

## Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

### PROPUESTA DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS INSTITUCIONALES (SINPRI)

Eduardo Wills Herrera | Académico

Antonio Wills Wiesner | Consultor en desarrollo sostenible

Ante los desafíos de déficit de presencia estatal en el territorio o de captura del Estado por organizaciones armadas ilegales en cientos de municipios colombianos, el objetivo del proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia, desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional, es brindar soporte técnico a un proceso de deliberación política para formular un proyecto de ley que cree una política pública de largo plazo y una institucionalidad estatal *ad hoc* dirigida a territorios en donde una o varias fuerzas ilegales se han disputado la soberanía estatal o la han capturado en su propio beneficio. En el marco de este proyecto, los análisis de este documento fueron elaborados durante el año 2013.



## Introducción

Este documento presenta una propuesta para la constitución de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Riesgos Institucionales (Sinpri), que contribuya a la solución de la problemática del debilitamiento institucional y de gobernabilidad en zonas del país con los mayores problemas de seguridad y convivencia. En sus ideas y principios parte del *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado* (Wills, 2013), texto en el que se prevé una crisis institucional por la presencia de grupos armados ilegales, la captura del Estado, la extensión del fenómeno de corrupción, autoridades políticas ilegítimas que usan poder coercitivo no legal para obtener sus objetivos, la presencia de cultivos ilícitos y del narcotráfico, la violación de derechos humanos esenciales y, sobre todo, por los niveles muy altos de pobreza y de violencia asociados a las actividades ilícitas. Toma en consideración también la propuesta de ley por medio de la cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, presentada por Fescol e Idea Internacional (2013).

Varios de los fenómenos y disfuncionalidades del sistema político, económico, social y de funcionamiento democrático que son la causa de la crisis institucional en ciertas partes del territorio de Colombia ya han sido atacadas en el pasado y en el presente por el gobierno central, por medio de planes como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Plante, el Plan de Consolidación Territorial y el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Riesgos en Desastres Naturales (véase al respecto el documento de Wills, 2013). Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) de la Presidencia de la República y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), cumplen un rol protagónico con sus programas de atención al desplazamiento, víctimas del conflicto y restitución de tierras. Y la Defensoría del Pueblo sigue siendo la abanderada de la protección de los derechos humanos y la constitución de un sistema de alarmas tempranas para prevenir su violación.

El sistema organizativo propuesto tiene el objetivo político e institucional de garantizar el acompañamiento holista, focalizado y articulado de las agencias gubernamentales y estatales involucradas, con la participación de la sociedad civil, para recuperar la confianza y la legitimidad en las instituciones mediante el combate de los gravísimos fenómenos mencionados, la restitución de los derechos humanos fundamentales y el fortalecimiento de los sistemas de gobernabilidad de las entidades territoriales en estado de crisis institucional recurrente. Debido a que sus objetivos son ambiciosos, ellos solo podrán lograrse con el concurso de una voluntad política al más alto nivel, la unificación de la política pública, la articulación entre las autoridades civiles y las fuerzas militares y la coordinación de las agencias estatales en todos los ámbitos territoriales de acción. Los programas desarrollados por medio del Sinpri deben ser focalizados territorialmente, con mecanismos claros para definir qué municipios y territorios deben hacer parte del mismo, y serán también programas temporales que desaparecerán como tal una vez hayan logrado los indicadores de gestión y resultados esperados, lo que supone que el sistema como tal desaparecerá también. Este debe contar, por último pero no menos importante, con amplia participación de la ciudadanía de los territorios en asuntos políticos, electorales y de democracia participativa, y llevará al fortalecimiento institucional de los departamentos y los municipios en crisis.

Se plantea entonces la creación y puesta en funcionamiento de un sistema que coordine y aúne los esfuerzos dispersos de las agencias gubernamentales involucradas en la resolución de los graves problemas de gobernabilidad de los municipios y territorios afectados, incluyendo a las autoridades locales, la fuerza pública, el poder judicial, los órganos de control y la Defensoría del Pueblo, lideradas y gobernadas por una agencia coordinadora, no burocrática, adscrita a la Presidencia de la República, centrada en el desarrollo de acciones de inteligencia y que garantice la acción coordinada y solidaria de los organismos del Estado.

Se trata de proponer la creación de una agencia y de un sistema temporal, cuya acción debe finalizar una vez recuperados los indicadores de legitimidad, confiabilidad, transparencia, disminución de la impunidad y capacidad de respuesta del Estado nacional y territorial. El objetivo central es recuperar la presencia efectiva y el monopolio de la fuerza por parte del Estado y la seguridad en el territorio, así como su legitimidad entre los pobladores locales.

El sistema propuesto combina esfuerzos anteriores en materia de seguridad, en particular la política de consolidación territorial y su mecanismo del Centro de Consolidación y Atención Integral, los esfuerzos que se hacen en materia de gestión y prevención de riesgos de desastres naturales y en materia anticorrupción y protección de los derechos humanos. Esfuerzos todos que deben ser coordinados y liderados, se insiste, por una agencia especial localizada en la Presidencia de la República, y por el desarrollo de un sistema que coordine los esfuerzos de la propia Presidencia, los ministerios, en particular el del Interior y el de Defensa, las gobernaciones departamentales, las autoridades y ciudadanía de los municipios afectados y la Defensoría del Pueblo.

El sistema busca complementar el proyecto de ley estatutaria por medio del cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, cuyo objetivo es crear “instrumentos especiales que permitan fortalecer la gobernabilidad local en aquellos municipios y regiones con mayores dificultades para el establecimiento de la vigencia efectiva del estado de derecho y de los derechos democráticos de las comunidades”. Ello en razón a que el Estado nacional no cuenta con herramientas de seguimiento sistemáticas que le permitan identificar cuáles son esos municipios, ni tiene instrumentos especiales para realizar inteligencia para la acción preventiva y para fortalecer la gobernabilidad en gobernaciones y municipios, que aseguren el establecimiento de la vigencia efectiva del estado de derecho.

El Sinpri propuesto debe estar acompañado de un plan de inversión para el desarrollo de las regiones, que garantice reducir sustancialmente la pobreza, satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes y mejorar de continuo sus niveles de ingreso y de calidad de vida. Este plan de inversiones para el desarrollo regional y local debe ser coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ejecutado por el aparato estatal ordinario que existe para tal efecto.

A continuación, este documento presenta el objetivo y enfoque del Sistema, así como la propuesta de coordinación y articulación con las políticas, los sistemas y las entidades nacionales, departamentales y municipales y las propuestas para alimentar, monitorear y evaluar la información y la gestión derivadas.

## Objetivos

Contribuir desde la óptica institucional con análisis y criterios para la creación de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Riesgos Institucionales coordinado por una agencia nacional de la Presidencia de la República y conformado por múltiples organismos y agentes nacionales, departamentales y municipales y la participación de la sociedad civil.

El sistema propone articular un conjunto de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, con el objeto de solucionar los problemas de seguridad de la población y enfrentar los de gobernabilidad que tienen muy variadas causas e impactos. Se propone diseñar y establecer ese Sistema como el principal instrumento de la Agencia Nacional para el Apoyo a la Gobernabilidad Local.

