

# Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales

*Public territorial management of citizen security in Colombia. Analysis of normative inconsistencies and affectations in institutional relationships*

*Gestão pública territorial da segurança cidadã na Colômbia. A análise das inconsistências normativas e das afetações nas relações interinstitucionais*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2015/11/14 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2016/01/13 FECHA DE APROBACIÓN: 2016/02/04

**Luis Ernesto García Hernández**

Magíster en Estudios Políticos.  
Coronel de la Policía Nacional de Colombia.  
Director Escuela de Postgrados “Miguel Antonio Lleras Pizarro”,  
Bogotá, D. C., Colombia.  
luis.garcia@correo.policia.gov.co

**Claudia Patricia Gómez Rojas**

Magíster en Estudios Latinoamericanos.  
Docente e investigadora,  
Escuela de Postgrados “Miguel Antonio Lleras Pizarro”,  
Policía Nacional,  
Bogotá, D. C., Colombia.  
claugomez15@yahoo.com

**Yofre Luis Cortés Vargas**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos.  
Intendente Jefe de la Policía Nacional.  
Investigador Escuela de Postgrados “Miguel Antonio Lleras Pizarro”,  
Bogotá, D. C., Colombia.  
yofrecortes@gmail.com

**Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:** García, L. E., Gómez, C. P. & Cortés, Y. L. (2016). Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*, 58 (1): 111-130.

## RESUMEN

Servidores públicos que participan en la gestión territorial de la seguridad ciudadana (GTS) advierten que en la normativa existen incoherencias que afectan la coordinación interinstitucional y el funcionamiento mismo de los instrumentos que contiene el modelo de GTS. En este artículo, resultado de investigación, es de interés indagar cuáles son las inconsistencias y afectaciones derivadas de la normativa que regula tres de los instrumentos del modelo GTS, la coordinación, la planeación y las fuentes de recursos. Primero se describieron los instrumentos, luego se analizó la normativa que los regula y, finalmente, se formularon tres rutas de acción para que las iniciativas de reforma normativa se incluyan en la agenda pública. En el método

se consideró el desarrollo de la consulta documental, entrevistas, grupos focales y de discusión, así como técnicas de recolección de información. Se diseñaron matrices para realizar análisis de contenido y comparaciones. Mediante la reducción de variables se configuraron seis categorías, en las que se agruparon las inconsistencias normativas de los instrumentos más representativos de planeación, coordinación y fuentes de recursos, inconsistencias cuyo ajuste debe ser una prioridad para la agenda pública, porque afectan el proceso de descentralización, la modernización del Estado y la gestión territorial de los problemas públicos de violencia y delincuencia, de cara a la construcción de paz desde el ámbito territorial.

## PALABRAS CLAVE

Política criminal, descentralización, gestión pública territorial, seguridad ciudadana, valor público (fuente: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

Public servers taking part in territorial management of citizen security (“Gestión Territorial de la Seguridad Ciudadana” - GTS) have noticed that incoherencies in the normative are affecting inter-institutional coordination, and even the functioning of the instruments containing the GTS model itself. In this article, as the result of a research, it becomes interesting to inquire what these inconsistencies and affectations are that derive from the regulations governing three of the GTS model’s instruments, i.e. planning, coordination, and funding sources. In the first place, the instruments were described and, subsequently, their governing normative was analyzed. Finally, three action routes were drawn up in order to include the relevant amendment initiatives in the public

agenda. In the method, the development of documentary consultation was taken into consideration together with interviews and focus and discussion groups, as well as information-gathering techniques. Matrices were designed to help carry out content analyses and comparisons. Through the reduction of variables, six categories were set within which the normative inconsistencies of the most representative instruments of planning, coordination and funding sources were grouped, the adjustment of which must become a public agenda priority since they affect both the decentralization and State modernization processes, along with territorial management of public violence and criminality issues, in facing the construction of peace from the territorial scope.

## KEY WORDS

Criminal policy, decentralization, public territorial management, citizen security, public value (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

Servidores públicos que participam na gestão territorial da segurança cidadã (GTS) advertem que na normativa existem incoerências que afetam a coordenação interinstitucional e a operação mesma dos instrumentos que contem o modelo de GTS. Neste artigo, o resultado da pesquisa, é do interesse pesquisar quais são as inconsistências e os afetações derivadas da norma que regula três dos instrumentos do modelo GTS, da coordenação, do planejamento e das fontes dos recursos. Os instrumentos foram descritos primeiramente, depois a norma que os regula foi analisada, e finalmente, as três rotas da ação foram formulada de modo que as iniciativas da reforma normativa sejam incluídas na agenda pública. No método considerou-se o desenvolvimento da consulta

documental, entrevistas, grupos focais e da discussão, assim como técnicas de coleta de informação. As matrizes foram projetadas para fazer a análise do conteúdo e comparações. Por meio da redução das variáveis seis categorias foram configuradas. Nessas categorias, as inconsistências normativas dos instrumentos os mais representativos do planejamento, da coordenação e das fontes dos recursos foram agrupadas, inconsistências cujo ajuste deve ser uma prioridade para a agenda pública, porque afetam o processo da descentralização, da modernização do Estado e da gestão territorial dos problemas público da violência e da delinquência, a fim de construir a paz do âmbito territorial.

## PALAVRAS - CHAVE

Política criminal, descentralização, gerência pública territorial, segurança cidadã, valor público (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

En Colombia, los asuntos propios de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana (GTS) están determinados por una normativa dispersa y desactualizada, frente a disposiciones más recientes y poco acordes con la nueva arquitectura institucional de la rama ejecutiva del Estado. Estos aspectos, sumados a las inconsistencias que contiene este corpus normativo específico, afectan las relaciones interinstitucionales entre las autoridades competentes en la materia. Además, generan puntos de tensión en la planeación estratégica y presupuestal de los asuntos de seguridad ciudadana en las entidades territoriales, que afectan la materialización del principio de coordinación. Esta situación trae como última consecuencia la no generación de valor público en la respuesta que el Estado da a las diferentes problemáticas de violencia y delincuencia que afectan a los ciudadanos.

Debido a lo anterior, resulta de interés indagar cuáles son las inconsistencias de la normativa que regula tres de los instrumentos que contiene el modelo GTS. Así, se tiene que el objetivo general de este artículo, resultado de investigación, es establecer las inconsistencias y afectaciones derivadas de la normativa que regula la coordinación, la planeación y las fuentes de recursos del modelo de GTS. Esto implicó describir los tres instrumentos del modelo de GTS objeto de estudio, analizar la normativa que los regula y, finalmente, formular tres rutas de acción para que estas iniciativas de reforma normativa se incluyan en la agenda pública.

Esta investigación de tipo descriptivo, que se realizó durante el año 2105 en la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Lleras Pizarro”, de la Policía Nacional en Bogotá, D. C. (Colombia), encuentra su justificación en el interés del Gobierno Nacional de transformar la arquitectura institucional del Estado para responder de manera adecuada a los desafíos que, en materia de GTS, puedan afectar la construcción de paz territorial.

## Método

En esta investigación se hizo uso de un marco teórico y conceptual. La aproximación teórica se realizó desde la ciencia política y a partir del análisis de políticas públicas como campo de estudio, que ha tenido desarrollo desde la década de los setenta del siglo pasado. En este sentido, Roth (2002) sugiere que “el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios instrumentos para la implementación” (p. 44)

de una política pública. Así, aunque existen varios instrumentos de implementación, es importante mencionar que:

“El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad” (Roth, 2002, p. 44).

Desde la perspectiva que propone Roth se seleccionaron los instrumentos de intervención del Estado de carácter normativo como objeto de análisis, y de manera específica el estudio se concentró en los instrumentos de coordinación y los de organización y procedimiento.

*Instrumentos de coordinación.* La multiplicación de las políticas públicas obliga a desarrollar mecanismos de coordinación entre estas. La planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos a disposición del Estado para esta función.

*Instrumentos de organización y procedimiento.* La realización de una actividad necesita la definición de unas modalidades para la acción. Los instrumentos de organización definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública. Este marco puede ser formal (en el caso de una comisión o un concejo municipal) o informal. Los instrumentos de procedimiento complementan los de organización y definen el proceso formal de decisión y de administración (Roth, 2002, p. 46).

Estos instrumentos de intervención del Estado propuestos por Roth permiten agrupar los seis tipos de instrumentos que hacen parte del modelo de GTS. Al respecto, es importante mencionar que la investigación se centró en algunos de los instrumentos más representativos de tres tipos, a saber: coordinación, planeación y fuentes de recursos (vid. ilustración 1).

