



Informe Anual 2025

Inclusión del enfoque de Seguridad Humana en las Políticas Públicas del Sector Seguridad en Colombia

01001370

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Diciembre, 2025



**Programa de las Naciones para el Desarrollo
(PNUD)**

Claudio Tomasi
Representante Residente

Carla Zacapa
Representante Adjunta

Área de Paz, Justicia y Respuesta a Crisis

Jairo Matallana
Gerente de Justicia y Respuesta a Crisis

Katherin Díaz Albarracín
**Jefe de proyectos Justicia, Seguridad y
Convivencia**

Lady Carolina Ruíz Carrión
Juliana Rodríguez
Thais Bonilla Gutiérrez
Sindy Pinzón Soler
Laura Carolina Saavedra
Laura Contreras González
Claudia Valencia
María Isabel Moreno
Creación de contenidos

Bogotá, D.C., diciembre, 2025.

Contenido

Índice de abreviaturas	4
Presentación	5
Avances por Producto	6
A. Output 1: Caja de Herramientas para la transversalización del enfoque de Seguridad Humana en el Sector Seguridad	6
Módulo 1: Caja de Herramientas para incorporación del enfoque de Seguridad Humana: Personas en el centro de la acción	6
Módulo 2: Marco Conceptual: principios, dimensiones y enfoques	7
Módulo 3: Análisis de Contexto y diagnóstico del entorno.....	8
Módulo 4: Modelo de Corresponsabilidad Nación – Territorio en Seguridad Ciudadana y Convivencia.....	9
B. Output 2: Guía de Gestión Territorial con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados	12
C. Lecciones Aprendidas	15
D. Buenas Prácticas	16

Índice de abreviaturas

APJR: Área de Paz, Justicia y Respuesta a Crisis

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FONSECON: Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

FONSET: Fondo de Seguridad Territorial

MDN: Ministerio de Defensa Nacional

NNA: Niños, niñas y adolescentes

PISCC: Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana

PNUD: Programa de las Naciones para el Desarrollo

SisPT: Herramienta digital del DNP para construir y monitorear Planes de Desarrollo Territorial en Colombia

TdR: Términos de Referencia

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito

UNTFHS: United Nations Trust Fund for Human Security

VIF: Violencia Intrafamiliar

Presentación

El presente informe expone los principales avances del proyecto “Inclusión del enfoque de Seguridad Humana en las Políticas Públicas del Sector Seguridad en Colombia” correspondiente al año 2025. Este proyecto tiene como propósito fortalecer y generar capacidades en las entidades del orden nacional y territorial, para que cuenten con herramientas técnicas, operativas y de gestión idóneas que aporten a la formulación, la implementación y el seguimiento de planes, proyectos y políticas orientadas a la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, a partir de los principios de participación, corresponsabilidad, articulación, así como los enfoques diferenciales y de seguridad humana.

Para el proyecto, se contemplan los siguientes outputs

1. El Gobierno Nacional cuenta con metodologías, estrategias, lineamientos y herramientas para la implementación y el seguimiento nacional y local de planes y políticas públicas de seguridad ciudadana, convivencia y justicia desde los enfoques de seguridad humana y corresponsabilidad. (implementado por PNUD)
2. Los gobiernos locales elegidos para 2024 a 2027 son capaces de incorporar el enfoque de seguridad humana en sus planes de desarrollo local y otras políticas territoriales relacionadas con la justicia, la seguridad y la convivencia. (implementado por UNODC)

Avances por Producto

A. Output 1: Caja de Herramientas para la transversalización del enfoque de Seguridad Humana en el Sector Seguridad

Módulo 1: Caja de Herramientas para incorporación del enfoque de Seguridad Humana: Personas en el centro de la acción

Este primer módulo tiene como propósito contextualizar al público objetivo sobre el desarrollo de la caja de herramientas y lo que se encontrará en ella a través de los diversos módulos.

