

Evidencia

Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia:

teorías, datos y estrategias aplicadas.

Lecciones aprendidas.



*General Jorge Luis Vargas Valencia
Coronel Richard Alejandro Ibáñez Pedraza
Mayor Eryvn Hermilzon Norza Céspedes
Doctor Javier Fernando Torres Preciado*

Libro de investigación

Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia: teorías, datos y estrategias aplicadas

**General Jorge Luis Vargas Valencia
Coronel Richard Alejandro Ibáñez Pedraza
Mayor Eryvn Hermilzon Norza Céspedes
Doctor Javier Fernando Torres Preciado**

2021

Colombia: Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas. Bogotá, 2021.

192 p.; 23x16,5 cm

ISBN digital: 978-958-53807-1-4

ISBN impreso: 978-958-53807-0-7

1. Seguridad. 2. Convivencia. 3. Policía. 4. Crimen. 5. Servicio de Policía. I. Jorge Luis Vargas Valencia. II. Richard Alejandro Ibáñez Pedraza. III. Eryvn Hermilzon Norza Céspedes. IV. Javier Fernando Torres Preciado.

CDD-23 353.1 – 2021

© Jorge Luis Vargas Valencia

© Richard Alejandro Ibáñez Pedraza

© Eryvn Hermilzon Norza Céspedes

© Javier Fernando Torres Preciado

Director General

General Jorge Luis Vargas Valencia

Policía Nacional de Colombia

Dirección Nacional de Escuelas

Brigadier General Yackeline Navarro Ordóñez

Directora Nacional de Escuelas

Edición

© Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia

Vicerrectoría de Investigación

dinae.vicin@policia.gov.co

Trv. 33 No. 47A - 35 Sur. Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: (601) 515 9000 Ext. 9239

Editor:

Mayor Juan Aparicio Barrera

Serie Libros Resultados de Investigación

© Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo
Ley 23 de 1982

ISBN digital: 978-958-53807-1-4

ISBN impreso: 978-958-53807-0-7

Edición: Noviembre de 2021

Diseño de Carátula: Competitividad SAS

Diagramación: Competitividad SAS

Corrección de estilo: Sandra Patricia Rodríguez Lamus

Bogotá D. C., Colombia



Policía Nacional de Colombia

General

Jorge Luis Vargas Valencia

Director General

Mayor General

Hoover Alfredo Penilla Romero

Subdirector de la Policía Nacional

Mayor General

Fernando Murillo Orrego

Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

Brigadier General

Yackeline Navarro Ordóñez

Directora Nacional de Escuelas

Coronel

Richard Alejandro Ibáñez Pedraza

Secretario Privado Dirección General

Mayor

Ervyn Hermilzon Norza Céspedes

Jefe del Laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal - DIJIN

Mayor

Bernardo Rafael Gil Rojas

Vicerrector de Investigación

Laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal. Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL - DIJIN

Cómo citar este libro: Vargas-Valencia, J. L., Ibáñez-Pedraza, R., Norza-Céspedes, E. H., y Torres-Preciado, J. F. (co.) (2021). *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.41>

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura de la Policía Nacional de Colombia

Título

Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia: teorías, datos y estrategias aplicadas

Resumen

Este libro es el resultado de la metodología adoptada por la Policía Nacional de Colombia, orientada hacia la generación de evidencia empírica, modelos relacionales de información, integración de data y doctrina para el diseño e implementación de estrategias en seguridad y convivencia ciudadana. Por lo tanto, la creación y difusión de este documento tiene como principal objetivo la estructuración de conocimiento teórico y práctico tanto para *practitioners*, *policy makers* y comandantes de Policía, como principales responsables en las políticas públicas de seguridad en lo local, regional y nacional, además, contribuye a través de casos aplicados en Colombia durante los últimos años, a un debate riguroso sobre seguridad y convivencia.

Palabras clave: Seguridad; Convivencia; Policía; Crimen; Servicio de Policía

Title

Security and coexistence in Colombia: theories, data and applied strategies

Abstract

This book is the result of the methodology adopted by the National Police of Colombia, directed towards the generation of empirical evidence, relational informational models, data integration, and doctrine for the design and implementation of strategies in security and coexistence. Consequently, the main objective of the creation and diffusion of this document is to structure theoretical and practical knowledge. This is done for the equal benefit of practitioners, policy makers, and police commanders as the parties principally responsible for shaping public policy around local, regional, and national security. Additionally, using specific cases applicable to Colombia over the last few years, this book seeks to contribute to a robust debate around security and coexistence.

Keywords: Security, coexistence, police, crime, police service.

LOS AUTORES

Jorge Luis Vargas Valencia

General de la Policía Nacional de Colombia. Director General de la Policía Nacional de Colombia. Magíster en Seguridad Pública. Especialista en Resolución de Conflictos y Seguridad Integral. Administrador de Empresas y Administrador Policial. Graduado en el programa de Alta Dirección Empresarial, Programa Liderazgo, Conflicto y Coraje, *Session XXXVII National Executive Institute* en U.S.

Richard Alejandro Ibáñez Pedraza

Coronel de la Policía Nacional de Colombia. Secretario Privado Dirección General de la Policía Nacional de Colombia. Administrador y Magíster en Seguridad Pública. Experto en negociación de rehenes. Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional. Diplomado en Prospectiva y Planeación por escenarios. Exoficial de Enlace de la Policía Nacional en EUROPOL.

Ervyn Hermilzon Norza Céspedes

Mayor de la Policía Nacional de Colombia. Jefe del Laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal, Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. PhD (c) en Ciencia Política y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Magíster en Criminología y Victimología. Magíster en Psicología Jurídica. Especialista en Servicio de Policía. Criminólogo y Psicólogo Jurídico.

Javier Fernando Torres Preciado

Experto en seguridad ciudadana, grupos armados, conflictos, violencia y paz. Investigador, asesor y profesor universitario. Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Investigador visitante en Yale University. Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Historiador Universidad Nacional de Colombia.

Jorge Mantilla

Politólogo, Doctorando en Criminología, Derecho y Justicia de Universidad de Illinois Chicago (UIC). Ha trabajado como consultor para gobiernos locales y organizaciones internacionales en temas de conflicto armado, seguridad ciudadana y política de drogas. Actualmente se encuentra interesado en temas de gobernanza criminal, fronteras y violencia urbana.

Andrés Felipe Tobón Villada

Exsecretario de Seguridad y Convivencia de la ciudad de Medellín 2017-2019 y Ex Subsecretario de Gobierno Local y convivencia 2016-2017. Magíster en Estudios Humanísticos Universidad EAFIT. Profesional en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Consultor en seguridad y convivencia ciudadana, profesor e investigador en el campo del Capital Social y las Ciencias Políticas. Autor de múltiples publicaciones académicas, entre ellas el libro “Confianza no es miedo. Hacia una nueva comprensión de la sociedad civil y el crimen organizado”.

Alejandro Londoño Hurtado

Director de Seguridad de la Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas Universidad EAFIT. Profesional en Ciencia Políticas de la Universidad EAFIT.

Carlos Iván Silva Díaz

Intendente de la Policía Nacional. Investigador de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) de la Policía Nacional de Colombia. Profesional en Servicio de Policía.

Diego Stetid Rodríguez Samora

Mayor de la Policía Nacional de Colombia. Administrador de Empresas, Administrador Policial y Profesional en Criminalística, Magíster en Ciencia Política, Especialista en Investigación Criminal y Maestrante en Ciberseguridad e Informática Forense, con formación en Inteligencia, Operaciones de Inteligencia, Políticas Cyber, Ciberinteligencia, Hacking Ético, Ciberseguridad Ofensiva, Hacking Corporativo, Operaciones de Ciberseguridad, Ciberseguridad e Informática Forense, ex-investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad CREES e investigador visitante en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry en Washington D.C. Actualmente, Decano de la Facultad de Estudios en Servicio de Policía y líder del grupo de investigación de la Escuela Antidrogas.

Andrés Felipe Fernández Patiño

Abogado con experiencia en investigación y asesoría en materia de políticas de seguridad ciudadana y convivencia, estrategias de prevención de violencia y construcción de paz, gestión territorial de la seguridad, crimen organizado y derecho operacional.

Edwin Casilimas Murcia

Capitán de la Policía Nacional de Colombia. Especialista en Servicio de Policía y Magister en Comunicación Política. Analista de Seguridad y Convivencia. Ha realizado estudios de análisis estratégico en la Pontificia Universidad Javeriana, Comunicación Política y Asuntos Públicos en la Universidad del Rosario y Gestión Pública Territorial del Servicio de Policía en la Universidad EAFIT. Ha realizado numerosos estudios e investigaciones sobre el servicio de policía, la corrupción policial y el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, la interrupción del delito y la focalización de las capacidades policiales para el mejoramiento del servicio.

Carlo Augusto Herrán Osorio

Mayor de la Policía Nacional de Colombia. Abogado. Magíster en defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario ante organismos, cortes y tribunales internacionales. Doctorando en Derecho. Universidad Sergio Arboleda.

Hugo Armando Jiménez Guerrero

Capitán de la Policía Nacional de Colombia. Administrador Policial. Analista del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Leydi Viviana Villota Benavides

Subintendente Policía Nacional de Colombia. Abogada.

Julián Ricardo Dussán Quintana

Patrullero de la Policía Nacional de Colombia. Ingeniero de Sistemas.

AGRADECIMIENTOS

Este libro refleja el trabajo de más de 170 mil policías que conforman la Policía Nacional de Colombia; quienes, con su trabajo abnegado y constante, han tenido como principal objetivo garantizar las mejores condiciones de seguridad y convivencia de los colombianos. Por lo tanto, se dedica este documento a todos los funcionarios de la institución y se agradece en el procedimiento de edición y organización del libro, al equipo del laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal, quienes en el año 2021 vienen generando evidencia científica para impulsar el enfoque de un Servicio de Policía Basado en la Evidencia, el cual en sus siglas en inglés se ha denominado en los diferentes cuerpos de policía como *Evidence-based Policing* y ha tomado relevancia en el diseño de estrategias y acciones en seguridad ciudadana.

Equipo Laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal: Capitán Jair Rodríguez Ortega, Teniente Andrés Alexander Eraso Chamorro, Intendente Robinson Roa Anzola, Subintendente Yeizon Andrés Duarte Velásquez, Patrullero Jahiler Alfredo Cadavid Carmona, Patrullero Gersson Cuellar Humo, Patrullero Feliz Andrés Roncancio Montenegro, Patrullero Freidy Jhoan Marín Montoya, Patrullera Lina Marcela Ruiz Gil, Patrullera Derly Yomara Ortiz Medina.



Un especial agradecimiento al **FBI (Federal Bureau of Investigation)** , quienes a través del Agente Especial Supervisor John R Dozier Jr y Agente Especial Supervisor Sandra Milena Alicea, PhD, apoyaron la publicación de este libro.

PRÓLOGO

Los países de América Latina y el Caribe han desarrollado en las últimas décadas estrategias y acciones para la seguridad desde un enfoque fuerte del servicio de policía, que fusiona elementos con instituciones estatales locales y en su servicio policial mejora constantemente la proximidad con el ciudadano en los territorios. Sin embargo, tanto los hacedores de política pública en seguridad (*policy-makers*) como los cuerpos de policía, han indicado asiduamente la necesidad por obtener actualizaciones en el avance científico doctrinal que indique tres aristas: Primero, la comparación de la mejor evidencia empírica de los enfoques o estrategias más útiles para enfrentar el delito; Segundo, la conceptualización amplia de la convivencia y seguridad ciudadana; Tercero, que se documenten las estrategias recientes desarrolladas desde la policía e instituciones de seguridad en contextos particulares de criminalidad. Es decir, entregar insumos conceptuales y aplicados como referentes para quienes tienen la responsabilidad del diseño e implementación de políticas y estrategias de convivencia y seguridad ciudadana en las ciudades.

Al respecto, las complejidades de un país como Colombia y los constantes desafíos que enfrenta en términos de seguridad son uno de los principales estímulos para que la Policía Nacional de Colombia esté en un constante proceso de modernización y adaptación. Esto no solo requiere apuntalar y desarrollar las destrezas y capacidades propias de un cuerpo armado de naturaleza civil, sino las adicionales que una realidad como la colombiana le ha impuesto más allá de la seguridad ciudadana, permanente en su ADN: estar a cargo de la seguridad ciudadana del país.

Precisamente esta labor demanda ajustes que la lleven a la vanguardia de los avances en investigación policial y la modernización del servicio de policía que responda a las necesidades de las comunidades y ciudadanos. En particular, las estrategias y acciones en seguridad implementadas en Colombia se convierten en referentes regionales entre los países de América Latina, porque comparten dinámicas sociales similares y la presencia de fenómenos de criminalidad con características en común, entre ellos, el narcotráfico y los delitos conexos a este tipo de fenómenos, como las rentas criminales, las modalidades de homicidio y las variaciones del hurto; los cuales desde el año 2020, con ocasión de los cambios en las dinámicas sociales derivadas de la emergencia sani-

taria por el COVID-19, generaron cambios en el comportamiento del crimen; cambios como las reconfiguraciones de la violencia impulsiva, el microtráfico, la extorsión, el crimen organizado, la violencia doméstica y/o filio-parental, los hurto a bicicletas y otros delitos como la cibercriminalidad que aumentó su intensidad y reconfiguraron sus manifestaciones de acuerdo con nuevas realidades locales.

Este libro a través de la organización secuencial de sus capítulos señala la importancia de ir más allá de la toma de decisiones basados en la intuición en la labor de policía; poniendo el énfasis en las decisiones y el diseño de estrategias basadas en evidencia y datos, promoviendo un ejercicio de los cuerpos de policía cada vez más científico, eficiente y eficaz en la promoción de la seguridad. El contenido de cada capítulo está pensado como un texto que explica los retos propios de la intervención en seguridad y convivencia, las metodologías y teorías aplicadas, basadas en evidencia y orientadas por las investigaciones de punta en el tema, varias de las cuales se recogen en este trabajo pionero en el país y en la región. Por lo tanto, se convierte en un texto de consulta obligada en América Latina e incluso en otras regiones del mundo, no solo porque proporciona al lector ejercicios teóricos aplicados en territorios complejos, sino que expone cómo implementarlos e indica conceptos claves en el diseño de estrategias de convivencia y seguridad ciudadana.

El libro pone a disposición de expertos e interesados ejemplos de experiencias exitosas en el tema de la seguridad ciudadana evidenciando ser una muestra más del interés por parte de la Policía Nacional de Colombia de hacer de la seguridad ciudadana su objetivo fundamental. En especial, cuando se observa que el crimen se adapta, muta y se transforma, por lo tanto, los aparatos de seguridad deben estar en constantes procesos de renovación y modernización, diseñando, aplicando, monitoreando y evaluando estrategias novedosas de intervención, prevención y disuasión del crimen y del delito. Si usted como lector está interesado en el tema, está en el lugar correcto, aquí encontrará diferentes estrategias de policía y la explicación de cómo se diseñaron y aplicaron, así como sus logros y limitaciones.

Por último, es necesario resaltar que este trabajo avalado por la Policía Nacional de Colombia, tuvo detrás como editores un equipo multidisciplinario de investigadores expertos en el tema. Además, la participación de 15 autores, configuran un grupo de expertos en seguridad y otro conformado por policías de gran trayectoria y formación académica, quienes en cada uno de los capítulos que contiene este libro ponen a disposición de la comunidad de hacedores de política y *practitioners*, algunas experiencias en seguridad aplicadas en diferentes ciudades de Colombia y contra diferentes manifestaciones del crimen y del delito.

Bogotá D. C., 29 de noviembre de 2021

Contenido

Introducción	19
Capítulo 1	
Seguridad: aproximaciones teóricas y aplicaciones en el caso colombiano	25
Introducción	26
1.1 Teorías sobre seguridad.....	31
1.2. Estrategias en seguridad	34
1.3 Metodologías en seguridad	36
1.4. Interpretación de los aportes en clave colombiana	39
Conclusiones	41
Referencias	42
Capítulo 2	
Hacia una comprensión de la evolución de los estudios de seguridad y su impacto en Colombia	45
Introducción	46
2.1 Metodología	46
2.2 El concepto de seguridad y sus referentes.....	47
2.2.1 El realismo, sus vertientes, y la visión tradicional de la seguridad.....	47
2.2.2 La segunda tendencia, el liberalismo (sus vertientes) y la visión contemporánea de la seguridad	49
2.2.3 La tercera tendencia, los cuestionamientos a la seguridad y su modernidad (seguridad humana, enfoques críticos).....	50
2.3 El Estado, las instituciones internacionales, y los actores no estatales frente a los problemas contemporáneos abordados en los estudios de seguridad: un seguimiento a través de los debates en Relaciones Internacionales.....	53
2.4 De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana: su conceptualización en Colombia	57
Conclusiones	59
Referencias	61
Capítulo 3	
Enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19	65
Introducción	66
3.1 Método de análisis.....	67
3.2 Trayectoria del crimen y contexto criminógeno en Colombia durante el año 2020.....	67
3.3 Acciones estratégicas desarrolladas por la Policía de Colombia contra el crimen en 2020.....	68
3.3.1 Aplicación de modelos relacionales de información, integración de data y analítica de información criminal para el servicio de policía.....	71
3.3.2 Disrupción y Contención del Delito:.....	73

3.3.3	Enfoque de prevención centrado en proximidad en contexto COVID-19.....	75
3.3.4	Equipamiento, procedimientos y actuaciones para la bioseguridad:.....	76
3.4	Resultados en el crimen durante el año 2020.....	77
3.5	Criminología táctica.....	79
	Conclusiones.....	81
	Referencias.....	82

Capítulo 4

Centros de fusión como instrumentos para intervenir el crimen organizado en entornos urbanos. Medellín 2018-2019	85
--	----

Introducción	86
4.1 La disuasión focalizada y la coordinación de actores.....	88
4.2 Problema criminal e institucional en Medellín.....	93
4.3 Respuesta al problema: los Centros de Fusión (CEFCO) y las Fuerzas Articuladas contra el Crimen Organizado (FACON).....	97
4.3.1 El caso de Medellín: integración de capacidades nacionales con enfoque local.....	98
4.4 Resultados obtenidos.....	100
Conclusiones	103
Referencias	105

Capítulo 5

Así se acabó el Bronx: estrategia para territorios de alta complejidad en Bogotá 2016-2019.....	107
---	-----

Introducción	108
5.1 Método.....	110
5.1.1 Análisis.....	110
5.1.2 Priorización.....	111
5.2 Intervención.....	113
5.3 Componente Policial y de investigación criminal.....	115
5.4 Componente de control social y prevención.....	116
5.5 Componente de consolidación situacional y gobernabilidad local.....	119
5.6 Hoja de ruta.....	122
5.6.1 Resultados.....	122
5.7 Discusión.....	124
5.7.1 Creación del Equipo TAC (Territorios de Alta Complejidad).....	124
5.7.2 Apoyo a la Investigación Judicial.....	125
Conclusiones	126
Referencias	128

Capítulo 6

Gobierno local y gestión territorial: la prevención situacional del delito en la ciudad de Cali	131
---	-----

Introducción	132
6.1 La seguridad ciudadana bajo el lente de la prevención situacional del delito.....	132
6.2 Antecedentes de la política de seguridad en Cali.....	136
6.3 Despliegue territorial de los coordinadores de prevención situacional del delito.....	139

6.4	Logros, retos y evaluación.....	141
6.5	Mesas de seguridad.....	141
6.5.1	Mejoras de iluminación efectuadas	143
6.5.2	Operativos de inspección, vigilancia y control gestionados.....	144
6.5.3	Frentes de seguridad creados o fortalecidos	146
6.5.4	Jornadas de embellecimiento y ornamentación realizadas	147
6.5.5	Estrategia de prevención de hurto a vehículo	149
6.6	Estrategia de prevención de hurto a establecimientos comerciales en zonas gourmet	154
	Conclusiones	159
	Referencias	160

Capítulo 7

	Estadísticas de convivencia desde la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	163
--	--	-----

	Introducción	164
7.1	Marco teórico.....	165
7.1.1	Diferentes perspectivas de la convivencia	165
7.1.2	Contexto de convivencia desde la Ley 1801 de 2016	168
7.2	Método.....	170
7.3	Resultados.....	172
7.3.1	Comportamientos contrarios a la convivencia de la ley 1801 de 2016 de mayor atención	175
7.3.2	Comportamientos contrarios a la convivencia registrados en ciudades capitales.....	179
7.3.3	Registro de comportamientos contrarios a la convivencia en durante del COVID-19	184
7.4	Discusión.....	184
	Conclusiones	186
	Referencias	187

Listado de Tablas

Capítulo 2

Hacia una comprensión de la evolución de los estudios de seguridad y su impacto en Colombia

	Tabla 1. Tendencias de los Estudios de Seguridad	53
--	--	----

Capítulo 4.

Centro de fusión como instrumentos para intervenir el crimen organizado en entornos urbanos. Medellín 2018-2019

	Tabla 1. Categorización de organizaciones criminales con presencia en Medellín y el Valle de Aburrá	95
--	---	----

Capítulo 5.

Así se acabó el Bronx: Estrategia para Territorios de Alta Complejidad en Bogotá 2016-2019

Tabla 1. Modelo de intervención del Bronx en el marco de un ciclo de política pública	110
Tabla 2. Control criminal y prácticas asociadas	112
Tabla 3. Fases de Consolidación Mercados Ilegales asociados al Microtráfico.....	121

Capítulo 6.

Gobierno local y gestión territorial: la prevención situacional del delito en la ciudad de Cali

Tabla 1. Número de mesas de seguridad realizada por comuna (Período marzo 1 a noviembre 30 de 2019)	142
Tabla 2. Número de mejoras de iluminación realizadas por comuna (Período marzo 1 a noviembre 30 de 2019)	143
Tabla 3. Formato de mejora de iluminación en punto crítico	144
Tabla 4. Información sobre la necesidad de mejora en iluminación Comuna 9	145
Tabla 5. Número de frentes de seguridad creados o fortalecidos por comuna, (Período marzo 1 a noviembre 30 de 2019).....	147
Tabla 6. Información de creación o fortalecimiento de frente de seguridad	148
Tabla 7. Número de jornadas de recuperación de entorno o parques lideradas o en las que se participó. (Período marzo 1 a noviembre 30 de 2019)	149
Tabla 8. Número de carros marcados en los barrios de las jornadas de prevención de hurto a vehículo	151
Tabla 9. Número de establecimientos de comercio que cuentan con seguridad privada	155
Tabla 10. Alarmas antirrobo en los establecimientos comerciales.....	155
Tabla 11. Número de cámaras de seguridad en establecimientos de comercio	156
Tabla 12. Señalética de autocuidado orientada a los clientes en los establecimientos comerciales	156
Tabla 13. Cuidadores de vehículos en los establecimientos comerciales	157
Tabla 14. Conocimiento del número telefónico del cuadrante de policía de la zona por parte de los establecimientos comerciales	157
Tabla 15. Establecimientos comerciales que hacen parte de frentes de seguridad	158
Tabla 16. Presencia de botones de pánico en establecimientos comerciales	158

Capítulo 7

Estadísticas de convivencia desde la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana

Tabla 1. Registro de comportamientos contrarios a la convivencia por títulos del Código, ley 1801 de 2016	174
Tabla 2. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, de mayor atención en el año 2020.....	177
Tabla 3. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, registrados por ciudades capitales	179
Tabla 4. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C), por ciudades en Colombia	181
Tabla 5. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la ley 1801 de 2016, registrados por días	182
Tabla 6. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley	

1801 de 2016, por rango de edad	183
Tabla 7. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, por nacionalidad	183

Listado de figuras

Capítulo 1

Seguridad: aproximaciones teóricas y aplicaciones en el caso colombiano

Figura 1. Tasa anual de homicidios en Colombia (1970-2020)	28
Figura 2. Interacción de aportes e indicadores	40

Capítulo 3

Enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19

Figura 1. Contexto Criminológico 2020	69
Figura 2. Modelo de análisis criminal en el contexto COVID-19	72
Figura 3. Trayectoria del homicidio en Colombia	78
Figura 4. Curva de resiliencia del crimen	80

Capítulo 4.

Centro de fusión como instrumentos para intervenir el crimen organizado en entornos urbanos. Medellín 2018-2019

Figura 1. Presencia de GDO en Medellín 2019	96
Figura 2. Máximo de tiempo (meses) duración de cabecillas	100
Figura 3. Delitos imputados a cabecillas GDO 2021-2019	101
Figura 4. Bienes ocupados para extinción de dominio en Medellín 2012-2019	102
Figura 5. Homicidios en Medellín 2018-2020	103

Capítulo 5

Así se acabó el Bronx: Estrategia para Territorios de Alta Complejidad en Bogotá 2016-2019

Figura 1. Modelo de Responsabilidad Compartida	114
Figura 2. Enfoques internacionales de gestión policial	116
Figura 3. Ejemplo Intervención San Bernardo, localidad de Santa Fe	120

Capítulo 6

Gobierno local y gestión territorial: la prevención situacional del delito en la ciudad de Cali

Figura 1. Mapa de Cali dividido por comunas	137
Figura 2. Mapa de puntos calientes hurto a personas / celulares / comercio	140
Figura 3. Antes y después de intervención focalizada en mejora de iluminación	145
Figura 4. Ocupación de espacio público por parte del comercio informal, sector centro	146
Figura 5. Evidencia	148
Figura 6. Recuperación de entornos de espacio público en jornadas de embellecimiento	150
Figura 7. Recuperación de entornos de espacio público en jornadas de embellecimiento	150

Figura 8. Número de carros marcados en las jornadas de prevención hurto a vehículo	151
Figura 9. Comunas intervenidas en la estrategia de prevención de hurto a vehículo	152
Figura 10. Número de motocicletas marcadas en las jornadas de prevención de hurto a vehículo	152
Figura 11. Marcación en las jornadas de prevención de hurto a vehículo	153
Figura 12. Creación de tips y manual de autocuidados de vehículos	154

Capítulo 7

Estadísticas de convivencia desde la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana

Figura 1. Procedimiento de recolección de información en Registro Nacional de medidas correctivas	171
Figura 2. Comportamientos contrarios a la convivencia la Ley 1801 de 2016, registrados por años	173
Figura 3. Top 10 de comportamientos contrarios a contrarios a la convivencia Ley 1801 de 2016 año 2020	176
Figura 4. Comportamientos contrarios a la convivencia registrados por horas	182
Figura 5. Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801, Registrados durante la emergencia sanitaria COVID-19	185

Listado de Siglas y Acrónimos

Sigla	Significado
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
BASE	Buscar, Analizar, Solucionar y Evaluar
BDC	Bronx Distrito Creativo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C.C.C	Comportamientos Contrarios a la Convivencia
CAD	Centro Automático de Despacho
CAI	Comando de Atención Inmediata
CCTV	Circuitos Cerrados de Televisión
CEFCO	Centros de Fusión
CEFOP	Centro de Fusión Operacional de Popayán
CESED	Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas
CIEF	Centro de Investigaciones Económicas y Financieras
CIEPS	Centro de Información Estratégica Policial Seccional
CNSCC	Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CPTED	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>
CRUE	Centro Regulador de Urgencias y Emergencias
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía
DADEP	Departamento Administrativo de La Defensoría del Espacio Público
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DECOC	Dirección Especializada de Fiscalías contra el Crimen Organizado
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL
DIRAN	Dirección Antinarcóticos

EAFIT	Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
ETEMEC	Estrategia de Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades
EUROPOL	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
FACON	Fuerzas Articuladas contra el Crimen Organizado
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAO	Grupos Armados Organizados
GAO-ML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GAOR	Grupos Armados Organizados Residuales
GAULA	Grupo Antisecuestro y Antiextorsión
GDCO	Grupos de Delincuencia Común Organizada
GDO	Grupos de Delincuencia Organizada
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta de Acción Local
MAICO	Mecanismo de Articulación Interinstitucional contra el Crimen Organizado
MEBOG	Policía Metropolitana de Bogotá
MIO	Masivo Integrado de Occidente
MNVCC	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
MORED	Matriz Operacional para la Reducción del Delito
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OAIIE	Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos
ODIN	Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	<i>Personal Digital Assistant</i>
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico
PISCC	Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia
PISCJ	Plan Integral de Seguridad Convivencia y Justicia
PMCS	Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONAL	Policía Nacional
POP	Políticas Orientadas a Problemas
PRECI	Policía de Prevención y Educación Ciudadana
PSD	Prevención Situacional del Delito
RADAR	Rápida Atención a Delitos de Alto Impacto
RNMC	Registro Nacional de Medidas Correctivas
SAC	Sección de Análisis de Conducta
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SCJ	Secretaría Distrital de Seguridad
SEN	Sistema Estadístico Nacional

SI	Sistema Internacional
SIDENCO	Sistema de Denuncias y Contravenciones
SIEDCO	Sistema de Información Estadística Delincuencia
SIJIN	Seccional de Investigación Criminal
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TAC	Territorios de Alta Complejidad
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UAESPM	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal
URI	Unidad de Reacción Inmediata
ZII	Zonas futuras

Listado de Abreviaturas

Abreviatura	Abr.
Capítulo	Cap.
Edición	ed.
Editor	Ed.
Editores	Eds.
Número	Núm.
Página	p.
Párrafo	párr.
Edición Revisada	Ed. Rev.
Volumen	Vol.
Volúmenes	Vols.