En igual sentido, es importante resaltar que la investigación se concentró en la práctica territorial de los instrumentos de GTS, entendiendo por territorial la forma como estos se deben implementar en las diferentes entidades territoriales y en los órdenes de gobierno seccional y local que existen en Colombia.

Además, fue pertinente el uso de la teoría del institucionalismo propia de las ciencias sociales, y en particular de la ciencia política, “que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de la efectividad del funcionamiento de éstas” (Moyado, 2013, p. 30). En concordancia con el objeto de estudio se tuvo como referente el institucionalismo clásico, que brinda especial atención al análisis normativo, por considerar que la ley “constituye

tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir en el comportamiento de los ciudadanos” (Moyado, 2013, p. 34). Como sugiere uno de los más importantes representantes del institucionalismo jurídico clásico, Hauriou, “las normas son instituciones” (Moyado, 2013, p. 42) que deben ser estudiadas para comprender el funcionamiento del sistema político.

Aunque el funcionamiento de los instrumentos de GTS puede estar determinado por muchos factores, estos se pueden clasificar en dos grandes grupos: estructurales y coyunturales. El primero compuesto por las disposiciones normativas, las estructuras orgánicas, y en general por aquellas realidades administrativas o de la gestión pública que por su complejidad no son de fácil modificación en el tiempo. Por su parte, el segundo conformado por los factores coyunturales, entre los que se destacan: las autoridades político-administrativas en cada período de gobierno (Frühling, 2011), el compromiso y voluntad política con la GTS, las etapas de transición o condiciones especiales que se presentan en las entidades territoriales, entre otros. La investigación tenía como finalidad analizar la normativa como factor estructural en el funcionamiento de un conjunto de instrumentos de intervención del Estado en un tema específico como es la seguridad ciudadana. Razón por la que la investigación se inscribe en el tipo de análisis propio del institucionalismo normativo clásico.

Conceptualmente, se empleó el término inconsistencia para referenciar alguna de las siguientes situaciones: i) las contradicciones y colisiones que pueden existir entre diferentes disposiciones normativas sobre un asunto en particular; ii) las deficiencias conceptuales que desde su concepción en la normativa generan problemas de implementación; iii) la poca o nula armonía que se puede identificar entre algunas disposiciones normativas y asuntos técnicos del Estado; iv) los desfases que existen entre las disposiciones normativas y las realidades institucionales y organizacionales, que pueden limitar, restringir o impedir su implementación, y v) la no estandarización o normalización en la denominación y forma de ciertos asuntos, que en ocasiones limita la consistencia y coherencia de los textos normativos.

Además, se consideró que la seguridad ciudadana se puede entender como el conjunto de instrumentos y acciones que permiten la protección en red de los ciudadanos, la relación recíproca entre ellos y el Estado frente a las manifestaciones de violencia y delincuencia para mantener la convivencia pacífica. Esta opción sociojurídica, que concibe la

existencia de reglas formales y no formales, permite satisfacer las demandas de la ONU en seguridad personal, y de la OEA en materia de derechos humanos, y ofrece alternativas flexibles para el proceso de la política pública.

Luego de este marco teórico y la aproximación conceptual, se desarrolló consulta documental, entrevistas, grupos focales y de discusión, como técnicas de recolección de información. El análisis de información comprendió, a su vez, tres etapas: primero, el contexto general de la normativa a partir de la revisión de diez leyes, siete decretos y dos acuerdos superiores de carácter nacional, mediante los que se han dado disposiciones respecto a los instrumentos de GTS.

Segundo, mediante el diseño de matrices en Excel se hizo análisis de contenido y reducción de variables, a través de las cuales se identificaron 17 inconsistencias que se clasificaron en seis categorías. Además, se destacaron tres tipos de afectaciones a las relaciones interinstitucionales durante la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana.

Y tercero, las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales se constituyeron en el insumo para construir tres posibles rutas de acción para que la Policía Nacional de Colombia pueda hacer visible, en la agenda pública del orden nacional, la necesidad que existe de realizar ajustes a las normativas que permitan un mejor funcionamiento de los instrumentos del modelo de GTS en Colombia.

## Resultados

### Instrumentos del modelo de gestión pública territorial para la seguridad ciudadana

Este modelo se define como el “conjunto de seis tipos de instrumentos cuya finalidad es facilitar, dinamizar, organizar y hacer funcional la forma como se articulan las autoridades territoriales de los órdenes seccional y local para atender las problemáticas de violencia y delincuencia que afectan a los ciudadanos de su jurisdicción” (Gómez & Cortés, 2015, p. 2). Este conjunto de instrumentos, algunos de los cuales tienen su origen en disposiciones dadas en el marco de la Carta Constitucional de 1886, se acoplaron a las competencias y funciones que las autoridades territoriales de elección popular recibieron en materia de orden público y seguridad ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991. Y se ar-

ticulan de manera permanente con disposiciones dadas en el marco de la descentralización territorial y administrativa que el país continúa desarrollando.

Toda vez que la configuración del modelo ha sido un proceso interactivo, en el que se mezclan necesidades e intereses del ámbito territorial, con aproximaciones y prioridades propias del orden nacional desde las diferentes perspectivas de la rama ejecutiva y legislativa sobre el particular, resulta conveniente conocer algunos elementos de este proceso, que a su vez permitan comprender el origen o explicación a ciertas inconsistencias. Al respecto, conviene recordar que la configuración del modelo ha estado determinada por dos preocupaciones centrales del Gobierno Nacional; primero, las existencia de fuentes de financiación específicas en los tres órdenes de gobierno para atender los problemas de seguridad ciudadana y alteraciones al orden público interno. Segundo, el interés por dinamizar procesos de coordinación y articulación interinstitucional en el ámbito territorial, y entre este y el orden nacional, que permitan una gestión más efectiva de los problemas públicos de violencia y delincuencia.

Los espacios de coordinación interinstitucional en seguridad ciudadana, que fueron concebidos desde inicios del Frente Nacional, van a ser rediseñados a la luz de la nueva configuración institucional, administrativa y territorial del Estado, mediante el Decreto 2615 de 1991 y, posteriormente, a través del Decreto 1066 de 2015. De igual forma, fórmulas fiscales para destinar recursos para la seguridad ciudadana, concebidas a finales de los 80 del siglo pasado, fueron reorganizadas teniendo como referente las nuevas disposiciones constitucionales, y hasta la fecha marcan la concepción y funcionamiento de las fuentes de financiación específicas para la GTS.

El proceso de fusión, acomodación y adaptación de antiguas disposiciones respecto a las nuevas directrices constitucionales y la nueva configuración del modelo, con un mayor énfasis territorial acorde con el proceso de descentralización, estuvo marcado desde sus inicios por tres características: a) El modelo no se configuró bajo un único instrumento normativo. b) El diseño y las directrices de funcionamiento no han obedecido a un único enfoque sectorial, ni tampoco a uno intersectorial coordinado o direccionado; por el contrario, ha sido la suma de enfoques y lineamientos dispersos de múltiples entidades del orden nacional. c) La concepción no ha respondido a un único lineamiento o enfoque de política pública del orden nacional sobre los asuntos de seguridad ciudadana, debido a la existencia de múltiples documentos de política pública relacionados con estas materias, razón por la cual confluyen

diferentes tensiones en el despliegue entre los órdenes de gobierno de las diferentes políticas públicas, al punto que pareciera que lo único cierto es que “se espera que los entes territoriales sean capaces de sortear los temas de interés del Estado central frente a los requerimientos puntuales que ellos tienen frente a sus territorios” (Gutiérrez, 2012, p. 114).

