

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Alta Consejería Presidencial para la
Convivencia y la Seguridad Ciudadana

Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno



Prosperidad para todos



© Departamento Nacional de Planeación, 2011
ISBN: 978-958-8340-68-5
www.dnp.gov.co

Presidente de la República
Juan Manuel Santos Calderón

Director DNP
Hernando José Gómez Restrepo

Subdirector
Juan Mauricio Ramírez

Secretaría General
Tatiana Mendoza Lara

Coordinación General del Documento
DNP, Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Diseño y diagramación
Ana María Suárez Amaya
anita.suarez88@gmail.com

Impresión
Intergráficas S.A.
Bogotá D.C., Colombia

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

Documento elaborado por:
DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Directora:

Juliana García Vargas

Coordinadora Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana:

María Carolina Franco Suárez

Subdirectora de Seguridad y Defensa:

Rocío Pachón Pinzón

Subdirector de Justicia y Gobierno:

Alejandro Peláez Rojas

Coordinadora Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos:

Adela del Pilar Parra González

Coordinadora Grupo de Paz y Desarrollo:

María Mendoza Salazar

Asesores:

Laura Angel Macrina

Rocío Rubio Serrano

Federico Segura Escobar

Sergio Guarín León

Diego Maldonado Castellanos

María Ximena Rincón Castro

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

Alto Consejero Presidencial:

Francisco José Lloreda Mera

Asesoras:

Carolina Tenorio Garcés

Karen Aparicio Mora

Juliana Bazzani Botero

Sylvie Duchamp Montoya

Luz Stella Páez

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Director:

Diego Dorado Hernández

Asesores:

Julio Alejandro Abril Tabares

Elizabeth Tello Saldarriaga

Colaboración especial:

Ministerio de Defensa Nacional

Policía Nacional

Ministerio del Interior y de Justicia

Alta Consejería para la Reintegración

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio de Cultura

Ministerio de para la Protección Social

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Coldeportes

Fiscalía General de la Nación

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Agencia Presidencial para la Acción Social

y la Cooperación Internacional

Agradecimientos especiales:

Banco Interamericano de Desarrollo

Fundación Ideas para la Paz

Paola Buendía García

Felipe Cortes Cleves

PRESENTACIÓN

Consolidar la paz significa avanzar en los logros de la Seguridad Democrática que han permitido que hoy el país disfrute de mejores niveles de seguridad respecto a aquellos existentes una década atrás. Hoy hemos disminuido el homicidio a la mitad, el secuestro en un 90 por ciento, los actos terroristas en más del 80 por ciento y las acciones subversivas en un 64 por ciento.

No obstante estos avances, las amenazas no han desaparecido y se transforman para desafiar al Estado y la democracia. Las ciudades son protagonistas de esta adaptación que contribuye a la existencia de altos niveles de criminalidad y conflictividad social, inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo. Prueba de ello son las altas tasas de homicidio que aún presentan las principales urbes del país, así como la presencia de atracos, robos, casos de delitos contra la familia y de violencia sexual.

La delincuencia común afecta la vida diaria de todos los colombianos, especialmente de los más vulnerables, y deteriora la calidad de vida pues genera miedo y desconfianza entre los ciudadanos, y nos impide gozar de los derechos que consagra la Constitución. La inseguridad es un fenómeno de mil cabezas que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro, homicidio. Sin embargo, no es ni tiene por qué ser una condición permanente.

Hoy estamos presentando una política implacable contra el delito y sus causas, una propuesta integral y multisectorial orientada a enfrentar el fenómeno desde múltiples frentes, que incluye acciones que van desde la prevención hasta la penalización. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el resultado de un proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia. La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos de los cuales cinco, son centrales: Prevención Social y Situacional; Presencia y Control Policial; Justicia, Víctimas y Resocialización; Cultura de la Legalidad y Convivencia, y Ciudadanía Activa y Responsable.

Los otros dos ejes corresponden a temas transversales que soportan la política en su conjunto: Sistemas de Información, y Estudio de Políticas Públicas y Desarrollos Normativos. Dentro de estos últimos cabe subrayar la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana –Ley 1453 de 2011– que les da más instrumentos a las instituciones para ser efectivas en la lucha contra la delincuencia. Los siete ejes y sus líneas de acción se implementarán en los municipios de acuerdo con sus especificidades en materia delictiva (homicidio, hurto, lesiones personales, muertes en accidente de tránsito, etc.).

La política requiere del concurso de diversas entidades y actores tanto en el nivel nacional como en el territorial, atendiendo a que las manifestaciones de inseguridad y baja convivencia ciudadana se concretan en el nivel local, y son causadas en gran medida por las particularidades territoriales. La corresponsabilidad de los municipios en la implementación de la política resulta fundamental, no sólo en términos de ejecución y cofinanciación, sino de coordinación local de las distintas entidades y actores que tienen responsabilidades y participan en cada uno de los ejes estratégicos de la política.

En este sentido, es importante destacar que la política requiere del compromiso y liderazgo permanente de las autoridades locales, apoyo que resulta esencial para el éxito de esta iniciativa en cada ciudad y cada población. Incluir estos lineamientos nacionales en los Planes de Desarrollo Municipales y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia permitirá materializar las líneas de acción formuladas para mejorar la situación de seguridad en los centros urbanos, así como promover la convivencia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La elaboración y publicación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo que, a través de una Cooperación Técnica con el Departamento Nacional de Planeación, realizó el diagnóstico y propuesta inicial de esta política, la cual fue luego consolidada, complementada y validada por la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. También cabe resaltar el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y Justicia, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el SENA, la Fiscalía, la Fundación Ideas para la Paz y los funcionarios de las administraciones locales.

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana que estamos presentando es una herramienta poderosa para alcanzar la convivencia y la prosperidad en nuestra nación. Sin duda, éste será un esfuerzo largo y complejo porque no hay una solución única pero, si trabajamos juntos –fuerza pública, gobierno nacional, gobiernos locales, ciudadanía y sociedad civil–, podemos lograrlo. Podemos lograr el sueño de que, al cabo de unos años, las ciudades de Colombia sean las más seguras de América Latina.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República de Colombia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	I
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	VIII
ÍNDICE DE TABLAS.....	IX
ÍNDICE DE CUADROS.....	X
ÍNDICE DE MAPAS.....	XI
ÍNDICE DE RECUADROS.....	XI
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....	XII
PARTE 1 POLÍTICA NACIONAL	1
INTRODUCCIÓN.....	1
1. Desafíos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	2
2. Objetivos y principios.....	6
2.1 Objetivo general.....	6
2.2 Objetivos específicos.....	7
2.3 Principios rectores.....	9
2.4. Criterios de intervención	10
3. Ejes estratégicos y líneas de acción.....	14
3.1 Primer eje: prevención social y situacional.....	14
3.1.1 Prevención social.....	14
3.1.2 Prevención situacional.....	16

3.2 Segundo eje: presencia y control policial.....	18
3.2.1 Presencia próxima y permanente de la Policía	18
3.2.2 Despliegue estratégico y focalizado para la reducción de crímenes de alto impacto.....	19
3.3 Tercer eje: justicia, víctimas y resocialización.....	20
3.3.1 Sistema de Justicia Penal para Adultos	21
3.3.2 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).....	22
3.3.3 Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y acceso a la justicia	22
3.3.4 Orientación y respuesta a víctimas de delitos.....	23
3.4 Cuarto eje: cultura de legalidad y convivencia.....	23
3.5 Quinto eje: ciudadanía activa y responsable.....	25
4. Ejes transversales de la política.....	26
4.1 Sistemas de información y estudio de políticas públicas.....	26
4.1.1 Sistema Nacional de Información del Delito (SNID).....	28
4.1.2 Estudio de políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana.....	28
4.2 Desarrollos Normativos	29
4.2.1. Ley de Seguridad Ciudadana.....	29
4.2.2. Código de Convivencia Ciudadana.....	29
4.2.3. Otras iniciativas.....	30

PARTE 2 ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN.....	31
1. Componentes de la estrategia	31
1.1. Priorización de delitos	31
1.2. Revisión de programas y proyectos	31
1.3. Análisis de la situación de seguridad y convivencia.....	32
1.4. Focalización intramunicipal.....	32
1.5. Acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	33
2. Análisis de la situación de seguridad y convivencia en el ámbito municipal.....	34
Metodología	35
2.1 Análisis de los delitos contra la seguridad ciudadana.....	35
2.1.1 Homicidio común.....	35
2.1.2. Hurto común.....	43
2.1.3 Participación conjunta en homicidio y hurto.....	47
2.2. Análisis de conductas que afectan la convivencia ciudadana	48
2.2.1 Lesiones Personales	48
2.2.2. Muerte en accidente de tránsito	50
2.2.3. Participación conjunta en lesiones personales y muertes en accidente de tránsito.....	51
2.3. Municipios con participación contundente en tasas de criminalidad.....	53
3. Indicadores.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número y porcentaje de municipios de acuerdo con su tasa de homicidio.....	36
Gráfico 2	Distribución de los municipios según su participación porcentual en la tasa nacional de homicidio (2010).....	39
Gráfico 3	Delitos reportados en Colombia 2003 - 2010.....	42
Gráfico 4	Participación de los tres tipos de hurto común en las ciudades que aportan más del 52% a la tasa nacional.....	45
Gráfico 5	Caracterización de los hurtos reportados y encuestas de victimización.....	46
Gráfico 6	Municipios prioritarios en materia de homicidio y hurto.....	48
Gráfico 7	Municipios prioritarios (lesiones personales y muerte por accidente de tránsito) .	53
Gráfico 8	Concentración de delitos por Municipio.....	55

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Municipios con tasas superiores a 104 homicidios por cada 100.000 habitantes.....	37
Tabla 2	Municipios que aportan cerca del 50% de la tasa nacional de homicidios.....	40
Tabla 3	Municipios que hacen el mayor aporte a la tasa nacional de hurto	43
Tabla 4	Participación contundente en homicidio común y hurto común.....	47
Tabla 5	Municipios con las mayores tasas de lesiones personales (2009).....	49
Tabla 6	Municipios que aportan más del 50% de la tasa nacional de lesiones personales.....	49
Tabla 7	Municipios con las tasas más altas de muertes por accidente de tránsito (2010)	50
Tabla 8	Participación contundente en lesiones personales y muertes en accidente de tránsito.....	52
Tabla 9	Municipios con mayor participación en las tasas nacionales de los cuatro delitos analizados.....	54
Tabla 10	Indicadores de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	57

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Áreas de la Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	2
Cuadro 2 Delitos reportados en Colombia.....	5
Cuadro 3 Contexto de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.....	6
Cuadro 4 Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	7
Cuadro 5 Objetivos y ejes estratégicos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	8
Cuadro 6 Fases para la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	33
Cuadro 7 Concentración del delito reportado en Colombia.....	34

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 Evolución nacional de la tasa de homicidios (2004-2010).....	41
Mapa 2 Evolución nacional de la tasa de hurto común (2004-2010).....	44
Mapa 3 Veinte municipios priorizados según su participación en las conductas analizadas.....	56

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1 Experiencias exitosas y promisorias	12
Recuadro 2 Lecciones aprendidas	13
Recuadro 3 El hurto de celulares	17

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- ACR:** Alta Consejería Presidencial para la Reintegración
- ACPCSC:** Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.
- AMERIPOL:** Comunidad de Policías de América.
- AUC:** Autodefensas Unidas de Colombia.
- BACRIM:** Bandas criminales
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavif:** Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar.
- Caivas:** Centro de Atención Infantil a Víctimas de Abuso Sexual.
- CAV:** Centro de Atención a Víctimas.
- CCTV:** Circuito Cerrado de Televisión.
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DMS:** Programa Departamentos y Municipios Seguros
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- ECSC:** Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- FSL:** Frentes de Seguridad Local.

FIP: Fundación Ideas para la Paz.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

INMLCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

OEA: Organización de Estados Americanos.

PMIB: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

PNSCC: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

PNVCC: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

RAV: Red de Asistencia a Víctimas.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje.

SIEDCO: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional.

SIES: Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad.

SNID: Sistema Nacional de Información del Delito.

SPA: Sustancias Psicoactivas.

SPOA: Sistema Penal Oral Acusatorio.

SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Unasur: Unión de Naciones Suramericanas.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

PARTE 1

POLÍTICA NACIONAL

INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) es el resultado de un proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial¹.

El proceso de formulación de la PNSCC implicó cuatro momentos principales: a) la elaboración del marco conceptual y el diagnóstico de las políticas de seguridad ciudadana en grandes capitales de Colombia; b) la definición del mapa institucional con las entidades responsables y los espacios de coordinación interinstitucional; c) el diseño y la realización de entrevistas y mesas de trabajo con autoridades locales y expertos, y d) la retroalimentación del proceso de formulación de la política mediante la consulta y participación de actores públicos y privados.

Como resultado de este proceso, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se estructura a partir de los siguientes componentes: 1) Desafíos; 2) Objetivos, principios rectores y criterios de intervención; 3) Ejes estratégicos centrales y sus respectivas líneas de acción; 4) Ejes transversales de la política, y 5) Estrategia de implementación, que estará acompañada de un esquema de asociación para su gestión y ejecución territorial entre entidades de los niveles nacional, departamental y municipal, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas privadas.


Existen diversas aproximaciones conceptuales y definiciones tanto de seguridad ciudadana como de convivencia. Unas amplias, que parten del concepto de seguridad humana, y otras con un alcance más limitado. Para efectos de la PNSCC, se asumió una definición de alcance restringido, sin desconocer los valiosos aportes del material producido sobre el tema, con el propósito de concretar la acción de las entidades del Estado y de la sociedad en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana.

En tal sentido, para efectos de la política, se entiende por seguridad ciudadana *la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por*

¹ El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló una propuesta base con el apoyo técnico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en el marco de una cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Así mismo, se contó con la asesoría técnica de McKinsey.

su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social.

Cuadro 1
Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

Seguridad Ciudadana		
La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes; y frente al temor a la inseguridad		
		
Convivencia Ciudadana		
Comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás, y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social		
	Área Seguridad Ciudadana	Área Seguridad Nacional
Perpetradores	<ul style="list-style-type: none"> •Violencia Espontánea •Delincuencia Común •Delincuencia Organizada •Expresiones urbanas de GAML y BACRIM 	<ul style="list-style-type: none"> •FARC •ELN •BACRIM
Delitos Foco	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio - Hurto • Convivencia <ul style="list-style-type: none"> - Lesiones comunes - Muertes en accidentes de tránsito • Otros de Alto Impacto <ul style="list-style-type: none"> - Micro Extorsión - Micro Tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> •Narcotráfico <ul style="list-style-type: none"> - Cultivos de Coca - Laboratorios - Distribución y venta •Actos de Terrorismo •Actos Subversivos •Homicidios Colectivos •Secuestro extorsivo •Extorsión Organizada •Minas antipersonas
Enfoque	•Urbano / Según Categorías	•Rural / Zonas Consolidación

1. Desafíos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Respecto de los desafíos que afronta la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se pueden señalar unos de tipo estructural y otros asociados a la coyuntura criminal.

En primer lugar, entre los desafíos estructurales se encuentran los relacionados con el proceso de urbanización del país y sus complejidades, el incremento del mercado de bienes y servicios y los riesgos que esto implica en cuanto a propiciar el delito, la existencia –aunque menguada– de grupos armados ilegales y de narcotráfico en sus diversas manifestaciones –entre éstas su incidencia en patrones culturales y en grupos etarios, en particular en los jóvenes, y redes delincuenciales y de organización criminal ligados a ese fenómeno–, y la presencia precaria del Estado en algunos municipios, a pesar de avances significativos en materia de institucionalidad pública y privada y sus logros en el mejoramiento de la calidad de vida.

A lo anterior se suman factores de riesgo de carácter general como la venta y el consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas y el porte de armas legales e ilegales, que inciden en ciertos casos en la comisión de un delito u ocasionan el desenlace violento de éste. El mayor número de casos de homicidio es propiciado con armas de fuego.

En ese marco estructural, el incremento en los niveles de desarrollo de los centros urbanos y la mayor interconectividad entre ciudades y mercados han promovido fenómenos de contagio de los escenarios de violencia y de actividades ilícitas en las que niños, adolescentes y jóvenes se convierten en el objetivo de redes delincuenciales. Existe una convergencia entre los índices de violencia, la presencia de estructuras criminales y los entornos urbanos deteriorados con la existencia de establecimientos vinculados a la venta de alcohol y sustancias psicoactivas, así como a personas en situación de prostitución. De esta manera, por ejemplo, los homicidios afectan tanto a los individuos vinculados a redes delincuenciales y crimen organizado, como a los ciudadanos que frecuentan esos lugares.

Tal situación, unida a hechos de violencia intrafamiliar y sexual, y una débil inserción al sistema escolar y al mercado laboral, en especial por parte de jóvenes, hacen más vulnerables algunos grupos sociales, lo que en ocasiones crea mayor disposición para convertirlos en objetivo de la criminalidad emergente, bien sea como recurso humano disponible o como grupo en riesgo de victimización. Así mismo, el proceso de expansión urbana y el crecimiento económico propio de un sistema de ciudades intermedias y principales, que concentran capital humano, infraestructura y una mayor demanda de empleo, presionan la capacidad de los gobiernos locales en materia de prevención y control de la comisión de delitos y crímenes violentos, prestación de servicios sociales, regulación del comportamiento ciudadano e integración de los nuevos habitantes que llegan, principalmente, a estas áreas urbanas.

En segundo término, entre los desafíos recientes se ha identificado que, pese a que la incidencia de los Grupos Armados Ilegales se ha reducido, persiste su capacidad de adaptación, aprendizaje y transferencia de prácticas criminales, en especial por medio de nuevas modalidades de delincuencia organizada que también se expresa a escala urbana, que oscilan desde acciones de carácter terrorista hasta la operación de diversas actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico, como oficinas de cobro, lavado de activos, microtráfico de drogas y venta de armas, piratería terrestre, juegos de suerte y azar, trabajo sexual y préstamos de usura.

Si bien la desmovilización del grueso de las estructuras directivas y militares de los denominados grupos de autodefensas contribuyó a desarmar y desvincular de la confrontación armada a miles de sus integrantes hasta reducir su capacidad de hacer daño, han surgido nuevas expresiones delictivas, incluso con la participación de algunos integrantes de los mencionados grupos que no se desmovilizaron o lo hicieron y abandonaron el proceso de reincorporación a la vida civil.

Igualmente, la extorsión directa e indirecta a transportadores, comerciantes formales e informales, casas y apartamentos, y diversas modalidades de secuestro extorsivo en centros urbanos –en particular de corta duración– impactan en forma negativa las condiciones reales de seguridad ciudadana y su percepción.