El Sinpri debe estar compuesto por las entidades nacionales, departamentales y municipales responsables directamente del fortalecimiento institucional y el seguimiento y la protección de los derechos individuales y colectivos. Para ello debe:

- ◆ Identificar los mayores riesgos para la seguridad humana, la gobernabilidad y la institucionalidad local.
- ◆ Ofrecer soluciones para prevenir y mitigar los riesgos identificados mediante la articulación de las entidades del Estado y la formulación de políticas públicas.
- ◆ Garantizar la implementación del Programa Nacional para el Apoyo a la Gobernabilidad Local.
- ◆ Garantizar la coordinación adecuada entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones dentro del Sistema.
- ◆ Consolidar un sistema de información que permita el manejo e intercambio de información producido por las diferentes entidades del sistema.
- ◆ Ofrecer acompañamiento y asistencia técnica para apoyar el cumplimiento de las funciones de las instituciones territoriales o locales.

## Enfoque

Es fundamental que el proyecto de ley estatutaria amplíe su objetivo de “fortalecimiento de la gobernabilidad local en aquellos municipios y regiones con mayores dificultades para el establecimiento de la vigencia efectiva del estado de derecho y de los derechos democráticos de las comunidades”, incluyendo el concepto de garantía de seguridad humana.

Los nuevos conceptos sobre seguridad no se circunscriben a la seguridad militar de defensa de un territorio por las armas o al tratamiento de las crisis desde una perspectiva de orden público y de cumplimiento estricto de la ley. No se trata de garantizar la seguridad y defensa de una nación o Estado. La nueva noción de seguridad humana, de la que partimos, abarca otras dimensiones de la existencia de las personas y comunidades y enfatiza el principio del derecho a la autonomía personal y a valerse por

sí mismas. Proponemos entender la seguridad desde una perspectiva de seguridad humana vinculada con el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Una concepción integral sobre la seguridad permite identificar los aspectos cruciales, las responsabilidades y los actores que deben actuar en un sistema para aumentar la gobernabilidad en el territorio, mejorar los niveles de seguridad ciudadana, reducir las violaciones de los derechos humanos y disminuir al máximo, en un proceso a mediano plazo, la corrupción y la captura del Estado por parte de agentes ilegales o del crimen organizado. Al hablarse de seguridad humana la población debe estar vinculada con las estrategias y los objetivos de las actividades que se vayan a desarrollar, de forma tal que se puedan elaborar de abajo hacia arriba hasta los niveles gubernamentales respectivos, y de regreso al lugar respectivo.

En principio se han planteado siete componentes básicos de la seguridad humana, que de cierta forma recogen los factores causantes de inseguridad y que afectan la gobernabilidad local:

1. La seguridad económica.
2. Alimentaria.
3. En la salud.
4. Ambiental.
5. Personal.
6. De la comunidad.
7. Seguridad política.

Estos componentes deben tenerse en cuenta durante el proceso de identificación de riesgos y la toma de decisiones para determinar qué municipios se incluyen en la categoría de condiciones especiales para la gobernabilidad.

El principal instrumento de gestión en el Sinpri deberá ser la identificación y gestión de riesgos, teniendo en cuenta que los principales problemas que enfrentan las entidades es la incapacidad de responder a ellos, en particular en los municipios, debido al incremento allí de las contingencias derivadas de la acción de grupos armados ilegales y la expansión creciente de fenómenos de corrupción y captura del Estado que afectan en grado sumo su legitimidad y capacidad de acción, generando una gran vulnerabilidad institucional. Esta se entiende como la deficiencia en la capacidad de respuesta institucional frente a riesgos presentes y futuros asociados a hechos, fuerzas y contingencias que se presentan en razón de la existencia de grupos legales e ilegales que desafían el orden institucional y la legitimidad del Estado en cientos de municipios y regiones del país.

Para enfrentar esta situación la gestión de riesgos es un instrumento esencial, ya que permite examinar las causas que generan mayor vulnerabilidad, los actores involucrados y las posibles consecuencias. Esta gestión debe contemplar las principales varia-

bles que vulneran la institucionalidad y afectan a las comunidades locales, partiendo de que los riesgos son de carácter económico, político y social, y se enmarcan en el concepto de seguridad humana.

A continuación proponemos tres grupos de categorías de riesgos que puedan afectar a la ciudadanía, los gobiernos y las instituciones y organizaciones, categorías que deben ser tenidas en cuenta e integradas en el sistema.

En seguridad:

- ◆ Presencia de grupos armados.
- ◆ Actos terroristas.
- ◆ Indicadores de violencia y criminalidad.
- ◆ Narcotráfico.
- ◆ Cultivos ilícitos.
- ◆ Presencia de fuerzas militares.
- ◆ Extorsión.
- ◆ Secuestros.
- ◆ Seguridad económica.
- ◆ Seguridad ambiental.
- ◆ Seguridad en la salud.
- ◆ Seguridad política.

En derechos humanos:

- ◆ Comunidades étnicas.
- ◆ Sindicatos.
- ◆ Menores de edad.
- ◆ Libertad de prensa.
- ◆ Seguridad alimentaria.

En cuanto a la capacidad institucional:

- ◆ Eficiencia en la administración de recursos.
- ◆ Capacidades técnicas.
- ◆ Clientelismo.

- ♦ Acceso a la justicia
- ♦ Corrupción.
- ♦ Extralimitación de funciones.
- ♦ Transparencia en la contratación.
- ♦ Elecciones.

## La idea de sistema

El Sistema propuesto se consolidaría como la principal institución estatal para identificar y articular a los diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil que deben actuar coordinadamente a partir de su diferenciación, grado de especialización y el nivel territorial que ocupen, en la resolución de los problemas identificados en los municipios y regiones correspondientes. Este sistema tendrá una identidad propia, contará con los instrumentos de planeación, gestión e información que le permitan coordinar eficientemente a las otras instituciones y organizaciones diferentes en razón a su personería jurídica, misión, capacidad de acción, recursos y capacidad de respuesta. Todos esos actores se articularán por medio de un nodo central (la agencia) ubicada en el nivel más alto de toma de decisiones gubernamental (la Presidencia de la República), nodo encargado de formular la política, coordinar a los diferentes actores y responder ante los retos institucionales presentes en los territorios.

La Agencia Presidencial asumirá la secretaría técnica de la comisión interministerial que presidirá el sistema, y contará con una unidad de inteligencia que permita rastrear el entorno y proyectar escenarios de futuro posibles, al tiempo que haga un seguimiento permanente a la red de actores legales e ilegales que ponen en riesgo la institucionalidad territorial del país. Lo que podría hacerse a partir de la creación de un observatorio institucional territorial.

El sistema contará con un gobierno corporativo en el que estén presentes y representadas las principales agencias gubernamentales, estatales y de la sociedad civil en los tres niveles territoriales. En el ámbito nacional se creará un consejo interministerial para el fortalecimiento institucional. En los departamentos y municipios, consejos de seguridad ciudadana y de fortalecimiento institucional, presididos por los gobernadores y alcaldes, y a los que deberán concurrir los principales agentes gubernamentales y de la sociedad comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos.