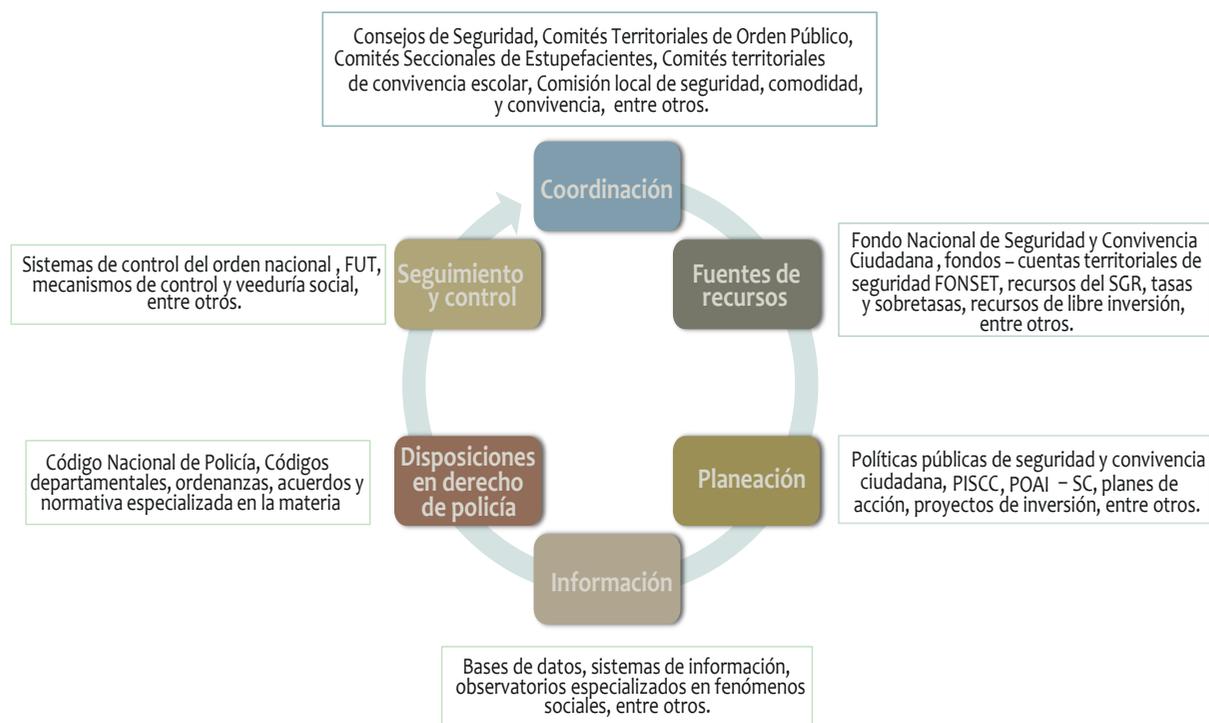
En ese sentido, la configuración del modelo se ha producido, primero, en medio de una gran dispersión normativa, a través de la cual se regulan los seis tipos de instrumentos de la GTS. Segundo, con bajo nivel de interrelación en temas complementarios. Y tercero, los desarrollos normativos se han visto envueltos en contextos políticos, en algunas ocasiones adversos o simplemente indiferentes respecto a la razón de ser y fundamento del mismo.

Debido a los aspectos mencionados, en el transcurso de estos 24 años se han configurado una serie de inconsistencias en la normativa, que a su vez generan afectaciones en la relación interinstitucional que debe existir entre las autoridades responsables de estas temáticas en el ámbito territorial. Esto, en algunas oportunidades, genera la percepción errada de que el modelo debe constituirse en el fin mismo de las autoridades y no en el medio para garantizar la seguridad ciudadana como un bien público a cargo del Estado (Gómez, 2015).

De esta forma, el modelo se ha estructurado a partir de un conjunto de disposiciones normativas que le brindan a las autoridades e instituciones un marco de acción delimitado por las competencias, funciones y atribuciones que les han sido otorgadas en cada caso. Y contempla la existencia de seis tipos de instrumentos de gestión pública aplicables desde y con enfoque territorial (vid. ilustración 1). Cada tipo puede contener varios instrumentos.

A continuación se describen los tres tipos de instrumentos que fueron objeto de esta investigación y se establece qué instrumento se analizó específicamente de cada tipo.

*Coordinación* promueve la materialización de este principio de la gestión pública dispuesto en la Constitución Política, art. 288. Coordinar en temas de seguridad ciudadana es propiciar un intercambio permanente de información que lleve, a su vez, a una aproximación más completa de los problemas públicos ligados a este derecho y bien público y, por ende, propiciar la toma de decisiones consensuadas, de tal manera que exista articulación y armonía entre las acciones que se desarrollan por parte de cada una de las autoridades competentes en la materia. De todos los espacios de coordinación interinstitucional que existen en el ámbito, la investigación analizó los consejos de seguridad y los comités territoriales de orden público.



**Ilustración 1. Tipos de instrumentos del modelo de GTS.**

Respecto a la materialización del principio de coordinación, la Corte Constitucional reconoce que: “No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones” (Corte Constitucional, 2005), que hace difícil la coordinación como principio y proceso técnico.

Los instrumentos de *planeación* obedecen al principio de la planificación en la gestión pública, que se materializa en la planeación estratégica, operativa, financiera y presupuestal en todos los sectores del Estado. En el caso específico del modelo, la reglamentación de estos ha sido deficiente; no obstante, en disposiciones reglamentarias recientes se ha tratado de generar una correspondencia con cada tipo de instrumento de planeación y se pretende generar una relación entre estos y los instrumentos de coordinación. La investigación analizó los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana de manera específica, por ser el referente de planeación estratégica más reconocido en el ámbito territorial en la materia.

El principio de planeación es de vital importancia para el Estado, motivo por el cual se encuentra consagrado en la Constitución Política, en el art. 339, que dispone la existencia de los planes de desa-

rollo. Este principio es considerado intrínseco al actual funcionamiento del Estado colombiano, puesto que, como sugiere Aponte (2014):

*... La lectura del texto constitucional permite evidenciar que en el Estado colombiano, el concepto de planeación se haga presente como principio que irradia no sólo el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado, sino que permite la optimización en el desarrollo de las labores, y se encuentra presente en diversos aspectos de la vida de los administrados (p. 186).*

De forma complementaria, la Constitución Política consagra, en los arts. 340 y 341, este principio como la esencia fundamental para cumplir las metas del Estado, motivo por el cual concibe la conformación del sistema nacional de planeación.

Los instrumentos relacionados con las fuentes de recursos, quizá son los que más atención han despertado en las autoridades, debido a las debilidades institucionales y a las limitadas capacidades que se tienen para atender los asuntos de seguridad ciudadana. Su concepción tiene raíces en el período anterior a la Constitución Política de 1991 y origen en la forma como el Gobierno Nacional dispuso recursos extraordinarios para enfrentar una de las etapas más violentas de la historia del país (1989) en medio de la confrontación entre carteles de la droga, la ac-

tuación de los grupos insurgentes y la complejidad que significaba la confluencia de múltiples tipos de violencias en el territorio. En el desarrollo de la investigación se analizaron los Fondos-cuenta Territoriales de Seguridad Ciudadana - Fonset.

## Inconsistencias y afectaciones derivadas de la normativa que regula los instrumentos de GTS

A continuación se presenta una breve descripción de las inconsistencias identificadas, organizadas en las seis categorías en las que se clasificaron y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales de tres tipos.

### Inconsistencias de la normativa

#### *Inconsistencia respecto a la plataforma institucional de la rama ejecutiva*

Aunque “la Constitución Política de 1991 marcó un hito respecto a la concepción de la seguridad ciudadana y se empiezan a considerar otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana” (Vargas & García, 2008, p. 39), las inconsistencias, respecto a la estructura orgánica de la rama ejecutiva actual, resultan naturales por el solo hecho de mantener vigentes disposiciones normativas de principios de los 90, que no se compadecen con las transformaciones recientes en la estructura del Estado<sup>1</sup>. Entre estas inconsistencias se destacan las siguientes:

- **Conformación de los consejos de seguridad.** En la normativa expedida en 1991 se concibe la participación en los consejos de seguridad departamentales del Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Director Seccional de Orden Público o su delegado. Sobre el particular, los directores seccionales del DAS hoy no existen, debido a que la entidad se encuentra en proceso de liquidación, y dos unidades administrativas con carácter de organismos de seguridad y un departamento administrativo asumieron las funciones que esta cumplía. En el caso de los directores seccionales de orden público, actualmente equivalen, en al-

gunos departamentos, a subsecretarías o altas consejerías de seguridad pública o ciudadana. Esto genera una afectación al funcionamiento del espacio de coordinación, que algunas veces se satura de funcionarios que dicen cumplir funciones equivalentes a los cargos antes mencionados o, en otras ocasiones, por defecto no asisten los funcionarios pertinentes en esta materia. En el mismo decreto se dispone la participación del delegado del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en los consejos municipales de seguridad. No obstante, este programa desapareció desde 1994. Entonces, aunque programas, unidades especiales y departamentos administrativos desarrollan y lideran iniciativas similares, a la fecha no se ha producido la respectiva actualización en la reglamentación, razón por la cual no se ha considerado la posibilidad de que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) tenga participación permanente en estas instancias de coordinación.