La Caja de Herramientas propuesta se constituye en un puente entre el enfoque teórico y la práctica institucional, permitiendo que los principios de la Seguridad Humana sean aplicables, medibles y sostenibles (Institute for Innovation and Public Purpose, 2024), entre otras para:

- Facilitar la articulación interinstitucional, al ofrecer recursos comunes y adaptables a distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), fortaleciendo la coordinación y la corresponsabilidad.
- Promover la implementación práctica del modelo de Seguridad Humana, a través de herramientas que orientan el diagnóstico participativo, la planificación estratégica, la coordinación interinstitucional y el seguimiento continuo.
- Incorporar el principio de *learning by doing* (aprender haciendo), característico de las cajas de herramientas contemporáneas, que buscan conectar la evidencia con la práctica, estimulando la mejora continua de las capacidades institucionales y el aprendizaje colectivo.

Así, la Caja de Herramientas propuesta se inscribe en esta tradición metodológica, ofreciendo una guía integral y flexible que acompaña a las instituciones del sector seguridad y convivencia en el proceso de incorporar el enfoque de Seguridad Humana como marco orientador de sus políticas, planes y acciones.

De igual forma, establece el público objetivo así:

1. Instituciones del Estado: personas funcionarias que trabajan de manera directa o indirecta en asuntos relacionados con la Seguridad, pertenecientes a entidades del orden nacional, departamental y municipal.

2. Actores de apoyo y conocimiento: personas y organizaciones que investigan, asesoran o acompañan procesos vinculados con la seguridad, tales como agremiaciones, instituciones universitarias, centros de pensamiento y grupos de investigación.
3. Sociedad civil: ciudadanía interesada en comprender y aplicar los principios de la seguridad, desde un enfoque de seguridad humana. Este público puede beneficiarse al fortalecer sus conocimientos y capacidades para promover una seguridad centrada en las personas, basada en la corresponsabilidad y la prevención.

Finalmente, este módulo introduce los fundamentos conceptuales del enfoque de Seguridad Humana y su evolución en el marco de las Naciones Unidas. Su objetivo es fortalecer la comprensión integral del enfoque, destacando su carácter preventivo, multidimensional y centrado en las personas.

Módulo 2: Marco Conceptual: principios, dimensiones y enfoques

En el segundo módulo, se abordan temáticas relacionadas con la responsabilidad del Estado colombiano frente a la seguridad humana, que pone de relevancia su responsabilidad como parte de su obligación relacionada con la prevención y garantía de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, el papel del Estado va más allá de garantizar la seguridad frente a amenazas externas o de mantener el orden público: se trata de abordar las amenazas generalizadas y transversales que afectan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad humana. En consecuencia, surge el deber de promover el **derecho al desarrollo**, lo que implica crear condiciones justas y sostenibles para que todas las personas puedan vivir con oportunidades y ejercer plenamente sus derechos. Como señala el Relator Especial sobre el Derecho al Desarrollo (2017), los Estados deben evaluar sus políticas y fomentar una cooperación internacional eficaz que coloque a las personas como el centro, participantes y beneficiarias del desarrollo (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, 2016).

Así, la **seguridad humana** se consolida como una extensión natural de las responsabilidades estatales. Su vínculo con el desarrollo humano es indisoluble, mientras el desarrollo busca que las personas puedan ejercer sus opciones de vida con libertad, confianza y estabilidad, en entornos donde sus logros y oportunidades se mantengan y fortalezcan con el tiempo, la seguridad

humana, consiste no solamente en ampliar dichas oportunidades, sino en garantizar que puedan disfrutarse en condiciones seguras y estables.

Posteriormente, se abordan los hitos en la construcción del Concepto de Seguridad Humana desde el PNUD, a través del que se cambia el paradigma al desplazar el enfoque de la seguridad y defensa del Estado y su existencia hacia la seguridad de las personas, que habitan este Estado, proponiendo una visión integral en la protección de las personas frente a amenazas múltiples e interdependientes.