INTRODUCCIÓN

*Jorge Luis Vargas Valencia** *Richard Alejandro Ibáñez Pedraza***
*Ervyn Hermilzon Norza Céspedes**** *Javier Fernando Torres Preciado*****

* General, Director General de la Policía Nacional de Colombia

** Coronel de la Policía Nacional de Colombia, Secretario Privado Dirección General de la Policía Nacional de Colombia

*** Mayor de la Policía Nacional de Colombia Jefe del Laboratorio de Neurociencias Forenses y Conducta Criminal, DIJIN

**** Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de los Andes

El tema de la seguridad en América Latina es un desafío permanente y constante para los Estados, dada la capacidad de adaptación del crimen a los cambios, nuevas realidades y oportunidades para obtener dividendos económicos e incluso ventaja de diversos escenarios para la comisión del crimen. Colombia no es ajena a esta realidad regional. En el país, en las últimas décadas se han hecho sobresalientes avances en seguridad como lo muestra la encuesta más reciente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana: 2021)¹, que mide seguridad, convivencia y confianza ciudadana, en la cual se reflejan significativos logros y avances en este tema.

No obstante, los desafíos son constantes para un país como Colombia con marcadas diferencias regionales y locales; además, el comportamiento del crimen también presenta importantes variaciones geográficas, temporales y contextuales, dependiente de los factores regionales y locales asociados al delito. Por tal razón, resulta importante incorporar teorías al servicio de policía y la seguridad, ajustar estrategias y seguir metodologías que apunten a la reducción del delito; para enfrentar la presencia diferenciada del crimen a nivel nacional y subnacional. Esto implica trazar directrices generales en la lucha contra el crimen, sin dejar de lado las dinámicas propias de cada región y locali-

1 Publicada el 24 de febrero de 2021, con respecto a resultados en victimización, percepción de inseguridad y denuncia del delito. Es una de las más rigurosas metodológicamente y tiene la mayor representatividad en la muestra, a nivel nacional: 28 ciudades. 40.368 hogares. 129.709 personas. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>.

dad; pero en especial, en la lógica de un enfoque de policía proactiva que va más allá de la reacción al delito, avanzando en dimensiones de prevención, disuasión y interrupción del crimen.

Los ingentes desafíos en el campo de la seguridad ciudadana implican también retos en el campo de la investigación, la innovación y el aprendizaje de las experiencias históricas en el tema. Por lo tanto, este libro es el resultado de un trabajo riguroso, metódico y sistemático de policías y expertos en seguridad, que tiene como principal objetivo dar conocer algunas iniciativas de policía basadas en teorías, datos y aplicaciones en contextos particulares, útiles para enfrentar diferentes manifestaciones criminales y mejorar el servicio de policía, entendido como un servicio público que combina tanto la actividad de policía, como las responsabilidades de las autoridades locales e instituciones inmersas en el entramado de la seguridad, es decir, la prevención y disuasión del delito, persecución judicial y tratamiento penitenciario.

Este libro es una compilación que describe, discute y explica, experiencias recientes en seguridad que han sido aplicadas contra disímiles modalidades y manifestaciones del crimen en algunas ciudades de Colombia y desde diferentes instituciones, en ejercicios de sinergias con la Policía Nacional de Colombia. Estas diversas respuestas de policía compiladas en este trabajo privilegiaron un enfoque de intervención policial basado en evidencia (*Evidence-Based Policing*), con el cual se busca eficacia y eficiencia en la aplicación de estrategias, planes y programas contra el crimen, y en general, en las decisiones que se toman sobre seguridad. Saber qué planteamientos funcionan o no en el campo de la seguridad, no solo le habla a la realidad colombiana, sino a todos los países que presentan serios desafíos de seguridad, que se pueden nutrir con las experiencias colombianas adaptándolas a sus contextos, realidades y recursos.

El tema de la seguridad ciudadana en el marco de las democracias es de vital importancia porque permite el desarrollo, progreso y bienestar de los países. El reto para las democracias consiste en brindar seguridad con apego a la ley y a las instituciones, lo que implica esfuerzos mayores porque la ciudadanía tiene altas expectativas en este sistema político. En especial, porque la democracia tiene la tarea de garantizar seguridad en un proceso constante de construcción de legitimidad, para que la ciudadanía, en el marco del gozo de la libertad en todas sus formas y expresiones, respalde los esfuerzos que se impulsen en el campo de la lucha contra todas las manifestaciones criminales; tarea que los diferentes cuerpos de policía y en especial el caso colombiano, viene desarrollando con ahínco a través de un conjunto de lineamientos y estrategias soportadas en evidencia científica de lo que mejor funciona contra el delito y para el mejoramiento de la convivencia pacífica de los colombianos.

Este libro es una contribución, pertinente y oportuna a los estudios teóricos y prácticos en el tema de la seguridad ciudadana, compuesto por una variedad temática, diver-

sidad de experiencias y diferencias contextuales, desde la experticia de las autoridades colombianas, que por su trasegar y experiencia histórica acumulada tienen mucho que decir y aportar en el tema de la seguridad a otros países. La riqueza de este trabajo está en la rigurosidad y en la variedad de experiencias y enfoques, los temas van desde narcotráfico hasta la violencia microlocal; pasando por pandillas, homicidios, experimentos disuasivos, intervención de escenarios complejos, mejoras en la convivencia, hasta llegar a los nuevos desafíos en seguridad derivados de la pandemia por Covid-19. Sin dejar de lado las orientaciones teóricas, estratégicas y metodológicas más relevantes a nivel mundial.

Este trabajo es un importante aporte al estudio de la seguridad en Colombia porque recoge diversidad de experiencias, incorpora diferentes enfoques y evalúa estrategias enmarcadas en el Servicio de Policía y la Seguridad, combinando la rigurosidad de las orientaciones teóricas y metodológicas propuestas en la literatura sobre el tema, con su aplicación en el territorio, observando y evaluando resultados contra el crimen. Precisamente ahí radica la riqueza de este libro, ser un documento pionero en el campo de la seguridad en Colombia que incorpora experiencias exitosas, teorías, estrategias y metodologías aplicadas.

A lo largo de los 7 capítulos se pueden encontrar tanto implícita como explícitamente, patrones, hilos conductores e ideas recurrentes. Lo primero que vale la pena resaltar es la potencialidad e incorporación de la actividad de policía basada en evidencia (*Evidence Based Policing*), que permite que cada decisión en el campo de la seguridad sea rigurosa, es decir, basada en evidencia sólida y orientada teóricamente. También vale la pena resaltar lo que significa la legitimidad de la policía y las autoridades en la relación con la comunidad que aparece como un aliado clave en la lucha contra el crimen. En otras palabras, en este libro se deja una invitación implícita que apunta a construir confianza y legitimidad entre comunidad y policía.

Las estrategias en seguridad ponen especial énfasis en la prevención y la disuasión, porque generan menos externalidades negativas y porque son más eficientes y efectivas en la lucha contra el crimen. Privilegiarlas por encima de la reacción, sin descuidar esta última, es una tarea que demanda mayores esfuerzos de investigación, inteligencia, reflexión y estudio sobre lugares, personas o situaciones que potencialmente puedan afectar la seguridad real o su percepción. Este enfoque es lo que se ha denominado Policía Proactiva y Actividad de Policía Basada en la Evidencia, porque va más allá de la reacción y contiene elementos de anticipación del delito, prevención, contención y interrupción del comportamiento criminal.

Colombia tiene mucho que aportar en el tema de seguridad y tiene autoridad para hacerlo porque ha enfrentado diferentes modalidades de crimen y violencia por déca-

das. Desde amenazas a la seguridad ciudadana hasta organizaciones criminales transnacionales y las conexiones que entre ellas se puedan entablar. El crimen es cambiante y adaptativo, el reto es inmenso y demanda que todos los esfuerzos para mejorar la seguridad sean cada vez menos intuitivos y más rigurosos con fuertes anclajes en inteligencia, evidencia científica e investigación.

Finalmente, este trabajo tiene la virtud de ser un aporte académico y empírico. Académico porque dada su rigurosidad está en constante diálogo con teorías y datos. Empírico porque compila experiencias exitosas: en diseño, implementación e impacto, que se han llevado a cabo en diferentes lugares de Colombia y contra diferentes manifestaciones y modalidades de criminales, tales como: narcotráfico, violencia de género, pandillas, homicidios, experimentos disuasivos, intervención de escenarios complejos, mejoras en la convivencia y desafíos en seguridad por cuenta de la pandemia.

El libro está compuesto por 7 capítulos de la siguiente forma:

El capítulo 1: *Seguridad: aproximaciones teóricas y aplicaciones en el caso colombiano*. En este acápite se abordan y explican los más recientes aportes en el campo de la seguridad, agrupándolos en campos teóricos, estratégicos y metodológicos de acuerdo con sus características y cómo estos se pueden interpretar y cómo pueden aportar en clave colombiana.

El capítulo 2: *Hacia una comprensión de los estudios de seguridad*. Es una sección que hace un balance sobre la evolución en los análisis en este campo para demostrar que las diferentes tendencias en seguridad no son excluyentes, sino complementarias y útiles para plantear soluciones efectivas de carácter interdisciplinario.

El capítulo 3: *Enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19*. Es una reflexión que combina el análisis criminológico con los procesos operacionales implementados por la policía en la coyuntura de la pandemia por Covid-19 en el 2020. En el capítulo se ilustran algunos componentes esenciales en el servicio de policía, así como se señalan las estrategias de seguridad y la aplicación de criminología táctica en un contexto de emergencia sanitaria, desde un enfoque de policía proactiva que ha venido desarrollando la Policía Nacional de Colombia. Finaliza el capítulo invitando a la generación de conocimiento en ciencia de policía y criminología aplicada en nuevos escenarios para la seguridad mundial.

El capítulo 4: *Aplicación diferencial del enfoque de disuasión focalizada para la intervención de grupos de delincuencia organizada en ciudades capitales*. El caso Medellín 2016-2019. En este capítulo se describe la experiencia que se presentó en la ciudad de Medellín Colombia entre los años 2018 y 2019 durante la formulación e implementación de una metodología de gestión territorial de la seguridad, que se centró en la coordinación de

actores del nivel local y nacional, para responder de manera eficiente a un problema de presencia de organizaciones criminales con elevado arraigo territorial, alta capacidad de coerción y una importante generación de violencia homicida. Se emplearon enfoques como el de disuasión focalizada, concentrando las capacidades tanto de la administración municipal como de los organismos de seguridad y justicia del orden local, regional y nacional, hacia objetivos priorizados de manera concertada, para intervenirlos articuladamente produciendo una mayor capacidad de respuesta en el aparato de justicia a nivel local.

Capítulo 5: *Así se acabó el Bronx: Modelo de Intervención en Territorios de Alta Complejidad*. Es un capítulo que explica la metodología de intervención en Territorios de Alta Complejidad. Para ello se analizan los diferentes componentes de la intervención en el Bronx incluyendo el componente Policial y de Investigación Judicial, de Control Social y Prevención, Consolidación Situacional y Gobernabilidad Local. Finaliza mostrando cómo sostener este tipo de intervenciones en el largo plazo y las posibilidades de aplicación en otros contextos urbanos con presencia de mercados ilegales con altas concentraciones de criminalidad.

Capítulo 6: *Gobierno local y gestión territorial: caso de estudio de la prevención situacional del delito en la ciudad de Cali*. En este acápite se describen los resultados preliminares que arrojó la puesta en marcha, desde el gobierno local, de la estrategia de la prevención situacional del delito durante el 2019. Se destaca lo novedoso y particular de la estrategia que trajo como consecuencia la reducción y oportunidad del delito a través de la modificación del diseño ambiental, esto es lo que se conoce como: reducción de los riesgos situacionales asociados a la ocurrencia de delitos. En este sentido, se describe la relación teórico-práctica del programa, los retos internos a nivel de articulación con las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal, la sinergia del programa con las funciones del área de Prevención y Educación Ciudadana de la Policía Nacional (PRE-CI) y el fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana.

Capítulo 7: *Estadísticas de convivencia desde la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Describe los datos asociados con los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana en el país, indicando las características y cambios en cada comportamiento y territorio del país. La contribución de este capítulo se enmarca en la exposición de los datos que pueden orientar la formulación de estrategias para atender los problemas de convivencia ciudadana.

1. SEGURIDAD: APROXIMACIONES TEÓRICAS Y APLICACIONES EN EL CASO COLOMBIANO

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c35>

Jorge Luis Vargas Valencia*, Richard Alejandro Ibáñez Pedraza**,
Ervyn Hermilzon Norza Céspedes***, Javier Fernando Torres Preciado****

* Policía Nacional de Colombia, dipon.jefat@policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-1893-0578>

** Policía Nacional de Colombia, richard.ibanez@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0003-4786-3797>

*** Policía Nacional de Colombia, ervyn.norza@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-6665-0116>

**** Ph. D. en Ciencia Política, Universidad de los Andes, jf.torres38@uniandes.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-1607-8692>

Cómo citar este capítulo: Vargas-Valencia, J. L., Ibáñez-Pedraza, R., Norza-Céspedes, E. H., y Torres-Preciado, J. F. (2021). Seguridad: aproximaciones teóricas y aplicaciones en el caso colombiano. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 25-43). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://DOIhttps://doi.org/10.22335/edne.41.c35>

Resumen

El objetivo principal de este capítulo es hacer un balance crítico sobre avances, enfoques, perspectivas, resultados y limitaciones de los estudios sobre seguridad ciudadana en el mundo, con alusiones analíticas de su aplicación al caso colombiano. Para lo anterior, metodológicamente el capítulo propone una agrupación de todas las vertientes sobre seguridad ciudadana en tres campos a saber: teórico, estratégico y metodológico, con el propósito de dar un orden coherente al vasto campo investigativo en seguridad ciudadana. La propuesta del capítulo es exhaustiva, sin embargo, una de las limitaciones identificadas es que se suscribe al mundo de las democracias occidentales, lo que relega de la concepción de seguridad ciudadana lo implementado por otro tipo de regímenes políticos. Este balance crítico es una contribución novedosa porque aborda trabajos clásicos junto con investigaciones recientes sobre seguridad ciudadana. Se

concluye subrayando sobre los avances más significativos que se han presentado en el campo de la seguridad ciudadana en las últimas cuatro décadas, así como su importancia en la toma de decisiones en seguridad basadas en evidencia y orientadas por teorías.

Palabras clave: seguridad ciudadana, teorías, estrategias, metodologías.

Introducción

La palabra seguridad se define como la ausencia de riesgo o peligro, es decir, una sensación de plena confianza y de bienestar que se traduce en que tanto individuos como comunidad tengan una baja probabilidad de ser objeto de daño físico, psicológico o material; por esta razón, la seguridad en la vida cotidiana resulta indispensable para que individuos y comunidad logren sus aspiraciones (Instituto Nacional de Salud Pública de Québec, 2021). Esta acepción básica del concepto de seguridad guarda estrecha relación con la consolidación democrática, el desarrollo económico y el bienestar social, y todo lo que de esto se desprende, en otras palabras, la seguridad resulta de vital importancia en el progreso y estabilidad de los países. Garantizar seguridad en el marco de las democracias significa un constante desafío que implica respeto por la ley, por los derechos y por la libertad² (Acemoglu y Robinson, 2019).

El tema de la seguridad cobra cada vez más importancia para los gobiernos y los organismos multilaterales, por su papel fundamental en la estabilidad política, económica y social (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)³. Por ejemplo, los países que enfrentan problemas de inseguridad, violencia, conflicto interno y criminalidad, por lo general, tienden a registrar ritmos de crecimiento menores, junto con mayores índices de migración forzada (Organización de los Estados Americanos, [OEA], 2012), en otras palabras, entre las causas más sobresalientes de procesos migratorios forzados y bajas tasas de crecimiento económico, el tema de la seguridad tiene un papel destacado.

Colombia se sale un poco de la idea que sostiene que inseguridad y violencia se traduce en bajo crecimiento económico, porque a pesar de haber vivido un conflicto interno desde mediados del siglo XX, su crecimiento económico no se ha visto afectado significativamente, registrando datos similares al de sus vecinos regionales (Junguito,

-
2. Uno de los desafíos de las democracias consiste en construir un equilibrio entre seguridad y respeto pleno por la ley, las instituciones, los derechos humanos y la libertad, es decir, conciliar expresiones esenciales de la democracia con lo que implica mantener la seguridad. No es lo mismo garantizar seguridad en dictaduras o estados despóticos que en democracias; en la primera, hay profundas formas de dominación de la sociedad, frecuentemente basadas en el miedo y la represión, lo que da una “falsa” sensación de seguridad, pero sacrificando la libertad de los individuos. Mientras que en el marco de las democracias se busca brindar seguridad bajo el impero de la ley y respetando todas las formas de libertad (Acemoglu y Robinson, 2019).
 3. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/functions-and-powers>

2021). No obstante, según el informe *Global Peace Index (2020: 99)*⁴, los costos económicos de la violencia ubican a Colombia en el puesto 11, superado por países como Siria, Afganistán, Somalia e Irak, entre otros. La estimación del informe sostiene que el costo de la violencia e inseguridad en el producto interno bruto de Colombia alcanza el 23%. Esto lleva a pensar que, a pesar del relativamente buen comportamiento de la economía colombiana en perspectiva regional, sin la presencia de altos índices de inseguridad y violencia, el crecimiento económico colombiano tendría un mejor comportamiento. Todo lo anterior significa que mantener óptimos niveles de seguridad son una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo pleno de los países.

Siendo la seguridad una variable tan importante que atraviesa diferentes aspectos de la vida de las sociedades, ¿qué se puede hacer para mejorarla? y ¿qué pasos se han dado en ese sentido? El tema de la seguridad se ha profesionalizado y ha registrado progresos, y a eso apunta este capítulo, a hacer un balance, no exhaustivo, sobre los avances en investigación: teorías, estrategias y metodologías en el tema de la seguridad en el mundo, con base en lo que registra la literatura relacionada. En este capítulo se proponen dos objetivos principales: establecer y organizar los aportes más sobresalientes de la literatura sobre seguridad, identificando teorías, estrategias y metodologías. Segundo, hacer una interpretación de dichos aportes en clave colombiana.

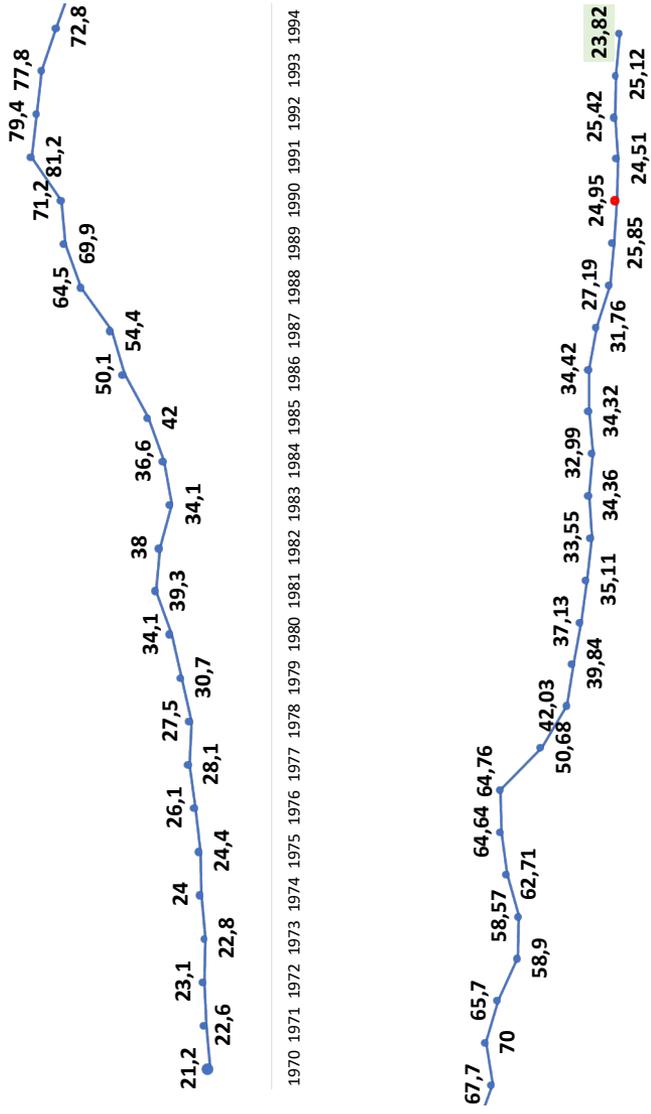
Los constantes desafíos en seguridad que enfrenta un país como Colombia, invitan a adoptar enfoques novedosos y actualizados; no hay puntos de llegada ni estados perfectos en seguridad, el reto es permanente y, por ende, las visiones sobre el tema de la seguridad están en constante adaptación y cambio, es un proceso inacabado, en especial para los países de ingresos medios y bajos⁵ que presentan mayores retos en este campo.

Ilustremos lo anterior con ejemplos y datos sobre Colombia y Bogotá. En particular, se ha observado que en Colombia el comportamiento del homicidio presenta variaciones, pero que el patrón de comportamiento es con tendencia a la baja en los últimos años y en especial, desde el año 2018, ubicándose en el 2020 con una tasa de homicidios por cien mil habitantes equivalente a 23,79, convirtiéndose en la tasa más baja en los últimos 46 años en Colombia, como se puede apreciar en la Figura 1. Es decir, se ha transitado de niveles de alta intensidad en el homicidio, hacia niveles de menor intensidad en el país.

4. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

5. Una observación general a los datos del Banco Mundial sobre ingresos por países, y al informe de Global Peace Index sobre países más y menos seguros, muestra una correlación entre países de ingresos medios y bajos con los que presentan mayores desafíos en seguridad. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

Figura 1
Tasa anual de homicidios en Colombia (1970 – 2020).



Nota. Siedco-DIJIN, 2021

Al respecto, los datos de criminalidad y en especial el comportamiento del homicidio, permiten observar como la violencia en las últimas décadas se ha transformado y ha disminuido su intensidad. No obstante, para comprender mejor todas las aristas del delito, es conveniente analizar las percepciones de la población, como una manera de complementar la mirada holística de la seguridad. La última encuesta sobre convivencia y seguridad ciudadana⁶, que mide percepción⁷ y genera datos más cercanos a la criminalidad y victimización, muestra que la percepción de inseguridad nacional en el 2019 fue del 44,6% (Encuesta de Convivencia y Seguridad Nacional [DANE], 2019, p. 23), lo que indica que casi la mitad de los colombianos no se sentían seguros en cabeceras municipales, centros poblados o zonas rurales.

De otra parte, en Bogotá la percepción de inseguridad en los dos últimos años indicó que el 61% de la ciudadanía se sentía insegura (Cámara de Comercio de Bogotá [CCB], 2019)⁸, lo cual equivale a que aproximadamente cada dos de tres bogotanos no se sienten seguros en diferentes espacios de la capital. Sin embargo, la percepción sobre inseguridad tanto en Bogotá y los demás territorios no es necesariamente un reflejo real del comportamiento de la seguridad, ya que la percepción puede estar influida por hechos mediáticos que generan una falsa sensación, a diferencia de los delitos ocurridos y conocidos por las autoridades.

Con relación a los datos facticos del delito, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Nacional (DANE 2019, p. 14), muestra una tasa de victimización nacional del 15,6%, lo cual incluye hurto a residencias y vehículos, personas, riñas, extorsión, y abigeato (ganado). Mientras que para Bogotá el último informe titulado Balance Estadístico de Seguridad en Bogotá 2020, hace una medición del comportamiento de 11 delitos de alto impacto: delitos sexuales; homicidios; hurto a comercio, personas, residencias, automotores, bicicletas, celulares y motocicletas; lesiones personales y violencia intrafamiliar. El comportamiento general de estos datos comparados en los periodos 2019 y 2020, muestran un comportamiento de tendencia a la baja en todos, excepto en el hurto de bicicletas que presentó un aumento del 31,6%; y homicidio que se mantuvo estable pa-

6. Esta encuesta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) genera información sobre personas de 15 años o más que han sido objeto de acciones delictivas como hurtos, riñas, peleas y extorsión; y también mide la percepción de los ciudadanos sobre seguridad.

7. La percepción es la impresión o sensación que se tiene sobre una situación o cosa. Entonces, la percepción sobre seguridad muchas veces puede presentar una brecha con la situación real de seguridad. Las dos resultan fundamentales y requieren esfuerzos que las mejoren, pero también resulta importante comparar el comportamiento de las dos con evidencia.

8. <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Indicadores-de-victimizacion-y-percepcion-de-seguridad-en-Bogota-se-mantienen-estables#:~:text=Percepci%C3%B3n%20de%20Seguridad%20en%20Bogot%C3%A1,-La%20percepci%C3%B3n%20de&text=En%20la%20%C3%BAltima%20medici%C3%B3n%2C%2061,e%208%25%20que%20ha%20mejorado>

sando de 2,9 casos diarios en 2019 a 2,8 en el 2020 (Balance Estadístico de Seguridad en Bogotá, 2020-2021, p. 6).