- **Recaudo de las contribuciones especiales.** La Ley 418 de 1997 disponía el procedimiento de trazabilidad al recaudo de las contribuciones especiales que nutren los Fonset, proceso a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a nivel nacional y de las Secretarías de Hacienda en el ámbito territorial. Al respecto, hoy los avances en sistemas de información, seguimiento y trazabilidad financiera y presupuestal en el Estado son notorios. Y aunque los sistemas de información cada vez se encuentran más interrelacionados, la normativa sigue replicando el párrafo construido en 1997, según se evidencia en la Ley 1738 de 2015, art. 1, prórroga del art. 121 de la Ley 418 de 1997: “Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitida por la entidad pública al...” (Congreso de la República, 1997, art. 121), disposición que no se compadece con la dinámica vigente en materia financiera, presupuestal, de control fiscal y operativa del país.
- **Seguimiento a las inversiones que realizan las entidades territoriales.** Contrario a la lógica funcional que hoy se tiene entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, la Ley 1421 de 2010, en el art. 6, dispuso la creación en el Ministerio del Interior y de Justicia de un sistema de información para hacer seguimiento a las inversiones que las entidades territoriales realizan con los recursos de los Fonset. Tarea que no se ha cumplido a la fecha, y que se puede constituir en una duplicación de esfuer-

<sup>1</sup> Entre las reformas más recientes a la estructura orgánica de la rama ejecutiva por parte del nivel nacional se deben mencionar todas aquellas que se dieron en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011.

zos, que a su vez puede generar reprocesos de la información, que posiblemente van a tener costos superiores a los que implicaría apoyarse en los sistemas ya existentes.

### *Inconsistencias frente al funcionamiento de la Policía Nacional*

Estas inconsistencias están relacionadas con la coherencia que debe existir entre las disposiciones normativas y la organización de la Policía Nacional, debido a la importancia estratégica de esta entidad en la GTS.

- **Organización político-administrativa y unidades desconcentradas.** La intersección entre la política pública y la gestión pública implica lograr la coherencia entre las estructuras institucionales y organizacionales y las dinámicas de funcionamiento. Aspecto que, de no darse, puede afectar la efectividad en las actuaciones del Estado. Según la Ley 62 de 1993, la Policía Nacional debería tener paridad entre sus unidades territoriales desconcentradas y las entidades territoriales, entendiendo que estas últimas no solo se limitan a las concebidas en la Constitución Política de 1991, sino que también deberían estar contempladas las entidades territoriales de tipo administrativo que recientemente fueron organizadas mediante la Ley 1454 de 2011.

Figuras como los consejos metropolitanos de seguridad, que fueron creados para referirse a las jurisdicciones en las que la Policía Nacional tuviese en funcionamiento unidades desconcentradas de tipo metropolitano, hoy se constituyen en un desafío de funcionamiento para el modelo, en tres ámbitos: primero, ciertas realidades territoriales son producto de procesos más endógenos en el territorio y superan las estructuras orgánicas que deben atenderlas. Segundo, se desconoce qué avances normativos recientes pueden colisionar con esta disposición, motivo por el cual se deben producir procesos de normalización y actualización que faciliten la gestión pública. Y tercero, inconsistencias normativas de este tipo generan afectaciones evidentes en las relaciones interinstitucionales desde la dimensión política.

- **Consejos regionales de seguridad y ordenamiento territorial.** Se hace necesario estudiar la figura de los consejos regionales de seguridad, a la luz de la organización en unidades desconcentradas de la Policía Nacional, que concibe la existencia de regiones. Lo anterior, porque dichos consejos en el decreto son funcionales cuando se requiere coordinar acciones de segu-

ridad en municipios que se corresponden con diferentes departamentos y deben ser presididos por el Ministro de Gobierno (Ministro del Interior) o un delegado del Consejo Nacional de Seguridad. No obstante, no suelen desarrollarse de esta manera, pero tampoco obedecen a las figuras de subregiones en las que se dividen ciertos departamentos, o a figuras como los distritos policiales, que podrían corresponderse con divisiones subregionales o provincias en ciertos departamentos. Tampoco dicha normativa ha sido actualizada de cara a las disposiciones normativas de la LOOT, que conciben la existencia de regiones administrativas y de planificación, y de planeación y gestión.

### *Inconsistencias de colisión entre disposiciones normativas*

Este conjunto de inconsistencias se han configurado quizá debido a la atención mínima del ejecutivo en el nivel nacional para garantizar la coherencia de las disposiciones pese a su dispersión, y a la poca rigurosidad técnica por parte del legislativo. Razones por las que existen choques o poca armonía entre disposiciones normativas sobre asuntos específicos.

- **Nueva contribución especial.** Mediante la Ley 1106 de 2006 se dispuso, en el art. 6, la creación de una nueva contribución especial para financiar los Fonset. Esta consistía en la causación del tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorgan las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones. Debido a la improcedencia de este tipo de concesiones por parte de las entidades territoriales, se expidió una ley cuya única finalidad era prohibir este hecho generador de la contribución (Ley 1386) a partir del 21 de mayo de 2010. Debido a esta prohibición, desapareció el hecho generador de la contribución contemplado en la ley mencionada. No obstante, el 21 de diciembre de 2010, en el art. 1 de la Ley 1421 de 2010 se prorrogó por cuatro años el art. 6 de la Ley 1106 de 2006 y se incorporó la contribución especial del 3%, pese a que dicha posibilidad siete meses antes, mediante una ley, había quedado tajantemente prohibida. Posteriormente, a través del Decreto 399 de 2011, en el art. 11, se incluyó la contribución especial, dándola como válida y vigente. Situación que desde todo punto de vista es contraria a la jerarquía normativa, que dispone la superioridad de las leyes sobre los decretos.

Aunque se resolvió la inconsistencia en el 2014, mediante la Ley 1738. En esta oportunidad, a través

del art. 8 que derogó el penúltimo inciso del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, en el 2015, la inconsistencia se continúa perpetuando, mediante el Decreto 1066 del 26 de mayo, al incorporar en el art. 2.7.1.1.11 la contribución especial sobre un hecho generador que está prohibido desde el año 2010.

- **Contradicción en la prórroga concedida a las fuentes específicas de financiación.** Durante el año 2010, y con una diferencia de escasos ocho días, se produjo una inconsistencia normativa mayor, que afectaba la vigencia de las fuentes de financiación específicas en materia de seguridad ciudadana y la existencia y sostenibilidad tanto del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) como de los Fonsset. La inconsistencia se produjo entre dos disposiciones normativas con carácter de ley. El 21 de diciembre se expidió la Ley 1421 de 2010, que prorrogó por cuatro años las contribuciones especiales y permite la financiación de los asuntos de seguridad ciudadana en los tres niveles de gobierno. No obstante, ocho días después, mediante la Ley 1430 del 29 de diciembre, el tiempo de la prórroga fue modificado a través del art. 53 por el término de tres años, contados a partir de la promulgación. De esta forma, dos leyes distintas con ocho días de diferencia modificaban la vigencia de la prórroga concedida a las fuentes específicas de financiación en asuntos de seguridad ciudadana.

Esta inconsistencia mayor, que encuentra su origen en el legislativo y no es detectada por el control jurídico que debe realizar el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) previo a la sanción presidencial, tuvo que resolverse en la vida práctica en un diálogo eminentemente

jurídico y muy acompañado del sentido común por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Interior, de Justicia y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en el 2011. Diálogo en el que se reconoció que la inconsistencia se daba en dos dimensiones: la cronológica y la de especialidad de cada norma. Motivo por el cual, bajo la aprobación del presupuesto jurídico, que prescribe que la ley general posterior no deroga la ley especial anterior, se decidió que prevalecía la disposición de la Ley 1421 de 2010, que daba una vigencia de cuatro años a las fuentes de financiación y a los fondos.

### *Inconsistencias de denominación y forma*

Este tipo de inconsistencias en algunos momentos dan cuenta de confusiones conceptuales o, en su defecto, generan problemas de funcionamiento y alcance en el uso de algunos instrumentos en el ámbito territorial. Denotan la no estandarización o normalización en la denominación de ciertos instrumentos, asuntos, situaciones, entre otros.

- **Múltiples denominaciones al PISCC y al comité de orden público.** A nivel de planes de seguridad, las diferentes denominaciones que se utilizan en la normativa, aunque parecieran tener la misma esencia, ponen mayor énfasis en algunos casos a ciertos elementos, además de que amplían o limitan el alcance del instrumento. La Ley 62 de 1993 se considera el origen normativo, posterior a la Constitución Política de 1991, del instrumento que se denomina actualmente planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC); este ha recibido múltiples denominaciones (vid. tabla 1).