Adicionalmente, el documento explora los principios, perspectivas y enfoques estratégicos de la seguridad humana, elementos que constituyen la base conceptual para comprender su alcance y aplicación práctica. Abordarlos es fundamental porque permiten pasar de una visión abstracta a una estructura operativa que orienta políticas, programas y acciones concretas. Mientras los principios definen el sentido y la orientación del enfoque; las estrategias (protección y empoderamiento) muestran cómo se materializa en la práctica, y los enfoques estratégicos ofrecen rutas para enfrentar riesgos complejos en contextos cambiantes.

Por otra parte, se abordan las dimensiones de la Seguridad Humana: personal, comunitaria, económica, alimentaria, ambiental, política, sanitaria y digital brindando no solo una conceptualización, sino identificando los principales actores en Colombia, así como su ciclo de implementación que permitirá: a) Analizar, identificar y planificar, b) aplicar e implementar participativamente, c) evaluar y efectuar seguimiento.

En síntesis, este módulo, aborda el enfoque de seguridad humana desde una perspectiva integral que trasciende la respuesta inmediata ante riesgos, orientando la acción pública hacia la prevención, la resiliencia y la transformación estructural. Al situar a las personas en el centro, este enfoque fortalece la coherencia entre seguridad, desarrollo y paz, y promueve políticas más inclusivas y sostenibles. Con esta base conceptual, el siguiente módulo se enfocará en el análisis de contexto, herramienta clave para comprender las dinámicas territoriales, identificar vulnerabilidades y capacidades, y diseñar intervenciones que respondan de manera efectiva a las realidades locales.

Módulo 3: Análisis de Contexto y diagnóstico del entorno

El análisis de contexto propuesto en este módulo, contó con la participación del Ministerio de Defensa Nacional y la Defensoría del Pueblo, quienes a través de varias mesas de trabajo aportaron insumos desde la perspectiva institucional. La información propuesta en este documento, es relevante tanto en la planificación

estratégica como en la gestión de riesgos y permite ir más allá de la observación superficial de los problemas, profundizando en las causas raíz, los factores estructurales y las interrelaciones entre amenazas que afectan la seguridad humana. Su objetivo es ofrecer una visión integral que considere tanto las vulnerabilidades como las capacidades existentes, identificando actores clave y estableciendo prioridades para acciones coordinadas.

El análisis de contexto es un proceso integral que permite comprender las condiciones, riesgos y factores subyacentes que afectan la seguridad humana en un territorio determinado y es clave para comprender las condiciones que influyen en la seguridad humana y anticipar escenarios de vulnerabilidad.

Este enfoque permite: a) identificar riesgos y amenazas, b) explorar factores estructurales, c) diferenciar posibles impactos en personas, comunidades e instituciones del Estado, d) priorizar acciones en el corto, mediano y largo plazo, e) integrar datos desagregados y percepciones, y f) sienta las bases para resultados colectivos, articulando metas entre actores diversos.

Así mismo, el documento plantea herramientas para efectuar el análisis de contexto tales como:

- A) mapeo de actores y mapeo normativo,
- B) análisis político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal para comprender de manera estructurada los factores externos que influyen en el territorio (bajo la metodología PESTEL)
- C) análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (con la metodología DOFA)
- D) Enfoque del daño social como guía para el análisis de contexto

Módulo 4: Modelo de Corresponsabilidad Nación – Territorio en Seguridad Ciudadana y Convivencia

Para este módulo se aborda el modelo de Corresponsabilidad Nación – Territorio, el que responde a una problemática fundamental: la seguridad y convivencia ciudadana no solo son fenómenos que demandan respuestas inmediatas para el control del orden público, sino que además requieren un abordaje inclusivo y transversal que articule diversos sectores, niveles de gobierno y actores con el fin de atender las causas estructurales que generan violencia e inseguridad, todo esto desde el Enfoque de la Seguridad Humana, que enfatiza en la multidimensionalidad de las amenazas y las respuestas por parte de Estado y la sociedad.