Hay, además, una serie de desafíos asociados al comportamiento ciudadano y a la falta de apropiación de los referentes básicos de cultura ciudadana. Entre éstos cabe señalar la condescendencia y, en ocasiones, la complicidad de miembros de la sociedad con actividades ilícitas (por ejemplo, la compra de bienes hurtados, piratas o en sitios de venta ilegal), la comisión de contravenciones, la intolerancia –que parece haber aumentado o por lo menos es más visible- y el incumplimiento de reglas informales de conducta, entre otros, que obligan a una actuación más proactiva del Estado y de la sociedad en este campo.

En un análisis de la evolución reciente de los principales indicadores de los delitos y conductas que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana se da cuenta de los retos por afrontar.

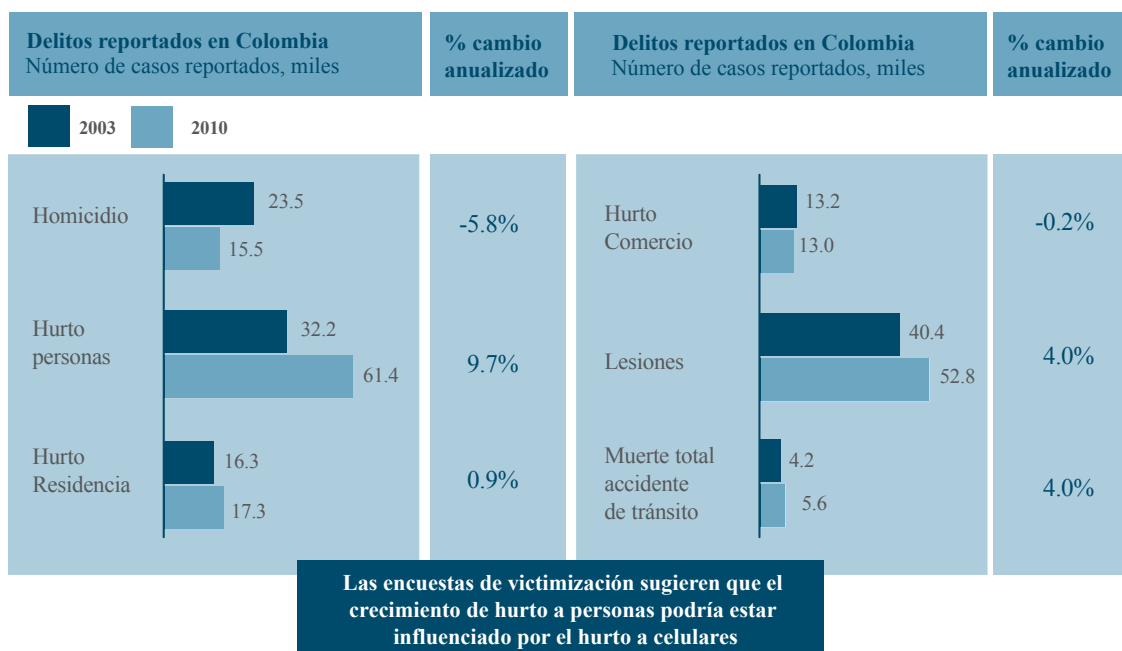
Según información de la Policía Nacional, en Colombia se viene registrando una tendencia descendente en el número de homicidios, al pasar de 28.837 casos en 2002 a 15.459 en 2010, y de una tasa de 69,8 homicidios por cada 100.000 habitantes a una de 34 en un lapso de ocho años. Haciendo un análisis del 2004 al 2010, se encuentra que la tasa nacional de homicidios tuvo una variación anual promedio de -5,4% durante el periodo. Por otra parte, un análisis comparativo entre las tasas de 2004 y 2010 indica que la variación entre estos dos años fue de -28%. En el periodo analizado, la tasa nacional de homicidios pasó de 48 por cada 100.000 habitantes a 34 en 2010, y el número de homicidios se redujo de 20.209 a 15.459.

A pesar de la mejoría en el comportamiento del indicador, Colombia continúa ubicándose en los primeros puestos del ranking mundial, junto a países como El Salvador, Honduras, Guatemala, Venezuela, Trinidad y Tobago y el Congo, entre otros.

Por su parte, el hurto común, cometido contra personas, residencias y establecimientos de comercio, presenta una tendencia nacional de ascenso durante los últimos ocho años que alcanzó su punto máximo en 2008, con 104.409 hurtos. En el lapso comprendido entre 2004 y 2010 se registró una variación promedio de la tasa nacional de hurto del 10%. El hurto a personas merece especial atención por cuanto resulta ser el más frecuente y uno de los que afecta de manera significativa la seguridad diaria de los colombianos y la percepción de seguridad.

Con respecto a los delitos que afectan la convivencia, en 2009 la tasa nacional de lesiones personales fue de 307,3 por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con los cálculos realizados a partir de la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF, en adelante Medicina Legal), y de la proyección de población del Dane para 2009. Por otro lado, en 2010 se registraron en Colombia 5.281 muertes por accidente de tránsito para una tasa de 12 por cada 100.000 habitantes.

Cuadro 2
Delitos reportados en Colombia.



Fuente: Policía Nacional, Bogotá Cómo Vamos (2010); Cali Cómo Vamos (2010); Medellín Cómo Vamos (2009)

A partir de esta descripción general de algunos de los hechos de carácter estructural y coyuntural, que no desconoce la existencia de diversas lecturas sobre el tema que merecen su debida valoración, así como de las especificidades de orden local –incluidas lógicas territoriales, zonales y barriales– que explican situaciones particulares de tipo delictivo, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se enfrenta, en síntesis, a los siguientes desafíos: 1) prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia; 2) combatir el crimen y la delincuencia organizada; 3) desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; 4) responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva o atenten contra ella; 5) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia; 6) proteger los derechos individuales y colectivos; 7) promover una cultura ciudadana y cívica, y 8) promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales.

Cuadro 3
Contexto General de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

Mejoramiento de la seguridad en los últimos ocho años, en especial dada la reducción de los Grupos Armados Ilegales (desmovilización, captura y combate).

Nuevas expresiones criminales, en especial vinculadas al narcotráfico y la organización de nuevas redes criminales que impactan directa o indirectamente las ciudades.

Tendencia a la articulación delictiva y a fenómenos de delincuencia organizada ligados o no al crimen organizado y a las guerrillas.

Alta percepción de inseguridad urbana que contrasta con los reportes de delitos en algunas ciudades, ligada en ocasiones a actos delictivos en sectores de opinión.

Desafíos asociados al comportamiento ciudadano como compra de bienes hurtados, comisión de contravenciones, alta intolerancia e incumplimiento de reglas informales de conducta.

2. Objetivos y principios

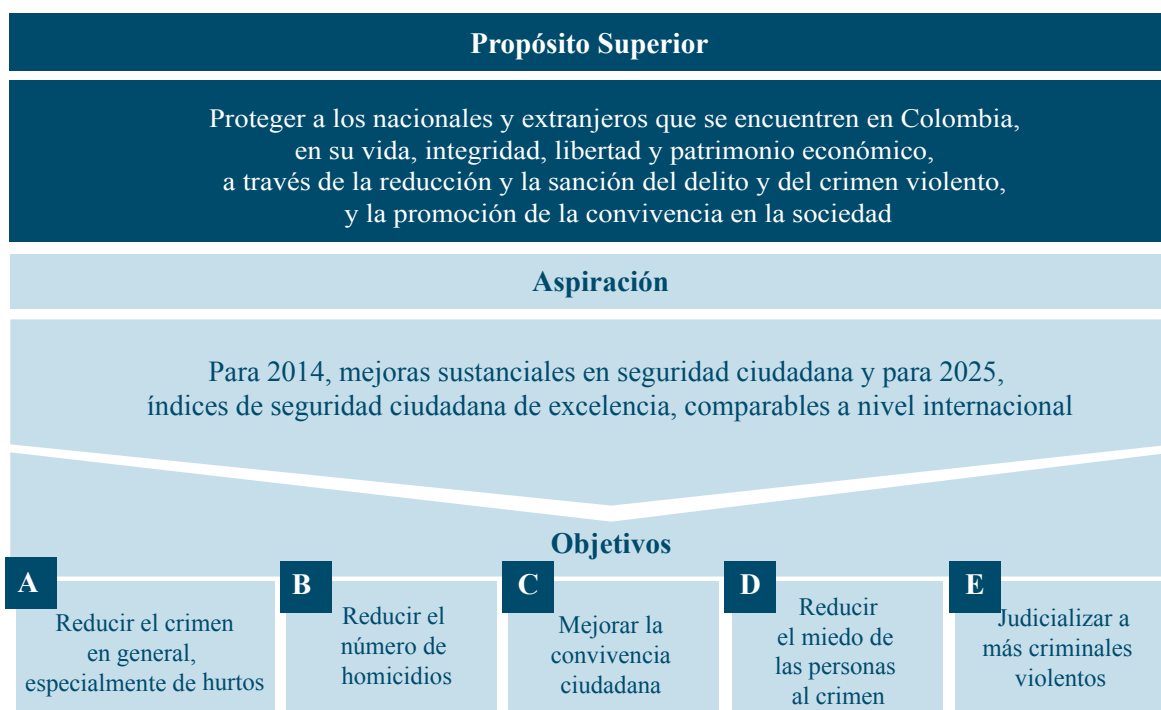
La PNSCC se enmarca en los lineamientos de política pública establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en el respeto a los principios constitucionales, las libertades ciudadanas, el pluralismo y la organización político-administrativa del Estado.

2.1 Objetivo general

Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia.

Este objetivo se logrará mediante la reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos.

Cuadro 4
Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



2.2 Objetivos Específicos

Para alcanzar el objetivo general, se han identificado siete específicos, que a su turno establecen unos lineamientos generales para la implementación:

1. Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto.
2. Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
3. Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.
4. Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.
5. Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.

6. Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.
7. Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.

Cuadro 5
Objetivos específicos y ejes estratégicos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



2.3 Principios rectores

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se rige por principios rectores que orientan las acciones por implementar y responden a la vocación institucional, respetuosa del ordenamiento jurídico y pluralista, que inspiró su diseño y formulación.

Los principios rectores de la política son los siguientes:

1. **Salvaguarda de las libertades y derechos individuales.** El eje de la PNSCC son los derechos del ciudadano y su ejecución se enmarca en el deber estatal de protegerlo integralmente. Por lo tanto, la política contribuye a generar y mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”².
2. **Articulación dentro del Estado.** El éxito de la PNSCC depende en gran medida de la colaboración armónica entre las ramas del poder público. En particular, de la capacidad de las entidades y agencias del Gobierno Nacional que la ejecutan para comprender su lógica y ajustar y enfocar los programas y proyectos relacionados con ésta, con los objetivos, ejes estratégicos y líneas de acción aquí definidos. Ello requerirá articulación y diálogo permanente, además de seguimiento y evaluación conjunta.
3. **Coordinación Nación–Territorio.** En la PNSCC se fijan los lineamientos generales para gestionar la seguridad y la convivencia ciudadana en todo el territorio nacional, sin perjuicio del principio de autonomía territorial. Los gobernadores y alcaldes deben reconocer las características propias de la criminalidad y la violencia en su territorio y realizar las acciones pertinentes. La política responde a los siguientes principios: 1) de coordinación, que implica que las entidades territoriales deberán armonizar su actuación con la estrategia emanada de la nación; 2) de concurrencia, que hace referencia a que las entidades locales y departamentales deben actuar en concordancia con las competencias de cada autoridad territorial, y 3) de subsidiariedad, que determina que en el evento en que el departamento o municipio no cuente con la capacidad institucional o presupuestal para prevenir y contener la situación de criminalidad y violencia en su territorio, sus necesidades deberán atenderlas entidades de niveles superiores.
4. **Autonomía Territorial.** La PNSCC está orientada a crear y fortalecer la capacidad instalada de las entidades territoriales para prevenir y controlar la violencia y la delincuencia en su territorio, así como restablecer el orden constitucional y las condiciones necesarias de seguridad y convivencia. Este principio busca incentivar el liderazgo de las autoridades departamentales, distritales y municipales en la gestión territorial de la seguridad y convivencia, e impulsar la responsabilidad de éstas, en el marco de las competencias establecidas.

² Constitución Política, artículo 218.

5. **Corresponsabilidad.** La seguridad y convivencia ciudadana es un asunto de todos en la sociedad. Su logro demanda no sólo el concurso de los poderes públicos, en función de sus competencias misionales, sino también los esfuerzos articulados de las entidades nacionales y territoriales del Estado con el sector privado, la academia, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.

2.4. Criterios de intervención

La PNSCC se rige además por criterios de intervención que orientan las acciones a implementar. Los criterios de intervención de la Política son:

1. **Visión de largo plazo.** La reducción de la violencia y la delincuencia, dadas sus complejidades, demanda una visión de largo plazo, sin perjuicio de los tiempos y las gradualidades propias de las diversas intervenciones (programas y proyectos), al igual que de la importancia y necesidad de alcanzar resultados a corto y mediano plazo.
2. **Integralidad focalizada.** La violencia y la delincuencia son fenómenos que requieren atención multidimensional que involucre distintas medidas, entidades y actores, públicos y privados, de diversos sectores y niveles de gobierno, con criterio de integralidad. No obstante, este último reclama acciones focalizadas y articuladas en consonancia con los demás criterios de intervención.
3. **Factores determinantes.** La violencia y la delincuencia son multicausales. Sin embargo, es complejo precisar las causas ciertas de las expresiones de una y otra. De ahí la importancia de determinar las que de manera individual o en conjunto explican con mayor suficiencia una circunstancia delictiva a partir de factores de riesgo y protección.
4. **Especificidad territorial.** La violencia y la delincuencia suelen presentar características similares a escala nacional. No obstante, como ya se señaló, existen especificidades regionales y locales, e incluso zonales y barriales o veredales, que establecen diferencias, a veces significativas, en la expresión de la violencia o el delito. Por consiguiente, las estrategias, líneas de acción e intervenciones deben reconocerse y definirse a partir de las especificidades de orden territorial, en concordancia con los demás criterios expuestos.
5. **Población en riesgo.** Sin perjuicio de la responsabilidad de algunas entidades del Estado de impulsar intervenciones a favor de una población objetivo de carácter universal o de tipo primario, las intervenciones sociales estarán orientadas, en principio, a modelos de prevención secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto, de acuerdo con una categorización en los municipios y zonas que para tal efecto se establezcan en forma prioritaria
6. **Adolescentes y jóvenes, una prioridad.** Especial atención se dará a la población entre 12 y 26 años, procurando entornos que eviten su vinculación a acciones y redes delictivas. En caso de que se presenten conductas punibles, tendrán prioridad la reducción de la reincidencia y

la resocialización e inserción socioeconómica, sin perjuicio de las responsabilidades inherentes al delito cometido y los procedimientos y sanciones de ley, determinados en razón de sus edades.



7. **Priorización de delitos.** Es deber del Estado contrarrestar la totalidad de los delitos tipificados en las normas vigentes. Con todo, la ocurrencia, modalidad, gravedad e impacto no son iguales y los recursos resultan limitados. Por ello, y sin descuidar las obligaciones de ley, las intervenciones por desarrollar deben responder a una priorización de tipos penales como el homicidio, las lesiones personales, el hurto, las muertes en accidente de tránsito, la extorsión (en especial la microextorsión) y el tráfico de armas y estupefacientes (específicamente el microtráfico). Las razones por las cuales resulta pertinente priorizar la acción del Estado en las anteriores conductas delictivas son su alto impacto, su interrelación con otras modalidades criminales y su incidencia en la percepción de seguridad.
8. **Aprendizaje de experiencias exitosas.** Existen aprendizajes nacionales e internacionales sobre la efectividad real de intervenciones específicas, en particular en materia de prevención, policía y justicia. Por eso se procurará que la identificación, definición y priorización de las intervenciones a realizar, empezando por las de orden nacional, se basen en el conocimiento de experiencias exitosas y promisorias (Recuadros 1 y 2, “Experiencias Exitosas y Promisorias” y “Lecciones Aprendidas”, respectivamente).
9. **Incentivos adecuados.** El desarrollo de las líneas de acción de la política deberá promover incentivos adecuados (oportunos, pertinentes y estratégicos) que fortalezcan factores de protección y neutralicen los de riesgo, identificando y contrarrestando sus posibles incentivos perversos.

10. **Monitoreo, seguimiento y evaluación.** El monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias no es una práctica común, entre otras razones, por su costo. Pese a esto, para el cumplimiento de los objetivos específicos y el ajuste continuo de la política, debe realizarse, en particular para examinar la efectividad de las principales intervenciones e iniciativas piloto³. Adicionalmente, estas tres acciones permitirán identificar experiencias exitosas y promisorias que puedan replicarse, ajustadas a los contextos específicos.

Recuadro 1
Experiencias exitosas y promisorias⁴

- Escolarización de niños y jóvenes, ambientes escolares constructivos, estímulo al aprendizaje, jornadas extendidas y uso de instalaciones deportivas de los colegios el fin de semana (modelo Escuela Abierta).
- Justicia restaurativa, en especial para adolescentes que incurrir en conductas punibles, con excepción de reincidentes o responsables de delitos violentos, en cuyos casos sea recomendable el internamiento.
- Internamiento a victimarios reincidentes o perpetradores de crímenes violentos, sanciones en la comunidad para delitos de alto impacto en no reincidentes ni violentos y libertad vigilada o asistida para otros.
- Internamiento diferenciado de los adolescentes (lugar de ubicación, modelo pedagógico y de resocialización y seguridad interna) según la gravedad del delito, los antecedentes delictivos y la edad del adolescente.
- Focalización en delitos, victimarios, sitios, días y horas recurrentes.
- Fortalecimiento de la acción policial en sitios, días y horas de criminalidad recurrente, y permanente concentración de la fuerza pública en áreas pequeñas de criminalidad específica, con vigilancia y control estricto.
- Medidas restrictivas del consumo de alcohol, según las características de cada territorio, específicamente su relación con la conducción de vehículos y el porte de armas en estado de embriaguez.
- Mejoramiento de la legitimidad, credibilidad y confianza en la Policía Nacional, en especial en lugares con antecedentes de ineficacia, abusos o corrupción, y en comunidades consideradas de alto riesgo.
- Acciones para involucrar de manera organizada, y con tareas y procesos concretos, a comunidades de zonas críticas o de alto riesgo en mecanismos de autoprotección y de información a las autoridades o a los vecinos.