**Tabla 1**  
**Denominaciones a los PISCC en las normativas**

Disposición normativa	Denominación del instrumento
Estrategía Nacional contra la Violencia 1991	Planes regionales de seguridad
Ley 62 de 1993	Planes y estrategias integrales de seguridad
Decreto 2615 de 1991	Planes específicos de seguridad Planes de seguridad
Decreto 399 de 2011	Planes integrales de seguridad ciudadana Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana
Ley 1551 de 2012	Planes integrales de seguridad ciudadana
Leyes 1421 de 2010 y 1738 de 2014	Planes integrales de seguridad

Estas múltiples denominaciones, que ascienden de acuerdo con las referencias normativas anteriores a seis para el mismo instrumento, que se han utilizado de manera indiscriminada, quizá son una de las razones por las cuales ha sido difícil constituir un imaginario común o representación colectiva de este instrumento entre el orden nacional y el ámbito territorial. Además de que se ha constituido en un aspecto que también ha afectado la concepción respecto al alcance y profundidad del mismo.

Incorporar o no en determinadas ocasiones la dimensión convivencia ciudadana, mencionar el atributo integral y en otras ocasiones utilizar el término específico, o en su defecto, oscilar entre el concepto seguridad para luego ser más especial y mencionar seguridad ciudadana, se constituye en un problema de denominación y forma, que termina afectando la concepción y alcance del instrumento.

Hecho que a la fecha no solo es visible en la calidad, profundidad, pertinencia, coherencia, consistencia, veracidad de los PISCC que existen en muchas entidades territoriales, sino en la poca o baja capacidad de interrelación de este instrumento de planeación estratégica con los demás que hacen parte del modelo. Además, se corrobora con los bajos niveles de implementación, seguimiento y evaluación que tienen este tipo de planes sectoriales en todo el país.

Similar situación se ha presentado con la denominación de los *comités de orden público*, que en dos artículos de un mismo decreto reglamentario reciben denominaciones diferentes. El Decreto 399 de 2011, art. 17, se refiere a los *comités territoriales de orden público*, y en el artículo siguiente tan solo lo enuncia como comités de orden público, que fue la denominación que inicialmente recibió este instrumento en el Decreto 2615 de 1991.

- **Fondos de financiación.** Respecto a los fondos de financiación específicos para seguridad ciudadana, en las diferentes normativas, aunque el carácter y esencia de los mismos se mantiene, la denominación varía de una disposición a otra. En el Decreto 2008 de 1992, desde el primer artículo, la referencia era *fondos de seguridad*. Al año siguiente, en la Ley 104 la denominación se mantenía. Mediante la Ley 418 de 1997, se mantenía la denominación general, y se creaba el *Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (Fonsecon). Después, en 1999, mediante el art. 3 de la Ley 548, se alteraba la denominación del Fonsecon, al eliminar el término nacional. Pero en la siguiente prórroga, en la Ley 782 de 2002 se retomó la denominación original, la cual se ha mantenido hasta la fecha.

Respecto a los *fondos de seguridad*, cuyo carácter era el de fondos-cuenta territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, solo fue en el art. 6 de la Ley 1106 de 2006 en el que se realizó la referencia *fondos de seguridad y convivencia*. Posteriormente, en la Ley 1421 de 2010 se utilizaron varias denominaciones para la misma figura: primero, en el art. 6 la referencia es *fondos de seguridad y convivencia ciudadana*. En el art. 8 el carácter que se había dado a los mismos se convirtió en denominación *fondos-cuenta territoriales* en el primer inciso, pero en el resto del artículo la referencia que se utiliza recoge el carácter y el objeto al referirse a los mismos como *fondos-cuenta territoriales de seguridad*.

En la reglamentación de esta ley, el Decreto 399 de 2011 va a utilizar las diferentes denominaciones. Inicialmente, se va a referir en el título del decreto a los *fondos de seguridad de las entidades territoriales*, pero en las consideraciones no solo utiliza dos denominaciones distintas, sino que otorga la sigla Fonset, que equivale a *fondos de seguridad de las entidades territoriales*. Y en el capítulo II complementa la denominación y la hace equivaler a la sigla al denominarlos *fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana* - Fonset. Entonces, en varios artículos del mismo decreto se utiliza la denominación anterior, suprimiendo la palabra territorial, o se simplifica a *fondos territoriales de seguridad*.

Así las cosas, pese a que la figura en organización presupuestal ha sido siempre *fondo-cuenta territorial* con destinación específica, la denominación ha variado múltiples veces. Situación que, a su vez, genera problemas en la coherencia y consistencia de los actos administrativos, mediante los cuales se crean y prorrogan estos fondos en las entidades territoriales (ordenanzas y acuerdos).

### *Inconsistencias en la concepción de los instrumentos de GTS*

Estas inconsistencias dan cuenta de la inexistencia de directrices coherentes, acertadas y consecuentes en el orden nacional:

- **Documentos antes que el proceso de política pública.** En relación con los instrumentos de planeación, y de manera específica con la existencia reciente y literal del instrumento denominado políticas integrales de seguridad y convivencia, se observa una incoherencia en la normativa a partir del año 2011, cuando a través del Decreto 399, en el art. 16, se hace explícita la competencia de los gobernadores y alcaldes con relación a:

*...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 se articulará con la política y estrategia de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional...*

Pero después, en el mismo decreto, en el art. 18, que dispone las funciones de los comités territoriales de orden público, en el numeral 3, se hace referencia no en singular sino en plural, a las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

Este juego en la utilización del término en singular y en plural, que pareciera ser cosmético, realmente denota confusiones conceptuales en relación con el término política pública o, en su defecto, aproximaciones restringidas, instrumentales y funcionales en una lógica muy administrativa. Pareciera que la redacción limita la política pública, en cualquier tema, a la existencia de documentos de formulación de política, y no hace referencia a la dimensión de proceso que debería tener la política pública en cualquier asunto sectorial o transversal en el Estado.

En este sentido, se puede observar que en la normativa existe una mirada restringida o limitada a la noción de política pública de seguridad y convivencia ciudadana, a pesar de que en la denominación se le da el carácter de integral. Aproximación que, a su vez, pareciera circunscribir la existencia de políticas públicas integrales de seguridad y convivencia ciudadana a un único documento formal que contenga la formulación. Situación que no resultaría tan coherente, porque aunque existe en la actualidad un documento denominado Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), este no es el único a través del cual se han dado lineamientos sobre asuntos especiales en materia de seguridad ciudadana, ni engloba todos estos ni se constituye en el origen del proceso de política pública de seguridad ciudadana.

Al respecto, es importante mencionar que desde 1991 y hasta la fecha no solo han existido múltiples documentos de política pública nacional en la materia, sino que se han liderado procesos iterativos e interactivos que dan cuenta de la existencia de las bases de una política pública específica. Entonces, la falta de unidad de criterio en la normativa da cuenta de vacíos conceptuales, que suelen resolverse con miradas muy instrumentales y administrativas que, alejadas de la generación de valor público, permiten cumplir simples formalismos en el Estado.

- **Instancias de coordinación para la planeación financiera y operativa de los recursos de inversión.** En relación con los instrumentos de coordinación se observan inconsistencias respecto a los papeles que cumplen las instancias y al carácter histórico con el cual fueron concebidas. Mientras a inicios de los años 90 del siglo pasado se concibió, mediante el Decreto 2615 de 1991, un carácter preventivo para los consejos de seguridad, debido a la regularidad con la que debía desarrollarse, a la función de asesoría que cumplían sus integrantes respecto a los gobernadores y alcaldes en su papel de primera autoridad de policía y las funciones incipientes en materia de planeación estratégica y financiera, los comités de orden público fueron concebidos con un carácter más reactivo, vinculado a las condiciones de conflicto armado que vivía el país y a las capacidades reales de gobernabilidad y presencia que las autoridades tenían en el territorio.

Pero, contrario a lo anterior, las disposiciones normativas empezaron a ser modificadas, al punto de invertir el carácter de cada instancia de coordinación, primando las funciones relacionadas con la planeación financiera y operativa de los recursos de inversión en materia de seguridad ciudadana en las instancias anteriormente concebidas como reactivas y restando importancia a las funciones preventivas y de planificación de los consejos de seguridad.

Consecuencia de estos cambios en la normativa, los comités territoriales de orden público parecieran tener mucha más relevancia, incidencia y trascendencia en la GTS, que lo que en el pasado pudieron tener los consejos de seguridad. Instancia que resulta más común en su denominación e imaginario general a los ciudadanos que la de los comités, pero que hoy pareciera ser una instancia netamente protocolaria, en la que asisten muchos funcionarios, se toman pocas decisiones y se pierden oportunidades de abordajes más integrales de los problemas públicos relacionados con la seguridad ciudadana.