En este sentido, la coordinación entre las instancias encargadas de esta gestión ocupa un elemento central, pero, a la vez, es uno de los principales puntos críticos en la implementación de políticas públicas en Colombia. Si bien existen diversos mecanismos diseñados para coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y entidades involucradas, estas estructuras adolecen de fragmentación, baja coordinación, y en muchos casos, operan de forma reactiva y simbólica, lo que reduce la eficacia de las políticas públicas de seguridad. La falta de articulación interinstitucional, la delegación excesiva de responsabilidades y la escasa corresponsabilidad entre actores dificultan el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas.

El objetivo del documento, entonces, es desarrollar un modelo de corresponsabilidad y gobernanza multinivel que mejore la coordinación entre los niveles nacional y territorial (de forma horizontal y vertical) para una gestión pública eficiente en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Su objetivo es alinear actores, instrumentos jurídicos, de política y recursos tanto financieros como de información, con el fin de promover una mejor coordinación y articulación entre los tres niveles de gobierno para una eficiente gestión de las políticas de seguridad con enfoque de seguridad humana.

El documento se encuentra dividido en seis secciones además de esta introducción. En primer lugar, se realiza el contexto del modelo y se exponen las situaciones diagnósticas que llevan a su formulación. La segunda sección, expone el contexto conceptual y de principios que dan origen al modelo. Las secciones tercera, cuarta y quinta responden a los componentes metodológicos del modelo: su operativización, implementación y aspectos relacionados con el monitoreo, seguimiento y evaluación. Finalmente, se abordan unas consideraciones y recomendaciones.

Finalmente, el documento propone las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- a) el principal desafío para la consolidación de este modelo de corresponsabilidad Nación – territorio, es la economía política de la relación mandatarios locales-regionales. Puede existir resistencia por parte de alcaldes de ciudades intermedias o capitales que perciban la coordinación departamental como una pérdida de autonomía o injerencia indebida. También existe el riesgo de que la Nación sea reticente a ceder control estratégico. Sin embargo, la oportunidad actual es inmejorable: la discusión de la Misión de Descentralización y la reforma al Sistema

General de Participaciones abren la puerta política para reasignar competencias y recursos de manera más eficiente.

- b) El valor agregado de esta propuesta radica en que resuelve el problema de implementación y desarticulación de las políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Al empoderar técnicamente al Departamento, se descarga a la Nación de la imposible tarea de micro-gestionar 1.100 municipios y se "rescata" a los municipios pequeños de su orfandad institucional. Transforma la seguridad de ser un asunto puramente policial y reactivo, a ser un asunto de gobernanza multinivel, donde la articulación genera eficiencias financieras y operativas que ningún actor podría lograr por separado.
- c) Se recomienda no intentar una implementación nacional simultánea y por decreto, sino iniciar con Pilotos de Gobernanza Regional en 3 o 4 departamentos que ya muestren voluntad política y capacidades medias (ej. Cauca, Nariño). Estos pilotos servirán para validar los mecanismos de bolsas comunes de recursos, ajustar los protocolos de los observatorios y demostrar con resultados tempranos la eficacia del modelo. La evidencia recolectada en estos pilotos será el insumo fundamental para impulsar una futura reforma legal (modificación a la Ley 62 de 1993) que escale el modelo a todo el país.

B. Output 2: Guía de Gestión Territorial con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados

La implementación de este resultado está a cargo de UNODC, quien a partir de una serie de estudios comparativos identificó delitos de alto impacto con tendencia al alza en el territorio nacional y, que además fueron priorizados por varias entidades territoriales en el marco de sus PISCC con vigencia 2024-2027. De tal forma, UNODC y el Ministerio de Defensa Nacional, delimitaron el enfoque de la guía para tres delitos: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar. Sin embargo, cabe aclarar que el modelo de gestión territorial desarrollado puede ser aplicado en otros delitos.