³ Los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establecen que “analizar el desempeño institucional mediante el cumplimiento de las metas establecidas para cada uno de los objetivos de los programas y proyectos, en términos de su eficacia, eficiencia, logros y dificultades, permitirá obtener conclusiones útiles para la retroalimentación y la planificación de otros programas y proyectos”. BID (2010). Lineamientos para una política de seguridad ciudadana en Colombia.

⁴ En diversos estudios, sobre todo de orden internacional, se identifican intervenciones exitosas y promisorias, al igual que lecciones aprendidas que se han tenido en cuenta al establecer los ejes y líneas de acción de la PNSCC. Francisco Lloreda (2010, marzo). *Public policies for reducing violence with particular reference to youth violence in Colombia*. Tesis doctoral. Oxford: Universidad de Oxford.

Recuadro 2
Lecciones aprendidas⁵

- Prevenir el crimen es más efectivo y menos costoso que rehabilitar.
- Prevenir no es incompatible con aplicar la ley sino complementario.
- El crimen es multicausal pero existen factores determinantes.
- Las intervenciones deben ser integrales pero la actuación focalizada.
- Mientras más temprana la intervención (prenatal, preescolar), mejor.
- Las intervenciones pertinentes en la familia y en la escuela son fundamentales.
- El tiempo ideal de intervención varía, pero es mejor si es prolongado.
- La acción policial es crítica, aunque es más efectiva si se focaliza.
- Los procedimientos alternativos de sanción deben ser el estándar.
- La incapacitación debe ser excepcional (reincidencia y crimen violento).
- La justicia restaurativa debe ser estándar para victimarios jóvenes no violentos.
- La evaluación es costosa pero lo es más no hacerla.

⁵ En diversos estudios, sobre todo de orden internacional, se identifican intervenciones exitosas y promisorias, al igual que lecciones aprendidas que se han tenido en cuenta al establecer los ejes y líneas de acción de la PNSCC. Francisco Lloreda (2010, marzo). *Public policies for reducing violence with particular reference to youth violence in Colombia*. Tesis doctoral. Oxford: Universidad de Oxford.

3. Ejes estratégicos y líneas de acción

En el marco de los principios y criterios señalados, y con el propósito de atender los múltiples y cambiantes desafíos a la seguridad y la convivencia, la PNSCC se desarrolla a través de siete ejes estratégicos, de los cuales cinco –explicados a continuación– son centrales: Prevención social y situacional; Presencia y control policial; Justicia, víctimas y resocialización; Cultura de la legalidad y convivencia; y Ciudadanía activa y responsable. Es claro que estos ejes y las líneas de acción pertinentes se aplicarán a los municipios de acuerdo con sus especificidades en materia delictiva.

3.1 Primer eje: prevención social y situacional

Este eje alude a estrategias de neutralización, control y reducción de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos, desde un enfoque social (individuos) y situacional (hecho punible). Por tanto, implica diversos niveles y modalidades de prevención con un enfoque poblacional y territorial; es decir, no se agota en la amenaza de la pena y en el factor policial. La prevención apunta a reducir las probabilidades de inicio y continuación de carreras delictivas; adicionalmente, estructura entornos que dificultan la comisión del delito e imponen altos costos a quien los cometa.

Líneas de Acción:

3.1.1 Prevención social

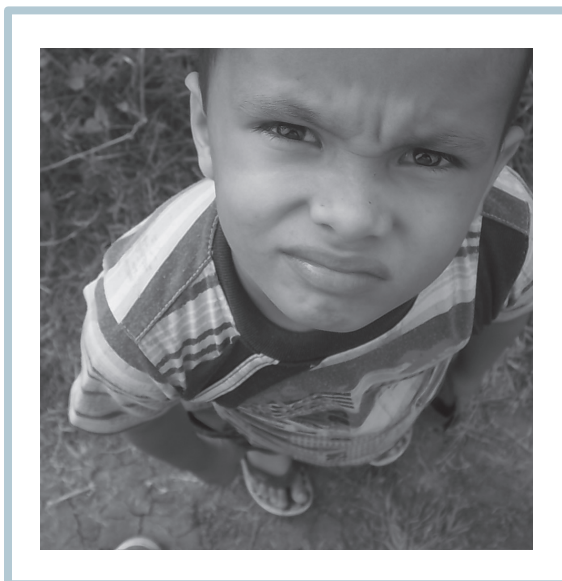
- a. Promover la formación en derechos sexuales y reproductivos, así como en conocimientos y competencias sobre embarazo precoz, sexualidad y paternidad responsable, de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, incluidos sus padres y el núcleo familiar o próximo.
- b. Capacitar a padres en situación de vulnerabilidad en prácticas de buena crianza y promover un acompañamiento, orientación y apoyo desde la etapa prenatal y durante los primeros años del niño, para prevenir la violencia intrafamiliar y el abuso sexual.
- c. Capacitar a padres de familia en situación de vulnerabilidad en competencias básicas sobre resolución de diferencias y conflictos intrafamiliares e interpersonales para prevenir actos de violencia e intolerancia social, en las familias y la comunidad.
- d. Capacitar a los estudiantes y a padres, directivos y docentes de establecimientos educativos en zonas vulnerables, en competencias



Fuente: ACR

para la resolución de diferencias interpersonales, con el propósito de mejorar la autoestima y el interés común por el aprendizaje.

- e. Promover iniciativas que eviten la desescolarización, en particular de niños y jóvenes vulnerables, procurando en los casos de deserción que regresen al sistema educativo, y generando una oferta de educación multigradual y multimodal para la recuperación escolar.
- f. Promover jornadas escolares extendidas o complementarias con actividades extracurriculares o de refuerzo académico, y el uso de escenarios recreativos y deportivos escolares los fines de semana, para niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad.



Fuente: ACR



Fuente: ACR

- g. Promover en los planes de desarrollo territorial programas locales de rehabilitación e inclusión social de la población habitante de la calle, acompañando procesos de renovación urbana que reduzcan la percepción de inseguridad y la comisión de delitos.
- h. Promover la identificación y el desarrollo de talentos, habilidades y competencias artísticas, musicales y culturales, el estímulo del hábito de la lectura y el uso y la apropiación de bibliotecas y demás espacios y alternativas culturales en zonas vulnerables.
- i. Impulsar las iniciativas del uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en centros educativos y culturales y en telecentros comunitarios, para estimular alternativas laborales, educativas y de uso del tiempo libre en zonas vulnerables.
- j. Promover la capacitación sobre los riesgos y el daño asociados al consumo de sustancias psicoactivas y el uso inadecuado del alcohol, orientada a la población en general y en especial a niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad, incluido su núcleo familiar o próximo.
- k. Promover restricciones al expendio e ingesta de alcohol y aplicar sanciones ejemplarizantes a quien conduzca en estado de embriaguez, dado el riesgo que implica para la sociedad, con un agravante en la sanción si además es portador de armas.



Fuente: ACR

- l. Facultar a los gobernadores, en caso de no existir un acuerdo entre alcaldes de municipios que conurben, para que definan políticas y adopten medidas sobre el expendio e ingesta de alcohol, el funcionamiento de establecimientos públicos y el uso del espacio público.
- m. Impulsar la capacitación de jóvenes en alto riesgo, incluidos quienes por razones exógenas están desescolarizados, en artes, oficios, competencias laborales y mecanismos de autogeneración de ingresos, además de impulsar su inserción socioeconómica.

- n. Promover acciones complementarias a las anteriores y específicas para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por redes de delincuencia común y crimen organizado, en los centros urbanos priorizados.

3.1.2 Prevención situacional

- o. Impulsar la recuperación de vías, pasajes y accesos peatonales y vehiculares, incluida su iluminación, en zonas críticas, en asentamientos urbanos de los municipios priorizados para reducir la comisión de delitos.
- p. Articular las iniciativas en seguridad y convivencia ciudadana a los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), con énfasis en las zonas y municipios priorizados, optimizando el entorno y la calidad de vida de las comunidades y evitando la ocurrencia del delito.
- q. Recuperar, mantener y construir nuevos espacios públicos para el esparcimiento, la recreación, el deporte y la cultura, con el fin de facilitar el uso sano del tiempo libre, la práctica del deporte y las expresiones culturales, sobre todo en zonas y municipios priorizados.
- r. Promover, en el marco del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (Sies), el uso de CCTV sostenibles –con grabación, monitoreo y análisis– en lugares estratégicos de centros urbanos priorizados, con fines preventivos, disuasivos, de control y judicialización.
- s. Reducir el riesgo del delito y el beneficio económico del hurto de bienes de uso masivo, incluidos celulares, vehículos y residencias, entre otros de frecuente ocurrencia y alto impacto social (Recuadro 3, “El hurto de celulares”).
- t. Incorporar, en forma gradual y efectiva, criterios de prevención situacional en desarrollos urbanos y arquitectónicos, en especial en programas de vivienda de interés social y prioritario, empezando con proyectos piloto.

Recuadro 3 ***El Hurto de Celulares***

El hurto de celulares se ha convertido en una modalidad delictiva de frecuente ocurrencia, estimada entre 550.000 y 2.000.000 en 2010. Este amplio rango se explica por el bajo reporte a los operadores de telefonía celular de los equipos hurtados que utilizan el sistema de prepago. A esto se suma el bajo nivel de denuncia de este tipo de delitos ante las autoridades.

En general, quienes se dedican a este negocio ilícito incurrir en otros delitos, desde lesiones personales hasta homicidios. En Bogotá, Medellín y Cali, por citar algunos ejemplos, el hurto de celulares constituye entre el 30 y 60% de las acciones cometidas contra personas.

Por lo anterior, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana incluyó en la PNSCC la necesidad de reducir el beneficio económico derivado de este delito. En consecuencia, la Presidencia de la República, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Congreso de la República, al igual que los operadores y fabricantes de equipos, avanzaron en la identificación de medidas efectivas para alcanzar dicho objetivo.

Entre las medidas adoptadas se encuentran las siguientes

- 1** La conformación de una base de datos positiva, es decir, de los equipos legalmente activados en Colombia, a partir de la verificación por parte de los operadores del origen lícito de éstos. (A partir de enero de 2012).
- 2** El establecimiento de mecanismos que permitan verificar la importación y procedencia lícita de los equipos nuevos y usados y los repuestos comercializados, para facilitar la labor de las autoridades.
- 3** La tipificación como delito de la manipulación y reprogramación indebida de los equipos como delito, en la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada por el Congreso.
- 4** La concreción del compromiso de la Policía Nacional de reforzar las operaciones de disuasión y control del hurto en sitios de mayor ocurrencia, en las ventas de equipos de origen ilícito y la desarticulación de redes.
- 5** La realización de una campaña masiva de auto cuidado frente al hurto de equipos, que incentive el reporte de éste ante los operadores y la denuncia ante las autoridades para su respectivo bloqueo, investigación y judicialización
- 6** El intercambio de bases de datos de equipos hurtados entre operadores con los de países vecinos a donde se lleva una proporción importante de éstos. Adicionalmente, la búsqueda de acuerdos en Ameripol, la Unasur y la OEA en la lucha contra dicho delito.
- 7** El estudio por parte de los operadores de la posibilidad de lanzar al mercado equipos de bajo costo, con el propósito de competir en precio con los hurtados e ilegales, y la revisión de las políticas y costos actuales de reposición.
- 8** El avance en el estudio de las restricciones de carácter tecnológico para los equipos y el software para la protección de datos, rastreo y, en lo posible, bloqueo definitivo de los celulares hurtados.

3.2 Segundo eje: presencia y control policial

La seguridad y convivencia ciudadana necesitan el fortalecimiento estratégico de la capacidad de la Policía Nacional para la disuasión y control del delito, especialmente el que opera en el marco de una criminalidad organizada. Para contrarrestarlo, se hace indispensable una presencia próxima y permanente de la Policía en la comunidad, y una capacidad y lógica de despliegue estratégico y focalizado dirigido a manifestaciones concretas del delito, entendiendo que éste suele responder a redes y organizaciones y estructuras criminales.

Así mismo, es preciso ajustar las políticas de seguridad locales con el fin de anticipar y neutralizar dinámicas delictivas cambiantes. Para tal efecto, se requiere activa participación e involucramiento de los entes territoriales en la caracterización y tratamiento del fenómeno criminal, de acuerdo con las funciones y competencias de orden constitucional y legal⁶.

Líneas de acción:

3.2.1 Presencia próxima y permanente de la Policía en la comunidad, para la disuasión y el control del delito, y apoyo a la ciudadanía

- a. Fortalecer en los municipios, que para tal efecto se prioricen, y en particular en las comunas, localidades y zonas de mayor criminalidad, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), con la flexibilidad requerida en razón de la especificidad de cada ciudad⁷.
- b. Focalizar operativos y patrullajes en áreas identificadas como de alta criminalidad en las zonas priorizadas, con el propósito de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en el marco del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.
- c. Modernizar y unificar los sistemas de comunicación de la Policía para informar y consultar en línea la identidad de los ciudadanos, sus antecedentes delictivos y contravencionales, facilitando así la labor policial, en particular en las zonas priorizadas.



Fuente: Policía Nacional

⁶ Es fundamental el liderazgo territorial en la formulación, desarrollo y evaluación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; los planes maestros de equipamiento en seguridad, convivencia ciudadana y justicia, y los planes viales. Lo anterior, en el marco del programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), cuyo objetivo es fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

⁷ La Policía Nacional ha priorizado la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en las ocho unidades metropolitanas, a saber: Bogotá, Valle, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira.

- d. Impulsar, en el marco del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (Sies), de manera estratégica y gradual en los municipios priorizados, el número único nacional 123, y promover su uso responsable por la ciudadanía y una respuesta institucional aún más efectiva.
- e. Revisar los requisitos y procedimientos de expedición de permisos para la tenencia y porte de armas y su identificación balística, evitar la excarcelación por el porte ilegal de las mismas, crear un registro único nacional de armas con acceso en línea por parte de las autoridades y un seguro de porte contra terceros.
- f. Propugnar el establecimiento de tiempos mínimos de permanencia de comandantes de policía, efectivos y policía judicial, en especial en municipios con alta criminalidad, en la medida en que las normas internas de la Policía Nacional y las necesidades urgentes del servicio lo permitan.



- g. Impulsar el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) para elevar la conciencia de las autoridades en los niveles nacional y territorial, de quienes aspiren a cargos de elección popular y de la ciudadanía sobre la importancia de la seguridad y la PNSCC.
- h. Precisar y reforzar mecanismos de comunicación, construcción de confianza y servicio permanente a la comunidad por la Policía Nacional, fortaleciendo la credibilidad de la institución y de sus efectivos en razón de su conducta ética y eficiente.

3.2.2 Despliegue estratégico y focalizado para la reducción de crímenes de alto impacto, de acuerdo con una priorización nacional y territorial

- i. Fortalecer los mecanismos e instrumentos de inteligencia de la Policía Nacional en los centros urbanos para combatir el crimen, en especial la delincuencia organizada, las expresiones urbanas de las BACRIM y los grupos armados ilegales.
- j. Asignar e incrementar los efectivos de la Policía Nacional según criterios de priorización municipal y requerimientos específicos en razón de la criminalidad por contrarrestar, y sin perjuicio del fortalecimiento estratégico del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.
- k. Realizar, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, acciones estratégicas contra grupos urbanos de delincuencia organizada, y las manifestaciones de las bandas criminales (redes o estructuras) y los grupos armados ilegales.



- l. Crear grupos especializados contra la extorsión y la microextorsión, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación, para desarticular sus organizaciones y redes delictivas, sobre todo en las ciudades donde el fenómeno se ha afianzado o amenaza con hacerlo.
- m. Avanzar en la ejecución de acciones especializadas contra el tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, específicamente para erradicar las redes y organizaciones de microtráfico y microme-nudeo, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades del Estado.
- n. Llevar a cabo operativos de control y desarme, en particular en áreas críticas; fortalecer la inter-dicción al mercado y el tráfico ilegal de armas y municiones, y profundizar en el estudio indepen-diente del mercado de armas y municiones, legales e ilegales, en el país.
- o. Impulsar mecanismos estratégicos, regulados y excepcionales, de incentivos por información precisa y efectiva que conduzcan a la identificación de victimarios recurrentes, así como al des-mantelamiento de redes y organizaciones delincuenciales y de carácter criminal.

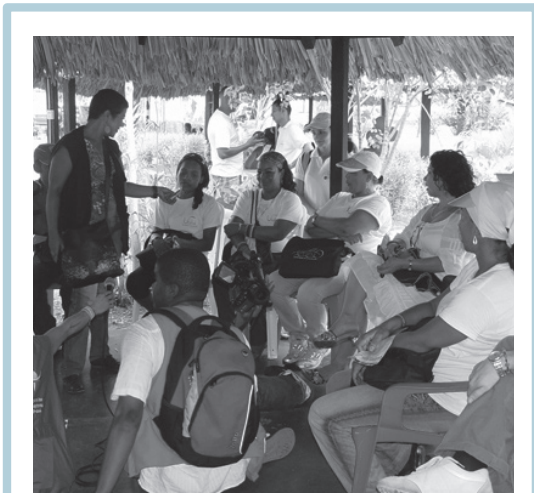
3.3 Tercer eje: justicia, víctimas y resocialización

La justicia es un componente esencial de la seguridad y la convivencia ciudadana. Es garantía del respeto al ordenamiento legal y de los derechos individuales y colectivos en el marco de un Estado social de derecho. Un sistema judicial independiente y efectivo es fundamental para la democracia, el progreso y la reducción de la violencia. En ese orden de ideas, es necesario contribuir a fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y la aplicación efectiva de la ley penal para adultos y el Sistema de Responsabilidad Penal para Ado-lescentes (SRPA), fortalecida con una resocialización efectiva, el impulso a mecanismos alterna-tivos de aplicación de justicia y la orientación y apoyo a las víctimas del delito.

Líneas de acción:

3.3.1 Sistema de Justicia Penal para Adultos

- a. Fortalecer mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, para lograr un mayor número de condenas, especialmente de individuos responsables de crímenes violentos y delitos atroces.
- b. Fortalecer la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación y los organismos que cumplen funciones de policía judicial, en particular en materia de personal, herramientas técnicas y capacitación especializada, sobre todo en municipios priorizados.



Fuente: ACR

- c. Reforzar la capacidad de juzgamiento del Consejo Superior de la Judicatura, en particular en materia de personal, herramientas técnicas y capacitación especializada, sobre todo en municipios priorizados, en forma articulada con la Policía Nacional y la Fiscalía General.
- d. Impulsar, en el marco de la revisión de la política criminal –a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia–, la reincidencia como factor determinante en la dosificación de la pena, la reducción de beneficios penales y el establecimiento de agravantes punitivos.