- **Ejecución de recursos sin planeación.** Respecto a los instrumentos de planeación estratégica, operativa y presupuestal que deben desplegarse en los asuntos de seguridad ciudadana, resulta evidente la inconsistencia dada por la inexistencia, en el transcurso de estos 24 años de funcionamiento del modelo, de disposiciones específicas sobre temporalidad para la formulación y la vigencia de los PISCC. Hecho que no solo da cuenta del no desarrollo reglamentario del principio de planeación, sino que, a su vez, al no existir ha generado una esquizofrenia en el fun-

cionamiento del modelo como tal en el ámbito territorial, al punto de que por muchos años se ejecutaron recursos sin planear, se planeó sin implementar, o no se coordinó pero se ejecutaron recursos sin construir consensos mínimos entre los interesados.

### *Inconsistencias que denotan poca armonía con otros asuntos técnicos del Estado*

Toda vez que el modelo de GTS no es ajeno al funcionamiento de otros temas sectoriales en el Estado, ni a la existencia de otros modelos específicos de gestión pública, es fundamental tener en cuenta que este debe ser concebido como parte del sistema que en sí mismo representa la rama ejecutiva. En este sentido, es importante que la forma como se conciben los diferentes tipos de instrumentos que hacen parte de este modelo de GTS no genere colisión con otras disposiciones técnicas del Estado, sino que, por el contrario, se ensamblen de manera tal que contribuyan a generar sinergia y disminuyan costos de transacción. En este orden de ideas, las inconsistencias en esta categoría se presentan con relación a las fuentes de financiación.

Estas inconsistencias quizás encuentran su origen en la normativa que ha reglamentado las fuentes de recursos específicas en seguridad ciudadana y sus posibles usos. Normativa que ha estado condicionada tanto al contexto político y económico del momento de su concepción, como a las dificultades económicas ligadas al funcionamiento del Estado y, en especial, de la fuerza pública, y en general, a las difíciles condiciones de orden público. Motivo por el cual se ha priorizado la necesidad de solucionar deficiencias relacionadas con el funcionamiento, la cobertura y las capacidades de la fuerza pública mediante la creación de fuentes de financiación, tanto

nacionales como territoriales, que aunque tienen el carácter de ser fondos de inversión, funcionalmente se utilizan para resolver problemas de funcionamiento. Debido a lo anterior, se hacen evidentes tres inconsistencias técnicas: la primera, relacionada con simultaneidad de autorizar destinaciones específicas y, al mismo tiempo, generales. Algunas de las destinaciones específicas son inapropiadas en algunos órdenes de gobierno para el contexto actual o no son consecuentes con los lineamientos de la política pública PNSCC. La segunda, relativa al carácter presupuestal del Fonset y su verdadera utilización. La tercera, y última, está vinculada a la autorización que la Ley 1421 de 2010 dio para la creación de tasas y sobretasas a la seguridad ciudadana, que fue declarada permanente por la Ley 1738 de 2014.

### *Afectaciones de las relaciones interinstitucionales*

La existencia de un modelo de GTS es una fortaleza para el Estado colombiano al momento de atender las problemáticas de violencia y delincuencia que limitan los derechos de los ciudadanos; no obstante, la forma como están concebidos estos instrumentos y las inconsistencias que se presentan en su organización y existencia generan un conjunto de afectaciones que se clasificaron en tres categorías, a saber: 1) relacionadas con la coordinación interinstitucional entre las autoridades competentes en la materia; 2) uso real y efectivo de los instrumentos, y 3) niveles de sinergia y correlación que deben existir entre los asuntos de seguridad ciudadana y otros temas que son resorte de las autoridades territoriales. Además, se identificaron unas afectaciones de tipo general. La tabla 2 contiene algunas, clasificadas por tipo de instrumento y categoría.

**Tabla 2**

**Afectaciones ocasionadas en el funcionamiento del modelo de GTS, como consecuencia de las inconsistencias identificadas en la normativa**

Instrumento	Categoría de afectación	Descripción de la afectación
<p>Coordinación Consejos de Seguridad Comités de Orden Público</p>	<p>Relacionamiento entre las autoridades que tienen competencias en materia de seguridad ciudadana</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los consejos de seguridad suelen funcionar con muchos delegados y pocos titulares de los cargos, afectando la capacidad real de toma de decisiones y adquisición de compromisos.</li> <li>2. Los consejos de seguridad son espacios donde se presenta mucha información de manera unilateral por parte de cada participante, se articulan pocas acciones y, a veces, no se toman decisiones.</li> <li>3. Participación de gran diversidad de funcionarios, muchas veces de una misma entidad, generando fenómenos de sobrerrepresentación y cuyo origen más que promover abordajes integrales de las problemáticas o materializar el principio de corresponsabilidad, su interés es el apalancamiento de recursos para una misma entidad y, a veces, un intento por normalizar paridades de entre las estructuras organizacionales de las diferentes entidades competentes en la materia.</li> <li>4. Dinamización de las tipologías de consejos de seguridad a partir del liderazgo de entidades de carácter nacional (Policía Nacional - Comandantes de Región).</li> </ol>
	<p>Uso real y efectivo de los instrumentos de GTS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se privilegian los comités territoriales de orden público sobre los consejos de seguridad, debido a las funciones relacionadas con la planeación presupuestal y operativa de los primeros respecto a los FONSET.</li> <li>2. Uso simbólico de los consejos de seguridad, legalización de reuniones.</li> <li>3. Distribución de recursos mediante porcentajes desconociendo la unidad básica presupuestal, los proyectos de inversión.</li> <li>4. Los consejos de seguridad no atienden las funciones que les fueron otorgadas, rara vez cumplen funciones de seguimiento a los PISCC.</li> </ol>
	<p>Niveles de sinergia que deben existir entre los asuntos de seguridad ciudadana y el resto de temas que debe atender una administración territorial</p>	<p>Inexistentes procesos de sinergia entre los asuntos que se tratan en los consejos de seguridad y los comités territoriales de orden público y los demás espacios sectoriales de coordinación en gestión territorial.</p>

(pasa...)

(...viene)

Instrumento	Categoría de afectación	Descripción de la afectación
<p>Planeación Políticas Públicas Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana</p>	<p>Relacionamiento entre las autoridades que tienen competencias en materia de seguridad ciudadana</p>	<p>Elaboración de planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana por parte de un único actor en las entidades territoriales, con baja participación de los ciudadanos, a partir de un solo enfoque o aproximación a las problemáticas, que rompe con el principio de corresponsabilidad y coordinación inter-institucional.</p>
	<p>Uso real y efectivo de los instrumentos de GTS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La inexistencia de disposiciones claras sobre tiempos de formulación y vigencia de los PISCC ha generado omisión o permanente postergación de esta obligación por parte de las autoridades territoriales.</li> <li>2. La poca claridad acerca de la vigencia de los PISCC ha dado como resultado: a) PISCC con vigencias muy limitadas que impiden acciones de largo aliento. b) PISCC con vigencias iguales a las del periodo de los mandatarios y c) PISCC con vigencias superiores a un año, pero normalmente inferiores al periodo de gobierno o en su defecto en las que se presenta cruce de vigencias.</li> <li>3. Debido a la confusión conceptual que se observa en las disposiciones normativas, la poca formación de las autoridades y la inexperiencia que se tiene en algunas entidades territoriales respecto a las diferencias y relaciones que existen entre las políticas públicas integrales en la materia y los PISCC; a la fecha se presentan en diversas situaciones, entre las que se destacan: a) Líneas de política pública de seguridad ciudadana muy bien formuladas en el marco de los planes de desarrollo, en concordancia con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC que se despliegan a través de los PISCC, situación ideal. b) Líneas de política pública de seguridad ciudadana muy bien formuladas en el marco de los planes de desarrollo, en concordancia con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC, que no se despliegan a través de los PISCC, motivo por el cual se han generado anotaciones y llamados de atención por parte de la Procuraduría General de la Nación a las autoridades de ciertas entidades territoriales. c) Inexistencia de líneas de política pública de seguridad ciudadana en el marco de los planes de desarrollo, pero PISCC formulados atendiendo los lineamientos contenidos en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. d. Inexistencia de lineamientos de política pública integral de seguridad ciudadana, así como de PISCC en algunas entidades territoriales, no obstante, ejecución de los recursos del fondo-cuenta territorial de convivencia y seguridad ciudadana FONSET, hecho que es una violación al principio de planeación.</li> <li>4. Baja o inexistente interrelación entre el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana y los planes operativos anuales de inversión en la materia POAI - SG.</li> <li>5. La existencia simbólica de los PISCC con deficiencias respecto a calidad, objetividad, coherencia, consistencia, limitan la generación de valor público al momento de atender los problemas públicos que afectan la seguridad ciudadana.</li> </ol>

(pasa...)