El sistema les permitirá a estos actores compartir recursos e información, trabajar coordinadamente alrededor de objetivos comunes, relacionarse y trabajar con otras redes externas que le den soporte, por ejemplo, de cooperación internacional, y hacer un seguimiento conjunto a la problemática y los riesgos identificados. Permitirá también ofrecer diversos mecanismos de intervención frente a los riesgos institucionales, según las variables involucradas, los niveles territoriales afectados y la complejidad y particularidad de la problemática por enfrentar. Por último, debe mostrar resultados que se puedan medir, presentar informes periódicos sobre los riesgos para la institucionalidad territorial y generar mecanismos de retroalimentación a las políticas públicas y decisiones gubernamentales que afecten el desarrollo de dicha institucionalidad.

Actuará sobre la base de gestión de riesgos y vulnerabilidades, como lo hacen otros sistemas recientemente creados dentro del gobierno nacional, como el Sistema Nacional de Atención del Riesgo y Desastres. Este enfoque permitirá identificar y monitorear las variables críticas que afectan la institucionalidad territorial y generar redes de cooperación entre los actores de los diferentes niveles: nacional, regional y local.

El Sinpri enfatizará en la prevención de riesgos con base en un sistema de información ampliamente desarrollado y en el monitoreo de acciones, y contará también con los mecanismos necesarios para garantizar intervenciones rápidas y puntuales en casos de emergencia.

Desarrollará las siguientes cinco funciones:

1. *De gobierno*: constituido por un comité interministerial del más alto nivel con la presencia activa la Presidencia de la República y sus agencias, en particular el DPS, de los ministerios del Interior y de Defensa, de la Secretaría de Lucha contra la Corrupción, la Defensoría del Pueblo y un vocero de los gobernadores y alcaldes involucrados. Contará también con la voz de la sociedad civil representada en la Corporación Transparencia Internacional. Este comité debe regirse por una cultura ética que impregne de valores especiales a todos los actores que conforman el sistema, lo cual deberá traducirse en reglas formales e informales diseñadas para recuperar la institucionalidad y la legitimidad
2. *De inteligencia*: el sistema debe tener un enfoque para conocer en detalle y en su dinámica las variables que afectan la institucionalidad en el territorio, y proveer entonces un conjunto de variables, indicadores, alarmas y propuestas de solución. Información que se recogerá desde el ámbito local, municipal, para ir cubriendo progresivamente lo regional, lo nacional y lo internacional. Y debe proveer un enfoque para su autoconocimiento y el seguimiento de sus acciones, decisiones e impactos. Igualmente, debe plantear los escenarios que podrán presentarse a mediano y largo plazo. En el desarrollo de esta función será crucial el papel de la Defensoría del Pueblo y de los ministerios del Interior y de Defensa.
3. *De coordinación*: debe garantizar que las unidades y los actores operativos actúen coordinadamente y produzcan los resultados esperados por el sistema en foco. Este subsistema debe lograr igualmente que cada actor o nodo actúe según lo acordado y esperado de sus funciones dentro del sistema. Debe garantizar igualmente los recursos financieros, humanos y tecnológicos para la operación, y asegurar que las unidades operativas no caigan en contradicciones ni dupliquen sus esfuerzos.
4. *De control y supervisión*: debe garantizar que cada unidad o actor cumpla con su misión y objetivos y que entre ellos no haya contradicciones.
5. *De operación*: hacer lo que se debe hacer. El sistema debe operar fundamentalmente en lo local, en interacción directa con su entorno. Cada unidad operativa tendrá sus objetivos, que deben estar acordes con los de las demás unidades en sus diferentes niveles y con los del Sinpri como totalidad.

Esas cinco funciones garantizarán un conjunto de políticas, planes, estrategias, procedimientos, redes de actores institucionales y funciones en materia de fortalecimiento



de la institucionalidad, seguridad ciudadana, fortalecimiento de capacidades locales y atención de emergencias en materia de corrupción, captura del aparato estatal, presencia de grupos ilegales y amenazas a la democracia y los derechos humanos.

El sistema actuará en función de los siguientes diez principios:

1. *De intermediación.* Según el cual se prefieren las competencias y decisiones de las autoridades más próximas a los ciudadanos.
2. *Principio de plenitud de las competencias locales.* Considera que las autoridades locales tienen en cada asunto toda la competencia, es decir tienen facultades plenas y no parciales o menguadas, salvo los límites que impongan la Constitución y la ley.
3. *De la instancia municipal prioritaria.* Es un corolario de los anteriores. Se estima que el municipio es la unidad territorial fundamental. Así lo dispone el artículo 311 de la Constitución y el artículo 1º de la ley 136 de 1994.
4. *De la construcción ascendente del Estado.* Corolario del anterior. Si el municipio es el elemento fundamental, debe entenderse que el Estado se construye a partir de ellos. Así, el departamento es un agregado de municipios y la Nación un conjunto de municipios agrupados en departamentos.
5. *Principio de la iniciativa territorial.* Las entidades territoriales deben conservar la iniciativa en las decisiones. Cuando la decisión es compartida, deben en todo caso ser consultadas y su participación asegurada.
6. *De la gestión discrecional.* Los departamentos y municipios tienen un grado de discrecionalidad en el manejo de sus propios asuntos.
7. *Principio de unidad.* La República de Colombia es un Estado unitario. Por esta razón un deber primordial de las autoridades es preservar la integridad territorial. Se trata en particular de una competencia del presidente, quien “simboliza la unidad nacional” y tiene a cargo la defensa de la seguridad exterior, de la independencia nacional, de la honra de la nación y de la inviolabilidad de su territorio.
8. *De reserva de Constitución y de ley.* La autonomía de las entidades territoriales y sus competencias descentralizadas solo pueden ejercerse de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.
9. *Principio jerárquico.* En algunos casos, las autoridades territoriales están en una posición subalterna en relación con las autoridades nacionales: los gobernadores son agentes del presidente en asuntos de orden público y los alcaldes deben obedecer las órdenes que les imparta el presidente o el gobernador respectivo en materias de orden público.
10. *Principio del interés superior.* En los casos de conflicto entre el interés de una entidad territorial y el interés de la Nación, se preferirá al segundo. Esto, por la limitación física misma del interés departamental o municipal.

Los principios autonómicos y sus límites forman parte de las reglas constitucionales de distribución de competencias enunciadas en el segundo inciso del artículo 288 de la Constitución y que son, en su orden.

- a. Regla de subsidiariedad negativa. La nación y sus autoridades, los departamentos y otras entidades territoriales o funcionales, las CAR, por ejemplo, deben abstenerse de intervenir en asuntos que puedan ser atendidos por los municipios.
- b. De subsidiariedad positiva. Las autoridades de rango superior (nación, departamentos) apoyarán a las de menor rango (distritos, municipios) cuando estas últimas no puedan resolver el problema.
- c. Regla de concurrencia. Cuando coincidan los intereses de diferentes niveles territoriales, las entidades pueden colaborar entre sí, de manera voluntaria, sin imposiciones. Serán necesarias entonces instancias de consulta, participación e iniciativa para lograr la expresión de voluntades autónomas y coincidentes.
- d. Regla de coordinación. Como se dijo, la coordinación implica la existencia de una autoridad o centro que coordina y que debe tener para esos efectos una competencia específica, que debe ser reconocida por los sujetos a coordinar. Esa es la importancia de la Dirección de Gestión de Riesgo en el Sistema Nacional.