En cuanto al diseño de la guía, su metodología participativa promovió el aporte de diversos sectores. Durante seis meses, UNODC recolectó insumos con: a) instituciones del sector defensa; b) representantes de instituciones nacionales de diferentes sectores que pueden contribuir a la prevención del delito¹; c) expertos nacionales dedicados al análisis de los delitos priorizados; d) miembros de los Comités Territoriales de Orden Público (CTOP) del departamento de Nariño, del distrito de Buenaventura y el municipio de Mocoa; y e) representantes de diversas secretarías de las entidades territoriales mencionadas, del ministerio público y de otras entidades desconcentradas.

De esta manera, la guía consta de ocho secciones. En primer lugar, propone lineamientos para la inclusión del enfoque de seguridad humana en la gestión territorial para la prevención del delito. La segunda sección delimita los tres delitos en los cuales se aplicará el modelo de gestión territorial de la seguridad humana. La tercera sección referencia los estándares internacionales, así como la normatividad y política pública colombiana, que son útiles para orientar la gestión territorial de la seguridad, con énfasis en los delitos priorizados. La cuarta sección desarrolla un análisis situacional del homicidio, la extorsión y la violencia intrafamiliar a nivel nacional y brinda orientaciones metodológicas para aplicar este análisis a nivel local.

La quinta sección consta de un mapeo de actores, espacios y competencias para la prevención y control del delito, bajo los principios de corresponsabilidad y asociación intersectorial. La sexta sección ofrece un inventario de estrategias regionales, nacionales y locales para responder al homicidio, la extorsión y la violencia intrafamiliar, las cuales pueden ser adaptadas y adoptadas por las entidades territoriales en sus diferentes contextos. La séptima sección brinda recomendaciones para la planeación financiera de la seguridad humana, que puede ir más allá de los

fondos con destinación específica a la seguridad y convivencia ciudadana. Finalmente, la octava sección promueve una gestión pública orientada a resultados, brindando orientaciones para el seguimiento y la evaluación de estrategias para la prevención del delito, especialmente aquellos priorizados por esta guía.

Además, esta guía viene acompañada de seis herramientas tecnológicas que alojan información en materia de: i) marco normativo; ii) mapeo de actores; iii) mapeo de instancias; iv) buenas prácticas regionales; v) oferta nacional; vi) oferta local. Estos motores de búsqueda facilitan la navegación mediante el uso de diversos filtros que le permiten al usuario examinar los datos de su interés. Con el fin de mantener vigentes estas herramientas, la información allí alojada será objeto de actualización.

Finalmente, la elaboración de esta guía representa un trabajo articulado entre el sistema de Naciones Unidas, el Ministerio de Defensa y la diversidad de entidades estatales y sociales, que buscan fortalecer las capacidades territoriales en la gestión de delitos. Esto, a partir de un enfoque de la seguridad multidimensional, centrado en las personas, adaptado al contexto, orientado a la prevención, que fusiona estrategias de protección estatal y empoderamiento ciudadano.

En este sentido, invita a adoptar un modelo de gestión territorial basado en la corresponsabilidad, en el que todos los sectores reconocen y abrazan el aporte que pueden realizar en materia de prevención y control del delito. Por esto, el modelo parte con la delimitación de un marco normativo que promueve una perspectiva integral para la protección de derechos y la erradicación del delito y la violencia. Sigue con un análisis situacional que, no solo describe los delitos, sino que examina sus múltiples causas, a fin de orientar el diseño de estrategias orientadas a la prevención.

Posteriormente, promueve el mapeo de actores e instancias desde un enfoque multisectorial, en donde diversas instituciones estatales y sociales velan por contribuir a la reducción de los factores de riesgo que propician el delito. Continúa con la identificación e implementación de estrategias adaptadas al contexto, que respondan a las necesidades y capacidades reales de cada territorio. Prosigue con unos lineamientos de planeación financiera, orientados a fortalecer las capacidades territoriales en la gestión de recursos destinados a fortalecer la seguridad local. Finaliza con la promoción de una gestión orientada a resultados, refiriendo a herramientas de seguimiento y evaluación, que permita a las autoridades tomar acciones correctivas para mejorar su impacto, así como informar a la ciudadanía sobre el avance de la actuación estatal para incrementar su confianza y colaboración en el Estado.