- e. Promover en la reforma del código carcelario y penitenciario la formulación de una política penitenciaria rigurosa, que cumpla un propósito retributivo, evite los abusos existentes y las fugas, y garantice mecanismos de libertad vigilada seguros y confiables.
- f. Evitar que desde los sitios de reclusión se cometan delitos, prohibiendo, entre otros, el uso personal de equipos móviles de comunicación y de internet por todos los internos, sin perjuicio del bloqueo de celdas y la utilización de controles complementarios.



Fuente: ACR

- g. Impedir que los internos continúen delinquiendo desde las cárceles y penitenciarías, promoviendo, a criterio de las autoridades, su ubicación en centros de reclusión localizados en una región diferente de aquella donde han actuado principalmente.

3.3.2 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)

- a. Revisar, en el marco de la reforma administrativa del Estado, el fortalecimiento del mecanismo gerencial para la administración del SRPA, con el propósito de garantizar la adecuada prestación de los servicios, de manera directa o por intermedio de terceros.
- b. Modernizar y construir nuevos Centros de Atención Especializada para los adolescentes, diferenciando la ubicación, pedagogía y seguridad dentro de los lugares de internamiento, en razón de la gravedad del delito cometido, reincidencia, conducta y edad.
- c. Encargar en forma gradual al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) de los programas de capacitación laboral, en artes y oficios, en los Centros de Atención Especializada, e introducir o fortalecer programas de orientación, emprendimiento e inserción laboral.
- d. Impulsar programas de orientación y acompañamiento, así como centros de oportunidades y referencias para la inserción social y económica de los adolescentes y jóvenes que han cumplido adecuadamente con su sanción.
- e. Crear un sistema de información de los adolescentes vinculados al SRPA, articulado al sistema de información nacional de delitos y contravenciones, que permita identificar los casos de reincidencia y evaluar la oferta de servicios para su mejoramiento.

3.3.3 Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y acceso a la justicia

- a. Identificar, difundir y sensibilizar sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos y justicia, previa evaluación y racionalización de éstos, en especial en zonas vulnerables.
- b. Fortalecer, en el marco de una reforma a la ley, el sistema de justicia de paz, para que los jueces de paz sean escogidos por méritos y cumplan funciones precisas en condiciones dignas.



Fuente: ACR

- c. Fortalecer, previa evaluación, el Programa Nacional de Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana con la implementación de un sistema de información, en particular en municipios y zonas priorizadas.
- d. Promover el uso de consultorios jurídicos universitarios y mecanismos de solución legal de conflictos, facilitando el acceso racional al sistema de justicia.

3.3.4 Orientación y respuesta a víctimas de delitos

- a. Promover mecanismos de denuncia y orientación a víctimas del delito, facilitar su acceso oportuno a las autoridades y a la justicia y la respuesta de éstas, evitando que sea revictimizada.
- b. Mejorar el apoyo y la atención jurídica y psicosocial a las víctimas de delitos de violencia intrafamiliar y abuso sexual, a través de los Cavif, los Caivas⁸ y las comisarías de familia.



Fuente: Policía Nacional

3.4 Cuarto eje: cultura de legalidad y convivencia

Este eje busca incentivar una cultura de legalidad, de respeto a los demás y de convivencia ciudadana, con base en la apropiación de normas de conducta elementales aceptadas en la sociedad en el marco del Estado social de derecho, las instituciones y los principios democráticos. Para tal fin, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas que incrementen la eficacia de las sanciones legales y las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas, incentiven las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del Buen Gobierno y la participación ciudadana, utilicen estrategias pedagógicas para difundir los valores constitucionales y legales, y articulen las políticas sociales con aquellas que propugnen el reconocimiento de las diversas identidades.

Es importante recordar que, para efectos de la política, se entiende la cultura de la legalidad y convivencia como el seguimiento y el respeto de normas y acuerdos sociales básicos y la capacidad de autorregulación ciudadana

⁸ En Bogotá hay un Centro de Atención a Víctimas (CAV) y otro en Bucaramanga, que cuentan con un equipo profesional conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales para orientar y acompañar a las víctimas del delito en todas las etapas del proceso judicial. Igualmente, este proyecto ha capacitado a las personas que forman parte de la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) en Bogotá, y que está integrada por el ICBF, Medicina Legal, Acción Social, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Tránsito y Transporte, entre otras entidades, y facultades de Derecho y Psicología.

Líneas de acción:

- a) Promover una cultura de la legalidad, exaltando el apego a la ley y su concordancia con la moral como un valor social fundamental, rechazando legal y socialmente las opciones del atajo y el dinero fácil.
- b) Concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de la no adquisición de bienes hurtados y sustitutos, en especial autopartes, equipos y repuestos de telefonía móvil, discos compactos, películas de video y libros piratas.



Fuente: Policía Nacional

- c) Ejercer un control estricto sobre actos que afectan la tranquilidad, tales como el ruido excesivo en zonas residenciales, vías y sitios públicos, la disposición inadecuada de basuras y el uso indebido del espacio público.
 - d) Priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la creación de una cultura de seguridad vial, dirigida sobre todo a los propietarios y usuarios de motocicletas y bicicletas, así como a los peatones.
- e) Fomentar una cultura de responsabilidad y autorregulación ciudadana en el consumo de licor, y generar conciencia acerca de las consecuencias sociales y legales de la ingesta irresponsable de alcohol.
 - f) Coordinar las acciones de esta estrategia en materia de responsabilidad vial con el Plan Nacional de Seguridad Vial 2010-2014, cerciorándose de que en su implementación se incluyan los municipios y zonas priorizadas.
 - g) Promover medios efectivos de relaciones interpersonales e interétnicas que contribuyan al manejo sano de las diferencias, comunes y necesarias en toda sociedad, y a la solución no violenta de diferencias y conflictos.
 - h) Promover iniciativas, públicas y privadas, que contribuyan a transformar imaginarios sobre la violencia y la criminalidad, especialmente en relación con la población resocializada y vinculada a los procesos de reintegración.
 - i) Impulsar la construcción colectiva del Código de Convivencia Ciudadana y promover su conocimiento, apropiación y aplicación por todos los ciudadanos y las autoridades, en lo que a cada uno corresponda.

- j) Fomentar la educación en competencias ciudadanas, formal y no formal, apoyándose en el sistema educativo, el sector privado, la sociedad civil organizada y los comités de convivencia de edificios y copropiedades.
- k) Promover incentivos para reconocer a escala municipal a los ciudadanos o grupos que en los barrios y veredas sean ejemplo de buen comportamiento cívico, de solidaridad y de cumplimiento de la ley.

3.5 Quinto eje: ciudadanía activa y responsable

Para que sea exitosa, la PNSCC requiere el concurso decidido de la ciudadanía, su principal actor y destinatario, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno Nacional, las autoridades regionales, locales y demás entidades del Estado en el liderazgo e impulso que le brinden. Reducir la violencia y la criminalidad es una labor a largo plazo que sólo es factible con una vinculación y participación activa de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto. Ello exige una cooperación decidida con las autoridades en los asuntos de interés común relacionados con la seguridad y la convivencia.



Fuente: Policía Nacional

Líneas de acción:

- a) Fortalecer los Frentes de Seguridad Local (FSL) y las Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) con el propósito de vincular a la comunidad en la prevención y denuncia del delito, el intercambio de información y una actuación solidaria.
- b) Fortalecer las redes de apoyo y seguridad ciudadana de las empresas de seguridad privada y la labor articulada con organizaciones voluntarias tales como el Cuerpo de Bomberos, la Defensa Civil y la Policía Cívica, entre otros, de existir en el marco del Plan Cuadrantes.
- c) Impulsar un sistema de autocuidado que oriente a la gente en mecanismos de precaución y responsabilidad frente al delito, a través de líneas informativas, campañas y cartillas, entre otros.
- d) Promover una cultura de seguridad, legalidad y convivencia entre los afiliados a gremios, cajas de compensación familiar, organizaciones de carácter asociativo, entidades oficiales y empresas oficiales y mixtas.

- e) Precisar las responsabilidades de empresarios y comerciantes en materia de seguridad y convivencia dentro de sus empresas, locales y eventos, reservando la actuación policial a los espacios públicos.
- f) Fortalecer espacios de encuentro y deliberación, reglamentados y no reglamentados, sobre asuntos de interés común, fomentando el respeto, la comunicación y escucha interpersonal, y la construcción de consensos.



Fuente: ACR

- g) Construir alianzas con los medios de comunicación –con total respeto por la independencia propia de su actividad– para promover en la ciudadanía una cultura de apego a la ley, la denuncia del delito y las buenas prácticas de seguridad y convivencia.
- h) Impulsar un mecanismo efectivo –o fortalecer uno existente de carácter independiente– para la denuncia ciudadana de la comisión de faltas o presuntos delitos de miembros de las autoridades, incluida la indolencia frente al cumplimiento de sus deberes.
- i) Gestionar el apoyo técnico de las agencias de cooperación internacional para la implementación y fortalecimiento de las líneas de acción formuladas en la Política.

4. Ejes transversales de la política

Con el propósito de apoyar el desarrollo y ejecución de los ejes centrales, es necesario avanzar en dos componentes transversales: 1) los sistemas de información y el estudio de las políticas públicas, y 2) los desarrollos normativos.

4.1 Sistemas de información y estudio de políticas públicas

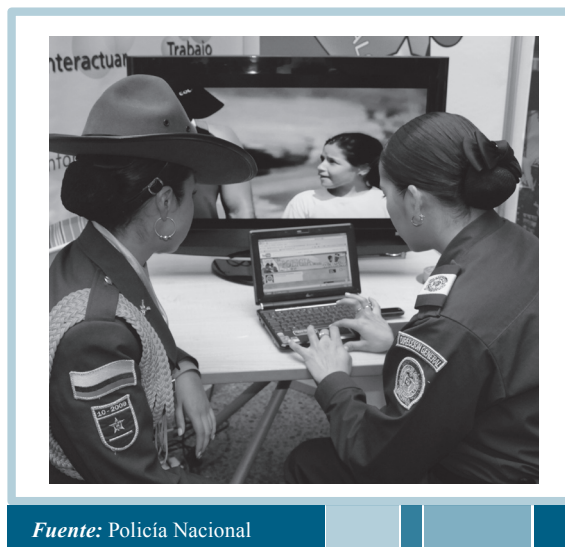
El propósito del componente de sistemas de información y estudio de políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana es facilitar el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas efectivas contra el delito, la criminalidad y la violencia;

las acciones de sanción y control policial y los procesos judiciales. El país cuenta con una amplia experiencia en el montaje y operación de sistemas de información primaria oficial y de observatorios del delito que utilizan estas fuentes oficiales.

Las fuentes oficiales sobre violencia y delitos son éstas: 1) el Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional (Siedco), que maneja y agrupa un número importante de variables cualitativas y cuantitativas que permiten hacer una descripción completa de un evento delictivo; 2) el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), que ofrece y analiza información sobre indicadores de violencia generados por el sistema forense colombiano; 3) el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que consolida las noticias relacionadas con delitos querrelables y noticias criminales acompañadas del proceso de captura del responsable, entre otras.

El proceso de consolidación de las fuentes de información es complejo y no ha estado exento de problemas. Entre éstos se encuentran las diferencias en relación con las cifras y la unidad de análisis utilizadas por las fuentes de información oficiales disponibles, así como la ausencia de una encuesta nacional de victimización, aplicada regularmente, que complemente la información de los reportes oficiales⁹.

Por las razones señaladas, es necesario garantizar las condiciones para un adecuado registro y análisis de la información relativa a criminalidad, violencia y delincuencia en el país, que permita contar con herramientas sólidas, sostenidas y unificadas para la prevención y el control del delito violento y la promoción de la convivencia. En esta línea de acción es necesario complementar las estadísticas criminales con encuestas de victimización y autorreporte, así como aumentar el uso de información para la implementación de políticas, planes y programas de seguridad y convivencia ciudadana en los niveles municipal, departamental y nacional en los próximos cuatro años.



⁹ En el país, la Encuesta nacional de victimización se ha aplicado sólo una vez, en 2003, por el Dane, en las tres principales ciudades (BID-Dane, 2004). Este vacío lo han llenado parcialmente entidades privadas que han aplicado periódicamente este tipo de encuestas, como las cámaras de comercio (particularmente cabe señalar la experiencia de la Cámara de Comercio de Bogotá); la Fundación Seguridad y Democracia, Corpovisionarios y la Encuesta Activa, realizada por el Ministerio de Protección Social y la Universidad del Valle, entre otros esfuerzos.

Líneas de acción:

4.1.1 Impulsar la creación del Sistema Nacional de Información del Delito (SNID)

El SNID se enriquecerá, entre otras, con las siguientes fuentes:

- Sistemas de información del delito de las entidades del Gobierno Nacional, de las autoridades judiciales y, en especial, de los sistemas informativos de la Policía¹⁰.
- Observatorios nacionales, regionales y locales del delito, públicos y privados, previa definición y acuerdo de criterios y estándares comunes, para garantizar la calidad de la información.
- Organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras, agencias técnicas y de cooperación y organismos internacionales que administran información relevante sobre el delito.

El SNID contará con una base unificada de datos del delito que se alimentará, entre otros, de los siguientes instrumentos informativos, los cuales se fortalecerán y articularán con:

- a) Registro único de infracciones a la ley penal. En el caso de homicidios y lesiones personales, la información debe validarse con Medicina Legal.
- b) Registro único nacional de delincuentes y antecedentes, que facilitará la identificación de personas en deuda con la justicia, con el fin de que la información pueda utilizarse en tiempo real por la fuerza pública.
- c) Encuesta nacional de victimización y autorreporte, de periodicidad anual, empezando por los municipios priorizados dada su criminalidad y las ciudades capitales para complementar los registros oficiales.
- d) Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el marco de un sistema regional que permita el análisis comparativo regional y global.

4.1.2 Impulsar el estudio de políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana en centros existentes o nuevos

Para ello, se procurará incentivar:

- e) La identificación de mejores prácticas contra el delito y la caracterización de experiencias exitosas de los órdenes local, nacional e internacional en la reducción de la criminalidad y construcción de convivencia.

¹⁰ Entre estos avances, se apoyará el del sistema de información del SRPA que suministre datos oportunos y estratégicos sobre el adolescente, su reincidencia y la efectividad de la atención que se le brinde.

- f) Mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana que contribuyan a identificar, de manera empírica, la efectividad de las mayores intervenciones.

Para ello se procurará incentivar, en forma coordinada y sistémica, entre otras, a las siguientes entidades públicas y privadas:

- Entidades del Estado de los órdenes nacional, regional y municipal que llevan a cabo estudios sobre violencia, criminalidad, convivencia o políticas públicas sobre seguridad y convivencia ciudadana.
- Instituciones de educación superior nacionales e internacionales interesadas en el estudio de violencia, criminalidad, convivencia, o políticas públicas sobre seguridad y convivencia ciudadana.
- Centros especializados de estudios sobre violencia, criminalidad, convivencia, o de políticas públicas sobre seguridad y convivencia ciudadana de los órdenes local, regional, nacional e internacional.

4.2 Desarrollos normativos

Con el propósito de complementar los ejes estratégicos y sus líneas de acción, el Gobierno Nacional decidió impulsar una plataforma jurídica compuesta por dos iniciativas, orientadas a contar con un marco normativo más robusto para combatir el crimen y estimular la convivencia ciudadana.

4.2.1. Estatuto de Seguridad Ciudadana

Esta iniciativa reforma aspectos de los códigos Penal, de Procedimiento y el de la Infancia y la Adolescencia; corrige restricciones que dificultan las labores de la Policía; amplía términos para la investigación y judicialización de sospechosos; extiende penas para ciertas conductas punibles, consideradas críticas; establece que los adolescentes deben cumplir la totalidad de la sanción impuesta, y tipifica la manipulación de equipos terminales de telefonía móvil, en el marco de una estrategia para desestimular el hurto de celulares, entre otras materias.

4.2.2. Código de Convivencia Ciudadana

Una segunda iniciativa es el nuevo Código de Convivencia Ciudadana, que busca reformar el antiguo Código de Policía, sin limitarse a éste, e incluye normas y herramientas efectivas de policía, precisando matices necesarios. Se trata de un instrumento clave para procurar una mejor convivencia en la sociedad y una oportunidad para contribuir a moldear conductas en vez de legalizarlas. Define regulaciones de los ámbitos nacional y territorial; así mismo, distingue normas de contextos urbanos de las de carácter rural, entre otros aspectos.

4.2.3. Otras iniciativas

Además de la Ley de Seguridad Ciudadana y el Código de Convivencia Ciudadana, el Gobierno Nacional impulsa otras iniciativas de ley que contribuyen a la reducción de la violencia y el delito, como la reforma al régimen carcelario y penitenciario y la reforma al código nacional de tránsito.



PARTE 2

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

1. Componentes de la estrategia

La implementación de toda política es igual o más importante que el diseño de ésta. Iniciativas bien concebidas pueden no alcanzar sus objetivos por deficiencias en la implementación; de ahí la importancia de los criterios de intervención señalados en la parte general¹¹. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana seguirá esta estrategia de implementación:

1.1. Priorización de delitos

Como se señaló en la primera parte, los delitos que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana son múltiples, y es deber del Estado la disuasión, prevención, control y sanción de ellos, en la medida en que se trata de conductas rechazadas por la sociedad, la mayoría tipificadas en la normatividad penal. No obstante, la estrategia ha identificado unas conductas delictivas que, en razón de su alto impacto, deben priorizarse en la actuación de las autoridades: homicidios, hurtos, lesiones personales comunes, muertes en accidentes de tránsito, microextorsión y microtráfico, modalidades delictivas que si bien existían y parecían responder en algunos sitios a lógicas macro, han evolucionado en sus características, manifestaciones, organización y desafíos a la sociedad.

En el caso de los homicidios y las muertes en accidentes de tránsito, existe un historial estadístico bastante confiable. En cuanto a lesiones personales y hurto hay registro estadístico, pese a un subregistro alto en la denuncia, en especial del hurto. La microextorsión¹² y el microtráfico no son fácilmente cuantificables, dado que se trata de modalidades criminales con alto subregistro, en especial en el caso de la microextorsión, cuyo bajo nivel de denuncia se origina parcialmente en el temor de las víctimas a posibles represalias. Lo anterior no impide, sin embargo, establecer que se trata de manifestaciones delictivas frecuentes que demandan atención.

1.2. Revisión de programas y proyectos

Las entidades del orden nacional realizan programas y proyectos en los ejes estratégicos mencionados anteriormente. Una relación inicial y general dentro del Gobierno Nacional establece que 13 entidades del Gobierno adelantan 147 programas y proyectos en los ejes estratégicos, 86 de ellos en

¹¹ Visión de largo plazo, integralidad focalizada, factores determinantes. Especificidad territorial, población en riesgo, adolescentes y jóvenes, una prioridad. Priorización de delitos, aprendizaje de experiencias exitosas, incentivos adecuados, y monitoreo, seguimiento y evaluación.