## Estructuras e instancias de coordinación

### *La Agencia*

La Agencia nacional para el apoyo a la gobernabilidad local tendrá a su cargo la ejecución e implementación del Programa nacional para el apoyo de la gobernabilidad local. Esta será la herramienta principal para apoyar los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad en los municipios priorizados y seleccionados por medio de los criterios técnicos, y en la solicitud de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

La Agencia cumpliría con las siguientes funciones, definidas en el artículo 6° del proyecto de ley estatutaria Por medio del cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local:

- ♦ “Liderar el diseño e implementación del programa nacional para el apoyo a la gobernabilidad local.
- ♦ “Coordinar interinstitucionalmente la ejecución del programa nacional para el apoyo a la gobernabilidad local.
- ♦ “Preparar las metodologías de trabajo y, especialmente, la metodología que permita definir los municipios en condiciones especiales de gobernabilidad a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley.
- ♦ “Servir de instancia de interlocución con las autoridades municipales y departamentales, al igual que con las instancias políticas y de sociedad civil de aquellos municipios y regiones considerados en condiciones especiales de gobernabilidad.

- ♦ “Liderar y acompañar a los municipios que han padecido sistemáticamente el conflicto armado, con el fin de restablecer el estado de derecho y generar condiciones apropiadas de desarrollo.
- ♦ “Ayudar a fortalecer las condiciones de desarrollo institucional propio de los municipios objeto del programa” (Fescol, 2013).

Adicionalmente, la principal responsabilidad de la Agencia sería el establecimiento del Sinpri y la articulación de las entidades al mismo. Otro de sus objetivos sería ofrecer acompañamiento y asistencia técnica a las diferentes entidades articuladas al Sistema, para que puedan implantar un sistema de gestión de riesgos adecuado, lo cual significa que las entidades deben estar en capacidad de caracterizar y evaluar la magnitud de cada riesgo (establecer sus daños y consecuencias negativas), evaluar diferentes escenarios y hacer un análisis de intervención frente a cada uno de ellos.

### ***El Comité interministerial como gobierno del Sistema***

Se creará un comité interministerial en el que participarán la Presidencia de la República y sus agencias, en particular el DPS, los ministerios del Interior y de Defensa, la Secretaría de Lucha contra la Corrupción, la Defensoría del Pueblo y un vocero de los gobernadores y alcaldes afectados por el fenómeno.

El Comité será el encargado de garantizar el buen gobierno de la Agencia y el Sinpri, así como de formular planes, programas, proyectos y acciones específicas que tiendan a garantizar la gobernabilidad y la seguridad municipal, departamental y nacional, tomando como insumo la información generada por el comité de inteligencia, que será el encargado de implementar el sistema de gestión de riesgos y alertas tempranas.

El Comité interministerial incluirá la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial, encargada de presidir el Sinpri y entre cuyas funciones están la organización y el funcionamiento de las actividades administrativas y operativas necesarias para la gobernabilidad y seguridad en los territorios.

### ***Comité de inteligencia***

Conformado por la Defensoría del Pueblo y los ministerios del Interior y de Defensa, tendrá como funciones implementar un sistema de gestión de riesgos y de alertas tempranas que se alimente con la información de las agencias y programas articulados en el Sinpri. Debe estar en capacidad de evaluar diferentes escenarios de acuerdo con los riesgos y las alertas presentados, y desarrollar estrategias y acciones que permitan prevenir y mitigar los impactos negativos de todas las variables relacionadas con las problemáticas que se busca resolver en la institucionalidad, la gobernabilidad y la seguridad.

### ***Comités Departamentales y Municipales de Prevención y Atención a la Institucionalidad***

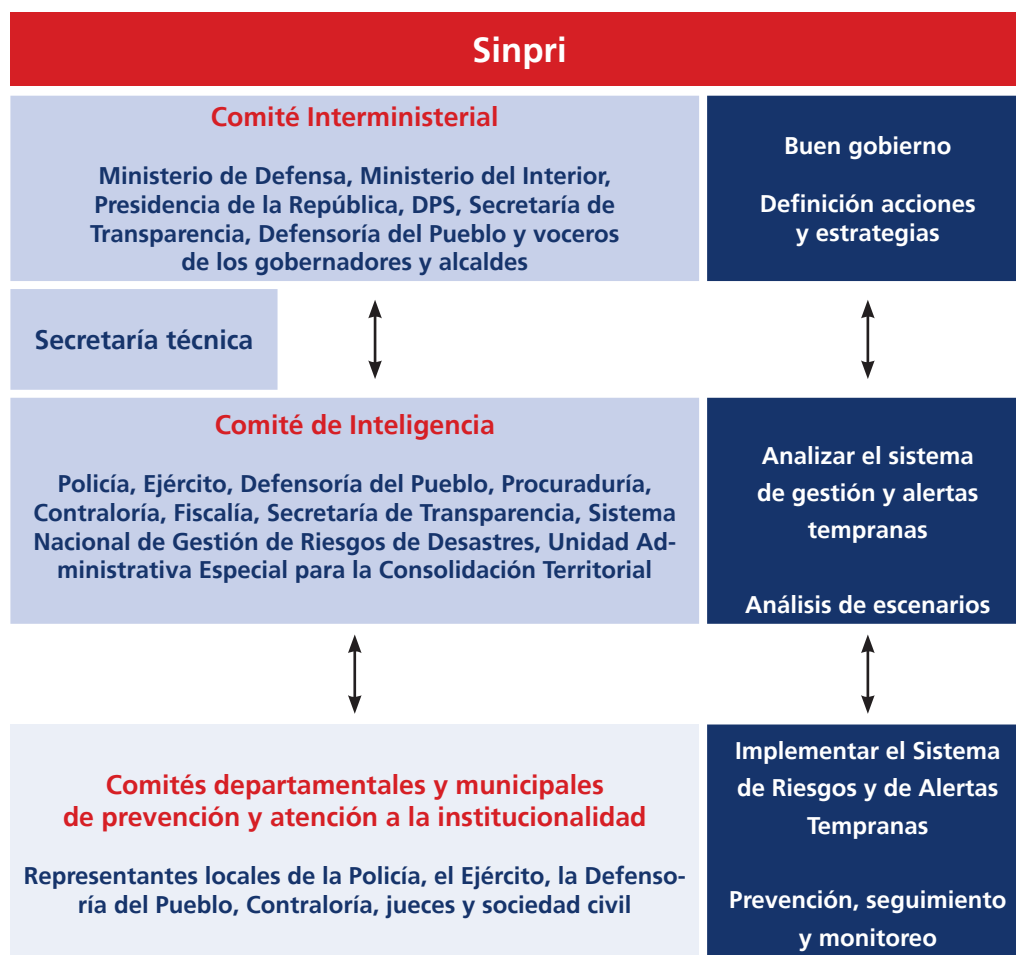
Estos entes territoriales estarán presididos por los gobernadores y alcaldes y conformados por jefes de planeación, secretarios de gobierno y otros funcionarios de la

administración territorial, así como por representantes de las fuerzas militares y de policía y de la Defensoría del Pueblo. Igualmente se contará con un representante de los gremios de la producción, otro de las ONG que trabajan en pro de los derechos humanos, al igual que representantes de ONG o grupos significativos de ciudadanos que promuevan la rendición de cuentas o la lucha anticorrupción.