Al centrarse la guía en delitos de alto impacto como el homicidio, la extorsión y la violencia intrafamiliar, ofrece lineamientos técnicos y herramientas prácticas que responden a las necesidades coyunturales de los territorios. Además, invita a concebir un modelo de gestión territorial de la seguridad que es posible adaptar y replicar en la prevención y control de otros delitos priorizados.

Por eso, desde UNODC, han invitado a que las entidades territoriales exploren y hagan uso de esta guía, así como de sus herramientas de consulta, a fin de que fortalezcan su capacidad de respuesta ante las amenazas actuales y futuras que atentan contra la seguridad de sus territorios y poblaciones.

C. Lecciones Aprendidas

A continuación, se enuncian las lecciones aprendidas durante el 2025:

- Los cambios en las directivas y en los puntos focales del Ministerio de Defensa Nacional generaron dificultades en la continuidad de algunas acciones del proyecto. Para garantizar el éxito en futuras intervenciones, se recomienda que los aliados –en este caso el Ministerio de Defensa Nacional– aseguren la participación de un mayor número de funcionarios familiarizados con el proyecto, independientemente de la permanencia de estos en sus cargos.
- Dado que se trata de un proyecto interagencial, resulta fundamental contar con espacios de articulación temprana con UNODC. Esto no fue posible desde el inicio, ya que las dos agencias comenzaron en momentos distintos. No obstante, se lograron generar espacios de encuentro y diálogo de saberes en torno a las acciones desarrolladas por cada agencia.
- En un inicio, el proyecto contó con el apoyo de la OCR como articulador. Sin embargo, en ocasiones la presencia de un actor adicional ralentizó la comunicación entre el UNTFHS, el PNUD y UNODC. Por ello, se sugiere mantener conversaciones directas con el Fondo, lo que facilitaría una toma de decisiones más oportuna.
- Durante la implementación se identificó que, aunque el concepto de Seguridad Humana proviene de Naciones Unidas, el actual gobierno lo incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que “politizó” el término. Dado el mandato de Naciones Unidas, es necesario garantizar la imparcialidad en todo momento, lo que implicó ajustar el lenguaje utilizado en el proyecto.
- Como parte de la estrategia de sostenibilidad, UNODC ha promovido espacios de socialización de la Guía de Gestión Territorial. Este esfuerzo contribuirá a su apropiación y facilitará la transición entre gobiernos, considerando que en 2026 Colombia atraviesa un año electoral. Se espera que estas acciones fortalezcan la continuidad de las iniciativas planteadas en la caja de herramientas.

D. Buenas Prácticas

- Con la implementación del proyecto, especialmente en los espacios de validación, se identificaron actores que inicialmente no habían sido mapeados y que mostraron interés en la propuesta de la caja de herramientas. Estos actores manifestaron su disposición para involucrarse tanto en el proceso como en las acciones de implementación sugeridas. Entre ellos se destacan las federaciones de municipios y departamentos.
- Como parte de las acciones de validación previstas para la implementación, se realizaron mesas de trabajo con instituciones tradicionalmente enfocadas en seguridad y convivencia. Asimismo, se incluyeron entidades con relevancia territorial, lo que permitió evidenciar que el modelo nación-territorio articula una amplia gama institucional y cuenta con potencial para ser implementado en el corto y mediano plazo.
- Los espacios de validación con académicos aportaron retroalimentación al modelo nación-territorio desde una perspectiva teórica, contribuyendo a la conceptualización y fortalecimiento del enfoque propuesto.
- La articulación de los consultores en el desarrollo del modelo, junto con las sesiones periódicas de trabajo y el seguimiento al cumplimiento de los productos establecidos en las consultorías, permitió obtener un resultado de alta calidad que contribuye al logro de los objetivos del proyecto.