¹² En 2010, el número de casos de extorsión y microextorsión reportados por la Policía Nacional fue de 1.352.

prevención social y situacional; la mayoría, en prevención social. Ello es positivo, pues evidencia el interés de las entidades en contrarrestar la inseguridad y mejorar la convivencia. No obstante, no siempre es clara la pertinencia de algunas iniciativas y se requiere una mejor articulación y focalización estratégica de los programas y proyectos.

Infortunadamente, como ocurre en otros países, son pocos los programas y proyectos que se evalúan en forma rigurosa y permanente. Lo anterior no significa que las iniciativas en marcha sean irrelevantes; por el contrario, son el punto de partida de la PNSCC. Sin embargo, es importante revisar su pertinencia y relación con los objetivos de la política.

La definición de los papeles de cada una de las entidades y la revisión de las intervenciones se hará con éstas, a partir de Mesas Transversales, coordinadas por la Presidencia de la República. La primera mesa nacional se realizó el 8 de abril de 2011. Igual debe suceder con los departamentos y municipios que llevan a cabo programas y proyectos, muchos de ellos efectivos y promisorios; los que no lo sean, deberán ser revisados, al igual que los presupuestos.

1.3. Análisis de la situación de seguridad y convivencia

Sin perjuicio de identificar los departamentos y municipios del país que más contribuyen a incrementar la tasa media nacional en los primeros cuatro delitos señalados (homicidio, lesiones personales, hurto común y muerte en accidente de tránsito), todos los municipios se deben considerar al establecer categorías y tipos de intervención. En los casos de microextorsión y microtráfico, dado el alto nivel de subregistro, lo más recomendable es identificar los principales municipios donde se ha afianzado el delito o donde amenaza con afianzarse, e impulsar en ellos acciones contundentes.

Es importante hacer hincapié, entonces, en que la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se dirige a todos los departamentos y municipios. Lo anterior no significa que los ejes estratégicos y las líneas de acción deban aplicarse por igual en todos ellos, o que el énfasis deba ser el mismo. Es fundamental, como se indicó en la parte general, reconocer la especificidad de cada región y municipio con el propósito de determinar cuáles de los ejes estratégicos y líneas de acción son pertinentes para cada uno. A esa labor deben contribuir de manera especial los municipios, principales responsables de la seguridad y la convivencia ciudadana en el nivel territorial.

1.4. Focalización intramunicipal

Tan importante como definir cuáles de los ejes estratégicos y líneas de acción son pertinentes para cada municipio, es establecer las zonas, comunas, barrios o veredas que contribuyen significativamente a incrementar las tasas de los delitos señalados y las especificidades de esa criminalidad, para darles a esos territorios la importancia requerida y acertar en las acciones y tipos de intervención. En razón de lo anterior, es fundamental identificar en los municipios las zonas, barrios o veredas, incluso cuadradas, con alta criminalidad y focalizar los esfuerzos allí.

1.5. Acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El principal instrumento de la PNSCC para concretar la corresponsabilidad local en la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana son los Acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Definida la política, revisados los programas, los proyectos y las categorías de municipios, el propósito del Gobierno Nacional es construir con las administraciones departamentales, distritales y municipales acuerdos de seguridad y convivencia ciudadana en los que se establezcan los compromisos nacionales y territoriales para su ejecución, en el marco de los principios y criterios fijados en la parte general de la PNSCC. Definido el Acuerdo, se buscará su inclusión en el plano nacional, regional y local, y en los proyectos de presupuesto, sin perjuicio de estructurar, en algunos municipios, un Plan Integral de Seguridad y Convivencia.

En virtud de la coyuntura electoral y la llegada de nuevos alcaldes y gobernadores, sólo hasta enero de 2012 se harán encuentros piloto en algunos municipios.

Cuadro 6

Fases para la Implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La implementación de la Política en los municipios tiene 4 fases			
Fase 1 Socialización PNSCC	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar PNSCC con autoridades regionales, locales y actores relevantes • Conformar mesas de trabajo, líderes y secretarías técnicas • Acordar cronograma 		
Fase 2 Elaboración Propuesta de Intervención integral	Diagnosticar situación de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Identificar líneas de acción prioritarias	Identificar inversión social y brechas
	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias y delitos • Tipo de perpetrador • Poblaciones en riesgo • Concentración geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de líneas de acción relevantes para una intervención local e integral de delitos foco y epicentros 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas/iniciativas existentes (y faltantes) a nivel nacional/local, con presupuesto público/privado para apoyar las líneas de acción seleccionadas
Fase 3 Estructura y firma de acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> • Definir rol y aporte de entidades públicas/privadas a los programas/iniciativas • Asignar recursos del orden nacional, regional y local y público/privado a las acciones • Acordar metas locales y alinear con nacionales • Firmar acuerdo local de seguridad participación y compromisos concretos de actores nacionales/locales, con planes de acción y responsables establecidos • Ajustar proyectos de presupuesto • Presentar al Concejo Municipal, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia • Incorporar en Planes de Desarrollo la Seguridad como prioridad. 		
Fase 4 Evaluación y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar línea base – incluyendo encuesta de victimización • Convenir Comités e Informes de seguimiento trimestrales <ul style="list-style-type: none"> - Evolución de indicadores - Ajustes acordados de estrategia 		

2. Análisis de la situación de seguridad y convivencia en el ámbito municipal

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se soporta en intervenciones y actuaciones integrales y focalizadas en los delitos que se consideran de alto impacto. En seguridad, homicidio y hurto común, y en convivencia, lesiones personales y muertes en accidente de tránsito. Lo anterior, con el propósito de mejorar los índices de seguridad y convivencia ciudadana en forma pertinente y estratégica, sin perjuicio de otras modalidades delictivas.

Para aplicar los criterios señalados, se revisó el comportamiento de los delitos en 2010, identificando los municipios que más contribuyen a incrementar la tasa media nacional de éstos, ponderada en razón de su población. La decisión de revisar su comportamiento en 2010 no riñe con las bondades de una mirada más amplia para superar distorsiones o efectos coyunturales. Análisis de más amplio espectro confirman la alta participación del grupo de los municipios señalados en los delitos considerados. Cada año esta debe ajustarse en razón a la evolución del delito.

Cuadro 7
Concentración del delito en Colombia

Todos los municipios del país se beneficiarán de la PNSCC						
Participación en Índice Nacional				# Mpos.	Municipios	Población que concentran
Homicidio	Hurto	Lesiones Personales	Muertes en Accidente de Tránsito			
30%	42%	41%	23%	4	Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla	13,138,110 (28,9%)
7%	10%	9%	7%	6	Cúcuta, Cartagena, Villavieco, Bucaramanga, Soacha	3,500,867 (7,7%)
9%	0%	2%	10%	10	Palmira, Pereira, Santa Marta, Tulúa, Soledad, Manizales, Buenaventura, Popayán, Valledupar, Neiva	3,684,954 (8,1%)
46%	51%	53%	40%			
Municipios contemplados en las áreas foco del esfuerzo de Seguridad Nacional de Consolidación				51	Convención, El Carmen, Planadas, San Jacinto, Cáceres, Monte Líbano, Puerto Asís, Mesetas, San Vicente del Caguán, La Montañita, entre otros	1,833,765 (4,0%)
Municipios que completan el territorio Colombiano				1051	Pasto, Bello, Montería, Sincelejo, Envigado, Cartago, Yopal, Facatativa, Lórica, Arauca, Tunja, entre otros	23,301,403 (51,3%)

Veinte municipios del país concentran aproximadamente el 50% del delito reportado

Metodología

El ejercicio de análisis y agrupación de municipios de la PNSCC se realizó a partir del examen de la información registrada en el Sistema Estadístico de Delitos y Contravenciones (Siedco) de la Policía Nacional, y la reportada por Medicina Legal para el tema de lesiones personales. Los delitos considerados para el análisis fueron homicidio (2010), hurto (2010), muerte en accidente de tránsito (2010) y lesiones personales (2009)¹³. Para todos los cálculos de las tasas y participaciones se utilizó como base la población proyectada por el Dane para el 2010¹⁴ a partir del censo de 2005.

La identificación y caracterización de los municipios se efectuó a partir del análisis de las tasas de delito registradas en 1.122 municipios¹⁵ en 2010 (2009 para el caso de lesiones personales) y de la ponderación de su participación en las tasas medias nacionales en virtud de su población. Para iniciar la agrupación de municipios, se decidió identificar los que, de mayor a menor y ponderado por su población, aportan más del 50% de las tasas nacionales de los delitos señalados. Esta aproximación no desconoce la importancia de implementar acciones en todos los municipios, pero sugiere mecanismos de priorización.

2.1 Análisis de los delitos contra la seguridad ciudadana

2.1.1 Homicidio común¹⁶

El homicidio, uno de los delitos de mayor impacto para la sociedad, está entre los principales indicadores de violencia y seguridad a considerar. Para 2010, la tasa nacional de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 34¹⁷, cifra que coincide con los datos reportados por el Ministerio de Defensa Nacional en el informe mensual de “Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática”, presentado en diciembre de 2010.

De los 1.122 municipios analizados en el ejercicio, el 74% registra tasas de homicidio iguales o inferiores a la nacional, mientras que el 26% restante presenta tasas superiores. El mayor número de municipios con esta característica (132) se concentra en el grupo de tasas entre 34 y 54 homicidios por cada 100.000 habitantes, y en el grupo entre 54 y 74 homicidios por cada 100.000 habitantes (67). En el gráfico 1 se presenta la distribución de los municipios según su tasa de homicidios.

¹³ El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reporta la información año vencido y aún no ha entregado datos sobre este tema para 2010.

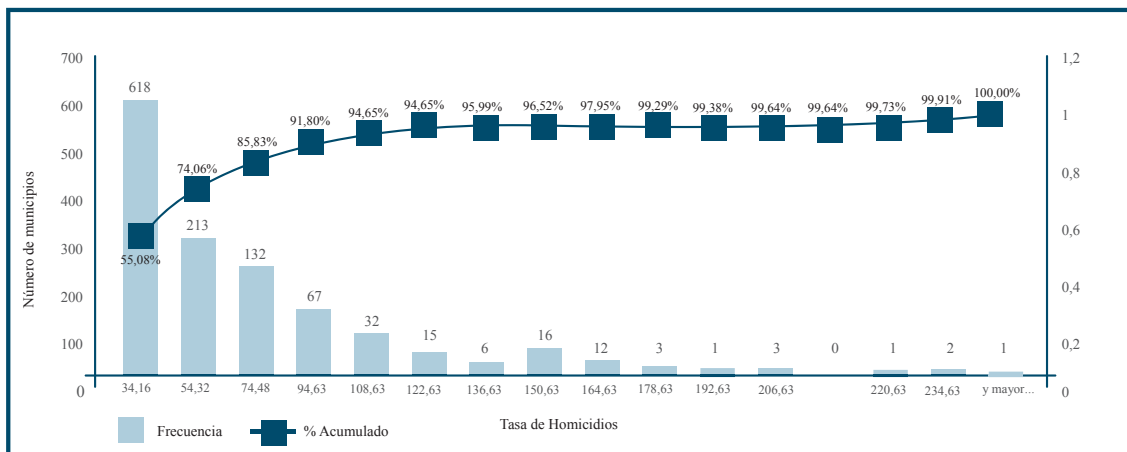
¹⁴ Excepto para el cálculo de lesiones personales, en el que se utilizó la población proyectada por el Dane para 2009.

¹⁵ Esta cifra incluye 1.102 municipios y 20 corregimientos departamentales.

¹⁶ Clasificado como delito contra la vida e integridad personal según el Código Penal.

¹⁷ Meta 2014: 24 homicidios por cada 100.000 habitantes según el Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfico 1
Número y porcentaje de municipios de acuerdo con su tasa de homicidio



Elaboración: DJSJ–DNP.

Fuente: Siedco.

Un total de 54 municipios en Colombia registran tasas de homicidio superiores a 104 por cada 100.000 habitantes, cifra que podría considerarse extrema si se toma como referente la tasa nacional de 34. Estos municipios, catalogados como de categorías 5 y 6, se ubican en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Tolima y Valle (tabla 1). Sin embargo, como se verá a continuación, ninguno de los municipios que registran estas tasas se encuentra dentro del grupo de los que generan el mayor aporte a la tasa nacional de homicidios. De estos 48 municipios (4,28% del total del país), 19 (40% de los municipios con tasas superiores a 104 homicidios por cada 100.000 habitantes) corresponden a Zonas de Consolidación¹⁸.

Con el fin de identificar los municipios que hacen el mayor aporte a la tasa nacional de homicidios, fue necesario introducir el criterio poblacional como ponderador. En un segundo ejercicio, al contemplar esta variable, se pudo observar que son 23 los municipios que generan el mayor aporte a la tasa nacional, hecho que se explica tanto por la participación de la población de estos municipios en el total de la población del país, como por sus tasas de homicidio.

¹⁸ Después de elaborar un análisis de las zonas en donde convergían una débil presencia institucional del Estado, una alta vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al DIH, presencia de cultivos ilícitos y los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones, se estableció que el Plan Nacional de Consolidación se desarrollaría sobre unas áreas principalmente rurales que requieren urgentemente de la concurrencia del Estado en su conjunto. En estas áreas, la Consolidación Sostenible estará soportada en la intensificación de la gestión coordinada entre el nivel nacional y territorial, con el fin de articular y armonizar los esfuerzos en materia de seguridad territorial, protección al ciudadano y desarrollo económico, social, cultural e institucional, que corresponde a la acción integral del Estado. FUENTE: Presidencia de la República. Centro de Coordinación Acción Integral –CECAI-. Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación. Página 8. 2010.

Tabla 1.
Municipios con tasas superiores a 104 homicidios por cada 100.000 habitantes

Departamento	Municipio	Población	Número de Homicidios (2010)	Tasa de Homicidio (2010)
Córdoba	La Apartada	13.890	42	302
Valle	El Dovio	8.998	21	233
Arauca	Puerto Rondón	3.893	9	231
Meta	Vistahermosa	23.280	49	210
Caquetá	La Montañita	22.843	43	188
Córdoba	Buenavista	20.259	38	188
Putumayo	San Miguel	24.022	44	183
Guaviare	Calamar	10.161	18	177
Casanare	Sacama	1.862	3	161
Nariño	Barbacotas	33.866	54	159
Arauca	Tame	50.210	76	151
Guaviare	Miraflores	12.837	19	148
Norte de Santander	Convención	14.974	22	147
Putumayo	Puerto Caicedo	14.363	21	146
Meta	Mesetas	10.978	16	146
Chocó	Jurado	3.455	5	145
Cauca	Suarez	18.901	27	143
Caquetá	El Doncello	21.872	31	142
Caldas	Viterbo	12.727	18	141
Cauca	Piamonte	7.185	10	139
Antioquia	Cisneros	9.375	13	139
Arauca	Saravena	45.134	62	137
Valle	Argelia	6.555	9	137

Fuente homicidios: Siedco.

Fuente población: Dane (proyección 2010).

Tabla 1.
Municipios con tasas superiores a 104 homicidios por cada 100.000 habitantes.

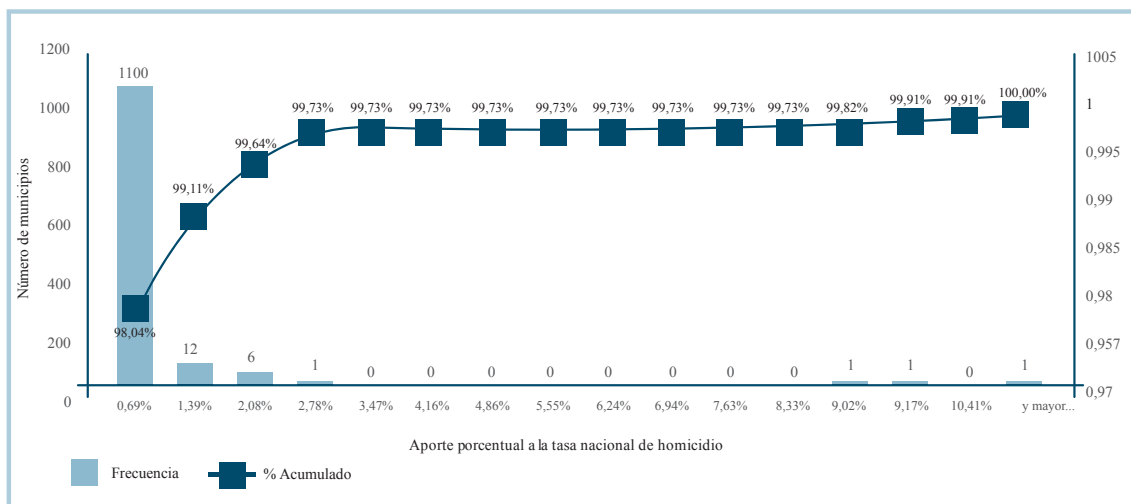
Departamento	Municipio	Población	Número de Homicidios (2010)	Tasa de Homicidio (2010)
Caquetá	Cartagena del Chaira	30.942	42	136
Caquetá	Morelia	3.733	5	134
Cauca	Argelia	25.507	34	133
Valle	Toro	16.117	21	130
Antioquia	Caucasia	99.297	128	129
Arauca	Arauquita	39.067	50	128
Meta	La Uribe	14.283	18	126
Cauca	Caloto	17.467	22	126
Antioquia	Vegachi	10.331	13	126
Tolima	Planadas	29.699	37	125
Valle	Roldanillo	33.713	42	125
Nariño	Tumaco	179.005	223	125
Valle	El Cairo	9.656	12	124
Antioquia	Puerto Berrio	42.829	53	124
Caquetá	Curillo	11.400	14	123
Caldas	Palestina	17.921	22	123
Caquetá	San Vicente del Caguan	62.096	76	122
Huila	Hobo	6.762	8	118
Quindío	Montenegro	40.590	47	116
Cauca	Puerto Tejada	44.934	52	116
Norte de Santander	El Tarra	10.831	12	111
Caquetá	Solita	9.149	10	109
Cauca	Corinto	29.956	32	107
Putumayo	Puerto Asís	57.494	61	106

Fuente homicidios: Siedco.

Fuente población: Dane (proyección 2010).

En el gráfico 2 se aprecia la distribución de los municipios según su participación porcentual en la tasa de homicidios, lo que revela que el 98% de los municipios del país aportan individualmente menos del 0,69% a dicha tasa y que el 2% de los municipios concentra las mayores participaciones.