Estos comités se encargarán de establecer las metodologías de análisis de riesgos diseñadas por la Agencia y de implementar las estrategias y acciones específicas definidas por el comité interministerial.

En los municipios se creará un consejo municipal que siga las líneas del consejo departamental y el nacional. Estos consejos deben actuar coordinadamente y estar articulados mediante un sistema de información.

Gráfico 1. Estructura de gestión del Sinpri



### Coordinación con otros programas y agencias

Al contar con una estructura de gobierno corporativo en el que participan diferentes entidades y agencias en los diferentes niveles, el Sinpri debe desarrollar esquemas de coordinación y colaboración con otros programas y agencias con el fin de no duplicar funciones y aprovechar la información y las estrategias ya definidas.

A continuación se presentan los principales programas y agencias que el Sistema debe integrar y tener en cuenta.

### **Coordinación con el Plan Nacional de Consolidación Territorial**

Parte del Departamento para la Prosperidad Social de la Presidencia, este Plan es muy importante de tener en cuenta por cuanto tiene objetivos paralelos con los que debe ejecutar el Sinpri. Esta agencia desarrolla “La Política nacional de consolidación y reconstrucción territorial (PNCRT) del gobierno nacional que busca fortalecer la presencia del Estado en regiones afectadas históricamente por organizaciones armadas ilegales y los cultivos ilícitos; con el fin de establecer condiciones para la prosperidad y el efectivo ejercicio ciudadano de los derechos fundamentales”.

La PNCRT tiene como objetivos prioritarios reconstruir los territorios que han sido devastados por décadas de violencia, mediante la consolidación de los avances en seguridad, el aporte a la construcción de la paz y la contribución al establecimiento de las condiciones para la paz y la terminación del conflicto armado y los cultivos ilícitos<sup>1</sup>. Un elemento muy importante es su labor en la articulación entre los ministerios, las entidades del gobierno central y la rama judicial, y con los gobiernos departamentales y locales, para trabajar coordinadamente con el fin de garantizar el ejercicio de derechos civiles (artículo 2º de la Constitución política), por medio de:

- ♦ La recuperación o establecimiento de manera irreversible y sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales.
- ♦ La participación y el buen gobierno local.
- ♦ La integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas.

Estos objetivos coinciden con los objetivos y pilares propuestos para el Sistema, tales como:

- ♦ La participación ciudadana.
- ♦ El esquema de buen gobierno.
- ♦ La integración regional.
- ♦ La institucionalización del territorio.

La principal diferencia con el Sinpri consiste en que el Plan Nacional de Consolidación Territorial no tiene explícitos los objetivos de lucha contra la corrupción y los fenómenos de la deslegitimación de los gobiernos municipales y la captura del aparato estatal en dichas regiones por parte de diversos actores, legales e ilegales.

<sup>1</sup> <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=641&conID=4594>

Otra buena práctica que el Sinpri puede duplicar de este programa es la idea del Centro de Coordinación de Acción Integral, creado mediante el decreto 2399 de 2010, que lo define como una instancia que lidera la Presidencia de la República con la presencia de las entidades del gobierno, con el objetivo de profundizar la coordinación intergubernamental para garantizar la recuperación social de las regiones.

La consolidación territorial involucra a todas las ramas del Estado, en especial a la ejecutiva del poder territorial, y a los particulares. Para ello se diseñó un sistema administrativo de coordinación interinstitucional que basado en el principio constitucional de la colaboración armónica, articule y ordene los recursos, las normas, los planes, los programas y las actividades, y que permita orientar y racionalizar los esfuerzos de los organismos y las entidades que tienen competencias y responsabilidades en la ejecución y evaluación de la Estrategia de consolidación. Dicho sistema se define como el conjunto de políticas, programas, planes nacionales y regionales, normas, orientaciones, mecanismos presupuestales, actividades, recursos e instituciones que participan en la estrategia estatal de consolidación territorial.

### ***Coordinación con el Sistema de Prevención y Atención en Riesgos de Desastres Naturales***

Como modelo institucional de acción, el Sistema Nacional de Prevención de Desastres aporta particularmente al Sinpri, por los esquemas de coordinación y cooperación estatal que establece entre diferentes niveles de gobierno y sus sistemas de prevención y de acción.

Desde su diseño, el Sistema de Prevención y Atención de Desastres articula a las entidades competentes sobre desastres y emergencias alrededor de comités locales, que funcionan como espacio de coordinación nacional, departamental y municipal. También cuenta con una entidad especializada como núcleo alrededor del cual gira el Sistema Nacional, denominada en un principio Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

De este Sistema de Prevención se destaca su intención de mantener el orden público, es decir, *del mantenimiento de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas*, así como ser la "correa de transmisión" entre el presidente, los gobernadores y los alcaldes, que permite al primero imponer sus decisiones de orden público a los segundos. Es importante destacar que su nodo coordinador tiene atribuciones que le permiten incidir en la operación del componente territorial y descentralizado del Sinpri.

En primer término, está a cargo de la información que sube de los niveles territoriales al componente nacional, por ser el gestor del Sistema Integrado de Información del SNPAD. En el mismo sentido, es la entidad que determina *los estándares de protección contra la vulnerabilidad*. En esta red o sistema de información se ubica la señal "algedónica", en términos de Stafford Beer<sup>2</sup>, que alerta a la dirección sobre incidentes extraordinarios en las unidades operativas como pueden ser las entidades territoriales.

---

2 Stafford Beer. 1966. *Decision and Control*. Wiley. Londres.

El esquema del SNPAD incluye además los Comités de Prevención y Atención de Desastres (Crepad) y los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (Clopad). Comités todos que son el escenario de la interacción entre los niveles nacional y territorial de acuerdo con los siguientes principios, que también deben ser tenidos en cuenta en el diseño del Sinpri: el componente nacional está integrado por un Comité Nacional, en el que se toman las decisiones relativas a la totalidad del SNPAD y a las situaciones de desastre nacional. En él concurren los ministros, jefes de departamento administrativo y las entidades descentralizadas del orden nacional que por materia deban acudir a sus sesiones. El nodo coordinador actúa como secretaría técnica del Comité y de esta manera asegura el contacto con el resto del Sistema.

Existen por otra parte dos instancias administrativas especializadas: el Comité Técnico y el Comité Operativo, donde se tratan los aspectos científicos, por un lado, y los propios de la respuesta al desastre o calamidad, por otro. Instancias que han sido muy criticadas por su falta de operatividad.

Por otra parte, y lo que es más importante, el presidente de la república debe liderar el SNPAD como funcionario a cargo de la dirección del Comité Nacional y como jefe del director del nodo coordinador (al menos en el esquema original). Su presencia y el interés que tenga en el Sistema y en su cometido es la piedra angular de su funcionamiento.