(...viene)

Instrumento	Categoría de afectación	Descripción de la afectación
	<p>Niveles de sinergia que deben existir entre los asuntos de seguridad ciudadana y el resto de temas que debe atender una administración territorial</p>	<p>Baja correlación entre la planeación estratégica en materia de seguridad ciudadana y los demás instrumentos de planeación estratégica sectorial que se producen en una entidad territorial. Este hecho ocasiona una limitación en la aproximación supuestamente integral a los asuntos de seguridad ciudadana por parte de las autoridades.</p>
<p>Fuentes de recursos Fondos - cuentas territoriales de convivencia y seguridad ciudadana FONSET</p>	<p>Relacionamiento entre las autoridades que tienen competencias en materia de seguridad ciudadana</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los ordenadores del gasto de los fondos cuenta territoriales de convivencia y seguridad ciudadana se acostumbraron a ejecutar estos recursos sin tener en cuenta proyectos de inversión que tuviesen relación con los PISCC. Muchas de las ejecuciones estaban soportadas en solicitudes de las unidades desconcentradas de la fuerza pública relacionadas con el pago de gastos de funcionamiento.</li> <li>2. El relacionamiento entre las autoridades territoriales y los comandantes de unidades desconcentradas territoriales de la fuerza pública se da más desde una lógica de instrumentalización de los recursos del ámbito local y seccional en atención al nivel nacional, logrando una inversión del principio de subsidiaridad – el ámbito local y seccional subsidia al ámbito nacional.</li> </ol>
	<p>Uso real de los instrumentos de GTS</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Afectación negativa respecto a la coherencia entre los diagnósticos de violencia e inseguridad que se elaboran en las entidades territoriales y las inversiones que se realizan para dar respuesta a los problemas públicos identificados. Básicamente, se realizan inversiones atendiendo más a los rubros que la normatividad dispone y no a los problemas que se deben atender.</li> <li>2. Una ruptura entre el tipo de inversiones que se realiza en las entidades territoriales cuando de seguridad ciudadana se trata y los ejes priorizados en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC.</li> <li>3. Debido a los problemas de funcionamiento y a las limitaciones en capacidades que presentan las unidades desconcentradas de la fuerza pública y otras entidades del orden nacional, más que una preocupación por resolver los problemas públicos que afectan la seguridad ciudadana, existe un afán por apalancar recursos del ámbito seccional y local que contribuyan al funcionamiento, mejoramiento o desarrollo de capacidades de las entidades del orden nacional en el ámbito territorial.</li> </ol>

Además de las afectaciones específicas, existen unas de tipo general que afectan el funcionamiento del modelo de GTS, entre las que podemos destacar:

La dispersión normativa que existe respecto a los instrumentos para la GTS ocasiona que algunas de estas se entrecrucen, colisionen o simplemente se amalgamen sin mayor claridad, situaciones que han generado apatía, poco interés y desatención en las autoridades territoriales, debido a que, a su juicio, es difícil entender el entramado normativo, no es fácil acceder a todas las disposiciones normativas de manera rápida y, además, algunas disposiciones no son comprensibles. Este desconocimiento y poco interés ha generado, a su vez, una despreocupación por el uso adecuado y efectivo de los instrumentos para la GTS, lo cual ocasiona que se considere que es la Policía Nacional, representada por el comandante de la unidad territorial desconcentrada, la institución que no solo debe saber del tema, sino operarlo de manera unilateral.

- Es innegable reconocer que el éxito de los procesos de coordinación interinstitucional está determinado por el conocimiento, la experiencia y la capacidad real para promover trabajo colaborativo. “Para que la coordinación entre múltiples actores funcione, es indispensable entonces que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común” (Guerrero, 2011, p. 9). Pero la paradoja en estas materias es que “los alcaldes no saben de políticas públicas de seguridad ciudadana, pero sí saben de cómo hacer política con los asuntos de seguridad”, afirma un ex-Comandante de Estación de Policía.
- Esta afectación tiene una manifestación específica relacionada con la incomprensión, por parte de los alcaldes, de la calidad que ostentan como primera autoridad de policía, situación que ocasiona que en algunas oportunidades quieran convertirse en comandantes operativos de la unidad territorial desconcentrada de la institución o, en su defecto, que consideren que el personal de la unidad debe atender órdenes unilaterales, sin el conducto del respectivo comandante y en algunas oportunidades contrarias a las disposiciones normativas. “... los alcaldes siempre quieren que uno no cierre los establecimientos donde ellos consumen licor, así el cierre de estos haya sido acordado con el

secretario de gobierno”, afirma un ex-Comandante de Estación de Policía.

- La posibilidad que existe de que las autoridades territoriales evalúen o valoren el trabajo de los comandantes de las unidades territoriales desconcentradas de la Policía Nacional, de manera permanente, sin criterios claros y definidos previamente, ocasiona que se utilicen mecanismos como: llamadas a los superiores para descalificar sin motivos objetivos el trabajo de los comandantes o se ejerzan presiones. Hechos que generan traslados y llamados de atención, en palabras de algunos excomandantes.

“Los alcaldes califican mal al comandante por asuntos personales y lo hacen trasladar. Es preferible la amistad que el trabajo, para evitar complicaciones en la institución”.

“El peor error de un comandante es informar a los organismos de control sobre las irregularidades, porque eso genera malestar y se dañan las poquitas relaciones que existen”.

“Los comandantes terminamos supeditados al servilismo que debemos tener con los alcaldes para poder sobrevivir”.

Hacer uso de los instrumentos para la gestión territorial de la seguridad ciudadana (GTS) y en especial aplicar las medidas relacionadas con el derecho de policía es poco viable en ciertos municipios, debido a que las administraciones municipales no cuentan con la plataforma institucional para soportar los procedimientos administrativos, realizar los operativos y, en general, para desarrollar acciones en materia de seguridad ciudadana. Es tal la ausencia de funcionarios, que algunos excomandantes de Policía identifican: “... los fines de semana son momentos en que sólo la Policía Nacional responde por los municipios y en los que las autoridades brillan por su ausencia”.

## Rutas de acción para incidir en la agenda pública

Teniendo en cuenta las inconsistencias identificadas, resulta indispensable hacer visible en la agenda política la necesidad de modificar las normativas para solucionar las inconsistencias e incorporar nuevas disposiciones que permitan innovar y dinamizar el modelo de GTS. Para alcanzar la incorporación en la agenda se identificaron tres posibles rutas de acción, que se describen a continuación.



**Ilustración 2.** Posibles rutas de acción para incluir en la agenda pública la necesidad de ajustar las disposiciones normativas relacionadas con el modelo de GTS.

## Modificar exclusivamente disposiciones de tipo reglamentario

Debido a la dificultad que reviste tramitar un proyecto de ley en el Congreso de la República, que tenga como tema central la seguridad ciudadana, o en su defecto generar modificaciones en la recientemente prorrogada Ley 418 de 1997 - Ley 1738 de 2014, una primera opción consiste en proponer modificaciones en los decretos reglamentarios que versan sobre la composición, organización y, en general, los términos de funcionamiento de los consejos de seguridad y los comités territoriales de orden público, así como en aquellas disposiciones que mencionan parcialmente aspectos relacionados con el funcionamiento de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana, y los planes integrales en la materia en el ámbito territorial.

Esta opción es válida, aunque tiene como limitación que no podrían modificarse aspectos que previamente hayan sido contemplados en leyes; tal es el caso del origen, funcionamiento, carácter presupuestal y demás aspectos relacionados con la existencia y funcionamiento de los Fonset.

La ventaja de intentar modificar solo los decretos reglamentarios relacionados con algunos instrumentos de GTS es que su expedición corresponde de manera específica al Presidente de la República, en su calidad de responsable por el mantenimiento del orden público en Colombia.

Para lograr lo anterior existen varias instancias, a través de las cuales se puede presentar la petición formal al ejecutivo: el Ministerio del Interior,

por ser la cartera responsable de los asuntos de seguridad ciudadana, es el canal privilegiado para presentar a consideración la modificación. El Consejo de Seguridad Nacional y el Comité Operativo de Seguridad Nacional, que por la dinámica real que tienen abordan de manera permanente los asuntos relacionados con el orden público y la seguridad ciudadana. Y el Ministerio de Defensa Nacional, debido a que históricamente es la cartera que ha liderado el manejo estratégico de los asuntos de orden público y seguridad ciudadana.