Gráfico 2
Distribución de los municipios según su participación porcentual en la tasa nacional de homicidio (2010).



Elaboración: DJSG – DNP.

Fuente: Siedco.

Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cúcuta, Itagüí, Palmira, Pereira, Cartagena, Tumaco, Villavicencio, Santa Marta, Tuluá, Soledad, Manizales, Buenaventura, Ibagué, Cauca, Bucaramanga, Soacha, Popayán, Dosquebradas y Valledupar son las ciudades que por orden de participación aportan a más del 50% de la tasa nacional de homicidios.

En la tabla 2 se muestran los 23 municipios que participan de manera significativa (50,67%) en la tasa nacional de homicidios. Si bien Cali, por ejemplo, aporta un 4,9% en población, su participación en esta tasa es la más alta de los municipios considerados, lo que revela que el número de homicidios comparado con su población es sumamente elevado. Otros casos que ameritan revisión son los de Tumaco, Itagüí y Palmira, que registran participaciones importantes en la tasa de homicidios pero no en población, pues no clasifican entre los 20 primeros municipios del país en lo que tiene que ver con aporte poblacional.

La participación prioritaria de estos municipios en la tasa nacional de homicidios está influenciada por dos factores fundamentales: el tamaño de su población y sus respectivas tasas de homicidios.

Tabla 2.
Municipios que aportan cerca del 50% de la tasa nacional de homicidio

Departamento	Municipio	Tasa de Homicidio (2010)	Participación porcentual en la tasa nacional de homicidio	Participación poblacional
Valle	Cali	71,7	10,41%	4,93%
Antioquia	Medellín	60,1	9,11%	5,15%
Bogotá	Bogotá	18,0	8,58%	16,18%
Atlántico	Barranquilla	29,3	2,25%	2,61%
Norte de Santander	Cúcuta	44,3	1,77%	1,36%
Antioquia	Itagiú	98,7	1,61%	0,55%
Valle	Palmira	83,2	1,58%	0,65%
Risaralda	Pereira	49,9	1,47%	1,00%
Bolívar	Cartagena	23,7	1,45%	2,07%
Nariño	Tumaco	124,6	1,44%	0,39%
Meta	Villavicencio	39,4	1,10%	0,95%
Magdalena	Santa Marta	34,6	1,00%	0,98%
Valle	Tulua	71,3	0,92%	0,44%
Atlántico	Soledad	25,6	0,89%	1,18%
Caldas	Manizales	34,5	0,87%	0,85%
Valle	Buenaventura	36,7	0,86%	0,80%
Tolima	Ibagué	24,7	0,84%	1,16%
Antioquia	Caucasia	128,9	0,83%	0,22%
Santander	Bucaramanga	22,5	0,76%	1,15%
Cundinamarca	Soacha	25,7	0,76%	1,00%
Cauca	Popayán	44,0	0,76%	0,58%
Risaralda	Dosquebradas	58,7	0,72%	0,42%
Cesar	Valledupar	26,3	0,69%	0,89%
TOTAL			50,67%	45,51%

Elaboración: DJSG – DNP.

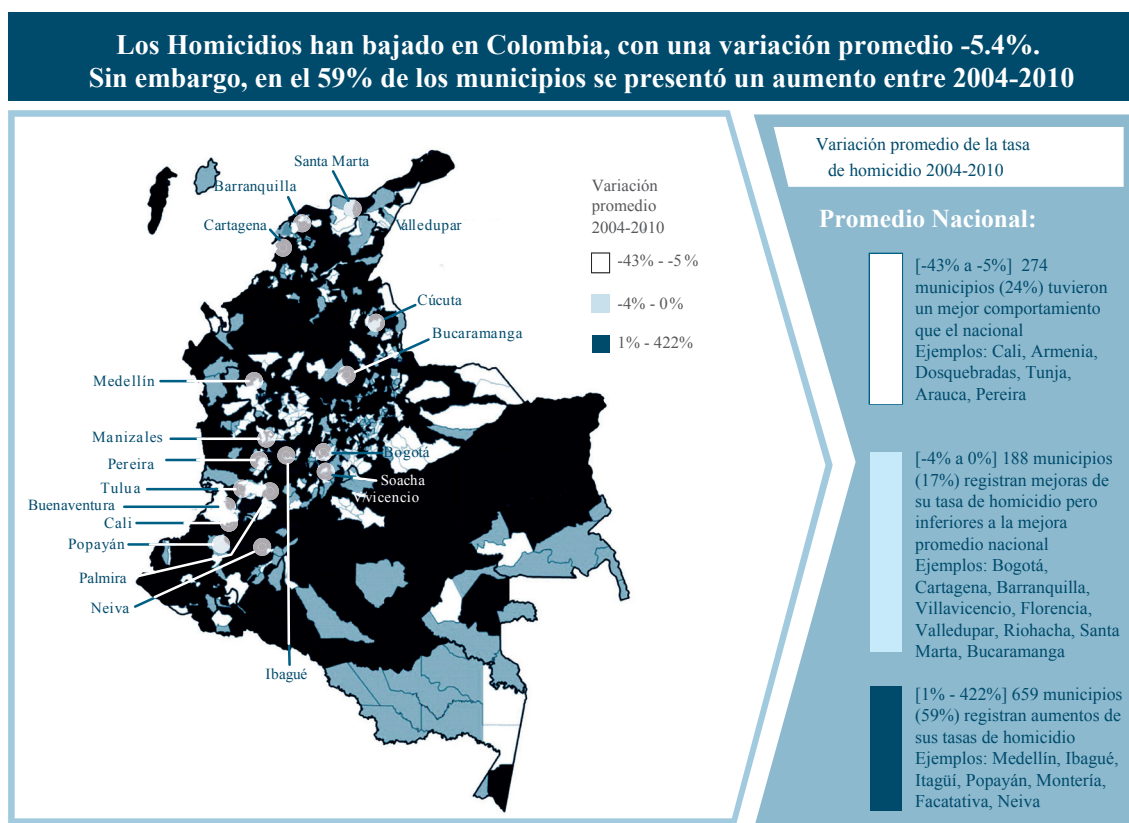
Fuente información: Siedco.

Caracterización del homicidio:

Si bien la tasa nacional de homicidios viene registrando un descenso desde 2002, el comportamiento del fenómeno en las ciudades intermedias merece atención. Casos como los de Soledad, Ibagué, Soacha, Villavicencio y Valledupar son representativos por cuanto sus tasas se incrementaron con respecto al año inmediatamente anterior. Por su parte, Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta mantuvieron sus tasas conservando una participación preponderante en la tasa nacional de homicidios y revelando así la falta de avances en materia de reducción de este delito.

Haciendo un análisis del 2004 al 2010, se encuentra que la tasa nacional de homicidios tuvo una variación promedio de -5,4% durante el periodo. Por otra parte, un análisis comparativo entre las tasas de 2004 y 2010 indica que la variación entre estos dos años fue de -28%. En el lapso analizado, esta tasa pasó de 48 a 34 por cada 100.000 habitantes en 2010, y el número de homicidios se redujo de 20.209 a 15.459. Al revisar en detalle el comportamiento municipal durante el periodo, se observa que ciudades como Cali, Armenia, Dosquebradas, Tunja y Pereira, no obstante haber bajado en promedio sus tasas más que el país, siguen conservando índices altos. Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Villavicencio, Florencia, Valledupar, Riohacha, Santa Marta, Bucaramanga y Sincelejo redujeron en promedio sus tasas, aunque menos que la nación, mientras que en Medellín, Ibagué, Itagüí, Popayán, Montería, Facatativá y Neiva, aumentaron.

Mapa 1
Evolución nacional de la tasa de homicidios (2004-2010)



Variación Tasa de homicidio año a año - Periodo 2004-2010						
2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Promedio Periodo
-11,5%	-4,6%	-2,8%	-7,3%	-3,2%	-3,4%	-5,4%

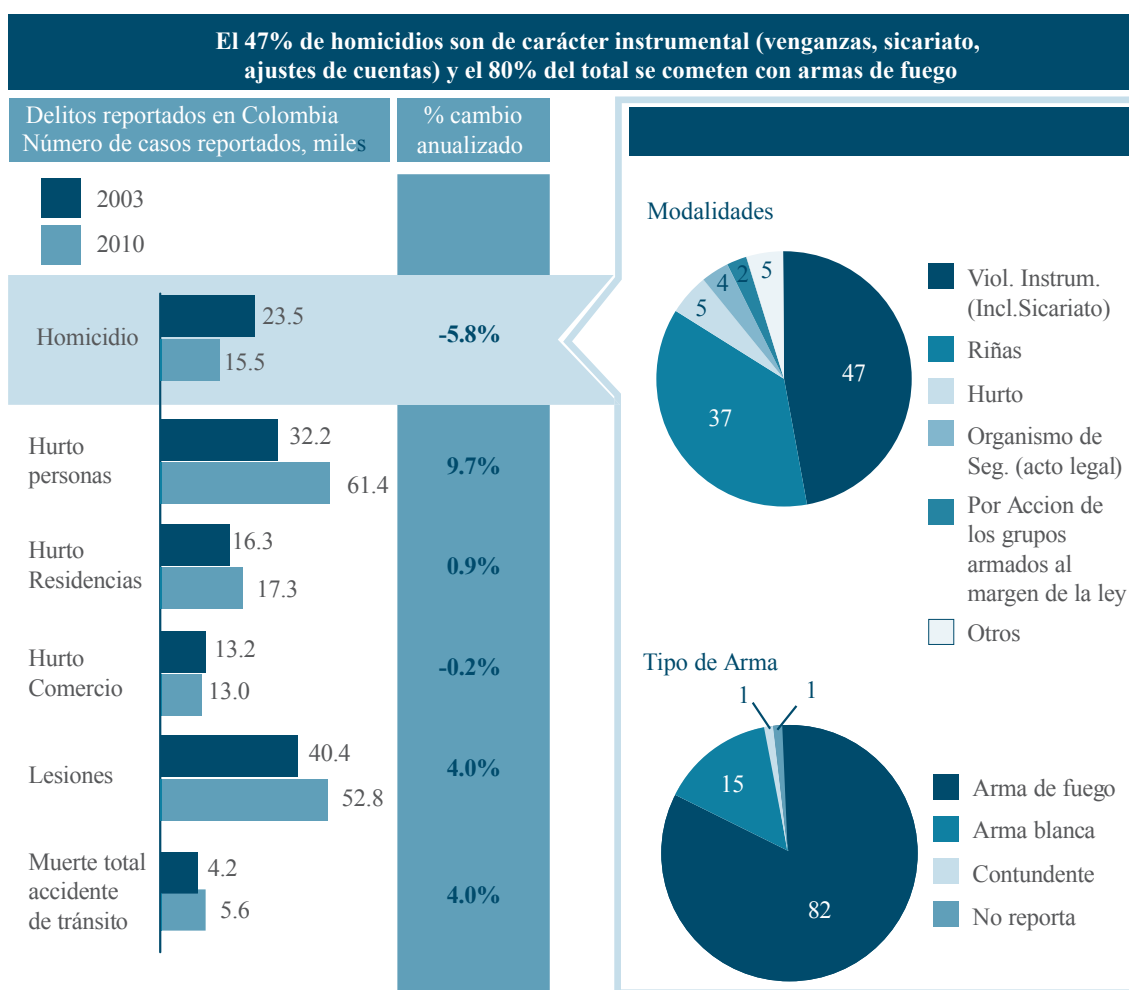
Fuente: Siedco.

Mapa: elaboración DJSG.

De acuerdo con la clasificación de homicidios según el día del hecho y el rango de la hora, reportados por Medicina Legal¹⁹, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Medellín, Palmira y Pereira presentan el mayor número de homicidios los domingos entre las 12:00 y las 6:00 a.m. Los casos más críticos son los de Medellín y Cali, con 141 y 118 homicidios al año, respectivamente, en los mismos días y horas.

Durante 2010, en 10 de las 23 ciudades que registran la mayor participación en la tasa nacional de homicidios (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Itagüí, Palmira, Pereira y Tumaco), el mecanismo preponderante causal de la muerte fue el proyectil de arma de fuego (6.153 muertes), seguido de armas cortopunzantes (1.159 muertes)²⁰. Las principales víctimas fueron hombres entre los 20 y los 29 años, lo que representa el 40% de los homicidios de hombres en el país.

Gráfico 3
Delitos reportados en Colombia (2003-2010)



Fuente: Policía Nacional

¹⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.

Vale la pena anotar que la información relacionada con el presunto agresor, y con las circunstancias en las cuales se cometieron los homicidios valorados por Medicina Legal, no permite identificar patrones contundentes o arrojar conclusiones sustentadas, pues sólo en el primer ítem, 7.114 de los 7.660 casos analizados no cuentan con información.

2.1.2. Hurto común²¹

En 2010 se registraron 91.661 hurtos, lo que arrojó como resultado una tasa nacional de 201 por cada 100.000 habitantes, según los cálculos realizados a partir de la información del Siedco (corte a 31 de diciembre) y de la proyección de población del Dane para 2010²².

El 90,64% de los municipios analizados registra tasas de hurto inferiores a la media nacional, mientras cerca del 10% presenta tasas superiores. Desde la perspectiva de la tasa, los municipios más críticos son Villavicencio, Bucaramanga, Florencia, Tolú, Buga, Barbosa, Neiva, Guamal y Acacías. Sin embargo, en cuanto a participación en la tasa nacional, se encuentra que los municipios con mayor incidencia son Bogotá, Cali, Barranquilla, Villavicencio, Bucaramanga e Ibagué, con una contribución del 52% de la tasa nacional de hurto. En la tabla 3 se presenta la relación entre la población y la tasa de hurto en cada uno de estos municipios.

Aparecen de nuevo grandes ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla, y casos como el de Villavicencio. En este municipio, el menor en aporte poblacional del grupo, el número de hurtos es lo suficientemente elevado como para que su tasa tenga un impacto relevante en el estimado nacional. Esto no ocurre en el caso de homicidio con el municipio La Apartada, en Córdoba, que a pesar de tener una tasa elevada no impacta en forma contundente la de la nación.

Tabla 3
Municipios que aportan mayoritariamente a la tasa nacional de hurto

Departamento	Municipio	Tasa de Hurto Común (2010)	Participación porcentual en la tasa nacional de hurto común	Participación poblacional
Bogotá	Bogotá	347	28%	16%
Valle	Cali	381	9%	5%
Atlántico	Barranquilla	381	5%	3%
Meta	Villavicencio	890	4%	1%
Santander	Bucaramanga	603	3%	1%
Tolima	Ibagué	433	2%	1%
TOTAL			52%	27%

Elaboración: DJSG–DNP. Fuente: Siedco.

²⁰ Ibid.

²¹ Incluye hurto a personas, residencias y comercio. Tipificado como delito contra el patrimonio económico según el Código Penal.

²² De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la tasa de hurto para 2010 fue de 201. La meta de 2014 es de 182 hurtos por cada 100.000 habitantes.

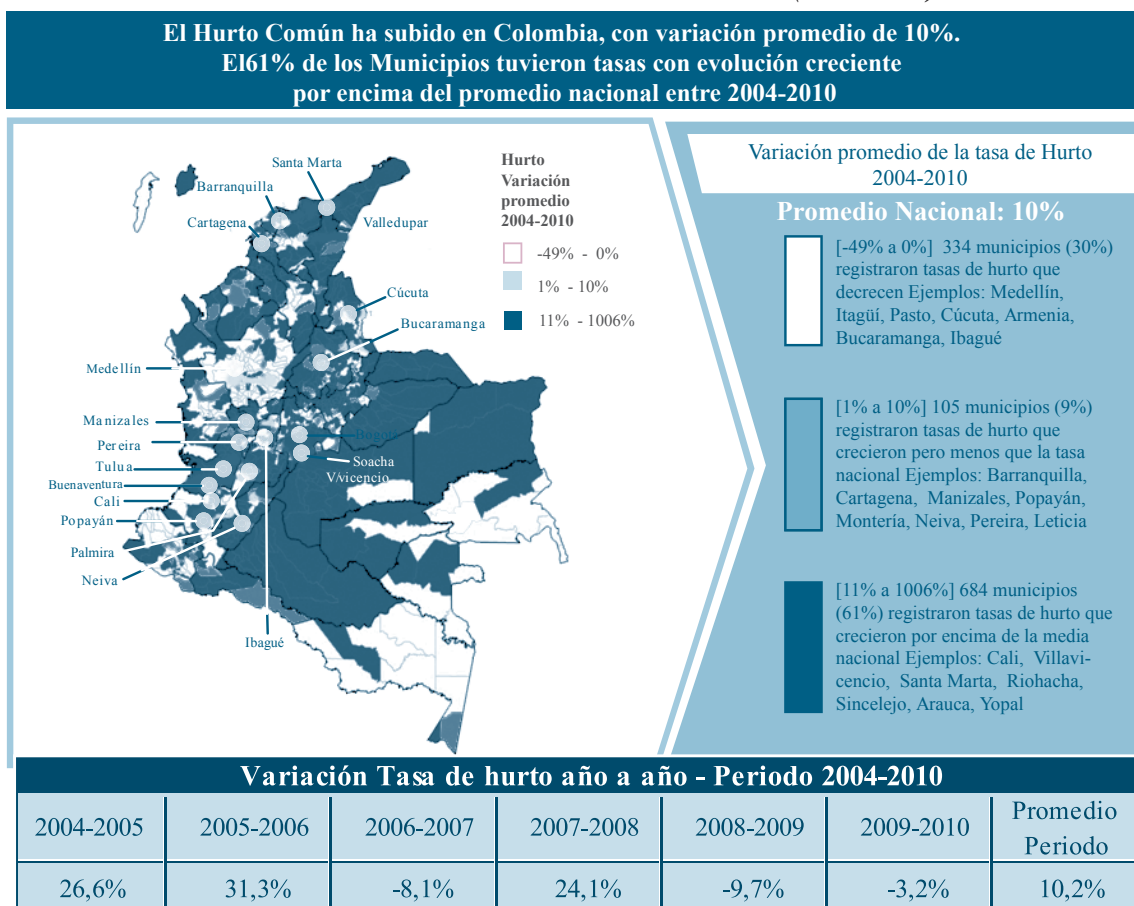
En materia de hurto, Bogotá y Barranquilla se ubican en los primeros puestos junto a Cali, al registrar tasas por encima de la nacional, a diferencia del homicidio, en el que si bien participan de manera contundente en la media nacional, sus tasas figuran por debajo del promedio.