Una de las explicaciones de por qué el aumento en el hurto de bicicletas y celulares es porque son “recursos” de una relativamente fácil depredación por parte de organizaciones delincuenciales, que encuentran un lucrativo mercado ilegal en la venta de estos elementos y de sus partes. Las autoridades ya no se enfrentan a delincuencia que trabajaba aislada y/o por cuenta propia, como hace algunas décadas, ahora el desafío en seguridad está en enfrentar a delincuencia organizada, sofisticada en herramientas, redes y modalidades, e incluso, en muchos casos hacen parte de redes transnacionales que instrumentalizan a determinados sectores de la sociedad para sus fines criminales. Evidentemente el tema de la seguridad está a la orden del día y plantea retos constantes sobre los enfoques para abordarlo, los datos y discusiones previas muestran la relevancia y vigencia del tema. La significativa tendencia a la baja en 9 de los 11 delitos medidos en Bogotá, son un reflejo de disminución real de los (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)⁹, así la percepción vaya en contravía de estos datos reales, como ya se anotó.

¿Cómo organizar la literatura sobre los avances y propuestas en el campo de la seguridad ciudadana, y en qué campos teóricos, estrategias y metodologías? Esta última perspectiva podría resultar útil, sin embargo, es un campo aún difuso en el que no hay claridad en la frontera que divide cada propuesta, porque, por ejemplo, de un campo teórico se pueden desprender estrategias específicas para un contexto determinado, lo que la convertiría en una metodología híbrida, que va sufriendo ajustes paralelamente al cambio en los desafíos de seguridad. La organización que aquí se presenta resulta, por lo tanto, un poco caprichosa pero útil para abordar la literatura y propuestas en el campo de la seguridad.

A continuación, se agrupan los aportes de la literatura en seguridad con base en los principios fundamentales que definen cada uno de los tres campos a saber: teorías, estrategias y metodologías. La primera acoge la lógica de exponer principios claves y fundamentales sobre un campo determinado, en este caso la seguridad; en otras palabras, la teoría es la forma en que se organizan las ideas que explican un fenómeno de relevancia a partir de la observación y la experiencia. La segunda, hace referencia a acciones planeadas y meditadas que buscan un fin determinado, en este caso, el de mejorar la seguridad. La tercera, está relacionada específicamente con un conjunto

9. Para ver los datos desagregados remitirse al informe: Balance estadístico de seguridad en Bogotá 2020, disponible en: https://scj.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/VF_BALANCE_SEGURIDAD_2020.pdf

de acciones o pasos racionales que se plantean para alcanzar un objetivo, por ejemplo, el de mejorar la seguridad.

Este capítulo además de la introducción aquí expuesta se divide en 4 secciones y las conclusiones. El primer acápite se titula teorías sobre seguridad, en el cual se hace un balance de los principales aportes que hay en la literatura sobre el tema. En la segunda sección, estrategias en seguridad, se explican algunas de las acciones específicas usadas en el campo de la seguridad. La tercera sección titulada metodologías en seguridad, hace un recorrido por las etapas que componen la investigación policial. El cuarto acápite, interpretación de los aportes en clave colombiana, busca mostrar la relevancia de los aportes teóricos, estratégicos y metodológicos para mejorar el servicio de policía en Colombia.

1.1 Teorías sobre seguridad

Hay una teoría que ha cobrado relevancia a propósito del aumento de los cibercrímenes y del papel de internet y las redes sociales en la vida diaria de las personas, es la llamada teoría del estilo de vida y actividades rutinarias en la victimización por cibercrímenes (Lifestyle Routine Activities Theory for Cybercrime Victimization), es una propuesta que busca entender y analizar las causas que permiten o facilitan que un individuo sea víctima de un crimen cibernético, o por qué resulta siendo elegido como objetivo. Las investigaciones en este campo teórico sostienen que las rutinas y determinados estilos de vida incrementan significativamente la posibilidad de ser víctima de un cibercrimen.

Aunque es una propuesta teórica en ciernes que no ha sido lo suficientemente evaluada empíricamente, ya hay investigaciones que señalan que existe una correlación entre el estilo de vida y actividades rutinarias con la posibilidad de ser víctima de algún tipo de cibercrimen. Los investigadores Holt y Bossler (2017), adelantaron un experimento con estudiantes universitarios para comprobar esta teoría, en su análisis encontraron elementos para sostener que tanto de manera individual como en pares, el riesgo de ser víctima de un cibercrimen aumenta en tanto hay actividades rutinarias. Más recientemente, Mikkola et al. (2020), realizaron un experimento similar con participantes de Estados Unidos, Finlandia, España y Corea del Sur, los resultados fueron similares a los del experimento antes citado, aunque aclaran que no son concluyentes, por lo que sugieren integrar otras teorías y variables para entender mejor el fenómeno.

La propuesta ambiente, criminología ambiental y análisis del crimen (Environmental Criminology and Crime Analysis), se ha convertido en una teoría clave en la lucha contra el crimen porque permite explicar eventos delictivos en relación con el contexto; en otras palabras, esta teoría propone que un evento criminal debe ser entendido porque confluyen diferentes factores: víctimas, criminales, objetivos, leyes y condiciones

particulares de tiempo y lugar (Wortley y Townsley, 2017, p. 22)¹⁰. Entonces, de acuerdo con los autores, lo que esta teoría propone es explicar el crimen en términos de la influencia del ambiente. La cual se complementa con herramientas tecnológicas de análisis del crimen con las que se busca establecer y proveer un conjunto de procesos que den información sobre modelos y tendencias en la correlación de variables relacionadas con eventos criminales.

No obstante, como se sugirió al principio de este capítulo, no es una teoría pura, ya que se traslapa con otras propuestas teóricas, pero si es parte del núcleo de la criminología ambiental que señala el papel que juega el entorno en la comisión de un delito, lo cual pone de relieve la importancia del contexto o ambiente en el control y prevención eficaz del crimen; y no es un asunto exclusivo del azar, por ejemplo, analizando factores sociodemográficos, temporales y espaciales a través de mapas y cuadros.

Junto a la anterior, la teoría de las ventanas rotas (*Broken Windows Policing*), es una teoría tradicional en el campo de la criminología que hace especial énfasis en los entornos ciudadanos y su cuidado. Esta propuesta sostiene que sí el entorno de una ciudad está en buenas condiciones, esto reduce el vandalismo y por ende la tasa de criminalidad, a lo cual se le puede sumar una mejor percepción de seguridad por parte de los ciudadanos. Los pioneros de esta teoría fueron Kelling y Coles (1996), que se basó en un artículo del mismo Kelling y Wilson (1982)¹¹. La propuesta arguye que hay que evitar el vandalismo y evitar que los problemas crezcan, manteniendo los entornos urbanos limpios, cuidados y en buenas condiciones, con lo cual los crímenes menores disminuirán. La conclusión de la teoría es que sí alguien empieza a desobedecer las normas o da el primer paso en términos de cometer actos fuera de la ley, vandalizando entornos, viene un deterioro paulatino del orden en la comunidad, principio que se puede ampliar a otros escenarios de delitos y crímenes.

Dentro del campo teórico sobre seguridad y crimen ha cobrado fuerza la idea de disuasión (*deterrence*), como campo teórico aun en desarrollo, como lo muestra la literatura relacionada (Weisburd y Braga, 2006; Kennedy, 2006), que se enfoca en temas que abordan el efecto de la disuasión en el comportamiento del crimen. Esta teoría contribuye al robustecimiento de los trabajos que relacionan el control del crimen con el factor de oportunidad y las condiciones del ambiente, explicadas arriba.

10. Aunque esta definición es tomada originalmente por los autores de Brantingham (1991). (Favor incluir la referencia en el listado.)

11. El pionero de esta idea fue el profesor Philip Zimbardo de la Universidad de Stanford, quien en 1969 abandonó un carro en mal estado en Nueva York, y vio como después fue destrizado.

La propuesta está relacionada con delitos de tipo penal, donde la probabilidad de ser capturado y el tipo de pena puede disuadir al criminal de cometer el delito. Esta propuesta teórica cuenta con evidencia empírica y modelos matemáticos sofisticados que explican la toma de decisión del delincuente sobre el factor de oportunidad (Nagin et al., 2015). En la evaluación que el criminal hace juega un papel clave el análisis del costo beneficio, es decir, que dependiendo del tipo de delito el delincuente tiene en cuenta el riesgo de ser atrapado, la posible pena y la ganancia si tiene éxito (Nagin et al., 2015; Manski, 2006). La virtud de esta teoría es que enfoca sus esfuerzos en entender cómo funciona la mente del criminal y cómo éste evalúa las consecuencias de sus actos, lo cual se traduce en estrategias de disuasión que pueden tener un impacto real y de manera anticipada en el comportamiento del crimen, se puede decir que persuade en la medida en que cambia comportamientos.

Por último, la actividad de policía basada en evidencia (*Evidence Based Policing*), ha sido incluidas en esta sección teórica por dos razones: sus sólidos principios y su nutrido aporte a las teorías y estrategias en seguridad, lo que la convierte en una propuesta base de la cual se nutren las demás. Esta tendencia usa no solo abundante evidencia, sino además de calidad, lo que la hace más eficiente en términos de uso de recursos humanos y monetarios en las intervenciones contra el crimen en contextos específicos. Las acciones de policía basadas en evidencia van más allá de los simples experimentos, se pueden considerar como acciones científicas que se convierten en una herramienta eficaz para la prevención del crimen, la relación con la comunidad y el trabajo de policía (Weisburd y Braga, 2006)¹². Lo que hace que las decisiones de policía sean cada vez menos irreflexivas y basadas en la simple intuición. El objetivo es que el diseño e implementación de estrategias contra el crimen se planeen basados en evidencia sólida, esto asegura efectividad y eficiencia en los resultados en escenarios de recursos limitados (Sherman, 2013).

Las principales conclusiones de esta sección son dos: primera, las propuestas teóricas son relativamente recientes y no tienen definida una frontera clara y definitiva entre ellas, lo que no se traduce en un inconveniente, sino en una oportunidad de nutrir las propuestas con cada uno de los aportes y enfoques, e incluso enmarca su adopción en un proceso simbiótico. Segunda, hay evidentes aportes y avances teóricos en la seguridad en las últimas tres décadas, que apuntan a una policía más eficaz y eficiente en su labor, con un trabajo fuerte en la prevención del crimen y en estrechar lazos y ganar legitimidad con la comunidad.

12. Ellos son los editores del libro *Police Innovation, Contrasting Perspectives*; el cual está compuesto por diferentes partes y capítulos de diversos autores que definen las características de *Evidence Based Policing*. Para ampliar en esta propuesta teórica remitirse a ese trabajo.

1.2. Estrategias en seguridad

Las estrategias son más específicas, aplicadas y del campo empírico que las teorías, aunque se nutren de las orientaciones que trazan estas últimas. El balance de estrategias aquí expuesto no es exhaustivo, pero sí reciente, vigente y aplicable a diferentes contextos, como orientaciones generales para combatir el crimen y el delito y mejorar significativamente la seguridad. Las siguientes cinco estrategias: *Community Policing*, *Problem Oriented Policing*, *Hot Spots Policing*, *Third Party Policing* y *Pulling Levers Policing*, se agruparon en esta categoría de estrategias porque comparten el atributo de proyectar y dirigir acciones específicas con un fin determinado en el campo de la seguridad. Veamos en qué consiste cada una.

La estrategia Policía y Comunidad (*Community Policing*), se empezó a emplear en la década de los ochenta en los Estados Unidos, en ella el papel de la comunidad resulta fundamental en la definición de los problemas y prioridades en el trabajo de policía. Inició con patrullajes a pie por parte de los uniformados para construir una sensación de más cercanía con la comunidad y trascender el uso tradicional de la fuerza, enfocándose más en la prevención y reducción del crimen a largo plazo. Con esta estrategia, la confianza entre la policía y la comunidad se reconstruye, especialmente en aquellos lugares donde la legitimidad está resquebrajada. El riesgo de esta estrategia es que todo lo logrado se puede minar con un solo evento negativo, o con una mala conducta de un solo miembro de la policía (Bayley, 1988; Cordner, 1988; Greene y Mastrofski, 1988). *Community Policing* es más un proceso que un producto, por esto, es una práctica que ha sufrido cambios a través del tiempo, en combinación con otras estrategias y de acuerdo con las necesidades de cada contexto.

La estrategia de Policía Orientada a Problemas (*Problem oriented policing*), está planteada específicamente para la reducción del crimen, porque se enfoca en la identificación y análisis de un problema específico. Con ella se busca otorgar margen de autonomía y maniobra a las fuerzas de policía, dejando algunas decisiones a su discrecionalidad; en otras palabras, les da la capacidad de tomar decisiones en contextos específicos de acuerdo con las necesidades de la situación. La complejidad de esta estrategia es que se enfoca en lugares con problemas o desordenes sociales y físicos profundos que presentan altas tasas de incidentes criminales (Clarke, 1998; Weisburd y Braga, 2006: 55, 107, 138). La dificultad de implementación de esta propuesta es que no todas las policías del mundo tienen la misma formación que les permita adquirir herramientas para tomar decisiones responsables en “caliente”, puede resultar útil para escenarios de alta criminalidad, pero con ciertas restricciones normativas del lugar donde se aplique.

La estrategia sobre identificación de Puntos Calientes (*Hot Spots Policing*), es un modelo de innovación policial anclado en la teoría tradicional de la criminología, con

antecedentes como experimento en la década de los noventas (Cohen y Felson, 1979). La implementación de esta estrategia no implica grandes cambios en la misionalidad de la policía, lo que no demanda un nuevo apuntalamiento en la capacitación tradicional de este cuerpo; pero si requiere enfocarse más cuidadosamente en los lugares donde es más alta la presencia de criminalidad (Weisburd y Braga, 2006: 38; Alcaldía Mayor, 2017). Esta estrategia se desprende de una sólida base teórica y se sustenta en abundante evidencia que documenta la necesidad de focalizar acciones en microterritorios. Identificar los lugares con altas tasas de criminalidad es un elemento importante de la ecuación en seguridad. Aunque la crítica más contundente a esta estrategia es que no acaba o reduce la criminalidad, sino que la desplaza hacia lugares cercanos, sin una solución estructural de largo plazo; por lo tanto, el reto es lograr pasar de la disuasión (desplazamiento del crimen) hacia la persuasión del delito o la difusión de beneficios (desplazamiento de la percepción de seguridad e inhibición del delito).

Los terceros en la labor de policía o (Third party policing), es una estrategia que con base en la persuasión propone extender la labor de policía a terceros, algo así como compartir responsabilidades institucionalmente. Eso sí, a terceros institucionales, que dada su labor pueden directa o tangencialmente coadyuvar a prevenir, controlar y reducir el crimen. Esta estrategia busca control social y prevención del crimen concentrando los esfuerzos en personas, lugares y situaciones. La policía no puede actuar con éxito en todas sus labores, por eso requiere sinergias institucionales ya que su labor tiene límites legales y de recursos y, por ende, los desafíos la desbordan (Weisburd y Braga, 2006; Mazerrolle y Ransley, 2006). La crítica a esta propuesta es que no implica un cambio en la actividad de policía, porque desbordaría su misionalidad, entonces demanda iniciativa y sinergias con otras instituciones. La dificultad de aplicación radica en que las transformaciones de un gobierno o la regulación estatal implican cambios institucionales lentos, con obstáculos por las tensiones políticas entre diversos grupos de poder.

La estrategia Pulling Levers Policing, se orienta hacia problemas específicos relacionados con seguridad; en ella se invita a combinar diversas estrategias para enfrentar problemas de criminalidad, haciendo un análisis minucioso del fenómeno y desarrollando soluciones innovadoras que apunten a resultados ambiciosos. Específicamente, esta estrategia se enfoca en la disuasión y la prevención del crimen con base en la ley, servicios y asistencia social y la ayuda de la comunidad como aliada (Kennedy, 2006). Es una estrategia con visos de metodología porque proponen con base en análisis de información el desarrollo de estrategias combinadas, como un paso a paso, pero guarda cercanía con la metodología por su forma de implementación.

Como conclusión de esta sección vale la pena señalar tres aspectos: primero, todas las estrategias coinciden en que la disuasión y prevención resultan ser un elemento clave de la seguridad, eficaz y eficiente en la inversión de recursos. Segundo, todas las

estrategias se diferencian en los énfasis, esto es, en personas lugares o situaciones, dependiendo el tipo de actividad criminal; algunas apuntan a construir tejido social con la comunidad y otras a reducir y atacar el crimen de manera directa. Tercero, todas las estrategias, sin importar su antigüedad y origen, permiten un margen de maniobra que las hace adaptables a diversos contextos, trazando nuevos caminos para el desarrollo de un sincretismo estratégico en seguridad.

1.3 Metodologías en seguridad

En esta sección se hace un balance general sobre lo que metodológicamente es más usado en la labor de recolección, sistematización, análisis y planeación en las labores de investigación de la policía. Estos pasos se pueden entender como una metodología definida y establecida, lo que no implica que no pueda ser objeto de ajustes dependiendo de contextos y necesidades en seguridad. No nos ceñiremos a cada uno de los pasos que propone la literatura sobre el tema, más bien a una agrupación en etapas de acuerdo con cada momento de investigación. También se hará una breve explicación de Compstat como herramienta estadística y la propuesta metodológica para la resolución de problemas de policía de Goldstein.

La propuesta original de los 60 pequeños pasos de análisis delictivo para la resolución de problemas (Clarke y Eck, 2005)¹³, está agrupada en 8 etapas que van desde la preparación mental del investigador, hasta la etapa de comunicación efectiva de lo logrado; pasando por análisis de contextos y problemas delictivos, planeación de soluciones, implementación y evaluación de impacto. Las ocho grandes etapas que incluyen 60 pasos no son evolutivas, estas se pueden traslapar entre ellas o pueden implicar retrocesos para ajustes necesarios, así como momentos de implementación simultánea.

La primera etapa: *prepárese a sí mismo*, es una reflexión del investigador sobre su labor, su experiencia, sus fortalezas y debilidades; lo que le permite ser consciente de la capacidad personal y profesional que tiene para enfrentar desafíos en seguridad que a veces implican afectaciones profundas en lo psicológico y/o personal.

La segunda etapa: *aprenda sobre las políticas de seguridad pública orientadas a la resolución de problemas*, consiste en la invitación a enfocar el trabajo hacia problemas específicos y basados en políticas concretas. En otras palabras, se invita al investigador a que use el método buscar, analizar, solucionar y evaluar (BASE) y se vuelva experto en

13. Este trabajo se encuentra publicado en inglés y español y ha sido usado en Colombia por la División de Investigación Criminal e Interpol, Área de Formación y Análisis Criminal (2010), como orientación metodológica para la labor de policía. La propuesta de los 60 pequeños pasos tiene ejercicios y orientaciones para aplicar en el plano real, lo que lo convierte en una orientación metodológica útil.

Políticas Orientadas a Problemas (POP), con el fin de hacer el ejercicio ordenado y eficiente en términos metodológicos, con técnicas definidas para problemas delimitados.

La tercera etapa: *estudie criminología ambiental*, se traslapa con las teorías y estrategias que señalan la importancia del contexto, ambiente o de la prevención situacional del delito. La idea de esta etapa es identificar las situaciones o escenarios que son aprovechados por el delincuente. Esta etapa se puede calificar, como se hace en la jerga investigativa, de trabajo de campo para recopilar información, describirla y analizarla, lo que resulta útil en la labor de policía: proponer modelos de predicción del comportamiento criminal. Las fuentes de información de esta etapa son múltiples, incluso proponen el acercamiento a delincuentes para que por medio de entrevistas o conversaciones hablen sobre sus métodos, modalidades y trayectorias delictivas.

La cuarta etapa: *explore problemas delictivos*, consiste en el acercamiento y reflexión sobre el problema que se quiere solucionar, lo que implica definirlo, delimitarlo y conocerlo; es decir, dónde, cómo y cuándo se concentran los hechos delictivos; en qué grupos de población, en qué lugares, en qué momentos y sobre qué elementos, cuando se trata de hurto. Con esta etapa se buscan dos cosas: atacar el problema directamente y prevenirlo ya que se pueden deducir comportamientos anticipadamente.

La quinta etapa: *analice a profundidad*, es la aprehensión completa del problema de interpretación y ajuste constante. Los objetivos de esta etapa son diversos, por ejemplo, se depuran los datos, se hacen diagnósticos preliminares y se formulan hipótesis, así el ejercicio de investigación resulta riguroso metodológicamente, la intuición inicial empieza a ser paulatinamente desplazada por certezas científicas. Con esta base se proponen perfiles de individuos o situaciones y se construyen modelos. De este ejercicio de análisis profundo surgen lecciones aprendidas con base en asociaciones de eventos, similitudes en el tiempo y en el espacio de hechos delictivos, cambios en los patrones de comportamiento del crimen y tendencias en el tiempo. Esta se puede considerar como la etapa más robusta y núcleo del proceso de investigación, que comparado dejan a las etapas previas como introductorias y de preparación, y a las posteriores como concluyentes y de reflexión.

La sexta etapa: *encuentre una solución práctica*, busca básicamente orientar al investigador en la propuesta de una solución práctica, concreta y viable al problema identificado y analizado. El objetivo es desestimular a los delincuentes o aumentar sus dificultades y riesgos cuando de cometer un delito o crimen se trata. Esta etapa conlleva dos ideas claves; una, la disuasión por medio del incremento del riesgo para el delincuente; la otra idea, la solución y procedimiento a aplicar cuando la prevención no fue suficiente y el delito o crimen se llevó a cabo. En otras palabras, es la puesta en marcha del plan A, que disuade al máximo la comisión de un delito o crimen; y el plan B, que ponen en marcha el protocolo cuando el plan A no fue suficiente.

La séptima etapa: *determine el impacto*, busca hacer un balance de todo lo precedente, pero específicamente de la implementación de la solución del problema, lo cual contempla evaluación y ajustes constantes, por ejemplo, desplazamientos a otros tipos de blancos, tácticas o tipos de delitos. Así como la identificación de efectos colaterales o externalidades positivas y negativas. El impacto en términos de éxito o fracaso, total o parcial de una estrategia aplicada, conlleva un examen minucioso a cada una de las etapas previas, que incluyen desde el levantamiento de datos, el análisis, el diagnóstico, la formulación de las hipótesis y, por supuesto, la implementación de las soluciones.

La octava etapa: *comunique con efectividad*, es una invitación a la forma adecuada, expedita y comprensible en que debe presentarse la información final y los resultados. La clave de esta etapa es la claridad, con el uso adecuado, puntual y pertinente de tablas, gráficos y mapas que se centren en resultados y hallazgos, con alusiones al proceso de diseño e implementación.

Las ocho etapas anteriores que incluyen 60 pasos se inspiran en la propuesta de Goldstein (1990), sobre cómo mejorar los procesos de policía y cómo orientar las acciones a problemas puntuales. El autor propone una metodología compuesta por 7 pasos que coinciden parcialmente con los anteriores. Estos son:

1. Identificación del problema.
2. Identificación de las opciones que implican todas las dimensiones del problema.
3. Examen de los factores morales, legales y constitucionales de las opciones.
4. Identificación de todos los departamentos o las organizaciones implicadas, que pueden verse afectadas por varios enfoques, por políticas o por planes.
5. Identificación y revisión de las normas y los procedimientos necesarios para la aplicación y el control.
6. Información y participación de los ciudadanos y de los líderes de la comunidad.
7. Establecimiento de mecanismos de retroalimentación eficaces como medio para investigar la eficacia de la política y los ámbitos en que puede ser necesario hacer cambios.

Por último, se incluyó en esta sección metodológica la herramienta *estadística Comps-tat*¹⁴ porque su incorporación en algunos de los pasos de la metodología señalada resulta de gran utilidad. Su aporte consiste en ubicar en mapas información sobre diferentes incidentes delictivos por zonas y relacionarlo con el o los grupos policiales que atienden los casos. Esta herramienta de comparación estadística puede incluir diversas variables como

14. Esta herramienta fue incorporada para mejorar la seguridad en Nueva York en la década de los noventa por parte del alcalde Giuliani, lo que le mereció el premio a la innovación en gobierno por parte de la Universidad de Harvard. Al uso de esta herramienta se le atribuye la reducción de los homicidios, por eso después fue llevada a otras ciudades de Estados Unidos como Chicago, también a países como Canadá y Australia.

lugar, hora y tipo de incidente, así como el tipo de intervención y el resultado de la misma, que a su vez, se puede comparar con otros momentos o lugares (Weisburd y Braga, 2006). *Compstat* es una herramienta que puede ser incorporada en algunos de los pasos y etapas explicadas arriba, pero por sí sola no tiene impacto en la reducción del crimen, necesita detrás orientaciones teóricas que ayuden a interpretar los datos y resultados con agudeza.

En conclusión, tanto las 8 etapas como los 7 pasos explicados son una orientación metodológica pertinente para planear las acciones de policía contra el crimen y el delito; aunque no deben ser tomadas como recetas aplicables a cualquier contexto. Las realidades son diversas y los ajustes deben obedecer a la disponibilidad de recursos financieros, marcos jurídicos y legales, conocimiento técnico, experiencia y capacidad policial. De otra parte, *Compstat* es una herramienta que no trabaja sola, demanda insumos para que sea aprovechable y eficiente. Necesita ser alimentada con datos robustos y limpios, esto significa que en un marco institucional débil y poco claro, la herramienta pierde eficacia y eficiencia.

1.4. Interpretación de los aportes en clave colombiana

En la introducción de este capítulo se puso de relieve la situación general de seguridad en Colombia y Bogotá, lo cual no implica que sean los únicos desafíos relacionados con seguridad que se deban enfrentar. En Colombia hacen presencia 3 de los 10 principales grupos criminales de la región (Insighcrime, 2020)¹⁵. Entonces, a los desafíos de seguridad urbana descrito se suma el del tráfico internacional de droga y el del microtráfico en zonas urbanas, con todos los problemas en seguridad que estas dos realidades conllevan, por ejemplo, en el comportamiento de los homicidios y en otra serie de actividades ilegales ligadas a este negocio.