Como se observa, la estructura de operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres cuenta con diferentes instancias que se deben articular a la Agencia, especialmente el nodo coordinador y los comités regionales y locales de emergencia, cuyos análisis de riesgos e información aportan en gran medida a los objetivos del Sistema y la Agencia.

### ***Coordinación con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República***

Esta Secretaría tiene como función asesorar y asistir al Presidente en la formulación y el diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Asimismo, elabora estudios, investigaciones, indicadores e instrumentos que permiten conocer, prevenir y analizar la corrupción, incluyendo un sistema de información sobre la corrupción y la generación de alertas o recomendaciones destinadas a proteger los recursos públicos, en coordinación con los organismos y sectores competentes.

El Plan anti corrupción y de atención al ciudadano, diseñado para dar cumplimiento al artículo 73 de la ley 1474 de 2011, comprende la metodología para elaborar la estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, que debe ser implementada por todas las entidades nacionales, departamentales y municipales. Uno de sus componentes es el análisis de riesgos, y establece los "criterios generales para la identificación y prevención de los riesgos de corrupción de las entidades, permitiendo a su vez la generación de alarmas y la elaboración de mecanismos orientados a prevenirlos o evitarlos".

El plan busca que las entidades nacionales, departamentales y municipales identifiquen los procesos y procedimientos propensos a la corrupción, y que generen entonces

información que permita ascender, desde el orden local al nacional, para implementar estrategias de prevención y mitigación de los riesgos identificados.

Es fundamental que el Sinpri se articule con este Plan y con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, con el fin de cumplir el objetivo de garantizar la institucionalidad local y evitar la captura de las instituciones por parte de actores de diversa índole, política, económica, criminal, entre otras, en el territorio.

### ***Coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social***

Este es importante para el sistema, ya que tiene como principales funciones:

- ♦ Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas, estrategias y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la ley 1448 de 2011.
- ♦ Efectuar la coordinación interinstitucional para que los planes, programas, estrategias y proyectos que ejecute el sector administrativo de inclusión social y reconciliación se desarrollen de manera ordenada y oportuna en el territorio nacional.
- ♦ Gestionar y establecer alianzas estratégicas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del sector, en coordinación con las entidades estatales competentes.
- ♦ Orientar, coordinar y supervisar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y funciones a cargo de sus entidades adscritas y vinculadas, y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
- ♦ Coordinar la definición y el desarrollo de estrategias de servicios compartidos encaminados a mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos del sector.
- ♦ Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales en los asuntos relacionados con las funciones del sector administrativo de inclusión social y reconciliación.

Asimismo, articula a sus entidades adscritas (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Centro de Memoria Histórica), que son importantes para garantizar la institucionalidad nacional, departamental y municipal del Estado.

### ***Coordinación con la Defensoría del Pueblo***

A esta le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y tiene como principales funciones hacer recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, y realizar diagnósticos de alcance general sobre



situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas en las que se puedan encontrar las personas frente al Estado.

## Alertas tempranas

Frente a las alertas tempranas es muy importante tener en cuenta el decreto 2780 de 2010, del Ministerio del Interior y de Justicia, “Por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, Ciat”. Esta Comisión es la encargada de emitir alertas tempranas y tomar medidas dirigidas a las autoridades competentes,

para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, así como la realización del seguimiento de las acciones implementadas por las autoridades, teniendo como insumo los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, o la información proveniente de cualquier autoridad competente, que advierta la existencia de un eventual riesgo.

La Ciat está integrada por los ministros del Interior y de Defensa, los directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Departamento para la Prosperidad Social o su delegado, el comandante general de las Fuerzas Militares y el director de la Policía Nacional. Como invitados permanentes participan el procurador General de la Nación, el defensor del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y el presidente de la Federación Nacional de Gobernadores o su delegado, así como el director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado.

Entre las funciones principales que se relacionan con el Sinpri se destacan las siguientes:

1. Proponer políticas generales dirigidas a prevenir y mitigar las posibles violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, a partir de la información aportada por la instancia operativa.
2. Evaluar los casos sobre violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario que esta considere, y con base en ello emitir las directrices o políticas a que haya lugar.
3. Servir como instancia de articulación de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
4. Hacer seguimiento al funcionamiento de la instancia operativa.

Este sistema de alertas debe estar articulado con el Sinpri y, sobre todo, complementar y alimentar el sistema de información para la gestión de riesgos.

Otro aspecto importante es la propuesta realizada en el proyecto de ley estatutaria en el cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, donde se propone la creación de la defensoría delegada para las comunidades de poblaciones en municipios en condiciones especiales de gobernabilidad, la cual “será responsable del seguimiento y protección de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones de municipios en condiciones especiales de gobernabilidad”.

Las funciones propuestas para la defensoría delegada incluyen la elaboración de “informes sobre municipios y regiones que se considere deben entrar a hacer parte del Programa nacional para el apoyo a la gobernabilidad local y proponer al gobierno nacional su ingreso al programa así como las medidas específicas de protección”; y la formulación de “alertas tempranas que permitan la protección oportuna de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones de aquellos municipios que se propongan o hagan parte de los municipios en condiciones especiales de gobernabilidad”.

### **Coordinación con el poder judicial**

La Corte Constitucional ha emitido diferentes autos y sentencias en los que se resaltan las fallas del Estado en materia de atención de las crisis institucionales y de prevención y respuesta ante la violación de derechos humanos, el desplazamiento y el conflicto armado, entre otros.

En el auto 008 de 2009, la Corte se pronunció declarando que:

En materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas: 1) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos; 2) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; 3) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; 4) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; 5) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; 6) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; 7) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; 8) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; 9) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y 10) dé una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el Ciat (*sic*).

Otros autos que dejan en evidencia la crisis institucional son el 004 y el 005 de 2009, en el que se dice:

Los pueblos indígenas colombianos también han sido afectados por ciertos procesos de índole territorial y socioeconómica que se entrelazan con los procesos bélicos propiamente dichos, a través de múltiples y complejos patrones que redundan en mayores violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos.

Y establece medidas a adoptar, mediante el desarrollo de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado, que incluyan la:

Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la etnia respectiva. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el plan de salvaguarda y para cada uno de sus componentes y elementos constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el gobierno nacional.

Por lo anterior queda en evidencia que instancias como el Sinpri son fundamentales para fortalecer la institucionalidad, desarrollar estrategias de prevención, dar respuestas y coordinar a las entidades responsables desde el nivel nacional. El Sinpri no busca remplazar las instituciones existentes como la Ciat, sino, al contrario, lograr una coordinación más eficaz que permita complementar la información y alimentar los sistemas de análisis de riesgos y alertas tempranas.

### **Coordinación con órganos de control**

El Sinpri debe articularse con la gestión de los principales órganos de control del Estado, especialmente con la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, que han avanzado en acciones “preventivas, correctivas y sancionatorias de conductas que afectan negativamente el erario y contravienen los principios de la función administrativa, en particular los que hacen alusión a transparencia y ética pública”<sup>3</sup>.