Caracterización del hurto común

Municipios como Medellín, Itagüí, Pasto, Cúcuta, Armenia, Bucaramanga e Ibagué revelan una tendencia a la baja en el periodo 2004-2010, mientras que municipios como Barranquilla, Cartagena, Manizales, Popayán, Montería, Neiva, Pereira, Leticia, Cali, Bogotá, Villavicencio, Santa Marta, Riohacha, Sincelejo, Arauca y Yopal presentan una tendencia de ascenso en sus tasas de hurto.

En las seis ciudades que aportan el 52% de la tasa nacional de hurto en Colombia, aproximadamente el 72% corresponde a hurto a personas, seguido del cometido a residencias y establecimientos de comercio. En Bogotá, que aporta en forma más significativa a la tasa nacional de este delito (28%), el hurto común está compuesto en un 65% por el cometido contra personas.

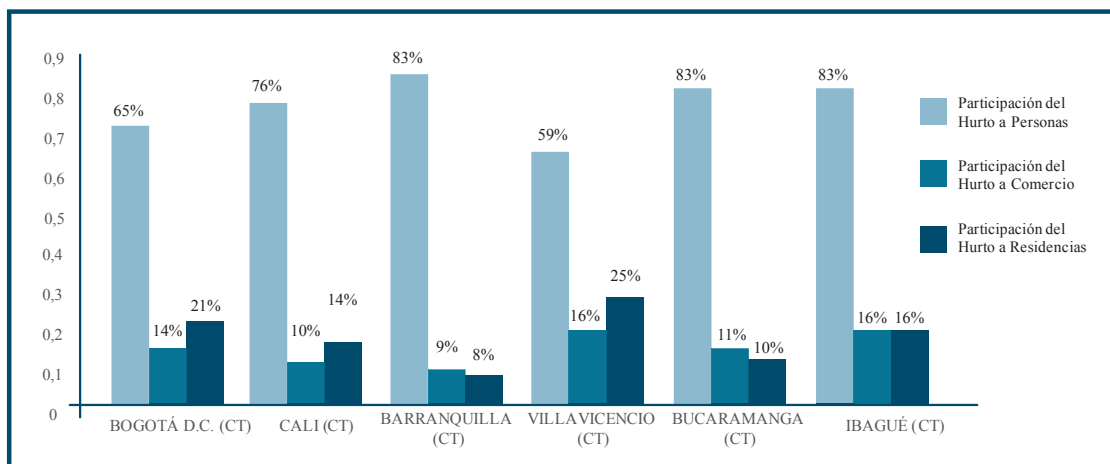
Mapa 2
Evolución nacional de la tasa de hurto común (2004-2010)



Fuente: Siedco. - Mapa: elaboración DJSG.

Con respecto a este último, la información de la Policía Nacional indica que en el 42% de los casos no se emplearon armas para la comisión del delito; en un 25% se utilizaron armas de fuego y en un 16%, armas blancas. Según la encuesta 2010 del programa “Bogotá cómo Vamos”, del 27% de ciudadanos que declaró haber sido víctima de algún delito durante el último año, el 80% reportó haber sido atracado, y de este porcentaje, el 65% manifestó haber sido víctima del robo del celular.

Gráfico 4
Participación de los tres tipos de hurto común en las ciudades que aportan más del 52% a la tasa nacional



Elaboración: DJSG–DNP.

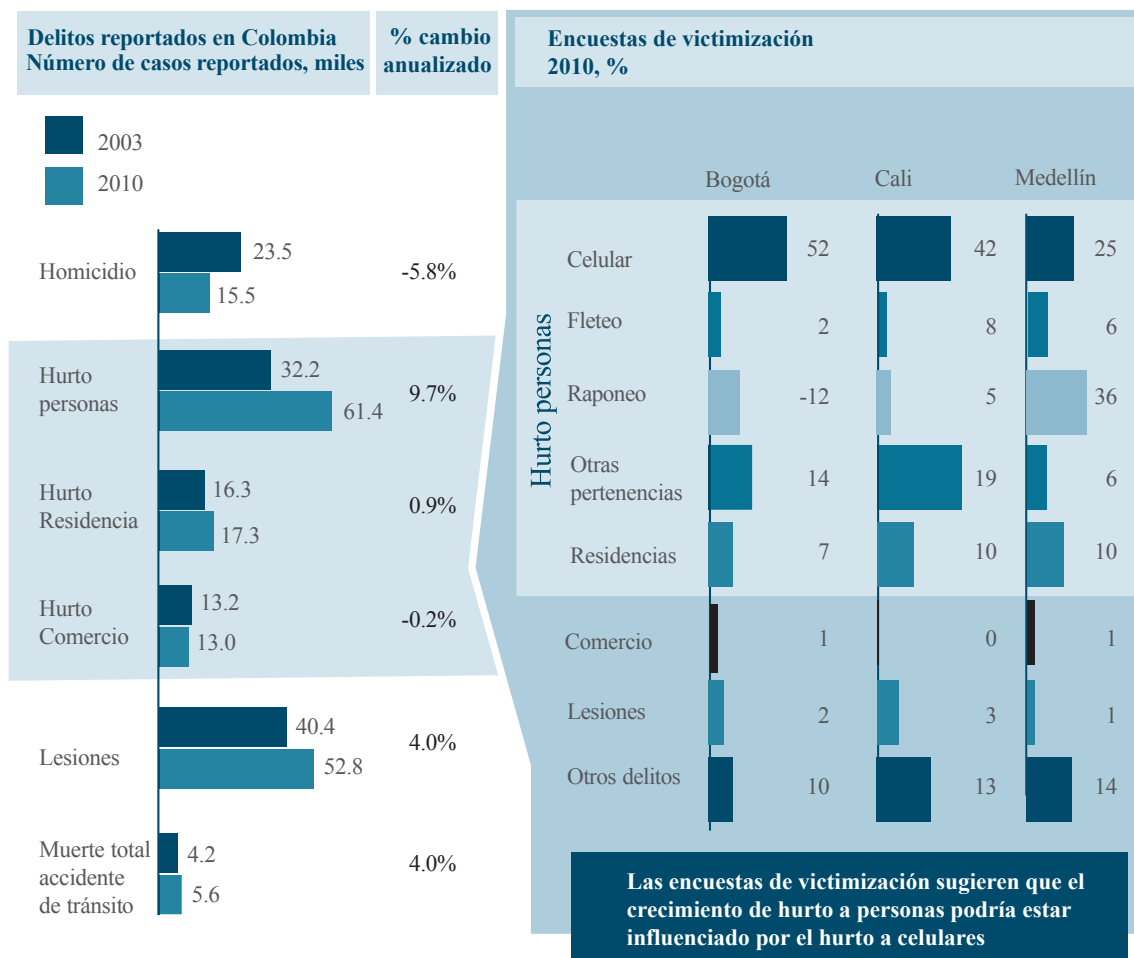
Fuente información: Siedco.

Los hurtos a residencias muestran que en el 44% de los casos no se emplearon armas para la comisión del ilícito, en un 30% se utilizaron armas contundentes²³, en un 12% se usaron armas de fuego y en un 5%, armas blancas. Igualmente, la modalidad más empleada es la violación a cerraduras en un 27% de los casos, seguida del ingreso por descuido del lugar (23%) y el atraco (13%).

Los hurtos a establecimientos de comercio, por su parte, muestran que en un 46% de los casos no se emplearon armas para la comisión del ilícito; en un 21% se utilizaron armas contundentes; en un 20%, armas de fuego, y en un 5%, armas blancas. De igual manera, la modalidad más utilizada es el atraco (22%), seguido del descuido (30%).

²³ Se entiende, por ejemplo, garrote o piedra. UNODC Colombia (2006). Informe Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia, p. 14.

Gráfico 5
Caracterización de los Hurtos reportados y Encuestas de victimización



Fuente: Policía Nacional, Bogotá Cómo Vamos (2010); Cali Cómo Vamos (2010); Medellín Cómo Vamos (2009)

2.1.3 Participación conjunta en homicidio y hurto

El análisis efectuado permite identificar 23 municipios en materia de homicidio y 6 municipios en materia de hurto común que contribuyen al 50% de las respectivas tasas nacionales de estos delitos. En este sentido, reducir las tasas de dichos delitos en esos lugares genera un impacto significativo sobre las tasas nacionales. En la tabla 4 se aprecia un análisis conjunto de las participaciones en los dos delitos que permite identificar los municipios que inciden de modo contundente en las dos conductas y registran niveles críticos de los fenómenos estudiados.

Tabla 4
Participación contundente en más del 50% de la tasa en homicidio común y hurto común

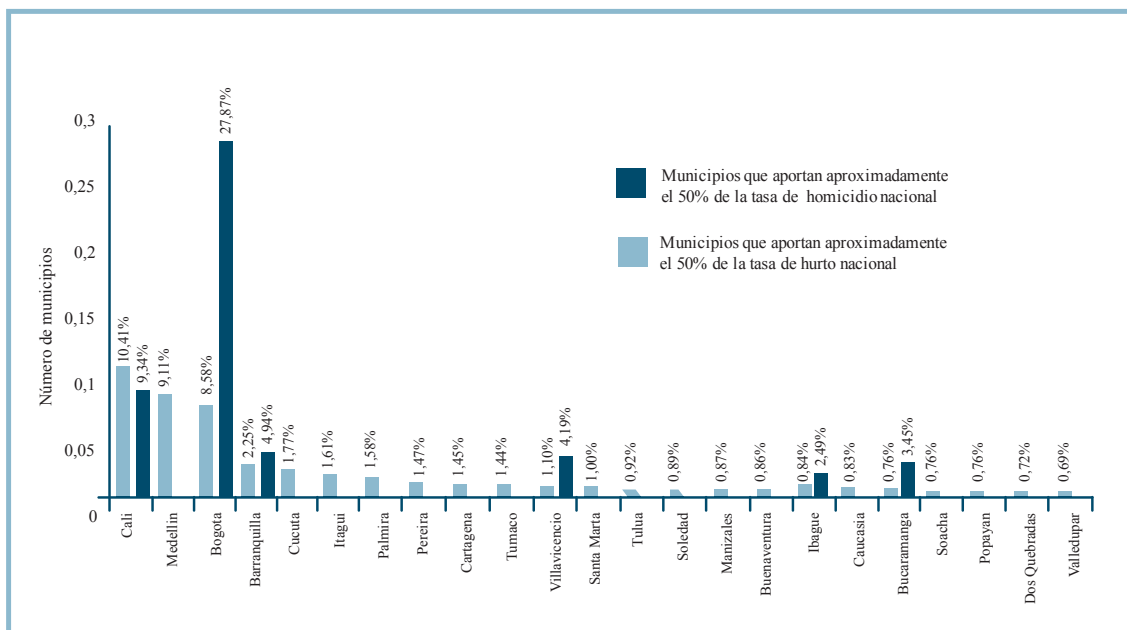
Departamento	Municipio	Participación Homicidios	Puesto Homicidios	Participación Hurto Común	Puesto Hurto Común
Valle	Cali	10,4%	1	9%	2
Antioquia	Medellín	9,1%	2		0
Bogotá	Bogotá	8,6%	3	28%	1
Atlántico	Barranquilla	2,3%	4	5%	3
Norte de Santander	Cúcuta	1,8%	5		0
Antioquia	Itagüí	1,6%	6		0
Valle	Palmira	1,6%	7		0
Risaralda	Pereira	1,5%	8		0
Bolívar	Cartagena	1,4%	9		0
Nariño	Tumaco	1,4%	10		0
Meta	Villavicencio	1,1%	11	4%	4
Magdalena	Santa Marta	1,0%	12		0
Valle	Tulua	0,9%	13		0
Atlántico	Soledad	0,9%	14		0
Caldas	Manizales	0,9%	15		0
Valle	Buenaventura	0,9%	16		0
Tolima	Ibagué	0,8%	17	2%	6
Antioquia	Caucasia	0,8%	18		0
Santander	Bucaramanga	0,8%	19	3%	5
Cundinamarca	Soacha	0,8%	20		0
Cauca	Popayán	0,8%	21		0
Risaralda	Dosquebradas	0,7%	22		0
Cesar	Valledupar	0,7%	23		0

50,67%

52%

Elaboración: DJSJ–DNP.

Gráfico 6
Municipios prioritarios en materia de homicidio y hurto



Elaboración: DJSG–DNP.

2.2. Análisis de conductas que afectan la convivencia ciudadana

2.2.1 Lesiones Personales

En 2009, la tasa nacional de lesiones personales por cada 100.000 habitantes fue de 307,3, de acuerdo con los cálculos hechos a partir de la información registrada por Medicina Legal y de la proyección de población del Dane para 2009. Las tasas municipales de lesiones personales calculadas coinciden con las presentadas por Medicina Legal en su edición 2009²⁴.

A partir de este ejercicio se encontró que 239 municipios de los 1.122 analizados presentan tasas de lesiones personales por encima de la tasa nacional. Los casos más críticos, desde el punto de vista de la tasa, son los de los municipios listados a continuación en la tabla 5.

²⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009). Forensis. Datos para la vida. Algunas reflexiones sobre la relación entre capital social y violencia interpersonal. Bogotá, Colombia.

Tabla 5
Municipios con las mayores tasas de lesiones personales (2009)

Departamento	Municipio	Población (2009)	Número de Lesiones Personales (2009)	Tasa de Lesiones Personales (2009)
Guainía	La Guadalupe	271	10	3 .690
Amazonas	Leticia	3 9.317	615	1 .564
Boyacá	Villa de Leyva	1 3.684	160	1 .169
Cundinamarca	Chocontá	2 1.661	241	1 .113
Cundinamarca	Cota	2 1.873	220	1 .006
Boyacá	Ramiriquí	1 0.496	103	981
Cundinamarca	Cabrerá	4 .616	45	975
Cundinamarca	Caqueza	1 6.639	162	974
Casanare	Villanueva	2 2.602	216	956
Cundinamarca	Sesquilé	1 1.326	100	883

Elaboración: DJSG–DNP.

Fuente: Medicina Legal

Sin embargo, al evaluar la participación de los municipios en la tasa nacional de lesiones personales se observa que los que más aportan no coinciden necesariamente con aquellos que registran las tasas más altas. De nuevo el factor poblacional, combinado con el número de casos, arroja un resultado como el que se revela en la tabla 6, en la que se incluyen los municipios que aportan más del 50% de la tasa nacional de lesiones personales.

Tabla 6
Municipios que aportan más del 50% de la tasa nacional de lesiones personales

Departamento	Municipio	Tasa de Lesiones Personales	Participación porcentual en la tasa nacional de lesiones personales	Participación poblacional
Bogotá	Bogotá	577,02	30,3%	16,1%
Antioquia	Medellín	269,32	4,5%	5,2%
Valle	Cali	233,18	3,7%	4,9%
Atlántico	Barranquilla	287,53	2,5%	2,6%
Santander	Bucaramanga	551,53	2,1%	1,2%
Bolívar	Cartagena	303,11	2,0%	2,1%
Tolima	Ibagué	495,19	1,9%	1,2%
Cundinamarca	Soacha	556,22	1,8%	1,0%
Huila	Neiva	751,00	1,8%	0,7%
Norte de Santander	Cúcuta	350,26	1,6%	1,4%
TOTAL			52,1%	36,3%

Elaboración: DJSG–DNP.

Fuente: Medicina Legal.

Caracterización de las lesiones personales

En 2009 se registraron en Colombia 138.617 casos de lesiones personales, 11.748 más con respecto al año inmediatamente anterior, de acuerdo con Medicina Legal²⁵. El 92% de los casos conocidos ocurrió en zonas urbanas, y el 7% en zonas rurales.

Similar al comportamiento de años anteriores, la riña es la principal circunstancia en que se desencadenan las lesiones personales; 693.158 casos sucedieron en riñas y 72.516 personas, entre hombres y mujeres, fueron lesionadas con armas contundentes²⁶. Sólo un 11% de los casos de lesiones personales se atribuye a hechos de violencia delincencial, sin incluir las causadas por el conflicto armado, que no superan el 0,7%. Esto permite afirmar que las lesiones comunes están más cerca de la violencia difusa o impulsiva que de la llamada instrumental, propia de la delincuencia común u organizada. Por ello, su tratamiento debe involucrar una acción que intervenga sobre variables culturales y psicosociales.

De acuerdo con Medicina Legal, los datos de lesiones personales discriminados por edad y sexo revelan que los hombres sufren más este tipo de violencia que las mujeres, con una relación de dos a uno (2:1) y que los rangos de edad en los que más se presenta esta conducta son de 20-24 años (24.733 casos), 25-29 años (21.186 casos) y 15-17 años (13.541 casos), lo que revela que los adolescentes, jóvenes y adultos jóvenes son el grupo etario con mayor riesgo de sufrir violencia interpersonal²⁷.

2.2.2. Muerte en accidente de tránsito

En 2010 se registraron en Colombia 5.281 muertes por accidente de tránsito para una tasa de 12 por cada 100.000 habitantes. Los casos más críticos desde la perspectiva de la tasa son los enumerados en la tabla 7, que se presenta a continuación.

Tabla 7
Municipios con las tasas más altas de muertes por accidente de tránsito (2010)

Departamento	Municipio	Número de muertes por accidente de tránsito (2010)	Tasa de muerte por accidente de tránsito (2010)
Cundinamarca	Granada	26	343,46
Guajira	Jagua del Pilar	8	271,92
Antioquia	San Luis	29	263,95
Cundinamarca	Guataqui	4	157,79
Meta	Barranca de Upia	5	143,27
Cundinamarca	Chipaque	12	142,89
Cundinamarca	Fuquene	7	130,87
Cesar	Curumani	33	125,37
Santander	Tona	8	117,03
Valle	Yocoto	18	113,72

Fuente: Siedco

²⁵ *Ibíd.*, p. 71.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*, p. 80.

Sin embargo, al observar las mayores participaciones en cuanto al aporte a la tasa nacional, se encuentra que, a diferencia de las otras conductas, un mayor número de municipios (38) participa con el 50,3% de la tasa nacional de muertes por accidente de tránsito. Cabe mencionar, entre ellos, a Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Villavicencio, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Valledupar y Palmira.

Caracterización por Muerte en Accidente de Tránsito

De acuerdo con Medicina Legal, los motociclistas son la población más afectada, al aportar el 39% de los muertos y el 46% de los lesionados. La mayor concentración se encuentra los días sábados y domingos. En un análisis diferencial por sexos, el instituto señala que mientras 21 hombres por cada 100.000 murieron en hechos relacionados con la movilidad, este indicador se ubica en 5 casos por cada 100.000 mujeres²⁸.

Según el instituto, a lo largo de los años persisten altas tasas de muerte causadas por accidentes de tránsito en hombres entre 20 y 35 años, en las que el indicador crece más de dos veces en relación con el promedio nacional en la población general. Otra población de alto riesgo la constituyen los mayores de 65 años, cuya tasa en hombres y mujeres aumenta en forma alarmante²⁹.