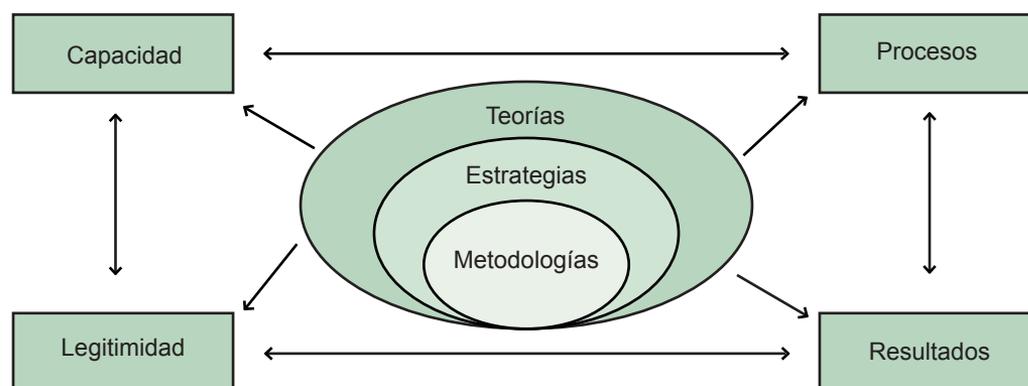
Los aportes y avances teóricos, estratégicos y metodológicos deben ser la punta de lanza para mejorar los cuatro indicadores con los cuales se mide la labor de la policía, esto son: capacidad, proceso, legitimidad y resultados. Por *capacidad* se entiende la propiedad y posibilidad que tiene la policía de contener y responder a eventos relacionados con seguridad, con los recursos que posee y sin descuidar todas las labores asignadas. Los procesos son un conjunto de etapas sucesivas que buscan ordenar y procesar información; la claridad, dinamismo y celeridad de estos son un valor agregado que mejora la eficiencia en la labor de brindar seguridad por parte de la policía. La legitimidad se entiende como la capacidad de construir y mantener poder, obediencia y respaldo entre

15. Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia, Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil, Cartel de Sinaloa en México, Cartel Jalisco Nueva Generación en México, Ex Farc en Colombia, Comando Rojo en Brasil, la Mara Salvatrucha (MS13) en El Salvador, Urabeños en Colombia, Cartel del Golfo en México y la pandilla callejera Barrio 18 en El Salvador (Insighcrime, 2020).

la comunidad, como condición clave en el ejercicio de policía que demanda constante contacto y apoyo de la comunidad. Por último, el resultado es el efecto que producen las acciones y los procesos; en la labor de seguridad es fundamental que los resultados sean positivos, progresivos y sostenidos.

En la Figura 2, se explica cómo interactúan los aportes mencionados en este capítulo junto con los indicadores de medición de calidad en el servicio de policía. De la interacción se desprenden jerarquías y relaciones simbióticas. Las jerarquías obedecen a los campos teóricos que enmarca y contiene el diseño de estrategias y la adopción de metodologías. El proceso simbiótico consiste en la constante realimentación de los 4 indicadores, no son evolutivos ni unidireccionales, se nutren mutuamente y a su vez están permeados por los campos teóricos, estratégicos y metodológicos.

Figura 2
Interacción de aportes e indicadores



La clave para mejorar las condiciones de seguridad en Colombia y sostener los resultados obtenidos, es la adopción e implementación cada vez más rigurosa de los principios y aportes abordados a lo largo del capítulo. No es casualidad que los países con mejores condiciones de seguridad sean los que van a la vanguardia de la investigación en temas de seguridad. No obstante, las orientaciones aquí expuestas no deben tomarse como una receta de aplicación en la realidad colombiana. La invitación es que sean el punto de partida, nutridos y ajustados con base en la experiencia colombiana; los recursos financieros, humanos y materiales con los que se cuentan; teniendo presente los desafíos en seguridad que se nos plantean a futuro¹⁶.

16. Ya se han dado pasos en este sentido con el think thank criminológico de la Policía Nacional, el cual se debe sostener y robustecer como un escenario de debate natural sobre seguridad.

La principal conclusión de esta sección es que se cuenta con una amplia “caja de herramientas” variada y útil para trabajar por mejorar la seguridad en Colombia, se requieren esfuerzos investigativos, académicos, aplicados y de reflexión que incorporen todos los enfoques y aportes, con los ajustes necesarios para la realidad del país. La innovación en el campo de la seguridad debe ser la premisa, eso sí, basada en la evidencia, datos y constantes monitoreos de los planes y programas que se implementen, no hay puntos de llegada, si retos contantes.

Conclusiones

Los avances teóricos, estratégicos y metodológicos en el campo de la seguridad en las últimas tres décadas son evidentes, con antecedentes en las dos décadas anteriores y provenientes principalmente de los países desarrollados, con regímenes políticos democráticos que tienen como desafío brindar seguridad respetando la ley y las libertades, a diferencia de las dictaduras o autoritarismos que construyen seguridad basados en el miedo.

Los aportes aquí explicados no deben considerarse como recetas, pero si como orientaciones ajustables a cada contexto, por ejemplo, al colombiano donde detrás de la búsqueda de resultados en seguridad hay necesidad de mejorar capacidad de policía, ajustar procesos y construir legitimidad frente a la comunidad.

Una conclusión transversal que emana del balance de aportes aquí presentado es la que subraya la importancia en la producción, procesamiento y análisis de datos, como el mejor aliado para la toma de decisiones basados en evidencia empírica, lo cual hace más eficiente el uso y asignación de recursos humanos, materiales y financieros. El diseño e implementación de programas contra el crimen y el delito soportados en evidencia, es un camino objetivo y racional de mejorar la seguridad, camino que la Policía Nacional de Colombia ya está recorriendo.

Hay un factor que no es tratado por las teorías, ni incorporado en las estrategias, ni contemplado por las metodologías, el cual está relacionado con la voluntad política, el diseño institucional y la presencia de crimen transnacional organizado. Lo cual nos invita a pensar y fomentar acciones como las siguientes: sinergias institucionales que permitan compartir información de inteligencia, fomentar la cooperación con la región en temas de seguridad, invertir en tecnología que fortalezca la capacidad y la labor de inteligencia, actualizar contantemente al personal de policía, consolidar información y datos dispersos relacionados con seguridad para mejorar la toma de decisiones.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2020). El pasillo estrecho. *Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Editorial Planeta.
- Balance Estadístico de Seguridad, Bogotá 2020 (2021). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://scj.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/VF_BALANCE_SEGURIDAD_2020.pdf
- Bayley, D. (1988). Community policing: A report from the devil's advocate. En J. R. Greene and S. D. Mastrofski (eds.), *Community policing: Rhetoric or reality?* 225–238. Praeger.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (Abril de 2019). *Indicadores de victimización y percepción de seguridad en Bogotá se mantienen estables*. <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Indicadores-de-victimizacion-y-percepcion-de-seguridad-en-Bogota-se-mantienen-estables>
- Clarke, R. (1998). Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing and community-oriented policing. En T. O'Connor Shelley and A. C. Grant (eds.), *Problem-oriented policing: Crime-specific problems, critical issues, and making POP work*. Police Executive Research Forum.
- Clarke, R. & Eck, J. (2005). *Crime analysis from problem solvers, in 60 small steps*. U.S. Department of Justice, Center for Problem Oriented Policing.
- Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588–605.
- Cordner, G. (1988). A problem-oriented approach to community-oriented policing. En J. Greene and S. Mastrofski (eds.), *Community policing: Rhetoric or reality?* Praeger.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2019). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2018/Presentacion_ECSC_2018.pdf
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. McGraw-Hill.
- Greene, J. & Mastrofski, S. (eds.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality?* Praeger.
- Holt, T. y Bossler, A. (2017). *Cybercrime in progress: Theory and prevention of technology-enabled offenses*. Crime Science Series.
- Insightcrime (2020). Actores Criminales. <https://es.insightcrime.org/actores-criminales/>
- Institut National de Santé Publique du Québec. (2021). *Definición del Concepto Seguridad*. <https://www.inspq.qc.ca/es/centro-collaborador-oms-de-quebec-para-la-promocion-de-la-seguridad-y-prevencion-de-traumatismos/definicion-del-concepto-de-seguridad>
- Junguito, R. (2021). *Portafolio*. Seguridad y crecimiento económico <https://www.portafolio.co/opinion/roberto-junguito/seguridad-crecimiento-economico-111722>
- Kelling, G. and Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Touchstone, Simon and Schuster, New York.

- Kelling, G. and Wilson, Q. (1982). Broken Windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*.
- Kennedy, D. (2006). Old wine in a new bottle: policing and the lesson of pulling levers. En Weisburd, D. Braga, Anthony. (eds), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.
- Manski, C. (2006). Search Profiling with Partial Knowledge of Deterrence. *The Economic Journal*, 116(515).
- Mazerolle, L. & Ransley, J. (2006). *Third-party policing*. Cambridge University Press.
- Mikkola, M., Oksanen, A., Kaakinen, M., Miller, B. L., Savolainen, I., Sirola, A., Zych, I. & Paek, H. J. (2020). Situational and Individual Risk Factors for Cybercrime Victimization in a Cross-national Context. *Int J Offender Ther Comp Criminol*. Dec 10:306624X20981041. <https://doi.org/10.1177/0306624X20981041>
- Nagin, D., Solow, R., & Lum, C. (2015). Deterrence, criminal opportunities and police. *American Society and Criminology*.
- Organización de Estados Americanos OEA. (2012). *Paz, Seguridad, Democracia y Desarrollo*. <https://www.oas.org/docs/publications/OEA-Paz-Seguridad-Democracia-Desarrollo.pdf>
- Portal de Datos Mundiales sobre Migración. (30 de junio, 2021). *Migración forzada o desplazamiento forzoso*. <https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>
- Sherman, L. (2013). The Rise of Evidence Based Policing: Targeting, Testing and Tracking. *Crime and Justice*, 42(1), 377-451.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá (2021). *Balance estadístico de seguridad*, Bogotá, 2020.
- The World Bank. (2021). *World Bank Country and Lending Groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Vision of Humanity (2020). *Global Peace Index 2020, measuring peace in a complex world*. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf
- Weisburd, D. & Braga, A. (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.
- Wortley, R. & Townsley, M. (edt) (2017). *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Taylor and Francis Group.

2. HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y SU IMPACTO EN COLOMBIA

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c36>

Diego Stetid Rodríguez Samora*

* Policía Nacional de Colombia, stetid.rodriguez@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-8456-5871>

Cómo citar este capítulo: Rodríguez-Samora, D. S. (2021). Hacia una comprensión de la evolución de los estudios de seguridad y su impacto en Colombia. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 45-63). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://DOI> <https://doi.org/10.22335/edne.41.c36>

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo realizar una revisión sobre la evolución del concepto de seguridad a través del tiempo, las Relaciones Internacionales como disciplina, y el impacto que ha tenido en la concepción de seguridad pública en Colombia y en instituciones como la Policía Nacional. Se aborda la corriente realista y liberal con sus respectivas vertientes, seguido de la corriente de seguridad humana con sus enfoques críticos. La metodología usada para el desarrollo de la investigación fue de carácter cualitativo y con un alcance descriptivo para el caso de estudio, el cual fue guiado por el análisis de fuentes primarias y secundarias, creando una visión deductiva. Se concluye que la adopción de diversas formas de concebir la seguridad, alimentan las percepciones de seguridad ciudadana en el país y, así mismo, los campos de acción y estrategias de instituciones encargadas como la Policía Nacional de Colombia.

Palabras clave: seguridad nacional, Relaciones Internacionales, Policía Nacional, seguridad ciudadana.

Introducción

La aparición de los Estudios de Seguridad como disciplina se dio entre 1945 y 1989. Inicialmente su foco principal fue una perspectiva internacional, en temas como la acumulación del poder y la consecución de la paz. Estos elementos se relacionan con cosmovisiones provenientes del realismo, el liberalismo y sus respectivas vertientes. Así, los primeros análisis de seguridad preponderaron la fuerza militar en la política mundial y a los Estados como actores principales. Esta posición se matizó después en 1989, desde perspectivas críticas a la excesiva estado-militarización de la seguridad, desencadenando en los análisis de la seguridad internacional la llegada de diversas perspectivas teóricas. Las miradas más recientes localizan y preponderan al individuo y su seguridad.

Este capítulo presenta y argumenta una respuesta a la siguiente pregunta ¿Cómo han evolucionado los análisis en seguridad? En esta dirección y para contextualizar la respuesta se desarrolla el argumento de que las diferentes tendencias de análisis de seguridad, más allá de ser excluyentes entre sí, deben integrarse en aras de buscar soluciones de carácter interdisciplinario más efectivas. En dicho contexto, se ha dado una reformulación del objeto referente a los análisis de seguridad, abriéndose a nuevos problemas y su focalización.

Con el fin de desarrollar los objetivos propuestos, se presentan cuatro secciones: la primera, presenta la metodología utilizada para el desarrollo de la presente investigación; la segunda, esboza de manera general el concepto de seguridad tradicional y la evolución a los objetos referentes de dicho término en el período de post-guerra fría, al igual que el papel de las instituciones internacionales, el Estado y los actores no estatales frente a los problemas contemporáneos que se tratan en los estudios de seguridad; la tercera, el impacto de la evolución conceptual de la seguridad y su aplicación en Colombia; por último, la cuarta, expone las conclusiones del capítulo.

2.1 Metodología

La metodología utilizada para el desarrollo de este capítulo es de carácter cualitativa y con un alcance descriptivo para el caso de estudio, el cual fue guiado por el análisis de fuentes primarias y secundarias, creando una visión deductiva. Esta selección metodológica va en la misma línea de Fassio (2018), sobre la aplicabilidad de metodología cualitativa para el análisis amplio de organizaciones e instituciones. En ese sentido, esta investigación se fundamentó en la búsqueda y análisis de fuentes secundarias y primarias (artículos académicos, libros, legislación e informes), lo cual permitió crear un diálogo desde una visión general de los estudios sobre seguridad a una mirada específica del tema en Colombia.

El proceso de investigación incluyó la identificación de los principales conceptos de seguridad, su evolución espacio-temporal y, posteriormente, la identificación de estos mismos a través del caso colombiano y la visión de la Policía Nacional, a través de le-

gislación e informes. Consolidando así un trabajo con enfoque analítico y descriptivo de los principales debates de las relaciones internacionales en torno a la seguridad y del caso colombiano dentro del marco conceptual de la seguridad.

2.2 El concepto de seguridad y sus referentes

Los antecedentes de los estudios de seguridad se evidencian en el análisis de la guerra, la estrategia y la geopolítica, provenientes de autores como Tucídides, Maquiavelo, Clausewitz, Mahan, Richardson, entre otros, que contribuyeron a generar un primer campo de estudio sobre la seguridad. Actualmente, en la academia, continúa la inexistencia de un consenso sobre la conceptualización del concepto de seguridad y sus objetos referentes de análisis (Buzan, 1991, p. 3), especialmente cuando se aborda un fenómeno específico. En este sentido, las controversias principales giran en torno a su definición, su objeto de estudio, las amenazas y sus formas, y los mecanismos de contención. Estas preocupaciones terminan siendo desarrolladas por diversas aproximaciones teóricas bajo tres tendencias diferentes de estudios de seguridad que han marcado una evolución de los mismos, transitando de un carácter restringido a uno holístico. Esta evolución no significa que cada tendencia remplace los objetos de estudio de las otras, ni los problemas que se admiten, sino más bien, se evalúan a partir de múltiples perspectivas, como asuntos de preocupación de los estudios de seguridad.

Al respecto, cada nueva tendencia es complementaria en el proceso de evolución de los estudios de seguridad y admite nuevos problemas como referentes, y con ellos nuevos actores en los análisis. La primera tendencia de estudios de seguridad bajo el paradigma realista parte de una visión restrictiva de la seguridad –seguridad nacional– que solo admitía al Estado como actor; la segunda, con una perspectiva amplia de la seguridad bajo el paradigma liberal y sus vertientes, en las cuales admiten en los estudios de seguridad temas que emergen de una mayor integración entre los Estados, en donde las instituciones son reconocidas como actores –seguridad internacional–. Finalmente, la tercera tendencia de estudios de seguridad está bajo el paradigma constructivista y sus vertientes permiten incorporar una visión holística de la seguridad que se centra en el individuo y admite diferentes actores, como los no estatales –seguridad ciudadana, humana y multidimensional–.

2.2.1 *El realismo, sus vertientes, y la visión tradicional de la seguridad*

La histórica conceptualización de la seguridad se desarrolla inicialmente sobre la escuela realista. Esta analiza y entiende el mundo a partir de la concepción del poder y del fracaso de la Liga de Naciones para evitar la Segunda Guerra Mundial (Hoffman, 1987). El realismo, rastreado desde Hobbes (conflictividad) y Locke (rivalidad) hasta la anárquica realidad internacional (Morgenthau, 1978) presenta una evolución en diversas vertientes, como son la teoría del realismo estructural (Waltz, 1983), realismo ofensivo (Mearsheimer, 2001) y realismo defensivo (Walt, 1987). En este sentido, bajo estos enfoques se agruparon las posiciones de los Estados sobre la concepción de su seguridad, en un contexto principalmente de Guerra Fría.

Al respecto, la escuela realista caracteriza de manera negativa la dinámica de la política mundial (Mearsheimer 1994, p. 9). Sus pilares refieren, la autoayuda (Waltz, 1983), la anarquía (Morgenthau, 1978) que genera la incertidumbre e inseguridad, y la preponderancia estatal (Grieco, 1988), la proclividad al conflicto, el desconocimiento de la verdaderas agendas e intenciones de las unidades dentro del Sistema Internacional y el interés permanente por reposicionarse estratégicamente (Mearsheimer, 1994), admitían solo al Estado como actor principal que definía su política internacional en términos de seguridad e interés nacional.

Desde la posición de verticalidad –no centralidad- de la política internacional realista, la seguridad es cuestión de supervivencia y la cooperación es difícil de alcanzar. La centralidad del poder político y militar que enfatiza el balance de poder, explican *situaciones coyunturales*¹. Sin embargo, dentro del realismo y sus vertientes los estudios de seguridad presentan variaciones que valen la pena señalar. Desde el Realismo Clásico expuesto por Morgenthau (1986), la inseguridad proviene de la naturaleza imperfecta y conflictiva del ser humano (visión antropomorfa del Estado) que, en un Sistema Internacional (SI) anárquico, genera una lucha constante entre estados por la acumulación de poder.

Desde el Neorrealismo Estructural sugerido por Waltz (1983) la inseguridad está dada por la estructura anárquica del SI y la distribución de capacidades que marca la Política Exterior de los Estados, como actores más importantes.

Desde el Realismo Estructural Defensivo (Walt, 1987), que toma auge sobre los años ochenta, adicional a la distribución de capacidades, se cree que la acción estatal se forma por aspectos internos e individuales como las motivaciones y las percepciones de los estadistas que al interpretar maliciosamente las políticas defensivas de otros estados generan una espiral creciente de confrontaciones (dilema de seguridad). Al respecto solo es necesario la acumulación de poder para mantener el statu quo, en dicho contexto los estudios de seguridad también se ocupaban de aspectos que facilitaban la paz como el control de armamento (Elman et al, 2001).

Desde el Realismo Estructural Ofensivo (Mearsheimer, 2001) los estudios de seguridad partían del sistema internacional anárquico y la potencial agresión de cualquier Estado, en dicho contexto solo la autoayuda explica la supervivencia y propende por la máxima acumulación de poder relativa. Aquí, la guerra es una opción que se calcula a partir de estimaciones costo-beneficio.

Desde el Realismo Neoclásico (Schweller, 1994), los estudios de seguridad agregan a la distribución de capacidades, consideraciones sobre aspectos nacionales como las instituciones y los procesos políticos internos, ideología nacional, ambiciones de líderes y cohesión social que pueden redireccionar la acción estatal a estrategias perturbadores y agresivas en el Sistema Internacional.

1. A manera de ejemplo, las acciones de China frente a Taiwán o la invasión de EEUU a Irak.

En esta tendencia fundacional de estudios de seguridad dada, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, sugirió que los Estados privilegiarían el desarrollo de sus capacidades militares. Por ello, la confrontación bélica y la proclividad a esta hacen que la anarquía presente dentro del Sistema Internacional, materialice lo que Hobbes denomina una guerra de todos contra todos (Terriff et al., 1999). En este sentido, el objeto de referencia era la Seguridad Nacional o del Estado, amenazado fáctica o hipotéticamente por potenciales agresiones militares. En dicho contexto los valores a proteger giraban en torno a la independencia política o la integridad territorial, las respuestas estatales eran en términos de disuasión militar, balance de poder o guerra.

2.2.2 La segunda tendencia, el liberalismo (sus vertientes) y la visión contemporánea de la seguridad

La conceptualización contemporánea de la seguridad se desarrolla sobre el liberalismo, especialmente del Neoinstitucionalismo Liberal, el cual proyectó la comprensión de los fenómenos internacionales a partir de la denominada Interdependencia Compleja, dada entre estados, basando sus argumentos en una mayor integración (Keohane y Nye, 1988). Los expansionistas del concepto de seguridad como Hurrell (1992) esbozan tres explicaciones centrales (a) que el objeto de referencia de la seguridad supera al Estado, y debe admitir incluir a los individuos, colectividades y elementos adicionales como la biósfera, etc.; (b) que las apreciaciones de amenazas en seguridad deben incluir un abanico mayor de opciones, como la degradación ambiental, la inestabilidad económica y la descomposición social y; (c) que existe una corresponsabilidad que recae sobre las instituciones internacionales y en organizaciones no gubernamentales.

Estos argumentos se desarrollan a partir de bases liberales. El enfoque liberal tradicional (kantiano) y los estudios de seguridad que parten de este, consideran la obligación moral por definir una coexistencia pacífica entre los Estados, para que quienes hacen parte de él, disfruten de sus derechos y libertades. Estos estudios en seguridad parten de la base de que son necesarios los Estados republicanos, la creación de regímenes de derecho internacional y la constitución de colectivos de seguridad. Estos pilares teóricos han estimulado la creación de instituciones internacionales de paz y seguridad (Navari, 2008).

El Liberalismo Económico asume que los Estados con economía de libre mercado prefieren la paz, asumiendo que los beneficios mutuos facilitan la cooperación y rechazan el conflicto. Estos pilares permitieron desarrollar la tesis de la paz liberal que, bajo la globalización del libre comercio, propende por los vínculos pacíficos y la estabilidad. Estos pilares teóricos generan la creación de enfoques y modelos de ayuda y construcción de paz que son impulsados por agendas internacionales. Esta posición es cuestionada por miradas críticas que sostienen que la exogenidad impuesta del modelo económico auspicia las guerras (Duffield, 2004).

El Liberalismo Político argumenta que las democracias liberales son más pacíficas entre ellas, el principal desarrollo teórico se dio en 1983 con la paz democrática (Doyle,

2005). Esta teoría atribuye, la coexistencia pacífica entre democracias, a las instituciones democráticas internas que propenden por solucionar los problemas internacionales de forma arbitrada.

En el Neoliberalismo Institucional, los estudios de seguridad (complejo interdependiente) parten del presupuesto anárquico del Sistema Internacional, pero creen que la inseguridad e incertidumbre se pueden mitigar por varias vías como: maximización de intereses comunes, estimulación de la confianza y la cooperación entre Estados, el arbitramento de diferencias y las amenazas como las sanciones y los embargos económicos (Keohane y Nye, 1988).

En esta segunda tendencia de estudios de seguridad, dada a partir de una mayor integración mundial, con presupuestos liberales, la seguridad de los Estados puede ser gestionada y conseguida, principalmente, por medio de instituciones. Así, la guerra y su proclividad (en su mitigación) permiten pasar de un Sistema Internacional competitivo a uno colaborativo. Aquí, el objeto de referencia es la seguridad global, internacional o común, que se ve amenazada fáctica o hipotéticamente por potenciales epidemias, contaminación, calentamiento global, terrorismo internacional, crisis económicas, etc. En dicho contexto los valores a proteger giran en torno a elementos como el libre mercado, los sistemas de gobierno democráticos, la sobrevivencia humana y los Derechos Humanos. En tal sentido, las respuestas institucionales suelen ser cooperación internacional, sanciones y embargos económicos, fallos y la creación de regímenes internacionales etc.

2.2.3 *La tercera tendencia, los cuestionamientos a la seguridad y su modernidad (seguridad humana, enfoques críticos)*

El fin de la Guerra Fría cuestionó el marco teórico dentro del cual habían evolucionado los estudios de seguridad. Lo anterior, permitió una reconfiguración del concepto de seguridad², vinculado a las nuevas controversias en relaciones internacionales que desafiaban los paradigmas tradicionales de interpretación de los fenómenos que ocupa la disciplina (paz, guerra, instituciones, poder, etc.). Al respecto se originaron dos líneas analíticas estrechamente relacionadas pero diferenciables entre sí: la seguridad humana y los enfoques críticos a la seguridad.

Frente al primero, la *seguridad humana*, se construyó con una tendencia de cierto orden liberal (postguerra fría) y sobre la evolución teórica de la seguridad, como campo de análisis, que expandía las amenazas fuera de los límites militares. Esta agenda más holística y centrada en los seres humanos fue impulsada por instituciones y organizaciones internacionales que evidenciaban múltiples problemas escondidos bajo el análisis exclusivo de tipo bipolar tradicional de la seguridad (De Armiño, 2006). En este contexto, la seguridad y el desarrollo cerraron la brecha, proceso iniciado anteriormente

2. Evidenciable en varios documentos de la ONU al respecto. Ver Agenda para la paz (1992); Informe Brahimi (2000).

por Burton et al. (1990), y su enfoque de paz positivo. La seguridad humana constituyó dos dimensiones: una amplia y otra restringida.

La dimensión ampliada y promulgada por organizaciones de carácter internacional como la ONU y el PNUD vinculan la seguridad humana al desarrollo, lo cual implica que la persona se sienta libre frente a las amenazas físicas y libre frente a las amenazas estructurales que lo condicionan a la pobreza, es decir, propende por medidas que buscan reivindicar de tipo integral y estructural. En contraste, la dimensión restringida, resulta de la simplificación de la agenda maximalista de la seguridad humana, y se centra en confrontar los elementos que dan origen a la violencia física, marginalizando el bienestar y el desarrollo. La seguridad humana, invierte el estado-centrismo en el ciudadano-centrismo revaluando el interés sobre libertad y derechos (Thomas, 2000). En otro sentido, el enfoque de la seguridad humana propende por la emancipación de la persona del modelo económico neoliberal que limita a la misma. Esta amplitud de la agenda de la seguridad corre el riesgo de hacerse difusa ante la baja probabilidad de medirla y hacerle seguimiento (Paris, 2001).

Frente al segundo, *los estudios críticos de seguridad*, son impulsados principalmente desde Europa con posiciones como el constructivismo, la teoría crítica, el feminismo, el postcolonialismo, el postestructuralismo y la teoría verde. Estas posiciones teóricamente diferentes las une la crítica ontológica y epistemológica a los estudios de seguridad dominantes en relaciones internacionales (Krause y Williams, 1997). A partir del constructivismo, se elabora una mirada crítica sobre las amenazas y la inseguridad, estas serían en tal sentido, construcciones de carácter social que se derivan de los discursos y el conocimiento del otro. Por lo tanto, se priorizan las ideas, narrativas, normas, percepciones e identidades como entrada a los estudios de seguridad (Katzenstein, 1996). Dentro del constructivismo existen diferencias que oscilan entre un extremo que comparte presupuestos con los paradigmas tradicionales como el estadocentrismo (Wendt, 1995) y otro extremo que se centra exclusivamente en el análisis discursivo (Krause y Williams, 1997). Bajo esta línea analítica constructivista, se constituye la escuela de Copenhague (Buzan et al., 1998) con un enfoque más analítico que normativo. Esta, propende por una posición minimalista de la seguridad para no desnaturalizarla y centra la atención en el Estado y la sociedad. En tal dirección, una de sus contribuciones más importantes en los estudios de seguridad, es la securitización como un proceso en el cual actores como el ejecutivo o la prensa presentan al público amenazas construidas como un pretexto para legitimar medidas de emergencia. Esta posición permite explicar la generación de agendas de seguridad y la desecuritización (como proceso inverso) de algunos temas en la agenda internacional.