Con la institucionalización de la ley 1474 de 2011, las entidades públicas, especialmente las llamadas a ejercer funciones de vigilancia y control, deben tomar medidas tendientes a fortalecer la lucha contra la corrupción desde el punto de vista del control fiscal, con altos niveles de efectividad que permitan generar credibilidad en la comunidad.

La forma más eficaz para articular el Sinpri a los órganos de control puede ser por medio del Comité Ejecutivo de Coordinación y Seguimiento (CECS), conformado por el vicefiscal, el viceprocurador y el vicecontralor y que tiene como objetivos:

1. Establecer los instrumentos que permitan a las entidades el fácil acceso a la información, en los términos que establece la ley para realizar el traslado de pruebas correspondiente.
2. Crear grupos de trabajo con carácter preventivo en la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para desarrollar acciones conjuntas de control.
3. Organizar y coordinar el manejo de las denuncias y quejas que los particulares, las entidades públicas o privadas formulen, con el propósito de garantizar la oportunidad, confiabilidad y agilidad en el trámite de las mismas, y aumentar la capacidad de respuesta de los organismos de control.

3 Procuraduría General de la Nación. 2005. “Balance del Convenio suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República”. Informe de gestión. Bogotá.

4. Articular las actuaciones de los tres organismos para el desarrollo de sus competencias, desarrollar acciones conjuntas para investigar y sancionar las conductas que afecten el erario.
5. Cooperar recíprocamente para implementar acciones, a fin de vincular a la comunidad en el control social de la gestión pública.

La coordinación con el CECS permitirá tener de primera mano la información que se discute sobre el problema de la corrupción desde los principales órganos de control, permitiendo así alimentar el sistema de gestión de riesgos y de alertas tempranas del sistema.

De todas maneras, es importante que el Sinpri tenga en cuenta también las iniciativas de cada órgano de control en materia de corrupción, como las que se presentan a continuación.

### Procuraduría General de la Nación

- ♦ *Índice de gobierno abierto*: herramienta diseñada para monitorear y vigilar el cumplimiento territorial de las normas estratégicas anticorrupción.
- ♦ *El observatorio anticorrupción*: el cual evalúa y propone el ajuste de políticas públicas y la implementación de estrategias y acciones concretas, a la vez que genera discusiones sobre el concepto de corrupción con la ciudadanía, la academia y los expertos.
- ♦ *El índice integral de seguimiento a la gestión pública*: evalúa las áreas de inversión pública, con procesos de vigilancia y atención a lo que ocurra frente a los derechos de los ciudadanos.

### Contraloría General de la República

De acuerdo con un artículo publicado en la revista *Política Pública*<sup>4</sup>, la Contraloría General de la República desarrolla cuatro labores misionales en torno a la lucha contra la corrupción, que son: 1) el control fiscal mediante la realización de auditorías; 2) el análisis de políticas públicas y estudios sectoriales; 3) los procesos de responsabilidad fiscal; y 4) la promoción de la participación ciudadana.

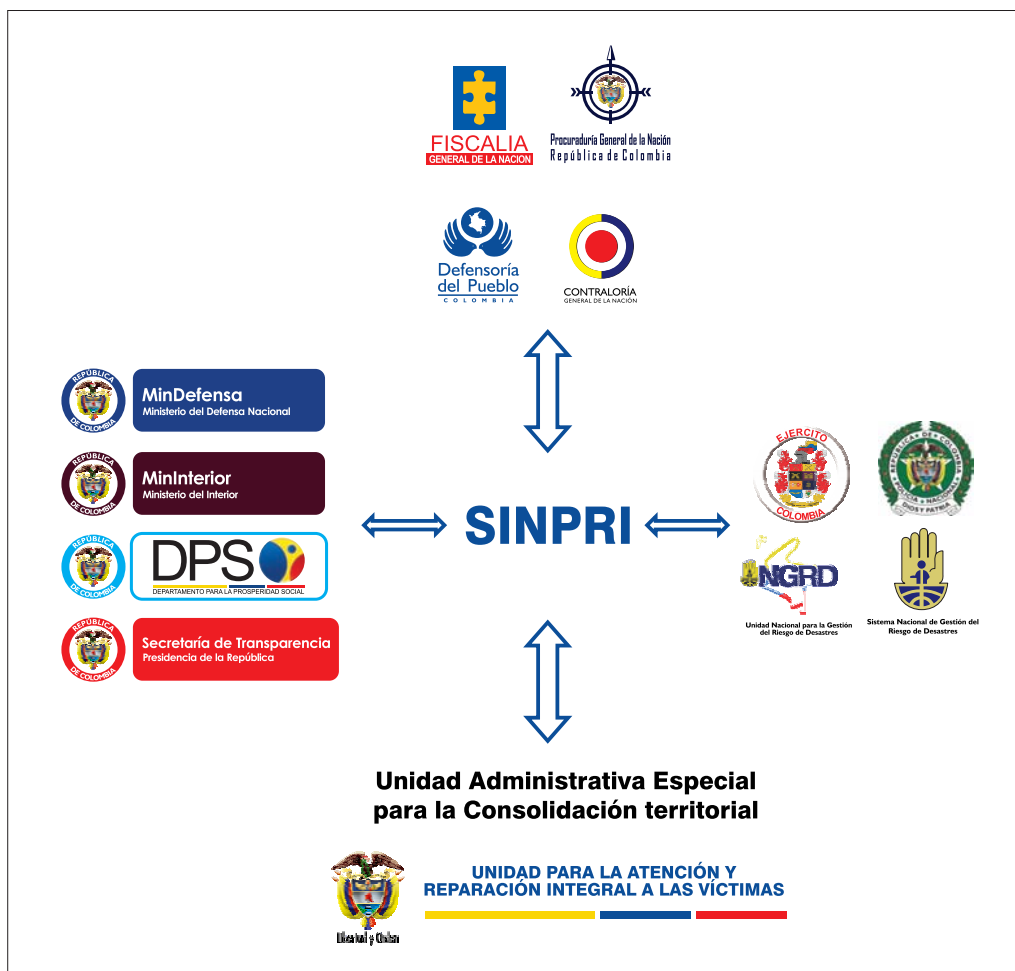
Las principales estrategias identificadas para la lucha contra la corrupción por parte de la Contraloría y que deben ser tenidas en cuenta en el Sinpri son:

- ♦ Plan general de auditoría: auditorías, con base en lineamientos de políticas macroeconómicas incidentes por sectores, resultados de la medición del riesgo institucional y de auditorías anteriores a los sujetos de control, complejidad de las entidades auditadas y otras evaluaciones.

4 Mercedes Hernández y Yiber Amado. 2009. "La lucha contra la corrupción, ética y transparencia en el sector público". *Política Pública*. 2.

- ♦ Celebración de planes de mejoramiento con los sujetos de control fiscal, para subsanar o corregir hallazgos negativos de orden administrativo que hayan sido identificados en ejercicio de la auditoría gubernamental.
- ♦ Constitución del comité de vigilancia y seguimiento a los recursos del sistema general de participaciones, especialmente destinados a salud y educación.
- ♦ Actividades de participación ciudadana, fomentando el control fiscal participativo mediante la articulación del control ciudadano y el control fiscal.
- ♦ Fortalecimiento de la función de advertencia, para reaccionar de manera inmediata frente a casos que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público.