Las tres instancias mencionadas resultan pertinentes para promover una reforma de las disposiciones normativas que tienen relación con los instrumentos de coordinación y planeación en materia de seguridad ciudadana. Por vía reglamentaria, los instrumentos de coordinación casi podrían ser modificados en su totalidad, razón por la cual resultaría pertinente evaluar la pertinencia de los dos espacios de coordinación especializados que existen: consejos de seguridad y comités territoriales de orden público, los tipos de consejos de seguridad y la conformación y funciones de los mismos. Con relación a los instrumentos de planeación, se podrían realizar precisiones respecto a la razón de ser, las diferencias y el funcionamiento de dos de los instrumentos de planeación, políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana y planes integrales en la materia. Infortunadamente, por esta vía no se podrían hacer modificaciones sustanciales al carácter y funcionamiento de los Fonset, solo modificar las disposiciones que se encuentran en decretos reglamentarios relacionadas con estos, que son contrarias a normas superiores o que ya perdieron vigencia.

## Modificaciones a la Ley 1738 de 2014

Otra ruta es concentrar todos los esfuerzos en el proceso de prórroga y modificación de la Ley 1738 de 2014, cuya vigencia es de cuatro años, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8. Este camino, básicamente, tendría dos opciones que revisten igual complejidad. Primero, proponer una reforma de esta ley específica antes del plazo por el cual fue prorrogada; esto quiere decir, durante los años 2016 o 2017. Y segundo, esperar hasta el 2018 para proponer los cambios específicos que, además, tendrían la particularidad de poner en discusión cuatro artículos que fueron declarados la última vez con carácter permanente.

En caso de que se acogiera la primera opción, sería necesario tener presentes varios aspectos: primero, promover la reforma a una ley que se viene prorrogando desde el año 1998 no resulta tan fácil políticamente, debido a la complejidad de los temas que contiene este *corpus* normativo, y en especial a que no es de interés del Gobierno someter a discusión ciertos temas en pleno proceso de paz. Segundo, poner todas las expectativas de modificación de las disposiciones normativas en un proceso que pasa por el legislativo tiene sus puntos a favor y en contra, toda vez que son muchos los intereses que pueden generar estas disposiciones, situación que hace difícil identificar previamente el sentido de las ponencias o el desenlace de los debates, tanto en las comisiones como en las plenarias. Tercero, resultaría difícil políticamente convencer a los congresistas de que un conjunto de disposiciones que el Gobierno solicitó a finales del 2014 que fueran declaradas permanentes, debido a su trascendencia para el manejo del orden público, ahora se considere que deben ser revaluadas, cuando por muchos años fueron mínimas las modificaciones y, por el contrario, el texto de la norma da cuenta de una enorme continuidad.

### Proponer la concepción de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

La tercera ruta resulta más novedosa y ambiciosa, porque permitiría incorporar cambios para resolver las inconsistencias y sería el camino para concebir un nuevo sistema nacional de seguridad ciudadana, que tenga entre sus componentes más importantes los instrumentos para la GTS. En este

sentido, esta iniciativa tendría como finalidad invalidar las anteriores disposiciones normativas y construir un nuevo conjunto de disposiciones que sea más consecuente con las realidades territoriales, la nueva organización de la rama ejecutiva, el funcionamiento de ciertas entidades del orden nacional y, por supuesto, el contexto real de seguridad y orden público que se vive en ciertas regiones del país. Tramitar una propuesta en este sentido puede darse por dos caminos: vía legislativa o reglamentaria.

### Discusión

Analizar y sistematizar en seis categorías las inconsistencias que se presentan en la normativa que regula la existencia de algunos de los instrumentos del modelo de GTS se constituye en el primer insumo para que las autoridades del ámbito nacional, competentes en la materia, consideren la posibilidad de realizar ajustes y modificaciones que contribuyan a subsanar las mismas.

El hecho de que a la fecha persistan tantas inconsistencias en las disposiciones normativas, pese a las múltiples posibilidades que han existido para subsanarlas, da cuenta de: a) la inexistencia de un único enfoque en su concepción y desarrollo por parte del orden nacional; b) falta de técnica reglamentaria y capacidad de autocorrección, y c) la distancia que ha existido entre la forma como se ha concebido gran parte del modelo y las realidades territoriales en la materia.

Resulta sorprendente que aunque el modelo contiene un conjunto de instrumentos a partir de los cuales las autoridades territoriales podrían abordar de manera más efectiva los problemas de violencia y delincuencia debido a las inconsistencias, en muchas oportunidades este ha dejado de ser el medio para convertirse en el fin. Esto quiere decir que las autoridades parecieran estar más preocupadas por tener actas de reuniones de consejos de seguridad y comités de orden público, ejecutar recursos en rubros no acordes con sus necesidades y formular documentos de política con bajos niveles de implementación, antes que en resolver los problemas públicos reales que afectan a los ciudadanos en materia de seguridad.

Las inconsistencias relacionadas con la plataforma institucional requieren una rápida solución, porque dificultan el funcionamiento de ciertas instituciones y generan problemas de sinergia. Las que dan cuenta de la colisión o conflicto entre disposiciones normativas y las de denominación y forma deben ser solucionadas, porque pueden aumentar

los costos de transacción en el funcionamiento del Estado y se convierten en vacíos o contradicciones jurídicas que pueden ocasionar demandas. Las que tienen relación con la confusión entre la concepción de ciertos instrumentos y las de carácter técnico requieren soluciones que denoten capacidad de innovación, flexibilidad, pero sobre todo, que contribuyan al funcionamiento armónico del modelo de cara al resto de la gestión pública y procesos complejos, como la descentralización y la modernización del Estado.

La solución a las inconsistencias descritas por sí sola no va a generar un funcionamiento perfecto del modelo, porque, como se mencionó al comienzo, existen más factores estructurales y coyunturales que condicionan el funcionamiento del GTS mismo, pero indiscutiblemente brindará las claridades necesarias a las autoridades competentes, permitirá la simplificación funcional de los instrumentos en ciertos casos, al punto de propiciar una relación virtuosa entre los mismos, que contribuirá a una mejor aproximación del Estado a los problemas de violencia y delincuencia.

## Referencias

- Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (11): 177-207.
- Frühling, H. (2011). Políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Política*, 49 (2): 113-126.
- Gómez, C. (2015) Planeación en seguridad ciudadana: realidad o ficción. *Estrategia & Decisión. Gestión territorial de la seguridad ciudadana*. Serie 1-1.
- Gómez, C. & Cortés, Y. (2015). Limitaciones de las fuentes de financiación para la seguridad ciudadana. *Estrategia & Decisión. Gestión territorial de la seguridad ciudadana*. Serie 1-4.
- Guerrero, E. (2011). *¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación?* Módulo 1 (B. INDES, Ed.) INDES - BID.
- Gutiérrez, J. (2012). Gobernabilidad democrática territorial para el desarrollo institucional: una salida a la crisis de la categorización departamental y municipal en Colombia. *Reflexión Política*, 14 (28): 96-116.
- Moyado, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. México: UNAM.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Vargas, A. & García, V. (2008). Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano. *América Latina Hoy*, 50: 37-51.

## Referencias normativas

- Constitución Política de Colombia (1991).
- Colombia, Congreso de la República, Ley 62 (1993, 12 de agosto). “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”. En *Diario Oficial*, N.º 40.987, de agosto 12 de 1993, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 418 (25 de diciembre de 1997). “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. En *Diario Oficial*, N.º 43.201, del 26 de diciembre de 1997, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 489 (29 de diciembre de 1998). “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial* N.º 43.464 del 30 de diciembre de 1998, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 548 (23 de diciembre de 1999). “Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial* N.º 43.827. Diciembre 23 de 1999, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 782 (23 de diciembre de 2002). “Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”, en *Diario Oficial* N.º 45.043 de diciembre 23 de 2002, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1106 (22 de diciembre de 2006). “Por medio de la

- cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones”, en *Diario Oficial* N.º 46.490 de diciembre 22 de 2006, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1386 (21 de mayo de 2010). “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial* N.º 47.716 de mayo 21 de 2010, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1421 (21 de diciembre de 2010). “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”, en *Diario Oficial* N.º 40.958 de julio 22 de 1993, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1551 (6 de julio de 2012). “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, en *Diario Oficial* N.º 48.483 del 6 de julio de 2012, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1738 (18 de diciembre de 2014). “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”, en *Diario Oficial* N.º 49.369 de diciembre 18 de 2014, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República, Ley 1753 (9 de junio de 2015). “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ‘Todos por un nuevo país’ ”, en *Diario Oficial* N.º 49.538 de 9 de junio de 2015, Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto 2615 (1991, 19 de noviembre). “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”.
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto 399 (14 de febrero de 2011). “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”.
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto 577 (2 de marzo de 2011). “Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011”.
- Colombia, Presidencia de la República, Decreto 1066 (26 de mayo de 2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-617/02. Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 6, 16, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 39, 42, 56, 57, 60, 64, 72, 74, 76, 88, 111, parciales, de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2002.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-891/12. “Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso cuarto del párrafo del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010”. Bogotá, 31 de octubre de 2012.