A través de la teoría crítica, se arremete contra el Estado y la estructura económica global de tipo neoliberal. La emancipación es fundamental como concepto analítico y político desde el cual existe un permanente cuestionamiento de la realidad social y política. La emancipación como concepto político representa la transición de la dependencia a la autonomía estatal, y un rompimiento de cadenas que otorgan libertad al individuo. Es un concepto político importante en las relaciones internacionales para

describir las luchas por el cambio en la distribución de poder. En este, la seguridad es entendida como la emancipación de amenazas como la pobreza, la guerra, y la opresión política (Booth, 2013).

El postestructuralismo desarrolla, bajo análisis lingüísticos de filósofos como Derrida (deconstrucción de conceptos) y Foucault (análisis de discursos dominantes), una desconfianza informada sobre las narrativas que estructuran una realidad incuestionable. Los estudios de seguridad bajo este enfoque asumen que tanto la identidad, las amenazas y la seguridad son subjetivas y se constituyen de manera discursiva, esto es su centro de gravedad (Campbell, 1992; Dillon, 1990).

Desde el enfoque postcolonial, se parte de esquemas de dominación norte-sur que conforman idearios de superioridad occidental. Aquí se cuestiona la etnocentralidad y el estadocentrismo de los estudios de seguridad (Bilgin, 2010). Existe un interés de académicos postcolonialistas por el análisis discursivo especialmente del concepto *del otro* inferior, subdesarrollado y fallido en contraposición del occidental, ilustrado y superior (Mgbeoji, 2006). Desarrollos teóricos como el realismo subalterno (Ayoob, 1995), explican la naturaleza y el carácter de las amenazas a la seguridad del tercer mundo a partir de problemas como: desarrollo, vulnerabilidades al SI, desigualdades socioeconómicas y divisiones étnico regionales que generan fragmentación social y política interna, imposibilidad del control estatal en las fronteras y la marginalidad en las discusiones internacionales que abordan lo económico y la seguridad; en contraste, con las amenazas externas y militares de occidente.

También, el feminismo presenta diversas posiciones teóricas en los estudios de seguridad. Por un lado, se evidencia el desconocimiento de las mujeres y las estructuras patriarcales en los estudios de seguridad, éstos se centran en los intereses y visiones de los hombres, asignando papeles domésticos y privados a la mujer y públicos al hombre (Enloe, 2014). Otra posición feminista, construye estudios de seguridad desde las ópticas de las mujeres, partiendo de la categoría de género como análisis que develan en el concepto de seguridad tradicional la ausencia de la violencia (Tickner, 2001).

Finalmente, la teoría verde de las relaciones internacionales se enmarca en los estudios de seguridad medioambiental. En tal sentido, la seguridad implica salvaguardar la biosfera y se resalta la interdependencia entre individuos, sociedades y medioambiente (Barnett, 2001). Esta tercera tendencia de estudios de seguridad, dada a partir de un desafío a los presupuestos liberales y realistas de la seguridad, se centra en las personas. En este sentido, el objeto de referencia es la seguridad individual, amenazada fáctica o hipotética por problemas como genocidios, analfabetismo, desnutrición, pobreza, discriminación, ausencia de condiciones de desarrollo humano, etc. En dicho contexto los valores a proteger giran en torno a los Derechos Humanos y a la dignidad humana. Así, las respuestas institucionales suelen ser cooperación internacional, sanciones, la creación de regímenes internacionales, políticas públicas afirmantes, etc.

Todas estas posiciones teóricas, desde las cuales se han desarrollado y criticado los estudios de seguridad, y que constituyen la evolución de los mismos pueden esquematizarse en la Tabla 1.

Tabla 1
Tendencias de los Estudios de Seguridad

Tendencia	Referencia	Amenaza Fáctica/Hipotética	Valores por proteger	Respuesta estatal
Tradicional	Seguridad Nacional	Agresión Militar Invasión militar	Independencia Política Integridad Territorial	Disuasión Militar, Balance de Poder
Contemporánea	Seguridad Internacional	Epidemias, Calentamiento Global, Terrorismo Internacional, Crisis Económicas, Narcotráfico	Libre Mercado, Sobrevivencia Humana	Cooperación Internacional, sanciones, embargos económicos, regímenes e instituciones internacionales
Moderna	Seguridad Ciudadana	Violación DH, Genocidios, Analfabetismo, Desnutrición, Pobreza, Hurto, extorsión, drogadicción, Microtráfico	Dignidad Humana, discriminación, desarrollo personal	Políticas públicas, Fortalecimiento institucional, profesionalización policial, micro gerenciamiento de la seguridad

2.3 El Estado, las instituciones internacionales, y los actores no estatales frente a los problemas contemporáneos abordados en los estudios de seguridad: un seguimiento a través de los debates en Relaciones Internacionales

Hasta este punto se ha mostrado como los estudios de seguridad han evolucionado de un carácter restrictivo a uno holístico. De forma similar se describe la evolución histórica en la reconfiguración del objeto referente en los análisis de seguridad, abriéndose a nuevos problemas y focalización en diferentes actores como instituciones internacionales, el Estado y los actores no estatales. Es de anotar que las discusiones y controversias sobre la seguridad han estado estrechamente vinculadas a los debates centrales y teóricos de las relaciones internacionales, que dan cuenta de su desarrollo como disciplina. Por lo tanto, el seguimiento de los mismos permite evidenciar el deslizamiento de la seguridad como un asunto del Estado y con un objeto de referencia restringido (interés nacional), a un concepto ampliado de la seguridad y múltiples objetos de referencia en donde se han aceptados a otros actores y a otros objetos. Este proceso ha permitido una reconfiguración de los papeles del Estado y las instituciones principalmente.

El primer debate, resulta del enfrentamiento entre la escuela realista y la defensa del interés nacional como normalidad para las unidades estatales y la acumulación de poder intrínseca en el instinto humano (Terriff et al., 1999). En contraste, los idealistas que no admiten la inevitabilidad de la guerra, evidenciando los efectos y su inaceptabilidad. Durante el transcurso del debate, se decantaron las ideas de los realistas como Hobbes, Niebuhr y Morgenthau desde las cuales se asumían la política del poder y el egoísmo como algo natural en los estados que se disputaban la acumulación de poder en el Sistema Internacional anárquico bajo los presupuestos del interés nacional.

En este contexto, las primeras tendencias de estudios de seguridad correspondían a estudios estratégicos y geopolíticos de vocación militar. El papel de las instituciones frente a la seguridad y los problemas fueron cuestionados energicamente ante la desilusión de la Liga de las Naciones por impedir la segunda gran confrontación bélica mundial, es decir, no se le atribuía a esta la capacidad de cambiar comportamientos estatales en el Sistema Internacional. Los actores no estatales empiezan a aparecer en el vocabulario de las relaciones internacionales, como actores que complementan la labor de las instituciones internacionales. En tal sentido, el papel del Estado era garantizar la sobrevivencia de la unidad, es decir, velar por la soberanía y el territorio. Consistía en mantener y gestionar el balance de poder y el aumento de las capacidades frente a los demás estados. Los problemas objeto de referencia eran el interés y la seguridad nacionales.

El segundo debate se da entre científicos (neorrealistas) y tradicionalistas (realistas clásicos) (Kaplan, 1966). Se explica, de manera empírica, las hipótesis, con rigurosidad estadísticas y prospectiva conductual de los Estados (Singer, 1969, pp. 72-73); los segundos, formulan tesis generales y confían en el juicio informado para establecer sus observaciones (Bull, 1966). Las dos posiciones, convergían en el uso de los presupuestos realistas centrados en el Estado como actor racional (Palmer, 1980), pero sus diferencias en cuanto a las metodologías para hacer los análisis eran significativas.

En dicho contexto, la primera tendencia de estudios de seguridad se direccionó bajo los mismos preceptos de la utilización de métodos científicos de corte cuantitativo. En tal dirección, se trasladaron las explicaciones del comportamiento estatal de la unidad a la estructura anárquica del Sistema Internacional. Las instituciones no tenían, en tal dirección ningún papel relevante. Sin embargo, empezaba a tomar fuerza el desarrollo de algunas como la ONU, que aportaron, como elemento organizacional del Sistema Internacional y el desarrollo de algunos regímenes internacionales, la limitación de la incertidumbre y la inseguridad dentro del mismo.

El tercer debate de tipo interparadigmático, entre estadocentristas y globalistas, se instauró desde inicios de los años setenta. Este debate cuestiona la percepción existente del mundo y la política internacional, que gira en torno al poder, a los Estados como actores racionales y sus problemas de seguridad (Burton et al., 1990). En su lugar, se sugiere que la política internacional surge de las acciones de actores sociales, redes burocráticas, grupos de interés e individuos con intereses que sobrepasan las fronteras

compitiendo con los gobiernos (Weaver, 1996, pp. 152). En esta línea, Keohane y Nye (1977; 1988), publican la obra emblemática *Power and interdependence: World politics in transition*, en donde explican cómo los cambios en la naturaleza política mundial obligan a modificar las bases de producción intelectual en los análisis de las relaciones internacionales como disciplina. El contexto de este debate fue atravesado por el surgimiento de fenómenos políticos como asuntos internacionales, a manera de ejemplo: los no alineados³; el surgimiento de la confrontación⁴ entre norte y sur, que evidenció los problemas del subdesarrollo; el problema de la escalada armamentista y nuclear para los neutrales; los conflictos locales y la integración económica y comercial creciente.

Durante el tercer debate, la creación y permanencia de las instituciones internacionales fue uno de los ejes centrales entre neorrealistas y neoinstitucionalistas liberales (Weaver, 1996). El debate involucra el giro en los análisis de relaciones internacionales entorno a la mundialización y transnacionalización que refieren a la sociedad mundial. La cuestión de la seguridad no fue en ningún momento argumento de debate. En otras palabras, tanto los neorrealistas como los neoinstitucionalistas liberales tenían la misma visión sobre el tema, o uno muy similar frente al de considerar la seguridad del Estado como algo vertebral en las interacciones entre estados.

En este período se consolida la segunda tendencia de estudios de seguridad, estos presentan un ensanchamiento del concepto de seguridad y se admiten a las instituciones como fundamentales para mitigar la inseguridad e incertidumbre en el Sistema Internacional. En tal dirección, se asume a las instituciones como un elemento fundamental que matiza la inseguridad con normas, regímenes y organismo internacionales (Keohane y Nye, 1977). Para los neoliberales como Joseph Nye y Keohane, las instituciones y los regímenes internacionales (Krasner, 1983) tienen un papel que corresponde a la generación, promoción de medidas que garanticen la seguridad colectiva, la confianza entre unidades y zonas de paz y seguridad.

En dicho contexto, los actores no estatales eran importantes más a nivel de denuncia, que en gestión de los problemas considerados como amenazas y asumían un papel de complementariedad a la labor desempeñada por las instituciones y el Estado, es decir llenar esos vacíos que dejan los otros dos actores. Las corporaciones y/o transnacionales empiezan a ser centro de los análisis en los estudios de seguridad, sin embargo, aún son marginales como lente analítico. Las instituciones adquieren una mayor preponderancia en el análisis del Sistema Internacional y los fenómenos de inseguridad en este, su papel sobrepasa el de promoción y garante de confianza a asumir uno con mayor capacidad de intervención en aspectos específicos, como los Derechos Humanos; dicha intervención presenta controversia cuando está asociada a la intervención de tipo militar y los intereses que puede esconder la misma (Sánchez, 2002).

3. Fue el movimiento de Estados que buscaban una alternativa a la bipolaridad EE. UU y la Unión Soviética, perdió vigencia con el derrumbe del muro de Berlín.

4. Confrontación no en armas, sino, de tipo ideológico y político.

En ese sentido, el papel del Estado no solamente es garantizar la seguridad nacional, sino en la medida que se suscribe y ratifica regímenes internacionales se convierte en garante del cumplimiento de dichos pactos al interior de sus territorios. Los problemas para resolver son entre otros: las migraciones, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el calentamiento global, las epidemias y pandemias, el subdesarrollo, etc. El Estado adquiere responsabilidades frente a la comunidad internacional y sus ciudadanos. En consecuencia, su nuevo papel le condiciona al desarrollo institucional interno como andamiaje necesario para cumplir con las nuevas funciones, que siempre se la han atribuido, pero que ahora son demandables en lo internacional.

El cuarto debate de carácter epistemológico, entre racionalismo y reflectivismo se dio a tres bandas: Keohane llamo a los segundos *reflectivistas* entre los cuales *los constructivistas* podían ubicarse como el puente entre uno y otros (Wendt, 1995, p. 4). Los racionalistas consideran el conocimiento objetivo y su normalización en leyes. En contraste, los reflectivistas desconfían de los positivistas, asumiendo la existencia de elementos independientes del sujeto investigador. En el medio se encuentran los constructivistas (con grandes diferencias), intentando unificar las dos primeras corrientes en el caso de Wendt; estos sugieren que todo orden social es una construcción social, posición que permite involucrar múltiples visiones como los cognitivistas (Mayer et al., 1999), posestructuralistas (Der Derian, 1990), las feministas (Tickner, 2001), y los posmodernos (Ashley, 1997).

Durante este debate se consolida la tercera tendencia de estudios de seguridad. Estos se centran totalmente en el individuo y coexisten con los estudios de seguridad bajo la primera y segunda tendencia, especialmente después del 11-S. Se constituyen en alternativa y crítica a los estudios de seguridad tradicionales, es decir, los realizados bajo paradigmas realistas y liberales. Los problemas contemporáneos no excluyen los tradicionales, se pueden entender como acumulativos. En tal sentido, se agregan a la lista ya existente problemas a analizar como: los discursos políticos y sociales, la securitización de fenómenos sociales, la liberación de la persona de la percepción de inseguridad o temor y el estado de satisfacción de necesidades o la ausencia de carencias, la conservación de identidades de la cultura y el idioma de diferentes comunidades, las practicas ancestrales, la inclusión política, la superación de diferentes tipos de discriminación y la paridad entre géneros.

En dicho contexto, los actores estatales oscilan entre una amplia gama que van desde varias ONG hasta transnacionales. Al respecto, hoy en día se constituyen en actores importantes en el análisis de los fenómenos de inseguridad en el Sistema Internacional. En tal panorama, sus papeles varían dependiendo del problema que focalizan, el nivel de maniobra que tienen frente al mismo, los recursos y la capacidad como actor, el contexto en el cual actúan. Por ejemplo, una ONG de carácter ambiental puede dedicarse a denunciar y a hacer públicos problemas de contaminación, en el mismo sentido, otra puede gestionar proyectos de mejoramiento de la contaminación, otra puede dedicarse a investigar y producir soluciones, otra a generar presión institucional exigiendo actua-

ción al respecto por parte de un Estado. Entonces, los papeles y niveles de actuación son diversos.

En la misma dirección, las instituciones internacionales también se pueden clasificar entre un amplio espectro, de regulación, monitoreo, intervención, investigación, cooperación y sanción frente a los problemas que focalizan. Pueden compartir espacios con Estados y actores no gubernamentales, pueden articular esfuerzos o simplemente actuar solas. De igual forma, depende de sus recursos, régimen que les permitan funcionar y actuar, del problema que trabajan, etc.

Ahora bien, en este panorama el Estado se ha posicionado como el garante para que los compromisos adquiridos en el contexto internacional se apliquen a nivel interno. Pero también tienen la obligación de actuar frente a las amenazas registradas y a los nuevos desafíos propios de una transformación global en curso y nunca estática. El papel del Estado pasa de ocuparse y de gestionar y actuar sobre los problemas evidenciados desde la tradicional posición realista y liberal, hasta las amenazas identificadas e incorporadas a los estudios de seguridad por los enfoques críticos y el constructivismo. En este contexto, cobra importancia la seguridad ciudadana como una expresión antropocéntrica del progreso de la concepción de lo que implica la seguridad.

2.4 De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana: su conceptualización en Colombia

En términos generales, la conceptualización tradicional de la seguridad sugería que la seguridad del Estado implicaba la de sus ciudadanos (Buzan, 2016). En contraste a este supuesto, los conflictos recientes dan cuenta de confrontaciones dentro de un mismo país, y sus justificaciones refieren el aumento de diferencias y limitaciones socioeconómicas (PNUD, 1994). En esta dirección, Pizarro (2002) argumenta que los 33 conflictos armados registrados en el mundo para el 2000 eran de carácter interno, exceptuando dos internacionales: India-Pakistán y Eritrea-Etiopía.

Los mismos se analizaban a la luz de una interpenetración de la seguridad exterior a la interior (Bigo, 1998; 2002), que refiere a los nexos existentes entre los problemas internos, los externos y los compartidos por los Estados, lo que permitió que se consolidara el concepto de seguridad pública.

La seguridad es vista como una disminución en el nivel de aprobación del otro, y una tendencia de convertir en inseguro lo habitual por los técnicos en seguridad, movimiento que permite legitimar lógicas de procedimientos policíacos (Bigo, 1998, p. 85). Los actores principales son las burocracias y expertos en seguridad, la respuesta estatal se concreta en acciones conjuntas, desarrollo de regímenes internacionales, de convenios bilaterales y la unificación de criterios burocráticos para el tratamiento de la inseguridad. En contraste a lo expuesto, la seguridad humana empieza a cobrar relevancia en los análisis de seguridad, como una versión holística y centrada en la persona, impulsada

por instituciones y organizaciones internacionales que evidenciaban múltiples problemas escondidos bajo el análisis tradicional bipolar de la seguridad (De Armiño, 2006).

Se puede advertir que, la visión de la seguridad humana invierte los análisis del Estado-centrismo al Ciudadano-centrismo revaluando el interés nacional sobre la libertad y los derechos (Thomas, 2000). Esta evolución del concepto de seguridad da origen a nuevas prácticas, que focalizan el desarrollo humano (Palacios y Sierra, 2014) y propician circunstancias que permiten longevidad, salud y creatividad (PNUD, 1990). Por ello, la seguridad ciudadana puede comprenderse como una variación de la seguridad humana, que da prioridad a la confrontación institucional de las amenazas como el delito y la violencia (PNUD, 2010). Así, alcanzar la seguridad implica el desarrollo de políticas sobre la prevención del delito y la violencia con el objetivo de optimizar la calidad de vida, en este proceso se articula la ciudadanía, la policía y el Estado bajo criterios normativos que se respetan y conocen por las partes (PNUD, 2013).

Hasta este punto se ha conceptualizado a la luz de los debates presentes en la disciplina de las relaciones internacionales la concepción de seguridad y la evolución de los estudios sobre la materia, en dicho contexto, se hace válido plantear el siguiente interrogante: ¿Cómo se puede entender y conceptualizar estos debates a partir del caso colombiano? En Colombia y con una mirada institucional, coordinaciones dadas entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, para orientar la gestión pública territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana, se plantean desarrollar actividades de planeación estratégica y presupuestal, concertadas que identifiquen los objetivos de seguridad. Esta actividad se especifica en el documento llamado *Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad* del Ministerio del Interior y Justicia (2020).

En dicho documento, la seguridad nacional se entiende como una concertación nacional que refiere: estrategias preventivas frente a los ataques terroristas, potencializar capacidades frente a estos y responder efectivamente a los desastres naturales y emergencias. En este sentido, securitiza la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional y el orden constitucional. De igual manera, busca proteger las fronteras y la infraestructura estratégica. Las estrategias estatales desplegadas a nivel institucional buscan garantizar el orden público, entendido a partir de la S. C-204/19, como la convergencia de valores que hacen posible la convivencia social y la materialización de derechos y libertades de carácter constitucional, la garantía de la dignidad humana, la tranquilidad pública, la seguridad y un medio ambiente sostenible.

En un segundo nivel y, de manera complementaria, están las estrategias nacionales de seguridad bajo la perspectiva de la seguridad pública, que incluyen la confrontación del crimen organizado y de la criminalidad nacional, internacional y transnacional que afectan a los ciudadanos, al desarrollo comunitario, al avance en infraestructura, a la capacidad estatal y a la protección de los recursos medioambientales. En Colombia, se asocia con la respuesta estatal hacia los Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos de Delincuencia Organizada (GDO). De igual manera, comprende la seguridad en zo-

nas estratégicas PDET y ZII (zonas futuras). Las estrategias institucionales desplegadas por el Estado buscan garantizar la convivencia, entendida a partir de la Ley de expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016 en su art. 5°), como el relacionamiento armónico y respetuoso entre los colombianos, sus propiedades y el ambiente, bajo preceptos jurídicos preestablecidos.

Finalmente, en un tercer nivel de despliegue de estrategias nacionales de seguridad, se comprende la seguridad ciudadana, a partir de ella se impulsan procesos de prevención, inteligencia, investigación criminal y control de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia con el fin de materializar y permitir el ejercicio de los derechos y libertades públicas, la protección del ambiente y la salud pública. Estas iniciativas estatales comprenden prevenir y controlar la violencia, el delito y las problemáticas sociales. Las estrategias estatales desplegadas a nivel institucional buscan garantizar en el individuo, su seguridad, definida como las acciones tendientes a permitir el ejercicio de libertades y derechos reglados en Colombia para sus habitantes (Ley 1801 de 2016, art. 6°).

Conclusiones

Este capítulo tuvo la intención de caracterizar la evolución de los análisis en el concepto de seguridad y de explicar cuáles son los respectivos papeles de las instituciones internacionales, de los Estados y de los actores no estatales frente a los problemas de seguridad global contemporáneos. Para ello se desarrolló y evidenció el siguiente argumento: las diferentes tendencias de análisis de seguridad, más allá de ser excluyentes entre sí, deben integrarse en aras de buscar soluciones de carácter interdisciplinario más efectivas. Se reconoce así, que los estudios de seguridad han evolucionado de un carácter restrictivo a uno holístico. Al respecto se describió como se ha dado una reformulación del objeto referente a los análisis de seguridad, en tres momentos distintos que aquí se registraron como tendencias de estudios de seguridad. Cada generación de estudios de seguridad es acumulativa frente a los problemas que enfatiza, en el sentido de no excluir las anteriores.

La seguridad como categoría analítica permite describir cómo se ha dado una focalización de amenazas y problemas por parte de diferentes actores como instituciones internacionales, el Estado y los actores no estatales, esto no excluye la superposición de papeles frente a un mismo problema. La seguridad vista a través de las tendencias de los estudios de seguridad muestra una transición de objetos de referencia, que inicia, como categoría exclusiva de análisis de los problemas de un Estado individualista y como este tiene que sortear los dilemas propios de un sistema competitivo.

La segunda tendencia permite analizar los problemas que se hacen evidentes en una concepción sistémica de la acción estatal y un sistema cooperativo en donde las instituciones son importantes. Finalmente, en la tercera tendencia los estudios de seguridad permiten abarcar múltiples problemas, incluir diferentes actores, cuestionar los paradigmas tradicionales de análisis y crear otros alternativos.

Es de anotar que las discusiones y controversias sobre la seguridad han estado estrechamente vinculadas a los debates centrales de las relaciones internacionales, que dan cuenta de su desarrollo como disciplina. Por lo tanto, el seguimiento de los mismos permite evidenciar el deslizamiento de la seguridad como asunto del Estado y un objeto de referencia restringido (interés nacional) a un concepto ampliado de la seguridad y múltiples objetos de referencia en donde se han aceptado otros actores y otros objetos de referencia. Este proceso ha permitido una reconfiguración de los papeles del Estado y las instituciones principalmente.

De otro lado, los estudios de seguridad a través de los debates vertebrales en la disciplina de las relaciones internacionales dejan ver la hegemonía paradigmática del realismo en la etapa fundacional de los mismos y durante los dos primeros debates. Esta hegemonía se compartiría con el liberalismo, durante el tercer debate ante las señales de una mayor integración mundial. Finalmente, durante el cuarto debate, los estudios de seguridad son atravesados por una explosión de paradigmas, posiciones y críticas que, de un lado le permiten abrirse a una evolución más comprensiva y holística de problemas y, de otro, admiten más actores como relevantes en los análisis.

En respuesta directa a la pregunta planteada y, con relación al servicio de policía, se entiende que los papeles de las instituciones, los Estados y los actores no estatales se estrechan y confunden en aspectos y problemas contemporáneos como los del desarrollo, la discriminación y el género, la drogadicción, el hurto, el homicidio que se resuelven con un enfoque de seguridad humana. Frente a los problemas que se identifican bajo las categorías de seguridad global o internacional, los papeles son más definidos en aspectos jurídicos, comerciales y económicos a favor de las instituciones internacionales que tiene que actuar sobre ellos. Finalmente, y frente a los problemas más tradicionales, el Estado aún conserva su autonomía, en temas como la defensa del territorio, sin embargo, los enfoques críticos evidencian diferentes falencias como la securitización de amenazas que se suele hacer bajo el paradigma realista.

Al hablar de problemas y amenazas tradicionales, contemporáneas y modernas, estos y estas son acumulativos, pues la aparición de cada marco analítico y nuevos problemas no excluye o convierte los problemas anteriores en temas fútiles, simplemente es la incorporación de nuevos paradigmas analíticos en los estudios de seguridad, lo cual permite ampliar e incluir nuevos dilemas, nuevos actores y relacionamientos diferentes entre los mismos.

Por ello, innovaciones en el análisis de la seguridad como el microgerenciamiento de la seguridad ciudadana por parte de la Policía Nacional de Colombia, la criminología táctica o las demás estrategias para el direccionamiento del servicio de policía que implican mirar de manera aislada regiones, tendencias o fenómenos, permiten enriquecer la comprensión global de lo que admitimos como problemas de seguridad.