**Gráfico 2. Articulación institucional-Sinpri**



## Conclusiones y recomendaciones

- ♦ El Sinpri, articulado y gobernado a partir de una agencia nacional situada en la Presidencia de la República, constituye una estrategia integral para recuperar la legitimidad y la confianza en las instituciones territoriales (municipios y departamentos), en especial en los municipios que se declaren en emergencia institucional a partir del fortalecimiento de la gobernabilidad y la recuperación de la seguridad en el territorio.

Requiere que la propuesta de ley trabajada hasta ahora por Fescol e Idea Internacional se extienda y complemente en este sentido de acuerdo con los lineamientos propuestos en este documento.

- ♦ El Sistema se diseña desde una óptica temporal y territorial. Se debe poner metas claras y específicas para que los municipios salgan del sistema una vez hayan recuperado su institucionalidad. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe diseñar un sistema de incentivos presupuestales para motivar a que los municipios recuperen rápidamente su institucionalidad.
- ♦ La declaratoria de emergencia institucional debe estar basada en un observatorio de la institucionalidad local que cuente con indicadores, variables e índices, establezca límites críticos a dichas variables y haga un seguimiento recurrente a su evolución. Este observatorio (subsistema de inteligencia) hace parte integral del sistema y debe proponer una metodología y casos específicos de municipios para ser incluidos, previo un visto bueno de la Comisión Interministerial del sistema y del Conpes.
- ♦ El diseño del Sinpri se basa en el concepto de seguridad humana, el cual es integral y debe abarcar el ámbito político, económico, social y ambiental personal y comunitario, buscando reducir al máximo la corrupción y la captura del Estado por parte de intereses particulares de diversa índole. Por lo mismo, los indicadores de inseguridad y crisis institucional deben ser objetivos y tener en cuenta también la percepción de los actores sociales en los municipios y departamentos.
- ♦ El éxito del Sinpri radica en la articulación eficiente de actores relevantes y en la capacidad de consolidar sistemas de información que permitan hacer estudios amplios, interdisciplinarios y objetivos que deriven en estrategias y planes de acción confiables que muestren resultados medibles y tangibles a corto plazo y permitan que la ciudadanía recupere la confianza en el estado de derecho y en su legitimidad.
- ♦ La información generada y analizada en el sistema debe producirse en los territorios con la participación de la sociedad civil y de los órganos gubernamentales municipales o locales articulados entre sí. Esa información debe alimentar un sistema de información que permita el análisis informado y la toma de decisiones desde el alto gobierno.
- ♦ El gobierno corporativo del Sinpri es fundamental para que los objetivos se cumplan, al lograr la coordinación y cooperación cabal entre las partes del sistema. Para ello debe contar con la dirección y el liderazgo del alto gobierno, por lo que se recomienda la creación inmediata del comité interministerial que debe cumplir este rol. Esta comisión de alto nivel debe ser duplicada en las gobernaciones y en los municipios involucrados, a partir del liderazgo de gobernadores y alcaldes.
- ♦ El Sinpri debe actuar estratégicamente a partir de la noción de gestión de riesgos y alertas tempranas, articulándose con otros sistemas del gobierno central como el Sistema Nacional de Atención del Riesgo y Desastres, el sistema de alarmas tempranas de la Defensoría del Pueblo y el Plan anti corrupción y atención al ciudadano. Su orientación estratégica debe ser de prevención e intervención coordinada y articulada.
- ♦ Si bien el Sinpri propone articular un número importante de entidades gubernamentales, se destaca el papel que desempeñarán la Defensoría del Pueblo, las fuerzas

militares, los ministerios del Interior y de Defensa y el Departamento para la Prosperidad Social, por ser las entidades que cuentan con políticas, programas y sistemas que permiten un mayor fortalecimiento gubernamental y de la seguridad local.

- ♦ El Sinpri se articula y complementa el Proyecto de ley estatutaria, por medio del cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local. Las funciones de la agencia que se propone crear deben complementarse con el Sinpri, el cual define los lineamientos de gestión: articulación interinstitucional, gestión de riesgos, buen gobierno.
- ♦ El Sinpri se puede constituir en una herramienta de gestión que le permita al gobierno responder a las sentencias y autos de la Corte Constitucional en los que se resaltan las fallas del Estado en materia de crisis institucionales y de prevención y respuesta ante la violación de derechos humanos, el desplazamiento y el conflicto armado, entre otros.
- ♦ En el contexto actual del país, el Sinpri debe consolidar en un solo sistema de información las principales variables que se gestionan desde las unidades administrativa especial para la Consolidación Territorial, de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de Restitución de Tierras, por ser los que administran aspectos críticos que ponen en riesgo la captación del Estado y la seguridad en el contexto local.

## Referencias

- Corte Constitucional. 2009. Auto 008 de 2009. 26 de enero.
- . 2004. Sentencia T-025 de 2004.
- Departamento para la Prosperidad Social. <http://www.accionsocial.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. 2007. "Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial". DNP. Bogotá.
- Fescol e Idea Internacional. 2013. "Proyecto de ley estatutaria, Por medio del cual se dictan normas especiales para el fortalecimiento de la gobernabilidad local". Documento para discusión, sin publicar.
- Fundación Ideas para la Paz. 2011. "Balance de la Estrategia Nacional de Consolidación Territorial". *Informes*. 14. Bogotá.
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2009. *Guía municipal para la gestión del riesgo*. Bogotá.
- Presidencia de la República-Colombia. 2012. Decreto 2641 de 2012. 17 de diciembre.
- Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia. "Estrategias para la construcción del Plan anticorrupción y de atención al ciudadano". Bogotá.
- . [www.secretariatransparencia.gov.co/](http://www.secretariatransparencia.gov.co/)
- Procuraduría General de la Nación. 2005. "Balance del Convenio suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República. Informe de gestión". Bogotá.
- . 2012. *Ojo Avizor. Boletín trimestral de vigilancia, control y fortalecimiento de la gestión pública territorial*. 2 (12).
- Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. <http://www.sigpad.gov.co>
- Wills, Eduardo. 2013. *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado*. Fescol e Idea. Serie Proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia.

## Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

### Documentos publicados



#### **Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia**

Ariel Ávila



#### **Intervención *ad hoc* en municipios colombianos de acuerdo con indicadores sociales**

César A. Caballero | Diana M. Galvis | María Victoria García



#### **La debilidad institucional de los municipios en Colombia**

Mauricio García Villegas | José Rafael Espinosa



#### **Pobreza, debilidad institucional, cultivos ilícitos, tráfico de drogas y grupos armados ilegales en Buenaventura y Tumaco**

César Molinares | Elizabeth Reyes Le Paliscot



#### **Capacidades institucionales en materia económica para municipios en Colombia**

Manuel Moscoso | Jorge A. Restrepo



#### **Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado**

Eduardo Wills Herrera



Fescol  
Calle 71 n° 11-90  
Bogotá, Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
www.fescol.org

International IDEA  
Strömsborg, SE-103 34  
Estocolmo, Suecia  
www.idea.int

ISBN 958-978-8677-15-6