Respecto de la accidentalidad en tránsito, Medicina Legal sostiene que “las 5.697 víctimas fatales que cobraron los eventos relacionados con el tránsito en el año anterior son una clara evidencia de que se está ante un problema cuya solución se encuentra lejana y que las intervenciones para disminuir su ocurrencia no están logrando el impacto esperado ya sea por su carácter inespecífico o más bien poco selectivo frente a la población objeto, o porque las estrategias no se concentran en los elementos más importantes de la prevención como es el abordaje de los factores de riesgo”³⁰.

2.2.3. Participación conjunta en lesiones personales y muertes en accidente de tránsito

El análisis realizado permite identificar 10 municipios en materia de lesiones personales y 38 en muertes por accidente de tránsito que contribuyen a más del 50% de las tasas nacionales en cada caso. En este sentido, reducir las tasas de lesiones personales y muertes por accidente de tránsito en estos municipios genera un impacto significativo sobre las tasas nacionales, y los convierte en objeto directo de las líneas de acción contempladas en la PNSCC. En el gráfico 7 y la tabla 8 se muestran un análisis conjunto de los dos delitos, el cual permite identificar los municipios que inciden de manera contundente en tales conductas y que registran niveles críticos.

²⁸ Ibid., p. 242.

²⁹ Ibid., p. 243.

³⁰ Ibid.

Tabla 8
Participación (en más del 50% de la tasa)
en lesiones personales y muertes en accidente de tránsito

Departamento	Municipio	Participación Lesiones Personales	Puesto Lesiones Personales	Participación muertes en AT	Puesto Muertes en AT
Bogotá	Bogotá	30,3%	1	10,18%	1
Antioquia	Medellín	4,5%	2	5,53%	3
Valle	Calí	3,7%	3	5,84%	2
Atlántico	Barranquilla	2,5%	4	1,26%	6
Santander	Bucaramanga	2,1%	5	1,25%	8
Bolívar	Cartagena	2,0%	6	1,07%	13
Tolima	Ibagué	1,9%	7	0,84%	18
Cundinamarca	Soacha	1,8%	8	0,68%	21
Huila	Neiva	1,8%	9	1,07%	14
Norte de Santander	Cúcuta	1,6%	10	1,68%	4
Meta	Villavicencio		0	1,53%	5
Risaralda	Pereira		0	1,26%	7
Cesar	Valledupar		0	1,22%	9
Valle	Palmira		0	1,22%	10
Magdalena	Santa Marta		0	1,15%	11
Caldas	Manizales		0	1,08%	12
Santander	Barrancabermeja		0	0,95%	15
Nariño	Pasto		0	0,92%	16
Valle	Buenaventura		0	0,89%	17
Valle	Candelaria		0	0,75%	19
Valle	Tulua		0	0,69%	20
Cauca	Popayán		0	0,67%	22
Córdoba	Montería		0	0,63%	23
Huila	Pitalito		0	0,62%	24
Cesar	Curumán		0	0,62%	25
Casanare	Yopal		0	0,58%	26
Cesar	Aguachica		0	0,58%	27
Sucre	Sinclejo		0	0,56%	28
Valle	Buga		0	0,55%	29
Antioquia	San Luis		0	0,55%	30
Quindío	Armenia		0	0,53%	31
Antioquia	Envigado		0	0,50%	32
Cundinamarca	Granada		0	0,50%	33
Valle	Dagua		0	0,49%	34
Antioquia	Barbosa		0	0,48%	35
Arauca	Tame		0	0,48%	36
Antioquia	Bello		0	0,44%	37
Atlántico	Soledad		0	0,43%	38

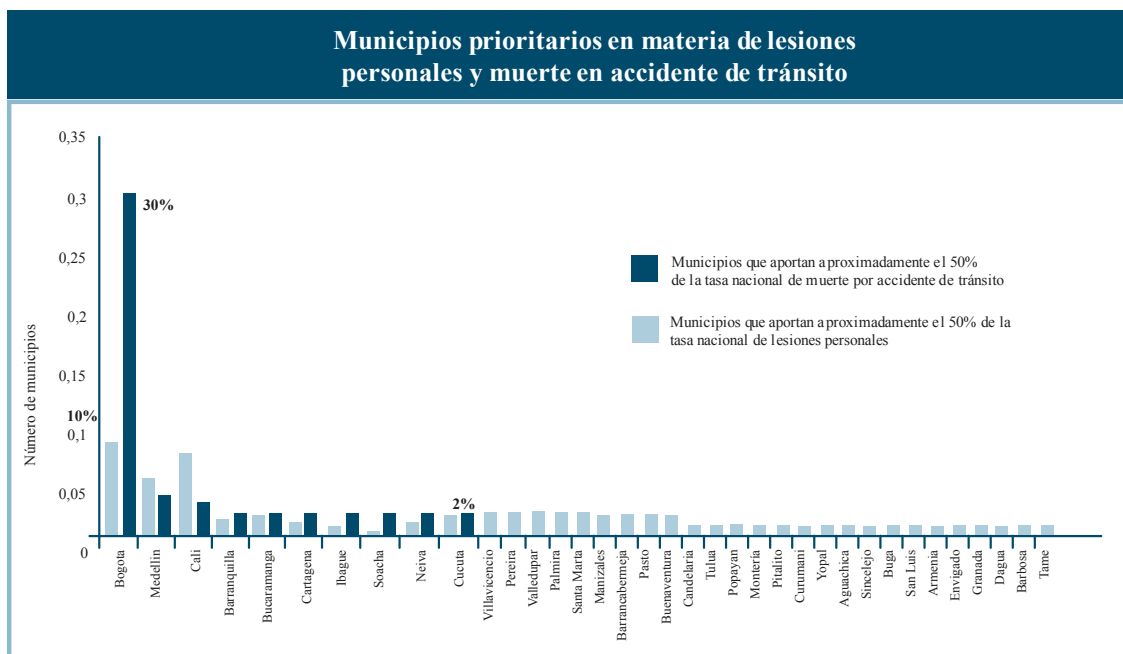
52,14%

50,30%

Elaboración: DJSG–DNP.

Fuente: Siedco y Medicina Legal.

Gráfico 7
Municipios prioritarios (lesiones personales y muerte por accidente de tránsito)



Elaboración: DJSG–DNP.

Fuente de información: Siedco y Medicina Legal.

2.3. Municipios con participación contundente en tasas de criminalidad

En la tabla 9 se presenta el resultado de un ejercicio en el que se cruzaron las ciudades con mayor participación en las tasas nacionales de las cuatro conductas delictivas analizadas.

El análisis del porcentaje de participación de los municipios en las cuatro conductas delictivas y el número de conductas a las que aportan en forma contundente contribuyen a establecer las primeras categorías de municipios, independientemente de que la agrupación señalada a continuación sea la más conveniente al definir las intervenciones. La realidad de cómo se presenta la criminalidad en algunos municipios sugiere, por ejemplo, que Bogotá y Soacha, Medellín e Itagüí, y Barranquilla y Soledad, que aparecen agrupados de modo distinto, sean analizados en conjunto cuando se precisen las acciones por desarrollar.

Tabla 9
Municipios con mayor participación en las tasas nacionales de los cuatro delitos analizados

Departamento	Municipio	Participación Homicidios	Participación Hurto	Participación Lesiones Personales	Participación Muertes en AT
Valle	Cali	10,41%	9%	4%	5,84%
Antioquia	Medellín	9,11%	0%	5%	5,53%
Bogotá	Bogotá	8,58%	28%	30%	10,18%
Atlántico	Barranquilla	2,25%	5%	2%	1,26%
Norte de Santander	Cúcuta	1,77%	0%	2%	1,68%
Valle	Palmira	1,58%	0%	0%	1,22%
Risaralda	Pereira	1,47%	0%	0%	1,26%
Bolívar	Cartagena	1,45%	0%	2%	1,07%
Meta	Villavicencio	1,10%	4%	0%	1,53%
Magdalena	Santa Marta	1,00%	0%	0%	1,15%
Valle	Tuluá	0,92%	0%	0%	0,69%
Atlántico	Soledad	0,89%	0%	0%	0,43%
Caldas	Manizales	0,87%	0%	0%	1,08%
Valle	Buenaventura	0,86%	0%	0%	0,89%
Tolima	Ibagué	0,84%	2%	2%	0,84%
Santander	Bucaramanga	0,76%	3%	2%	1,25%
Cauca	Popayán	0,76%	0%	0%	0,67%
Cundinamarca	Soacha	0,76%	0%	2%	0,68%
Cesar	Valledupar	0,69%	0%	0%	1,22%
Huila	Neiva	0,0%	0%	2%	1,07%

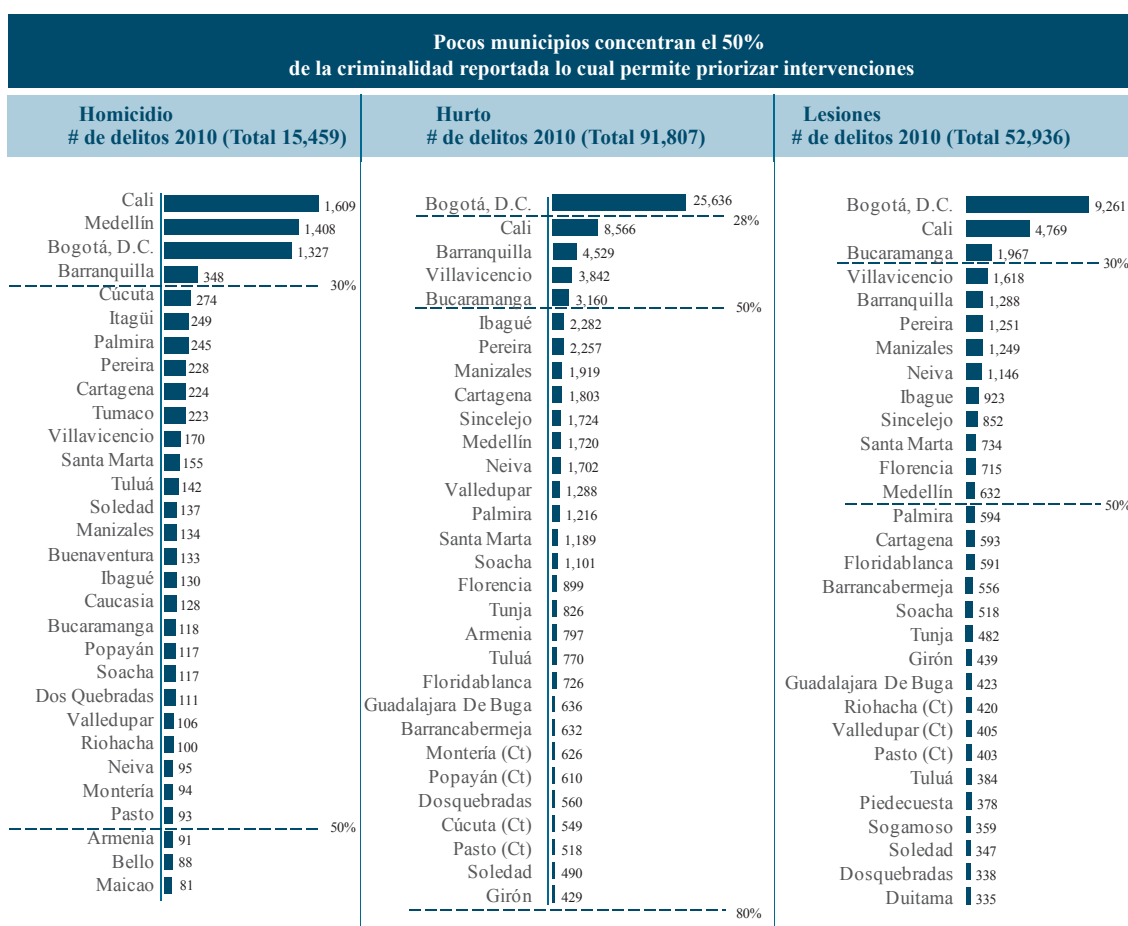
Elaboración: DJSG–DNP.

Los veinte municipios señalados, que presentan una participación contundente en al menos dos conductas, coinciden en términos generales con las ocho Policías Metropolitanas. Algunas ciudades, no relacionadas aquí, reclaman también una atención prioritaria, aunque su criminalidad sea baja comparativamente. Es el caso de Cartagena que por su importancia turística reclama especial atención. Otras turísticas como San Andrés, merecen atención por sus recientes expresiones delictivas.

La implementación de la PNSCC sugiere agrupar los 1.122 municipios en razón de sus características y el comportamiento de las cuatro conductas priorizadas. Como se señaló, el 74% de los municipios del país presenta tasas de homicidios inferiores a la media nacional y un número importante muestra tasas bajas de homicidios y delitos. Estos municipios son muy importantes para la política no sólo en cuanto a disminución de criminalidad sino para efectos de estudiar las razones que explican su relativo bajo porcentaje, en especial si se compara con municipios similares que tienen tasas altas. También se encuentran unos municipios que en las últimas décadas han presentado bajas tasas de criminalidad y otros tasas medias y altas, y no pocos un comportamiento volátil, aunque en 2010 presenten elevadas tasas de homicidio y criminalidad. Así mismo, debe tenerse presente que el Gobierno Nacional ha establecido zonas de consolidación en las que la fuerza pública ha logrado fortalecer el control territorial y la presencia integral del Estado resulta prioritaria.

Por último, debe señalarse que los delitos de alto impacto que se han priorizado (homicidios, lesiones personales, accidentes de tránsito, hurto común) están concentrados en pocos municipios que contribuyen proporcionalmente más a los delitos a escala nacional. Estos municipios, y aquellos en los que la microextorsión y el microtráfico están afianzados o amenazan con afianzarse, requieren también una mirada particular por parte de la estrategia al momento de definir la categorización.

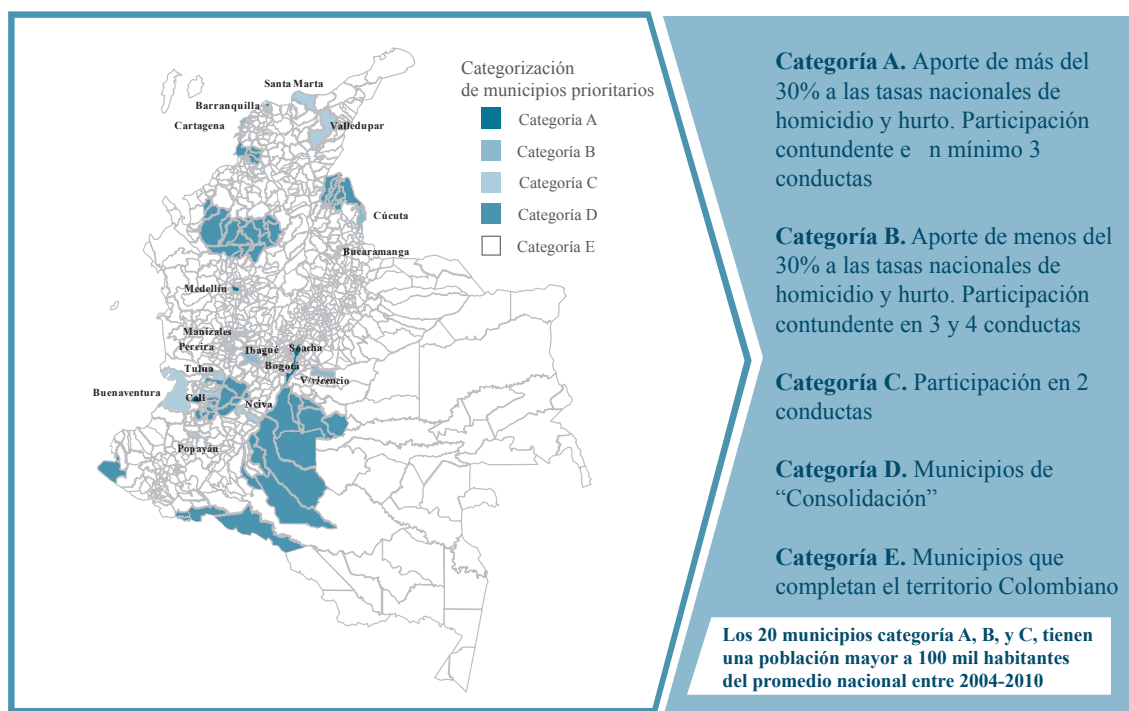
Gráfico 8
Concentración de delitos por municipio



Policia: DNP - DJSG.

El análisis de los municipios que participan de manera contundente en los delitos priorizados, coincide en mayor medida con los que sumados participan mayoritariamente en homicidios, hurtos y lesiones personales. Lo anterior sugiere que al tiempo en que se adopten medidas de orden nacional que benefician a todos los municipios (ejemplo: política contra el hurto de celulares, leyes nacionales), y sin perjuicio de que las líneas de acción de los distintos ejes estratégicos actúan como caja de herramientas que cualquier municipio puede implementar si le son útiles, es necesario agrupar los municipios del país en categorías dadas sus complejidades y particularidades en materia de delitos e iniciar los acuerdos de implementación local asistida con los agrupados en las categorías A y B.

Mapa 3
Veinte municipios priorizados según su participación en las 4 conductas analizadas



Fuente: Siedco.

3. Indicadores

Con el propósito de hacer el seguimiento y monitoreo del impacto de la política se ha propuesto, con el apoyo de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, una batería de indicadores que deberá ajustarse de acuerdo con las discusiones sostenidas en los ejercicios de socialización. Los indicadores seleccionados buscan hacer seguimiento al impacto de la política y su estrategia de implementación en la situación de las ciudades. Como indicadores comunes se encuentran las tasas de homicidio, hurto común, lesiones personales y muertes por accidente de tránsito.

Tabla 10
Indicadores de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Indicador	Línea Base (2010)	Meta Cuatrienio	Fuente
Tasa Homicidio Común	34	24	Policía Nacional
Tasa Hurto Común	201	182	Policía Nacional
Tasa lesiones personales	115,9	99,6	Policía Nacional
	308*	255	Medicina Legal
Tasa de muerte por accidente de tránsito	12,9*	10,8	Medicina Legal
	11,6		Policía Nacional

* 2009

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). Lineamientos para una política de seguridad ciudadana en Colombia.
- Constitución Política de Colombia (1991), art. 218.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009). Datos para la vida. Algunas reflexiones sobre la relación entre capital social y violencia interpersonal, Forensis 2009. p. 71.
- Lloreda, Francisco (2010). Public policies for reducing violence with particular reference to youth violence in Colombia. Tesis doctoral. Oxford: Universidad de Oxford.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC Colombia (2006). Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia, p. 14.