Referencias

- Ashley, R. (1997). *The achievements of post-structuralism*. International Theory: positivism and beyond. Cambridge University Press.
- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament. State making, regional conflict, and the international system*. Lynne Rienner Publishers.
- Barnett, J. (2001). *The meaning of environmental security: Ecological politics and policy in the new security era*. Zed Books.
- Bigo, (1998). L'Europe de la sécurité intérieure: penser autrement la sécurité. *Presses de Sciences Po*, 69-70.
- Bigo, (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), 63-92.
- Bilgin, P. (2010). The 'Western-centrism' of security studies: 'Blind spot' or constitutive practice? *Security Dialogue*, 41(6), 615-622.
- Booth, K. (2013). Seguridad y emancipación. *Relaciones Internacionales*, (23), 99.
- Bull, H. (1966). International theory: The case for a classical approach. *World politics*, 18(3), 361-377.
- Burton, J. W., Mason, G., & Dukes, F. (1990). *Conflict: Resolution and prevention*, 1). Macmillan.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., Waever, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne R.P.
- Buzan, B. (2016). New currents in trade policy thinking. *Wiley on Behalf of the Royal Institute of International*, 72, 369-370. <http://www.jstor.org/stable/2624377>.
- Campbell, D. (1992). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. University of Minnesota Press.
- De Armiño, K. P. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 59-77.
- Der Derian, J. (1990). The (s) pace of international relations: Simulation, surveillance, and speed. *International Studies Quarterly*, 34(3), 295-310.
- Dillon, G. M. (1990). The alliance of security and subjectivity. *Current Research on Peace and Violence*, 13(3), 101-124.
- Doyle, M. W. (2005). Three pillars of the liberal peace. *American Political Science Review*, 99(03).
- Duffield, M. (2004). Las nuevas guerras en el mundo global: *La convergencia entre desarrollo y seguridad*, 166. Los libros de la Catarata.
- Elman, C. Realism, en Lamy, S. L. (2001). *Contemporary Mainstream Approaches Neo-Realism and Neo-Liberalism*. Polis (Misc) 6:2012.
- Enloe, C. (2014). *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics*. University of California Press.
- Fassio, A. (2018). Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones. *Ciencias administrativas*, 12, 74-84.
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: *a realist critique of the newest liberal institutionalism*. *International organization*, 485-507.
- Hoffman, S. (1987). *Superpower Ethics. The rules of the game*. Cambridge University Press.
- Hurrell, A. (1992). El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva

- mundial. En *Medio ambiente y relaciones internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Kaplan, M. A. (1966). The new great debate: Traditionalism vs. science in international relations. *World Politics*, 19(01), 1-20.
- Katzenstein, P. J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). Poder e interdependencia. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, S. D. (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Krause, K., & Williams, M. C. (Eds.). (1997). *Critical security studies: concepts and cases*, 8, University of Minnesota Press.
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. 29 de Julio 2016. D.O. No. 49.949. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66661>
- Mayer, P. (1995). *Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. Colegio de México.
- Mearsheimer, J. J. (1994). The false promise of international institutions. *International security*, 19(3), 5-49.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- Mgbeoji, I. (2006). The Civilised Self and the Barbaric Other: imperial delusions of order and the challenges of human security. *Third World Quarterly*, 27(5), 855-869.
- Ministerio del Interior y Justicia. (2020). *Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/conceptos_normativos_de_la_gestion_publica_territorial_para_la_convivencia_y_la_seguridad.pdf
- Morgenthau, H. J. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace fifth edition, revised*. Alfred A. Knopf Inc.
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Navari, C. (2008). *Liberalism. Security studies: An introduction*. Palgrave, Macmillan. Pp. 29-43.
- Palacios, J. L., & Sierra, J. de J. (2014). El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz. *Seguridad Ciudadana: Visiones Compartidas*, 1, 45-68.
- Palmer, N. D. (1980). The study of international relations in the United States: perspectives of half a century. *International Studies Quarterly*, 24(3), 343-364.
- Paris, R. (2001). Human security: Paradigm shift or hot air? *International security*, 26(2), 87-102.
- Pizarro, E. (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 46, 164-180.
- PNUD. (1990). *Desarrollo humano informe 1990*. <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR-1990.pdf>.
- PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. <https://www.iri.edu.ar/publicacio>

- nes_iri/anuario/A95/A2ECDOC3.html
- PNUD. (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf.
- PNUD. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html>. <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=PAHO&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=22799&indexSearch=ID>.
- Sánchez, R. A. (2002). Intervenciones humanitarias y opinión pública: de la exigencia al desencanto. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 23-42.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Singer, J. D. (1969). The incomplete theorist: Insight without evidence. *Contending approaches to international politics*, 62-86.
- Terriff, T., James, L., Croft, S., & Morgan, P. M. (1999). *Security studies today*, 3, p. 72. Cambridge Polity Press.
- Thomas, C. (2000). *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*. Pluto.
- Tickner, J. A. (2001). *Gendering world politics: Issues and approaches in the post-Cold War era*. Columbia University Press.
- Walt, S. (1987). The Origins of Alliances. *Ithaca*, 18(4), 615-628.
- Waltz, K. N. (Eds.). (1983). *The Use of Force: International Politics and Foreign Policy*. University Press of America.
- Weaver, O. (1996). *The rise and fall of the inter-paradigm debate*. *International theory: positivism and beyond*, 149-86.
- Wendt, A. (1995). *Constructing international politics*. *International security*, 20(1).

3. ENFOQUE DE POLICÍA PROACTIVA EN LOS CAMBIOS RECIENTES DEL CRIMEN DURANTE EL ESCENARIO DE PANDEMIA COVID-19

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c37>

*Jorge Luis Vargas Valencia**, *Richard Alejandro Ibáñez Pedraza***,
*Ervyn Hermilzon Norza Céspedes****, *Edwin Casilimas Murcia*****

* Policía Nacional de Colombia, dipon.jefat@policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-1893-0578>

** Policía Nacional de Colombia, richard.ibanez@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0003-4786-3797>

*** Policía Nacional de Colombia, ervyn.norza@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-6665-0116>

**** Policía Nacional de Colombia, edwin.casilimas@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0003-1176-0737>

Cómo citar este capítulo: Vargas-Valencia, J. L., Ibáñez-Pedraza, R. A., Norza-Céspedes, E. H., y Casilimas-Murcia, E. (2021). Enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 65-83). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. [https://DOI https://doi.org/10.22335/edne.41.c37](https://doi.org/10.22335/edne.41.c37)

Resumen

Desde el institucionalismo histórico se describen las acciones desarrolladas por la Policía Nacional de Colombia en el año 2020 en el servicio de policía, con ocasión del escenario de emergencia sanitaria generado por la pandemia COVID 19, que cambió el entramado criminógeno y el comportamiento de actores criminales y el delito en el país. Por lo tanto, la policía utilizó un enfoque de policía proactiva y criminología táctica para la contención del crimen en Colombia, que se explica en este capítulo. Entre los principales resultados se destaca el uso de evidencia científica y la utilización de la criminología táctica como soporte de la planeación del servicio policial, para el diseño de acciones que estuvieron asociados con la disminución del homicidio en Colombia del 4,2%, evidenciando contención del repunte del delito como efecto de la reconfiguración del crimen en la coyuntura crítica del confinamiento. Asimismo, este capítulo puede ser un referente para los organismos de seguridad, que plantea una reflexión de las ense-

ñanzas en la aplicación de un enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19.

Palabras clave: Crimen, policía proactiva, COVID-19, pandemia, criminología.

Introducción

El año 2020 puso a prueba a todas las policías del mundo con respecto a cómo enfrentar los nuevos contextos de seguridad y convivencia ciudadana matizados por un escenario de emergencia sanitaria que produjo la pandemia del virus SARS-CoV-2 o COVID-19. Según los informes que ha emitido la INTERPOL sobre las transformaciones de la criminalidad, todos los cuerpos de policía han tenido que prepararse y adaptarse al contexto que ha marcado los cambios de las poblaciones y, por lo tanto, las dinámicas de criminalidad (INTERPOL, 2020a, 2020b).

Por mencionar algunas adaptaciones y procesos de reacción al entramado social y delictual, es posible destacar ajustes a nivel de equipamiento, procedimientos y actuaciones, en la lógica de garantizar la bioseguridad de los funcionarios de policía, responder a los nuevos retos que implica hacer cumplir medidas de emergencia sanitaria, imponiendo sanciones o ejecutando las regulaciones que fueron surgiendo por los gobiernos locales y nacionales (ejemplo: confinamientos, restricción a la movilidad de los ciudadanos o las actividades comerciales, uso obligatorio de elementos de bioseguridad, entre otros); pero de la misma forma, diseñando un esquema al interior de las policías que permitiera garantizar la prestación del servicio permanente en las calles, atender los requerimientos de los ciudadanos y las conductas emergentes de crimen, convivencia o brotes de desórdenes microterritoriales (Alvarado et al., 2020); en otras palabras, atender la emergencia sanitaria, enfrentar las transformaciones del delito, las estructuras delincuenciales y la reconfiguración de nuevos espacios y conexiones criminales (Norza et al., 2020).

Este capítulo tiene como objetivo señalar algunos componentes esenciales para el servicio de policía en un escenario de pandemia y destacar la relevancia de utilizar un enfoque de policía proactiva para el control del crimen y proximidad con el ciudadano, que se anticipa al crimen, combina acciones de prevención, contención, disuasión y interrupción del delito, avanzando más allá de la respuesta policial únicamente a la atención de casos o motivos de policía, al interior de un nuevo escenario reciente producto del contexto criminógeno asociado al COVID-19.

El documento está dividido en tres acápites e incluye fragmentos de algunos working paper que durante el año 2020 fueron documentando el trabajo de la Policía de Colombia. En el primer acápite se caracteriza la trayectoria del crimen en 2020. Posteriormente, se indican algunas acciones estratégicas que la institución policial desarrolló y finalmente, se exponen ejercicios de criminología táctica al interior del enfoque de policía proactiva.

3.1 Método de análisis

Utilizando el enfoque de institucionalismo histórico de la ciencia política (Pierson y Skocpol, 2008) y asumiendo como coyuntura crítica (Mahoney, 2001) la pandemia que derivó en la aplicación de confinamiento estricto en Colombia, desde una estructura descriptiva se exponen los cambios institucionales que aplicó el servicio de policía en el año 2020, con el propósito de reaccionar y adaptarse a los efectos de la coyuntura crítica en el delito y los actores criminales.

Por lo tanto, el documento utiliza la descripción de los ajustes institucionales de policía proactiva y presenta los resultados en cuatro subsecciones. En la primera se describe la trayectoria del crimen y el contexto criminógeno en Colombia. La segunda indica las acciones estratégicas desarrolladas por policía contra el crimen. La tercera presenta resultados en el crimen durante el año 2020 y finalmente, incluye la explicación de la criminología táctica.

3.2 Trayectoria del crimen y contexto criminógeno en Colombia durante el año 2020

El contexto COVID-19 transformó los repertorios del delito que lo dinamizan y el comportamiento de los actores criminales, reflejando cambios sustanciales tanto en las formas que tomaron los delitos, como en los tipos de actores y la intensidad del crimen en los microterritorios.

En cuanto a la trayectoria que traía el delito en el inicio del año, se registraba una disminución paulatina, la cual se aceleró con el evento disruptivo de la primera medida de cuarentena en la pandemia a finales de marzo y cambió a medida que transcurría el año y las dinámicas de relacionamiento en las poblaciones se adaptaban.

En el contexto criminógeno del año 2020 en Colombia, confirmó algunas teorías criminológicas que indican la imposibilidad de una abolición total del crimen y por el contrario, existieron cambios del crimen en su forma e intensidad (Eisner, 2020; Boman y Gallupe, 2020; Felson et al., 2020; Ashby, 2020); es decir, como lo han dicho diferentes informes, durante la cuarentena el crimen no desapareció, por el contrario se transformó luego de un pequeño período de aprendizaje criminal al nuevo contexto que se adaptaron los actores (INTERPOL, 2020b), frente al cual las policías debieron reaccionar y, para el caso colombiano, se generaron acciones para la anticipación del crimen, contención y interrupción del delito (BID, Policía Nacional de Colombia y Universidad EAFIT, 2020).

Por ejemplo, en la Figura 1 se observó en el comportamiento del homicidio, un fenómeno que se ha conocido como “Resiliencia de la Criminalidad” (Borrion et al., 2020) y en el cual se desarrolló una curva de aprendizaje criminal al nuevo contexto, reconfigurando los escenarios bajo una lógica de reacomodamiento del sistema criminal en la violencia homicida.

Este contexto criminógeno no se da aleatoriamente en tiempo y espacio; pues está influenciado por la elección racional del criminal y las organizaciones criminales, de acuerdo con los escenarios para el delito en el contexto COVID-19. Al respecto, entre los retos que se enfrentaron en el escenario criminógeno del año 2020, se puede mencionar tres tipologías que caracterizaron el homicidio (Norza et al., 2020):

- *Violencia instrumental*: entre el 55% y el 60% ejercida por estructuras de crimen organizado, quienes intentaron recuperar y reconfigurar sus finanzas en los territorios congelados por el COVID-19. En algunos territorios las estructuras de microtráfico generaron disputas microterritoriales por reconfigurar el circuito criminal y compensar sus finanzas.
- *Violencia expresiva*: entre el 15% y 38% de aumento de la tensión y fricción en la población, especialmente en entornos de convivencia deteriorados (por ejemplo, la violencia intrafamiliar y las riñas entre vecinos), acompañado del imaginario colectivo de zozobra o incertidumbre por la pandemia.
- *Violencia espontánea por nosofobia*: entre 1% y 3% que correspondió al temor por posible contagio COVID-19, desencadenando algunos pequeños brotes de crímenes de odio en algunos microterritorios del país.

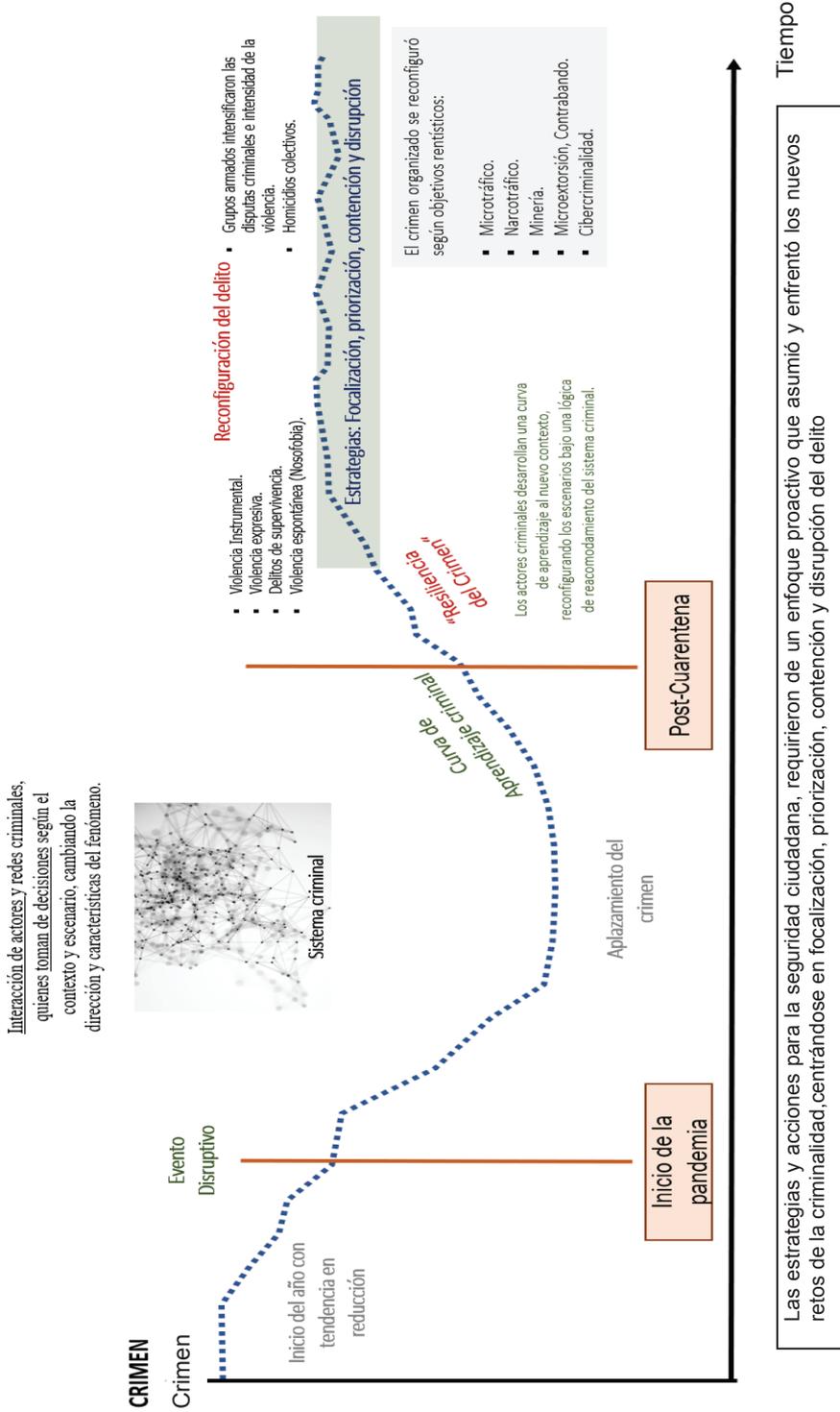
Sin embargo, tanto las tipologías y las variables que fueron surgiendo en la reconfiguración del delito, la Policía Nacional de Colombia logró identificarlas y generar acciones proactivas (más adelante se detallan) para contrarrestar la resiliencia criminal. En específico con la resiliencia del homicidio, se evidenció asociaciones del reacomodamiento como respuesta de las estrategias y acciones que la policía desarrolló en procesos de focalización, contención y disrupción del delito; arrojando como resultado al final del año 2020 una disminución del 4,2% del homicidio, producto de la contención de la resiliencia criminal según se puede apreciar en la Figura 1.

3.3 Acciones estratégicas desarrolladas por la Policía de Colombia contra el crimen en 2020

El gobierno colombiano diseñó a finales de 2019 en el ámbito institucional una Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCS) que brinda una “visión multidimensional del delito y prioriza la intervención en los territorios que concentran mayor violencia, delincuencia y criminalidad” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019); en consecuencia, durante el año 2020 la Policía Nacional al interior de esta política marco, articuló un conjunto de estrategias y acciones con enfoque proactivo para enfrentar el delito.

Se asumió el enfoque proactivo en el trabajo de la policía durante el año 2020, aplicando lo dicho en la criminología y ciencias del crimen a través de diferentes estudios recientes sobre estrategias e instituciones de policía (Weisburd y Braga, 2019; Sherman, 2013; Norza, 2017), en los cuales se entiende “*Proactive Policing*” (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2018), como el enfoque policial que:

Figura 1



¡Cambió la forma y la intensidad del crimen!

- No se espera a reaccionar; pues la innovación e iniciativas policiales permiten anticiparse al delito y enfrentar el fenómeno como un sistema, actuando proactivamente.
- Tiene un énfasis en la prevención amplia (combinando disuasión y reacción), que moviliza recursos basados en: 1) la focalización criminógena e innovación policial, 2) articulación de instituciones y 3) priorización en los principales problemas de criminalidad y desorden (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2018).
- Usa elementos de la prevención situacional del delito y genera difusión de beneficios de la disuasión del crimen, producto de las estrategias en lo territorial y temporal.

En consecuencia, retomando lo dicho por Vargas (2020), el contexto COVID-19 desde el primer trimestre del año 2020, impulsó la necesidad de innovar al interior de la Policía Nacional de Colombia para prepararse al escenario reciente. Por lo tanto, entre los meses de marzo y abril, desarrolló dos grandes acciones:

- Conformó un equipo de expertos en criminología, ciencia de policía y análisis de información; quienes se encargaron de estudiar las dinámicas y trayectorias del crimen en lo regional y local.
- Realización de un proceso de referenciación internacional, enfocado a identificar:
 - Los principales escenarios de seguridad y convivencia a enfrentar.
 - Las lecciones aprendidas para las policías y autoridades de seguridad.
 - Las transformaciones del crimen asociadas a los cambios de la emergencia sanitaria en los países.

Gracias al resultado de estas dos iniciativas, fue posible proyectar el comportamiento de la criminalidad y la adaptación de las estrategias de seguridad en la lógica de una policía proactiva y anticipativa (Weisburd y Braga, 2019). Se identificaron puntos críticos (hotspots) en términos de territorios, microterritorios y de los tiempos que requerían una intervención policial focalizada, interinstitucional y diferencial.

Se avizoró desde el inicio del año, que al igual que estaba sucediendo en otros países, el crimen tendría transformaciones y reacomodamientos, dependiendo de la forma en la cual las dinámicas sociales cambiarían y los actores criminales se adaptarían. En específico, la referencia internacional ilustraba un fenómeno que en criminología se había denominado como “efecto rebote en el delito”, producto de un cambio inesperado de los contextos socio-criminales y que, en la emergencia sanitaria, adiciona el cambio en las restricciones de movilidad e interacción de la población.

Es decir, como lo ha indicado la teoría de patrones criminales y de los contextos del crimen (Brantingham y Brantingham, 2016; Eck y Weisburd, 2015; Caplan y Kennedy, 2016), el delito se modela por el “patrón de movilidad y actividades rutinarias” de la población, en la cual interactúa un victimario motivado, objetivos deseables,

oportunidades para el delito y la percepción del criminal con respecto a las acciones de seguridad.

En este sentido, el proceso de referenciación internacional desarrollado al inicio del año 2020 al interior de la Policía de Colombia a través de más de 10 grupos focales, llevó a observar un escenario criminal que requería de la adaptación policial con mayor énfasis en la planeación del servicio orientada a la focalización de territorios y actores criminales, que permitiera acelerar la reducción del delito y evitar el efecto rebote con un amplio repunte en el crimen; dicho en otros términos, lograr la contención del delito.

Este ejercicio contó con la participación de expertos de organismos internacionales adscritos a diferentes centros de análisis e investigación para la seguridad, el crimen y la justicia. Al mismo tiempo se conversó con diferentes policías que hacían parte de EUROPOL, INTERPOL y AMERIPOL, aplicando el método “DELPHI” y “Brainstorming”.

En este orden de ideas, las acciones estratégicas desarrolladas por la policía de Colombia contra el crimen en el año 2020 pueden condensarse en el mejor ejemplo de criminología táctica⁵ (Norza, 2020; 2018), que reunió cuatro elementos principales; así:

3.3.1 Aplicación de modelos relacionales de información, integración de data y analítica de información criminal para el servicio de policía

En un escenario que cambió las condiciones de las poblaciones, relacionamiento social, características del crimen y surgieron nuevas prioridades en seguridad y convivencia, fue necesario la obtención y análisis de información en tiempo real, para la toma de las decisiones estratégicas anticipándose y reaccionando al contexto. En ese objetivo se estipuló la realización diaria de puestos de mando unificados con la participación de todos los comandantes de policía, con quienes se analizaba el panorama de seguridad y convivencia en virtud de enfrentar los retos que surgían al servicio de policía durante la emergencia sanitaria. En esta misma línea, se creó un tanque de pensamiento estratégico para el servicio de policía, quienes realizaban análisis criminológico y prospectivo de los fenómenos de seguridad y convivencia para la planeación del servicio e igualmente adelantando reuniones de discusión con policías y expertos en seguridad y crimen de diferentes países.

Se fortalecieron las herramientas de analítica de datos e información incorporando nuevas fuentes de información que nutrieran los análisis con datos asociados a la

5. El concepto de criminología táctica ha sido propuesto por Norza (2018) definiéndolo como “la conversión de la criminología aplicada en el terreno; es decir, es un ámbito táctico de la criminología para la actuación institucional, con un espectro analítico tan amplio que abarca tanto al principal protagonista del delito (victimario) con identificación de patrones y perfiles criminosos, como a las realidades territoriales asociadas al sistema criminal que definen el delito, las potenciales víctimas, el modus operandi, objeto o motivación delictual y constelaciones crimipetas (puntos calientes o hotspots), sirviendo de carta de navegación para la toma de decisiones del policía, la unidad policial local e incluso las instituciones de seguridad y justicia”.

movilidad de la población y evolución de factores de vulnerabilidad para el contagio. Por una parte, se vinculó el Índice de Vulnerabilidad por Manzana creado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- mediante un trabajo con el Departamento Administrativo Nacional de Planeación -DNP, el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud -IETS-, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el uso de variables demográficas y comorbilidades de la población y se constituía en una herramienta que identificaba las zonas y poblaciones más vulnerables para el COVID-19 (DANE, 2020).

Asimismo, en un ejercicio interinstitucional con una empresa de telefonía celular, se incorporó una herramienta de geocodificación con información anonimizada del desplazamiento en los equipos móviles de teléfono, como una forma de visualizar la movilidad, las densidades de concentración de la población, las trayectorias del desplazamiento y establecer el tiempo fuera de las casas de una porción de los ciudadanos y, por lo tanto, un indicador geoespacial que orientaba las acciones de las instituciones en la emergencia sanitaria y en especial las acciones policiales que focalizaba en concentraciones de población para prevenir acciones violentas, contener y reaccionar al delito.

Estas herramientas fueron usadas por todos los comandantes de la policía en Colombia bajo un modelo de análisis criminal, adaptado para los componentes del contexto COVID-19 que se puede apreciar en la Figura 2, con información local y regional, permitiendo anticipar con equipos de policía entrenados en prevención de saqueos, apoyo a la población y contención de la violencia, teniendo como referencia los brotes violentos que venían presentándose en países de Europa y ciudades de Estados Unidos, como producto de la incertidumbre y el caos asociado al avance de la pandemia.

Figura 2
Modelo de análisis criminal en el contexto COVID-19



3.3.2 *Disrupción y Contención del Delito:*

Teniendo como objetivo la disrupción y contención del delito en un contexto de emergencia sanitaria que cambiaba los repertorios del crimen, se implementaron cuatro iniciativas centradas en la focalización y persecución penal del delito así:

- Combinación de inteligencia policial e investigación criminal como elemento estratégico para la disrupción del delito, captura de criminales y esclarecimiento judicial. Incluyó un componente conjunto con fiscalía, policía judicial e inteligencia mediante tres escenarios:
 - *Fortalecimiento del Plan Nacional Operativo para la Reducción del Delito:* Desde 2019 tiene como objetivo la reestructuración de las operaciones contra el crimen (MORED), a partir de un análisis de focalización y priorización para impactar el delito. Por lo tanto, cada seccional de investigación criminal ubicada en los departamentos de policía en el país, en conjunto con las seccionales de fiscalía, identificaron los actores y estructuras dinamizadoras del delito, desplegando un proceso de priorización de la investigación criminal e impulso procesal para su desarticulación y captura de los principales actores delictuales (Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, 2020).
 - *Impulso de “Operaciones Escudo”:* Desarrollo de intervenciones estratégicas de investigación criminal y operacional, denominadas “Operaciones Escudo”, como iniciativa coordinada por la Fiscalía a través de la Delegada contra Organizaciones Criminales, donde se incluyó acciones de toda la Fuerza Pública, INPEC, administraciones municipales, desarrollando operaciones de acuerdo con la jurisdicción o actor criminal priorizado. En consecuencia, durante el año 2020 contempló intervención en territorios con criticidad criminal a través de 56 operaciones ejecutadas, 334 capturas y 256 allanamientos (Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, 2020).
 - *Intervenciones bajo el modelo de investigaciones exprés:* Con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, se establecieron parámetros para la ejecución de operaciones exprés como una respuesta con celeridad a la criminalidad presentada en los territorios, tendientes a contrarrestar el accionar de las estructuras criminales de mayor incidencia. En este proceso, los investigadores al tener conocimiento de los hechos que revisten características de delito, debían adelantar la investigación de oficio y coordinar con el fiscal del caso, las actividades judiciales para obtener los motivos fundados propios de la investigación con un término no mayor a 90 días para su ejecución, operacionalizando todas las labores de investigación criminal que derivaran capturas y esclarecimiento del delito (Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, 2020).

- Focalización 3D⁶: Se analizaron tres dimensiones para la focalización de acciones policiales basadas en “Territorio, Conducta y Actores criminales” más críticos según el contexto regional y local para la seguridad ciudadana, implementando procesos de fusión de capacidades en investigación criminal, disuasión del delito y acciones interinstitucionales de prevención social y situacional del delito.

