan la comunicación. Vivimos en una sociedad más mediada que comunicada, saturada de información, medios y mensajes. Antes de crear medios, es necesario explorar cuál es la forma más directa y clara de comunicarse para saber si el medio es necesario.
- **Comunicación humana:** Aun al delinquir no se puede valorar a una persona solo por este hecho, aunque sea recurrente. Por eso expresiones como “bandido” o “delincuente” no contribuyen a una cultura de la convivencia y de la seguridad y deben usarse solo en casos excepcionales. Por ejemplo, si una persona está extorsionando o se dedicaba a la extorsión, se debe referir es al hecho (extorsión) o conducta puntual (extorsionista).

### NIVELES DE COMUNICACIÓN

- **Informativo:** Es el nivel más básico, pero indispensable para los otros dos. Su principal utilidad es divulgar el PISC y sus acciones específicas, y favorecer la toma de decisiones.
- **Formativo:** Para facilitar la comprensión, empezando por la del mismo PISC, y generar

conocimiento para sus gestores y beneficiarios.

- **Transformación:** Es la máxima expresión de la comunicación, porque implica un mayor compromiso de los actores para generar cambios culturales y sociales. Es, básicamente, un proceso de comunicación para la acción, que propende por la apropiación y el fortalecimiento de la cultura de la convivencia y la seguridad.

### ACCIONES ESTRATÉGICAS DE COMUNICACIÓN DEL PISC

- Diseño y ejecución de un programa de articulación, coordinación e integración territorial con los representantes de entidades de la administración municipal y de organismos de seguridad y la convivencia en tres fases, que haga evidente no solo la articulación sino la integralidad del PISC:

1) Articulación entre los agentes de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, especialmente de los integrantes del Comité de Gobierno Local.

2) Articulación entre los agentes de la Secretaría y los de las otras entidades adscritas a la Administración Municipal y los organismos más representativos de la seguridad y la convivencia.

3) Articulación con otros organismos de seguridad y convivencia de los ámbitos local, nacional e internacional.

- Elaboración e implementación de una guía de gestión territorial de la comunicación para la seguridad y la convivencia.
- Realización de campañas para la apropiación y uso eficaz de herramientas tecnológicas (123, Seguridad en Línea, entre





otras) y de otros recursos para el mejoramiento de la convivencia y de la seguridad.

- Organización de encuentros territoriales de seguridad y convivencia con el Secretario en todas las comunas y corregimientos.
- Realización de talleres territoriales de comunicación y cultura de la seguridad y la

convivencia en todas las comunas y corregimientos para fomentar la corresponsabilidad.

- Realización de un programa de cultura de la seguridad y la convivencia en los colegios y universidades de Medellín, estratégicos para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia en la ciudad.

## 14. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín. (2015a). Política Pública de Seguridad y Convivencia. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015b). De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: de ida y vuelta a la planeación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- sus instrumentos y herramientas de territorialización. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015c). Encuesta de percepción, sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín. Medellín.
- Alvarado, L. E. (2013). Tráfico de estupefacientes y Narcomenudeo: Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política contra las Drogas.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Bogotá
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-069 de 2016. Recuperado de: <http://www.ambitojuridico.com/BancoCocimiento/Constitucional--y-Derechos-Humanos/menores-de-edad-desvinculados-de-bacrim-son-objeto-de-proteccion-constitucional.asp?IDObjetoSE=24855>
- DNP. (2011). Orientación para incluir metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Metas%20de%20Resultado.pdf>







- Duncan, G. & Eslava, A (Eds. Acads.). Territorio, crimen y comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín (pp. 35-110). Medellín: Open Society Foundations & Universidad EAFIT.
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). Equipo de micro gerencia para la seguridad ciudadana en Medellín. Plan piloto de intervención en puntos críticos. Bogotá.
- Fundación País Libre (2011). La extorsión: un secreto a voces. Los últimos cinco años de extorsión en Colombia (2006 - 2010). Bogotá D.C: Fundación País Libre.
- Giraldo, Jorge (2011). Economía criminal en Antioquia: narcotráfico. Medellín. Universidad EAFIT.
- Giraldo, Jorge (2015). "Gaviria". El Colombiano.
- Gobierno de Chile. (2013). Orientaciones técnicas: prevención situacional del delito. Recuperado de: <https://www.goreantofagasta.cl/attachments/article/322/Orientaciones%20tecnicas%20PLAZA%20SEGURA%20seguridad%20ciudadana%202013.pdf>
- Instituto de Estudios Políticos. (2014). Convenio La promoción del conocimiento e identidades, el desarrollo de actividades de formación con el enfoque de juventud, y la asesoría y promoción de la convivencia y los derechos humanos de las y los jóvenes. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Medellín Cómo Vamos. (2015). Encuesta de Percepción Ciudadana. 4 de julio de 2016, de Medellín Cómo Vamos Sitio web: <http://www.medellincomovamos.org/presentacion-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015>
- Ministerio del Interior. (2013). Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia. Recuperado de: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/guia-metodologica-para-la-elaboracion-implementacion-y-seguimiento-de-los-planes-integrales-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana>
- Repetto, Fabián. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. 6 de julio de 2016, de VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Sitio web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>
- Roth, André-Noel. (2009). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ospina, Sonia. (2001). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. 6 de julio de 2016, de VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>



- Policía Nacional. (2013). Actualización tomo 2.2: Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Recuperado de: <http://policia.edu.co/documentos/TOMO%202.2.%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Presidencia de la República. (2004). Conpes 3294 de 2004: Renovación de la Administración Pública: gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación. Recuperado de: [http://www.mincit.gov.co/loader.php?ISe rvicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=62564&name=CONPES\\_3294.pdf&pre fijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?ISe rvicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=62564&name=CONPES_3294.pdf&pre fijo=file)
- Sinergia. (2005). Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a

políticas públicas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. (2015). Desaparición Forzada de Personas. Aproximaciones al fenómeno. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Uprimny, R., Uprimny, I. M., & Parra, O. (2006). Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá: Fundación Social.
- Zall, J. & Rist, R. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. The World Bank: Washington.

## ANEXOS

A. PLAN DE ACCIÓN PISC 2016

B. ANEXOS DE DIAGNÓSTICOS DE PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS PISC 2016-2019