Al respecto, se planteó como objetivo la implementación de disuasión focalizada y prevención situacional del crimen, combinando cuatro componentes de (a) control y prevención a través de patrullajes dinámicos aleatorizados en puntos calientes (*hotspots policing*), (b) disuasión y persuasión con el desarrollo de comunicación inteligente disuasoria basada en neurocriminología⁷, (c) disrupción del delito mediante persecución penal, (d) innovación social con prevención social y situacional de programas sociales. Por lo tanto, las acciones de focalización 3D estuvieron orientadas en:

- Priorizar en el homicidio asociado a violencia instrumental (microtráfico, disputas entre actores criminales).
- Articulación de acciones interinstitucionales de persecución judicial para el homicidio y otro fenómeno de criminalidad identificado, según el contexto microterritorial intervenido.
- Disuadir en los territorios críticos (*hotspots*) el accionar delictual y potenciales criminales con acciones de vigilancia y control policial como patrullajes, puestos de control, registro y verificación de antecedentes, entre otros.
- Desarticular estructuras criminales.
- Crear espacios defendibles para el crimen, con articulación de redes de información que fortaleció la persecución judicial.
- Generar en la población una percepción de refuerzo intensivo de la Ley y certidumbre de castigo penal.
- Implementar acciones de prevención centrada en las comunidades en alto riesgo de incursión en el delito, conformando una sinergia para la Prevención que combinó

6. Posteriormente, en el año 2021 al interior de la Policía Nacional de Colombia se realizaron mesas técnicas para reorganizar la estrategia de disuasión focalizada y se implementó mediante directiva institucional, los “Segmentos para la vida, convivencia y seguridad ciudadana”, que incorporó una versión, innovadora, disruptiva, estratégica, diferencial y perfeccionada, centrada en la contención y reducción de la violencia homicida en Colombia.

7. Desde el año 2018, con un equipo de investigadores criminológicos de la DIJIN se viene implementando estudios científicos para la disuasión y persuasión del delito, usando principios de neurociencias y criminología, en un área reciente denominada neurocriminología (Norza, 2018). Por lo tanto, en 2020, se usaron como insumo para el diseño de disuasión y persuasión con neurocriminología, estudios como: Castro et al. (2020); Nussio & Norza (2018).

los programas de prevención de la policía con los programas sociales de la alcaldía con ofertas o acciones para la población.

a) Adopción de polígonos de seguridad: Se delimitaron polígonos territoriales para la acción policial, que permitieran acciones de tipo táctico con:

- Visibilización de los criminales más buscados.
- Transformación de entornos criminales.
- Reducción de zonas calientes (*hotspots*).
- Mayor visibilización de la policía.
- Perfilación de la priorización de objetivos criminales.

b) Equipo de investigación y capacidades de policía en Cibercriminalidad:

Entendiendo que el uso del internet se constituyó en una plataforma que incrementó las formas del delito, se ampliaron las capacidades de la policía para la atención e intervención de la cibercriminalidad, a través de herramientas sofisticadas y un equipo de policías expertos en ciberseguridad ubicados en el Centro de Capacidades para la Ciberseguridad de Colombia (C4) de la Policía Nacional, con maniobrabilidad de atención de incidentes en cibercrimen en todo el país 24 horas al día y los siete días de la semana.

3.3.3 Enfoque de prevención centrado en proximidad en contexto COVID-19

Se diseñaron y desarrollaron acciones para la construcción de experiencias positivas en la relación policía - comunidad. Ejemplo de ellas fue el apoyo y coordinación interinstitucional para llevar ayudas en las poblaciones más vulnerables. También con estrategias de educación virtual, aeróbicos y espacios de acompañamiento social desde la policía, entre otras acciones.

Se fortaleció el procedimiento de Mediación policial como una nueva perspectiva del servicio de policía, capacitando e implementando durante el año 2020 un total de 39.359 policías mediadores en el país, con quienes se adelantaron 31.129 mediaciones policiales "In Situ", producto de conflictos de convivencia que en su momento podrían desencadenar conductas como lesiones personales y homicidios como un efecto del escalamiento de la conflictividad social, logrando culminar con una mediación y generación de espacios de convivencia pacífica.

Asimismo, para aumentar la confianza de la policía y fortalecer la relación policía-ciudadano, se diseñó y puso a prueba un modelo para la atención adecuada de los motivos de policía que minimizara el uso excesivo de la fuerza durante los procedimientos, a partir de un plan piloto en la ciudad de Cartagena, que trabajó articulando las capacidades de las direcciones de la policía para mejorar las actuaciones policiales, la actitud y aptitud del policía en la atención de motivos de policía, para impactar en el aumento de la confianza ciudadana y fortalecer la legitimidad institucional en el corto y mediano plazo.

El piloto incorporó cinco componentes de trabajo en lo administrativo, comunicacional, operacional, desarrollo humano y educación policial, aplicándose en cuatro zonas que se diferenciaban por las condiciones sociales y de conflictividad en el territorio, incorporando territorios con alta vulnerabilidad y conflictividad social (caracterizadas por lesiones personales, riñas), con otras de menor conflictividad social, pero con requerimientos de policía constantes para la atención de incidentes de convivencia.

Después de tres meses de implementación, los resultados de la evaluación del piloto destacaron como principal resultado el fortalecimiento de las habilidades y capacidades en el talento humano policial adscrito a las zonas intervenidas en Cartagena, con una mejoría en la toma de decisiones asertivas en los procedimientos de policía e indicaron reducción de los incidentes con la población, mejoría en los procedimientos policiales y aumento de la confianza de los ciudadanos hacia la policía. Asimismo, se resaltó en la metodología el logro en:

- Identificar los factores internos y externos asociados a los riesgos relacionados con los procedimientos de policía.
- Optimizar el modelo operacional del servicio de policía, orientado a la minimización del riesgo en los procedimientos de prevención, control y disuasión.
- Revisión y actualización de la doctrina institucional producto del pilotaje, con énfasis en el “Sistema Táctico Básico Policial”, que incluye un componente de resiliencia, manejo de estrés y autocontrol policial.
- Coordinar con las autoridades político-administrativas, acciones interinstitucionales que permitieron intervenir mediante política pública, las comunidades en donde se ha presentado en mayor medida el uso de la fuerza.

En este orden de ideas y como se explicó, el enfoque de prevención centrado en proximidad en contexto COVID-19 trabajó en construir un mensaje a través de la interacción policía – ciudadano, de una policía que cumple con las expectativas de la ciudadanía; que fortalece la pedagógica, la prevención y la disuasión para lograr el cumplimiento de la norma; que genera sinergias entre ciudadanía, instituciones locales y policía. Una policía que refuerza y promueve los comportamientos positivos de la población, entre ellos, la convivencia pacífica, la mediación de los conflictos, la denuncia de los delitos y la solidaridad, entre otros. Por lo tanto, para el año 2021 este modelo se constituyó en la línea base procedimental que continuaría mejorándose para afianzar la legitimidad y confianza ciudadana en la Policía.

3.3.4 Equipamiento, procedimientos y actuaciones para la bioseguridad:

A diferencia del resto de la población en el mundo, los funcionarios de policía al igual que los profesionales de la salud, se convirtieron en la primera línea de batalla en el año 2020 (Alvarado, Sutton y Laborda, 2020). En consecuencia, la Policía Nacional de Colom-

bia realizó un esfuerzo amplio y con mucha celeridad para equipar a todos sus integrantes con elementos para la bioseguridad y adaptar protocolos para el servicio de policía.

Desde marzo, con la Dirección de Sanidad, Dirección de Talento Humano, Dirección de Bienestar Social, Dirección de Seguridad Ciudadana y la Dirección Administrativa y Financiera, se analizaron los cambios que debería tomar el servicio de policía para disminuir la probabilidad de contagio en los policías y minimizar los riesgos de bioseguridad de los policías, sin dejar de garantizar la continuidad del servicio las 24 horas del día y los 365 días del año.

Una de las medidas adoptadas fue la creación de una reserva estratégica policial para el servicio, consistente en aislar alternadamente en sus casas por dos semanas entre el 20 y 15 por ciento de los policías en todo el país, quienes serían la reserva de la fuerza de policía y reemplazarían a quienes fueran contagiándose durante la prestación del servicio o después de un aislamiento de 15 días, sustituirían a los policías que estuvieron atendiendo el servicio para brindar un espacio de contención emocional, bienestar, disminución del nivel de estrés y promover la salud mental; pero al mismo tiempo, realizar control epidemiológico.

Se dotaron de elementos de bioseguridad como tapabocas, alcohol, gel antibacterial y otros elementos para fortalecer las medidas de prevención del contagio, en todas las unidades de policía. Se implementó la medición de temperatura corporal a todos los policías antes de salir y al regreso del turno. Se crearon equipos de promoción y atención de la salud mental, liderados por la Dirección de Bienestar Social y la Dirección de Sanidad. Asimismo, se impartieron capacitaciones y campañas educativas para la adopción de comportamientos bioseguros en los procedimientos policiales y administrativos en las oficinas, así como al regreso de los policías a sus hogares una vez finalizado su servicio.

En cuanto a los protocolos operativos, se adaptaron los procedimientos de capturas, incluyendo medidas de bioseguridad, adaptando las salas de capturados e implementando pruebas desde los organismos de salud en los capturados. Igualmente, tanto en los protocolos de necropsia, como en el manejo de las escenas del delito, se definieron las actuaciones para la cadena de custodia, identificación, técnicas de exploración del cadáver y/o elementos materiales probatorios.

Los comandantes de Metropolitanas y Departamentos realizaron “Consejos Seccionales de Policía Judicial y Consejos de Seguridad y Salud COVID-19”, para tener claridad en las actuaciones a nivel local, las responsabilidades interinstitucionales y adoptar medidas para fortalecer el servicio de policía con bioseguridad.

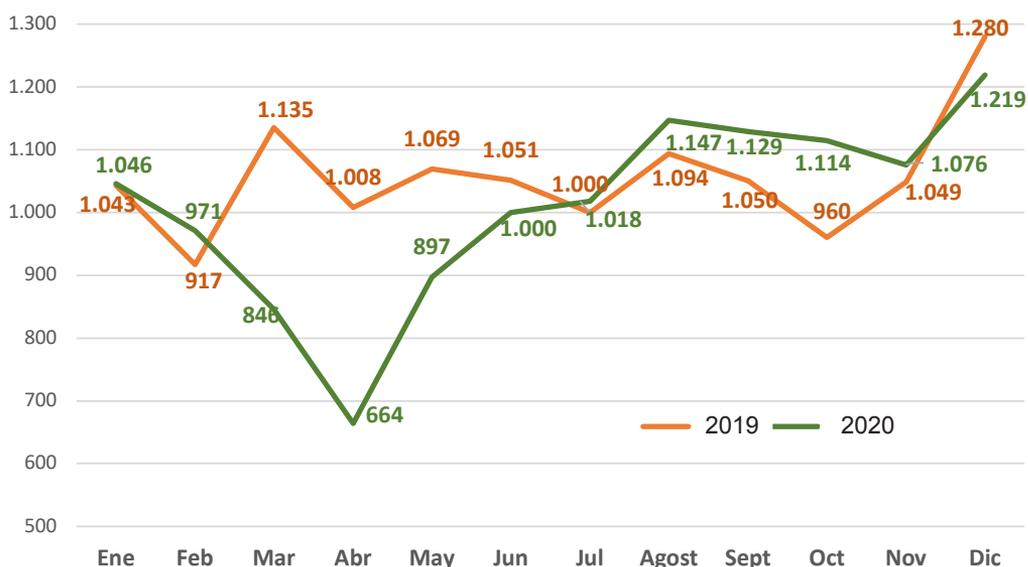
3.4 Resultados en el crimen durante el año 2020

De acuerdo con la revisión sistemática elaborada por Laufs y Waseem (2020), los cuatro elementos principales del enfoque de policía proactiva y criminología táctica

descritos en la sección anterior, son coincidentes con algunas de las prácticas adoptadas por los cuerpos de policía en el mundo durante escenarios de pandemia o emergencia. Sin embargo, para el caso colombiano tienen un énfasis en varias direcciones debido a las condiciones de seguridad y crimen del país, pero que, desde una mirada en retrospectiva del comportamiento criminal en Colombia, parecen estar asociados con los resultados de contención del delito.

Aunque no se realizó un ejercicio de evaluación de impacto que permita indicar con certeza efectos en el crimen durante el año 2020 en Colombia, directamente asociados con los cuatro elementos principales de proactiva y criminología táctica empleados en ese año, en un ejercicio descriptivo de los cambios del homicidio a nivel país, es posible observar que las cifras de crimen al terminar el año 2020 reflejaron resultados plausibles en la reducción, indicando disminución del 4,2% (-529 víctimas) en homicidios en comparación con 2019, y en cuanto a los hurtos en sus modalidades, entre el 14% y 33%, según los datos del Sistema de Información Estadística Delincuencia (SIEDCO)⁸; evidenciando contención del repunte del delito generado por la coyuntura crítica del confinamiento y la reconfiguración del crimen, en la Figura 3 se puede evidenciar dicho trayecto.

Figura 3
Trayectoria del homicidio en Colombia



8. Datos consolidados el 7 de enero de 2021.

Al respecto, continúan retos amplios para el año 2021, en un escenario en el cual la elección racional del criminal busca las nuevas fuentes de financiamiento y nuevos circuitos criminales adaptados al contexto COVID-19, así como la mejor manera de evadir las acciones y estrategias de seguridad y policía. Sin embargo, la Policía también innova y aprende constantemente, al punto que ya tiene un avance significativo en las maneras de enfrentar el delito o en términos criminológicos, enfrentar la resiliencia criminal, sus formas y actores criminosos. A continuación, se expone uno de los componentes que actualmente está usando a través de ejercicios de criminología táctica al interior del enfoque de policía proactiva en contexto de pandemia.

3.5 Criminología táctica

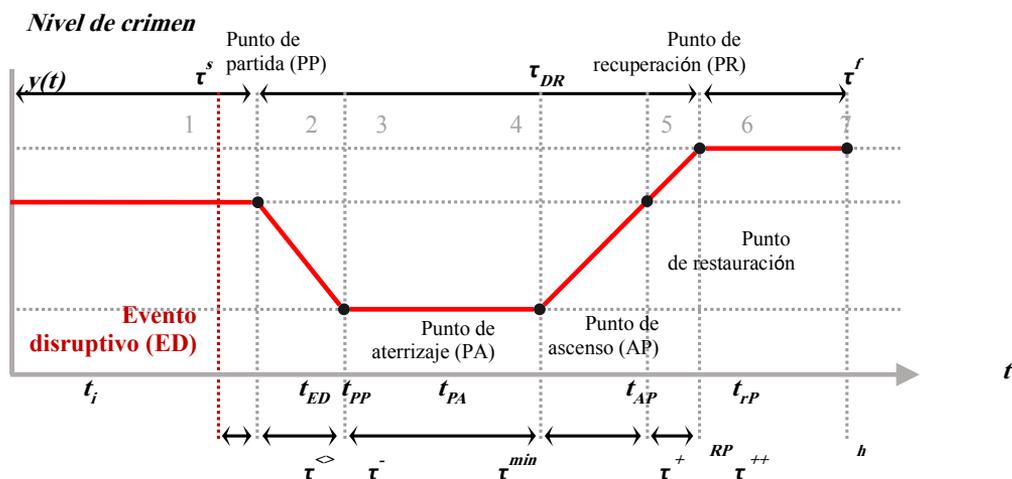
La Policía Nacional durante el año 2020 a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana, dispuso un trabajo de alto nivel con profesionales especializados en Criminología y Ciencias del Crimen, adscritos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), University College London, Universidad de los Andes y Universidad EAFIT, con quienes se logró la incorporación de un enfoque de criminología táctica y policía proactiva, para el servicio de policía y estrategias contra el delito. Para ello, se establecieron alianzas con las cuatro instituciones, en la generación de insumos estratégicos que permitieran anticiparse y enfrentar los cambios en el nuevo contexto de criminalidad:

1. Con el Área de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID y EAFIT⁹, la Policía Nacional avanzó en el análisis de la “Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en contexto del COVID-19”, estudiando las variables que hicieron parte de los nuevos retos de seguridad y policía, para impulsar acciones de policía proactiva que combinaron tres elementos (a) un ejercicio de acciones para la disuasión y contención del delito; (b) focalización de la investigación criminal; (c) acciones de proximidad con la población para la construcción de confianza.
2. Con el Departamento de Seguridad y Ciencias del Crimen (*Department of Security and Crime Science*) de University College London, se midieron aspectos de la “Resiliencia del Crimen”, un fenómeno observado a raíz de las restricciones implementadas durante la Pandemia de COVID19 detallado en la Figura 4. Este ejercicio nos permitió identificar los cambios mensuales en los niveles delictivos para informar la priorización y focalización del servicio de policía en las zonas de criticidad en Bogotá, Cali y Medellín¹⁰.

9. El Equipo de trabajo interinstitucional estuvo conformado desde el BID por Nathalie Alvarado, Directora del Área de Seguridad Ciudadana y Justicia, y el investigador Santiago Pérez-Vincent (PhD). Desde la Universidad EAFIT por Santiago Tobón Zapata (PhD), Director del Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF) y el investigador Martín Vanegas-Arias.

10. El equipo de University College London (U.C.L.) estuvo conformado por PhD Hervé Borrión, PhD Justin Kurland y estudiante doctoral Juliana Gómez Quintero.

Figura 4
Curva de la Resiliencia del crimen



Nota. Tomado de Borrion, Kurland, Tilley y Chen (2020).

3. En alianza con el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes¹¹, se han adelantado ejercicios para el diseño y evaluación de impacto que ponen a prueba estrategias de seguridad y políticas públicas efectivas para la reducción, contención y disuasión del delito. Se construyó una sinergia en temas de seguridad, policía y criminología, para continuar una línea de trabajo en la identificación de evidencia científica qué funciona o no contra el delito.

En el año 2021, con los tres equipos de alto nivel estratégico se acordó fortalecer los trabajos que combinan ciencia y policía, ampliando la agenda de trabajo durante el año 2021 en tres componentes:

- a. Diseñar y evaluar estrategias para promover la confianza ciudadana y justicia procedimental.
- b. Acompañar el proceso de implementación del nuevo modelo de policía de proximidad.
- c. Diseñar e identificar las estrategias más efectivas contra el crimen.

11. Desde la Universidad de los Andes, se ha avanzado en proyectos con el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, a través de Michael Weintraub (PhD), Director del Área de Seguridad y Violencia en el CESED y profesor asociado de la Escuela de Gobierno "Alberto Lleras Camargo". Asimismo, Camilo Olaya Nieto (PhD), Director del departamento de Ingeniería Industrial en la Universidad de los Andes e investigador del CESED.

Este ejercicio lo han categorizado organismos internacionales como un referente internacional, por convertirse en escenario riguroso de Policía Científica, un modelo pionero y moderno del servicio de policía en la emergencia, que permitió la comparación objetiva de los datos, indicando tendencias y cambios del delito, para el desarrollo de estrategias de policía centradas en planeación dinámica del servicio de policía, focalización en microterritorios y anticipación de los cambios del crimen.

Conclusiones

De acuerdo con el objetivo de este capítulo, enmarcado en describir algunos componentes del servicio de policía en un escenario de pandemia y destacar la relevancia de utilizar un enfoque de policía proactiva y proximidad con el ciudadano; se puede concluir que la combinación de acciones contención, disuasión y prevención del delito, desde un enfoque proactivo que usa los datos y el análisis criminológico como insumo de planeación, permite entender los cambios del crimen e identificar las mejores formas de prestar el servicio policial en un escenario cambiante enmarcado por la emergencia sanitaria.

De otra parte, vale destacar que la Policía de Colombia, a diferencia de otros organismos de policía en el mundo, tiene que enfrentar diferentes aristas críticas que mezclan prioridades en la convivencia y seguridad, los cuales, en el contexto actual y futuro, requieren de acciones diferenciales en crimen organizado, criminalidad y convivencia; por señalar un nuevo reto que ha dejado la reconfiguración del delito en la pandemia, como los son la cibercriminalidad y la constitución de circuitos criminales como reacción normal de la adaptación del delito a los nuevos escenarios derivados de la pandemia.

Asimismo, es necesario enfatizar que el crimen es multidimensional y multicausal, razón por la cual, las estrategias de policía deben ser polivalentes y para ello, el enfoque proactivo se constituye en una de las mejores maneras de enfrentar los retos en la seguridad de los años siguientes al inicio de la pandemia, en especial el 2021. Las policías del mundo no actúan solas y la experiencia mundial ha enseñado que la fusión de capacidades interinstitucionales unida a ejercicios de focalización y priorización contra el crimen permite los mejores resultados en la disrupción del entramado delictual, más aún en un escenario nuevo que impuso el COVID-19 tanto para las poblaciones, los criminales y las policías.

Finalmente, este documento puede convertirse en un referente para los organismos de seguridad, justicia y policía, que plantea una reflexión de las enseñanzas en la seguridad que dejó el año 2020 en la aplicación de un enfoque de policía proactiva en los cambios recientes del crimen durante el escenario de pandemia COVID-19 y la utilización de la criminología táctica como soporte de la planeación del servicio policial. Se espera seguir aportando desde una policía innovadora y centenaria como lo es la Policía de Colombia, en la construcción de tejido social, contexto de convivencia pacífica y seguridad ciudadana.

Referencias

- Alvarado, N., Sutton, H. y Laborda, L. (2020). *El impacto del COVID-19 en las agencias policiales de América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/COVID-19-y-la-actuacion-de-las-agencias-policiales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Ashby, M. (2020). Initial evidence on the relationship between the coronavirus pandemic and crime in the United States. *Crime Science*, 9(1).
- BID, Policía Nacional de Colombia y Universidad EAFIT. (2020). *Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19*. <https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiaayfinanzas/noticias-eventos/Paginas/evolucion-de-la-seguridad-ciudadana-en-colombia-en-tiempos-de-covid19.aspx>
- Boman, J., y Gallupe, O. (2020). ¿Has COVID-19 Changed Crime? Crime Rates in the United States durin the Pandemic. *American Journal of Criminal Justice*, 45(4), 537-545.
- Borrion, H., Kurland, J., Tilley, N. y Chen, P. (2020). Measuring the resilience of criminogenic ecosystems to global disruption: A case-study of COVID-19 in China. *Plos one*, 15(10), e0240077. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0240077>
- Brantingham, P. y Brantingham, P. (2016). The geometry of crime and crime pattern theory. En R. Wortley & M. Townsley (Eds.), *Environmental Criminology and Crime Analysis*, 98-113, Taylor & Francis.
- Caplan, J. M. y Kennedy, L. W. (2016). *Risk terrain modeling: Crime prediction and risk reduction*. University of California Press.
- Castro, R., Peña-Sarmiento, M., Norza, E., Sánchez, C., Gillen, E., Duarte, Y. & Jiménez, L. (2020). *Assessing of frequency dynamics of EEG signals in a visualization experiment related to crime deterrence*. In 2020 5th International Conference on Intelligent Informatics and Biomedical Sciences (ICIIBMS) (pp. 194-199). IEEE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Nota metodológica – Índice de vulnerabilidad por manzana con el uso de variables demográficas y comorbilidades*. https://www.dane.gov.co/files/comunicados/Nota_metodologica_indice_de_vulnerabilidad.pdf
- Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. (2020). *Informe de investigación criminal y coordinación del Servicio*. Documento de trabajo. <https://www.policia.gov.co/dijin>
- Eck, J. y Weisburd, D. (2015). Crime Places in Crime Theory. *Crime and Place: Crime Prevention Studies*, 4, 1-33.
- Eisner, M. (2020). *Crime in Times of the Pandemic*. Violence Research Centre, University of Cambridge. <https://www.vrc.crim.cam.ac.uk/file/pandemiccrimepublicwebinarpptx>
- Felson, M., Jiang, S. y Xu, Y. (2020). Routine activity effects of the Covid-19 pandemic on burglary in Detroit, March, 2020. *Crime Sci*, 9(10). <https://doi.org/10.1186/s40163-020-00120-x>
- INTERPOL. (2020a). *Preventing crime and protecting police: INTERPOL's COVID-19 global threat assessment*. <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/Preventing-crime-and-protecting-police-INTERPOL-s-COVID-19-global-threat-assessment>

- INTERPOL. (2020b). *COVID-19 – Stay Safe*. <https://www.interpol.int/en/How-we-work/COVID-19>.
- Laufs, J. y Waseem, Z. (2020). Policing in pandemics: A systematic review and best practices for police response to COVID-19. *International journal of disaster risk reduction*, 101812.
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111-141. <https://doi.org/10.1007/BF02687587>
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). Política marco de convivencia y seguridad ciudadana.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (Ed.). (2018). Proactive Policing: Effects on Crime and Communities. *National Academies Press*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/politica_marco_de_convivencia_y_seguridad_ciudadana.pdf
- Norza, E., Vargas, J. & Ibáñez, R. (14 de octubre de 2020). Criminodinámica en la seguridad ciudadana durante el contexto Covid-19. *Boletín Depolítica*, 328. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Norza, E. (2018). *Criminología táctica desde el observatorio del delito en Colombia*. Asociación Colombiana de Criminología, Blog edición noviembre de 2018.
- Norza, E. (2017). Evidence-based policing (EBP): criminología en la Policía Nacional de Colombia. F. Benavides (Comp.). *Criminología en Colombia*, 306-346.
- Nussio, E. & Norza, E. (2018). Detering delinquents with information. Evidence from a randomized poster campaign in Bogotá. *Plos one*, 13(7), e0200593.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Sherman, L. W. (2013). The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. *Crime and Justice*, 42(1), 377-451. <https://doi.org/10.1086/670819>
- Vargas, J. (2020). Policía proactiva y estrategias de seguridad en contexto de emergencia sanitaria en Colombia. *Revista de la Policía Nacional*, 322, 52-34.
- Weisburd, D., & Braga, A. (2019). *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.

4. CENTROS DE FUSIÓN COMO INSTRUMENTOS PARA INTERVENIR EL CRIMEN ORGANIZADO EN ENTORNOS URBANOS. MEDELLÍN 2018-2019

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c38>

*Alejandro Londoño Hurtado**, *Andrés Felipe Tobón Villada***,
*Carlos Iván Silva Díaz****

* Director de Seguridad de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Alejandro.londono@scj.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-3089-6704>

** Secretario de Seguridad y Convivencia de Medellín 2017-2019, tobon.villada@gmail.com

*** Policía Nacional de Colombia, troyano2569@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9123-589X>

Cómo citar este capítulo: Londoño-Hurtado, A., Tobón-Villada, A. F., y Silva-Díaz, C. I. (2021). Centros de fusión como instrumentos para intervenir el crimen organizado en entornos urbanos. Medellín 2018-2019. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 85-106). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://DOIhttps://doi.org/10.22335/edne.41.c38>

Resumen

El presente capítulo tiene el objetivo de divulgar entre tomadores de decisiones y comunidad científica la experiencia del municipio de Medellín, Colombia, durante los años 2018-2019 en materia de intervención pública para contener la amenaza del crimen organizado, empleando para ello nuevos instrumentos de coordinación de actores en materia de priorización del problema y acción integrada bajo el modelo denominado centro de fusión. Para el análisis se empleó la metodología de buenas prácticas bajo el enfoque de sistematización de experiencias, obteniendo como resultados más relevantes la generación de sinergias operativas entre diferentes instituciones del nivel local y nacional, que condujeron a capturas estructurales e incautación de dinero y bienes afectando con ello la infraestructura operativa del crimen organizado, consiguiendo una reducción significativa de la violencia homicida.

Palabras clave: Criminalidad, criminología, prevención del crimen, policía, sanción penal, administración local.

Introducción*

La creación e implementación de nuevos instrumentos de gestión para enfrentar el fenómeno del crimen organizado y los delitos que genera en entornos urbanos se hace esencial, entre otros, por dos motivos fundamentales. Primero, estamos hablando de un fenómeno que para el caso de Medellín afecta la seguridad pública (integridad de la estatalidad local) y ciudadana, con las afectaciones propias que en materia de vida, patrimonio, libertad y derechos humanos se refiere. Segundo, se encuentra en permanente cambio y evolución, lo que obliga a los tomadores de decisiones a ir más allá de los canales tradicionales de gestión y, por lo tanto, a innovar de manera ágil, oportuna y efectiva.

El presente capítulo describe la experiencia que se llevó a cabo en la ciudad de Medellín Colombia entre los años 2018 y 2019, durante la formulación e implementación de una metodología de gestión territorial de la seguridad, centrada en la coordinación de actores de nivel local y nacional, para responder de manera eficiente a una problemática basada en la presencia de organizaciones criminales con elevado arraigo territorial, alta capacidad de coerción y una importante generación de violencia homicida.

Para esto se emplearon diversas perspectivas como el de la disuasión focalizada, concentrando las capacidades tanto de la administración municipal como de los organismos de seguridad y justicia del orden local, regional y nacional, hacia objetivos priorizados de manera concertada, con el fin de intervenirlos articuladamente produciendo una mayor capacidad de respuesta en el aparato de justicia a nivel local; esto integrado a la introducción de elementos penales como la autoría mediata bajo el enfoque de aparatos organizados de poder, el cual busca establecer la responsabilidad de los jefes de estas organizaciones criminales en virtud de su función de liderazgo en el entendido de que estas personas, en su búsqueda de ganancias, dirigen estructuras que producen múltiples delitos en los territorios donde delinquen. Todo lo anterior, con el fin de afectar la infraestructura criminal que sostiene el funcionamiento del crimen organizado, a través de un modelo de interrupción de la capacidad de mando y control, así como del flujo de capital a través del aumento de la probabilidad de captura sumada a la incautación de bienes y dinero por medio de figuras penales como la extinción de dominio y decomiso.

* Los autores hacen un reconocimiento especial a los funcionarios de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, que hicieron parte del proceso de formulación e implementación de esta metodología, en especial al alcalde de Medellín para el período 2016-2019 Federico Gutiérrez Zuluaga, al General Jorge Luis Vargas Valencia, Director General de la Policía Nacional y a Claudia Carrasquilla Minami, Delegada de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación entre 2019 y 2020.

En lo que respecta a la estructuración de este estudio, la metodología empleada para analizar la información fue la de buenas prácticas bajo el enfoque de sistematización de experiencias en investigación cualitativa, la cual es empleada por diferentes organismos multilaterales para dar a conocer programas y proyectos exitosos en materia de política pública a nivel global en los ámbitos de seguridad, salud y educación. Esta metodología pone el acento en cómo se hicieron las cosas, por lo que, según Löffler (2000, como se citó en Armijo, 2004), se entiende que las *best practices* proveen un conjunto impresionante de ejemplos probados y soluciones que pueden ayudar a resolver los problemas de gestión". De esta manera, se entiende que en materia de gestión territorial de la seguridad ciudadana, aun cuando metodológicamente parte de un "juicio de valor sobre los méritos o aportes" de la iniciativa seleccionada (Araya et al., 2011, p. 13), es un enfoque relevante pues permite recoger experiencias reales de implementación de políticas, planes, programas y proyectos, teniendo en consideración los logros obtenidos, así como las dificultades y retos que se presentaron en las diferentes etapas del proceso de ejecución, con el fin de construir fuentes de estudio y aprendizaje sobre cómo alcanzar mejoras en la gestión territorial de la seguridad, convirtiéndose en un insumo útil para otros tomadores de decisiones.

Bajo este marco, de acuerdo con Araya et al. (2011), en las lecturas especializadas se encuentran dos formas de definir las iniciativas que pueden ser tomadas en cuenta para la sistematización de buenas prácticas. Por un lado, hay quienes consideran que únicamente aquellas acciones que tienen procesos de evaluación sistemática pueden servir para la selección e identificación de estas. Una segunda perspectiva, denominada "concepción abierta" (Dammert y Lunecke, 2004), defiende la identidad propia de las buenas prácticas en cuanto procesos que valoran de manera cualitativa aspectos que, desde el punto de vista de determinados criterios, resultan valiosos para la gestión de ciertas iniciativas tales como la toma de decisiones, innovaciones en materia de gestión pública, escenarios de coordinación e indicadores de seguimiento, entre otros.

En este orden, siguiendo la guía para sistematizar buenas prácticas del Ministerio de Educación del Perú (2018), una buena práctica debe ser: (a) replicable y adaptable, es decir, debe servir como modelo para promover iniciativas y desarrollar políticas en contextos similares; (b) eficaz en relación con el cumplimiento de los objetivos propuestos; (c) efectiva pues demuestra un impacto positivo y una mejora tangible frente a una problemática y (d) debe centrarse en una actividad de cambio que sirva como punto de partida para responder a una problemática, necesidad o inquietud.

De esta manera, el lector podrá observar un esquema de trabajo planteado en relación con la sistematización de buenas prácticas, partiendo del marco teórico empleado para sustentar la estrategia. De esta manera, en la primera sección tiene lugar un trabajo de recopilación metodológica de los modelos de disuasión focalizada y coordinación de actores que, dirigidos a asuntos de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, han sido aplicados a nivel internacional. Posteriormente, antes de analizar la respuesta construida e implementada desde el caso Medellín, en la segunda sección se desarrolla una descripción detallada del problema identificado en este municipio en

Lo concerniente a la presencia de organizaciones criminales y, por supuesto, las condiciones de externalidades negativas que esta situación ha representado para la ciudad. Por último, en la tercera sección, se expone una lectura minuciosa de la respuesta institucional generada a partir de la identificación del problema de presencia y acción de estructuras criminales en la ciudad de Medellín, prestando especial énfasis en los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, para con ello dar una revisión a los procesos desarrollados en la formulación, implementación y evaluación de la estrategia.

4.1 La disuasión focalizada y la coordinación de actores¹

La disuasión focalizada es una estrategia de prevención del delito propia del enfoque policial basado en personas, el cual plantea que el delito no solo se concentra en espacios físicos determinados, sino también en personas particulares. Así pues, su objetivo es disuadir a actores delincuenciales específicos frente a la posibilidad de que cometan delitos (The National Academies of Sciences Engineering and Medicine, 2017). Según la naturaleza de los actores que se pretenda disuadir, se pueden distinguir tres tipos principales de disuasión focalizada: la que se enfoca en reducir la violencia generada por grupos delincuenciales; la que se concentra en reducir el delito asociado con mercados callejeros de drogas ilícitas; y la que tiene el objetivo de prevenir la reincidencia de delincuentes de alto riesgo (Braga et al., 2019).

Este método constituye una respuesta a un comportamiento criminológico de constante repetición en diferentes espacios territoriales que tiene por consecuencia la concentración de la violencia. En efecto, cuando se trata de crimen organizado urbano, la violencia que se desprende de la acción de las estructuras criminales tiende a concentrarse en porciones particulares del territorio y, de manera consecuente, tiende a ser protagonizada por los actores criminales que viven o ejecutan su actividad criminal en ese mismo escenario.

Ahora bien, la implementación experimental de la disuasión focalizada fue producto de una serie de aproximaciones conceptuales que dieron espacio a diferentes intervenciones de política criminal estratégica entre los años 80 y 90 que, en suma, buscaban dar respuesta a la clásica dicotomía de política criminal de disuasión versus incapacitación. Precisamente por ello, no es conveniente omitir la naturaleza progresiva que implica la focalización de la disuasión. Al tratarse de una progresión de un modelo previo, y al considerar entonces que dicha progresión obedece precisamente al valor “focalizado” que exhibe y desarrolla en sus diferentes aplicaciones, se tiene entonces que el modelo raíz no es otro que el de la Disuasión, enmarcado por supuesto en escenarios de criminología y aplicación penal.

1. En este apartado queremos agradecerle al jefe del Observatorio del Delito de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia, Mayor Ervyn Norza Céspedes por sus importantes aportes.

Si bien dicho modelo raíz goza de amplia popularidad en los diferentes modelos de aplicación penal que se encuentran alrededor del mundo y, en virtud de ello, puede ser considerada como una aproximación clásica o, si se quiere, tradicional dentro de la implementación de los fines de la pena, no por ello ha perdido interés ni valoración investigativa en años recientes. El andamiaje lógico que encierra este modelo ofrece una lectura correlacionada de diferentes variables, donde la oportunidad de cometer crímenes, la expectativa de disfrutar sus ganancias antes de ser capturado, y el tiempo que ha de ser cumplido en prisión se presentan como elementos determinadores de un modelado penitenciario de la disuasión en sentido lato.

Una visión suficientemente aceptada y ampliamente difundida en modelos punitivos con enfoque de seguridad ciudadana presentaría, además, una relación de costo beneficio entre la efectividad de la disuasión y la posibilidad de lograr la incapacitación, entendida esta última como la máxima expresión de disuasión del crimen: criminales inhabilitados para cometer crímenes como consecuencia de su encierro en prisión. Shavell (1987), por ejemplo, introdujo aproximaciones econométricas respecto de los costos sociales de la comisión de crímenes, en comparación con los costos de incapacitación permanente de actores criminales. Tales modelos le apuntaban a una visión de optimización de la incapacitación penal que ponderaba las variables mencionadas, y cuya finalidad no era otra diferente a su implementación en contra de aquellos criminales que cometieron algún crimen que, social e institucionalmente, se desea erradicar. En otras palabras, el modelo de incapacitación considera la necesidad de ponderar el beneficio de llevar a prisión –por ejemplo- a quienes han cometido delitos de alto impacto, incluso de manera definitiva después de la primera comisión, de tal forma que no tengan una nueva oportunidad de cometer el mismo crimen nuevamente.

A la pregunta sobre cuales debían ser los medios para dicha incapacitación, no hicieron parte de las discusiones de optimización de las que realmente se ocupaban dichos modelos. No se trataba, desde las aproximaciones economicistas, de generar nuevo conocimiento respecto a los modelos teóricos de la pena como fin o como medio, sino de la búsqueda aplicativa de instrumentos de ponderación respecto de métodos y configuraciones jurisprudenciales ya aplicadas en el mundo. En este sentido, dichos modelos más bien permitieron observar con detalle las variables concretas que se encontraban detrás de las teorías de la pena, en particular aquellas que pretendían aplicabilidad en términos de castigo como respuesta al delito, bien fuera para evitar la posibilidad de nueva comisión (*disuasión*), o bien para garantizar que el actor criminal no pueda volverlo a hacer (*incapacitación*).

Perspectivas más recientes, desde un enfoque disuasivo más que de incapacitación, han identificado modelos intermedios entre la aplicación de la disuasión punitiva en términos de comisión repetitiva de delitos, y la incapacitación penal como instancia final del sujeto criminal. Algunas de estas lecturas ofrecen, por ejemplo, modelos de ponderación de respuesta ante la acción delictual basados en variables como el costo social del acto criminal y el costo efectivo de la pena, presentando alternativas de medición para diferentes tipos de respuesta. Miceli (2009), defendía la aplicación instrumen-

tal de un modelo híbrido que incluyera multas y penas privativas de la libertad como respuesta a los costos, tanto del delito como de la respuesta al mismo. Esta lectura, nuevamente desde la economía, se originaba en una doble identificación de problemas procedimentales en la ponderación tanto de modelos de disuasión como de modelos de incapacitación. Respecto al primero, la relación de las variables de “expectativa criminal de disfrute de ganancias” previo a la “captura” y “tiempo en prisión”, implicaban por lo demás una aplicación de un modelo de law enforcement que permitiera en términos efectivos una reducción de la primera variable, aumentando de esta manera los costos del modelo. Respecto al segundo, la posición de incapacitación de la comisión de delitos enfocada en aquellos actores que, después de haber estado sujetos al sistema de disuasión una determinada cantidad de veces, tendrían que ser incapacitados, terminaba generando altos costos de implementación que ponían en entredicho una posible aplicación exponencial.

Ahora, como respuesta metodológica a este doble problema, Miceli (2009) proponía la implementación de un modelo de respuesta penal que se decantara por la imposición de multas o por la privación de la libertad, en función de la relación efectiva de los costos tanto de la acción ilegal, como de la respuesta institucional. Este asunto debía considerar, de manera adicional, que la primera variable goza de un claro valor subjetivo que ha de ser determinado por la sociedad misma (mediante la expresión que para ello institucionalmente usamos: las leyes); mientras que la segunda variable propendía por una lectura objetiva de valores efectivos de implementación, a saber: infraestructura, custodia, administración de recursos, cobro jurídico, etc.

Una importante aproximación de la valoración aplicativa de los costos sociales del delito puede ser leída en la teoría de los tres strikes aplicada en el Estado de California de los Estados Unidos de Norteamérica. Pensado como un modelo de disuasión escalonada, el modelo daba cuenta de la calificación de ciertos delitos como más graves que otros (asunto en absoluto novedoso para los sistemas penales modernos), creando para ellos categorías de respuesta penal relacionadas con la reincidencia. De esta manera, de un universo de delitos, aquellos considerados subjetivamente como más graves (homicidio, atraco, acceso carnal violento, por ejemplo) fueron incluidos en un nuevo listado convirtiéndose, de esta manera, en delitos sujetos de strikes. Dichos strikes, básicamente, consideraban la primera comisión del delito (primer strike) y la posible reincidencia sobre el mismo (segundo y tercer strike) como un argumento progresivo de aumento de la pena de privación de la libertad. En términos efectivos, el modelo considera que una modificación de las variables “expectativa de captura” y “tiempo en prisión” de manera que dependan exponencialmente del grado de reincidencia del actor criminal. Esta decisión legislativa y de política criminal, sumada a una política de law enforcement que efectivamente permita llegar al actor criminal protagonista de los hechos enlistados como posibles strikes, contempla sin lugar a duda un enfoque de seguridad ciudadana que dirige su atención a la disminución de comisión de crímenes violentos.

La implementación de este modelo de política criminal arrojó resultados bastante interesantes que permitieron mantener la vigencia de las estrategias de disuasión como

herramientas útiles para la atención de la criminalidad. En California, por ejemplo, los delitos que fueron incluidos en la lista de strikes tuvieron mejorías significativas no solo respecto a los posibles reincidentes (*strikes 2 y 3*), sino incluso frente a la posibilidad de ocurrencia del delito como primera medida. En otras palabras, la implementación del modelo logró una disminución de la reincidencia y, al mismo tiempo, una reducción efectiva de los delitos seleccionados. Al respecto, y considerando los beneficios adicionales de la aplicación de esta estrategia, la investigadora Shepherd (2002) indicó que:

Durante los primeros dos años de la promulgación de esta ley, aproximadamente 8 homicidios, 3952 asaltos agravados, 10672 atracos, y 384.488 robos se dejaron de cometer en California gracias a la legislación de dos y tres strikes. Sin embargo, la ley también tuvo como resultado 17700 casos más de hurto simple ya que los criminales sustituyeron las ofensas sujetas de strike, por aquellas no sujetas por strikes. La disuasión frente a la comisión de esos crímenes le ahorró aproximadamente \$889 millones a la sociedad. Ahora, el monto real de esos ahorros es mucho más grande si se incluyen los costos de medidas de prevención y miedo, el tiempo que las víctimas y los testigos gastan con el sistema de justicia criminal, el costo de otros sistemas de justicia no criminales, los costos de los delitos contra la propiedad, y la disuasión del crimen en condados vecinos. No obstante, \$889 millones es una cantidad importante de ahorros solo en los primeros dos años de la implementación de esta ley.² (p.174)

Si bien este modelo promueve una focalización respecto de la disuasión, no pretende escenarios de individualización o personalización como los que se observarían en apuestas concretas de disuasión focalizada. La lectura que realiza de la importancia de los delitos obedece a un escenario de política criminal donde, de manera subjetiva, se ponderaron como más gravosos aquellos delitos que involucraran la amenaza o el uso efectivo de la violencia. Luego de dicha ponderación, se estableció una línea base con pretensiones generalizadas para todas las posibles ocurrencias delictuales, y no un escenario de política criminal de persecución nominal.

La implementación de modelos de disuasión focalizada no fue, empero, una decisión fácil de tomar. No obstante, al éxito que pudo desprenderse de su aplicación en algunos sectores concretos, para 1980 e inicios de 1990 las aproximaciones de tratamiento punitivo “individual”, esto es, las que promovían una visión particular de los individuos que cometían crímenes con un enfoque dirigido a la rehabilitación, no gozaban de total aceptación ni en el escenario académico ni desde la institucionalidad. Al respecto Ehrlich (1981), profesor de economía de la Universidad de New York-Buffalo, escribiría lo siguiente:

No pretendo sugerir que los métodos de control individual deban ser abolidos. La rehabilitación puede servir a una diferente variedad de objetivos sociales, los cuales no necesariamente incluyen la prevención del crimen. La incapacitación sería necesaria para tipos específicos de delitos o infractores, donde el grado de respuesta individual a los incentivos sea baja, y el grado de reincidencia sea alto. Mis análisis muestran, sin embargo, que, en un gran número

2. Traducción propia.

de casos, el control eficiente del crimen solo requiere la imposición de castigos disuasorios, o la promoción en general de oportunidades de ingreso legítimas, sin ningún intento de control individual.³(p. 319)

En efecto, emprender una política criminal que tuviera por objeto justamente el control individual como una herramienta dirigida a la reducción generalizada de delitos de alto impacto no parecía gozar en su momento de un movimiento de respaldo que promoviera su implementación de manera contundente. Este modelo se creó para atender una situación anómala y fenoménica en la ciudad de Boston en los años noventa. Ante una dinámica de violencia homicida juvenil frente a la que no existía ningún antecedente conocido, y que había desembocado en una situación de crisis en el seno de la sociedad norteamericana, el Estado de Massachusetts en conjunto con organismos de seguridad como el Boston Police Department, así como un modelo de atención comunitaria desde los centros de trabajo social de la institucionalidad, diseñaron un modelo de reacción que rápidamente fue bautizado como “Operación Cese al Fuego” (Bettye, 2005, p. 4).

En términos efectivos consolidó un modelo de intervención de actores criminales por Pareto de ocurrencia de hechos. Los resultados fueron evidentes y tan solo dos años luego de iniciada la intervención se logró una reducción del 75% en homicidios de jóvenes (Braga et al., 2001). Para hacerlo posible, la coordinación entre la autoridad real de policía y la institucionalidad representada en el Estado de Massachusetts fue esencial⁴, generando un rediseño completo de la actividad de policía con un modelo de *accountability* dirigido por la autoridad local, quien a su vez se dio a la tarea de crear escenarios complementarios de atención a la población juvenil en riesgo y de consolidación de la estrategia de *law enforcement* para ejecutarla cuando fuera necesaria. Todo esto –además– con el compromiso federal de seguimiento y respuesta oportuna⁵, garantizado desde el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Según Kennedy (2006), la disuasión focalizada se concentra en la realización de cuatro tipos de actividades, las cuales se llevan a cabo luego de la definición de un problema criminal específico, así como de la determinación de un tipo de actor responsable hacia el cual se pretende dirigir la disuasión. Estas actividades se realizan de manera coordinada por diferentes entidades como los gobiernos, la policía y la fiscalía.

3. Traducción propia.

4. La coordinación de actores en el enfoque de disuasión focalizada juega un papel esencial. De hecho, para el año 2005 el índice de violencia homicida vinculada a la población juvenil en Boston volvió a escalar a cifras preocupantes, lo cual coincidió con un cambio de actores y de modelo de intervención tanto en el departamento de Policía como en la administración de la ciudad.

5. De hecho, la participación del Gobierno Federal de los Estados Unidos fue determinante en la comprensión del llamado y de lo que estaba realmente dispuesto a hacer el Gobierno para parar el homicidio juvenil en Boston.

El primer tipo de actividades se orienta a fortalecer la aplicación o el refuerzo de la ley llevado a cabo por la policía y otras organizaciones del Estado, de cara a las actividades delictivas del actor hacia el cual se dirige la disuasión focalizada. Esto significa utilizar todas las capacidades existentes y concentrarlas hacia el objetivo planteado. El segundo tipo de actividades se orientan a ofrecer servicios sociales a las personas hacia las cuales se dirige la estrategia. El tercer tipo de actividades se dirige a vincular dentro de los esfuerzos para prevenir el delito a las comunidades afectadas negativamente por las actividades delincuenciales del actor priorizado. Es básicamente conseguir que las comunidades afectadas se movilicen y se expresen en contra de las actividades delictivas. Finalmente, el cuarto tipo de actividades se orienta a establecer una comunicación directa y repetida con los actores delincuenciales de tal forma que se enteren que están siendo objeto de un escrutinio especial por parte de las autoridades, dejándoles claro que sus actividades ilegales no son toleradas y en consecuencia serán objeto de un intensificado refuerzo de la ley, y finalmente, que tienen a su disposición una oferta de servicios sociales para ayudarles en caso de que decidan cesar su actividad delictiva.

Para el caso presentado en este capítulo se realizó una adaptación del enfoque de disuasión focalizada a la realidad institucional y criminal de Medellín, priorizado en la integración y fortalecimiento de capacidades en materia de persecución penal desde el nivel seccional de gobierno con el objetivo de producir mayor posibilidad de respuesta de la estatalidad local⁶ ante el problema generado por la presencia de organizaciones criminales en el territorio, aumentando así la certidumbre, rapidez y severidad de la acción policial (The National Academies of Sciences Engineering and Medicine, 2017). Todo ello con el fin de lograr que los jefes y mandos medios de estas organizaciones percibieran que los costos de delinquir eran mayores que los beneficios, de tal suerte que se abstuvieran de ello.

De esta manera, tal y como se observará a continuación, la implementación de un modelo particular de disuasión focalizada para el caso Medellín respondió a un fenómeno criminal particular, arraigado y de naturaleza compleja, que debía ser abordado no solo desde las capacidades a través de la articulación entre estas últimas y las autoridades de carácter nacional que en el ordenamiento y estructura jurídica colombiana, son las que tienen las mayores herramientas de intervención policial y judicial respecto del crimen organizado.

4.2 Problema criminal e institucional en Medellín

Durante los último 30 años Medellín ha sido el epicentro de diversas dinámicas criminales, en cuyo recorrido adquieren formas específicas y persiguen objetivos puntua-

6. Por estatalidad local nos referimos a los actores institucionales presentes en el nivel descentralizado de gobierno para la gestión de diferentes problemas públicos, en este caso la seguridad ciudadana, por lo que nos referimos a la Alcaldía de Medellín, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

les. La evolución de estas organizaciones a través del tiempo, da cuenta de una transformación que comienza con la constitución de grupos altamente jerarquizados (Cartel de Medellín) cuya actividad por excelencia era el tráfico de estupefacientes y donde la figura del jefe se constituía en el espíritu mismo de las acciones criminales (estructura mafiosa); pasando por la incursión de grupos que representaban la urbanización del conflicto armado interno, cuyas banderas ostentaban algún acervo ideológico y en su nombre pretendían eliminar al adversario de ciertos territorios de la ciudad (milicias urbanas y bloques paramilitares); hasta las más recientes y sofisticadas estructuras que han logrado mantener una hegemonía territorial con la capacidad de diversificar sus fuentes de financiación, con altos niveles de especialización criminal para evitar la persecución del Estado, sumado a un elevado grado de dispersión (Arbeláez et al., 2019).

Para el propósito del presente estudio se tomará el último período del crimen organizado en Medellín, el cual tiene como inicio los años 2008-2009, momento en el que, una vez extraditado a los Estados Unidos, Diego Fernando Murillo Bejarano conocido con el alias de “don Berna”, quien hasta entonces se desempeñaba como el máximo jefe de la criminalidad en la ciudad, se produce la desintegración de la hegemonía criminal liderada por la llamada “Oficina de Envigado” (Restrepo, 2015, p. 188) la cual había sobrevivido a la caída del Cartel de Medellín en 1993, y a la desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006.

En dicho momento inició un proceso de siete años en el cual el panorama criminal de la ciudad pasó de ser caracterizado por una organización que monopolizaba toda la actividad ilegal en los barrios y comunas, a uno con múltiples organizaciones dispersas sin un mando unificado, las cuales integraban varias bandas y combos para conseguir sus fines económicos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional las denominó Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODIN), contabilizando 21 para el año 2010, las cuales delinquirían en la ciudad como una especie de confederación criminal y cuyas rentas eran el tráfico internacional de estupefacientes, el microtráfico, la extorsión, la trata de personas, la invasión ilegal de predios y el “monopolio de mercados barriales” (Arango et al., 2014, p. 55).

Para el año 2016 se contabilizaban 10 de estas estructuras delinquiriendo en Medellín y su área metropolitana⁷ evidenciándose una reducción en su número en el transcurso de seis años, ya sea por lógicas internas de reorganización o por los golpes generados por la institucionalidad, abriendo camino a un nuevo período. De esta manera, para ese año el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva 015, complementada por el instructivo 030 de la Policía Nacional, por medio de los cuales se estableció una categorización del crimen organizado en el país según cuatro criterios: poder armado, capacidad económica, número de integrantes y presencia territorial; destacándose a ni-

7. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá está integrada por Medellín y nueve municipios más: Envigado, Sabaneta, Caldas, Bello, La Estrella, Copacabana, Barbosa, Itagüí y Girardota.

vel urbano⁸, en orden de mayor a menor amenaza, los Grupos Armados Organizados (GAO), los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y los Grupos de Delincuencia Común Organizada (GDCO).

De lo anterior, se desprende la presencia en Medellín y el Valle de Aburrá para los años 2018 y 2019 de 10 GDO distribuidos en tres grandes estructuras: el Cuerpo Colegiado de la Oficina (6 GDO), la Alianza de Estructuras Criminales (3 GDO) y el Clan del Golfo (1 GDO); así como 244 GDCO, de los cuales 25 delinquen de manera independiente a las GDO. Estas organizaciones están repartidas en toda la ciudad con el único propósito de explotar rentas criminales como el narcotráfico (transnacional, nacional, regional y local), extorsión en todas sus modalidades, préstamos informales con altas tasas de interés, fleteo, explotación sexual, sicariato y todo tipo de hurtos, lo que las convierte en las principales dinamizadoras del delito, en la Tabla 1 se observa la categorización de dichas organizaciones y en Figura 1 su presencia en el territorio nacional.

Tabla 1

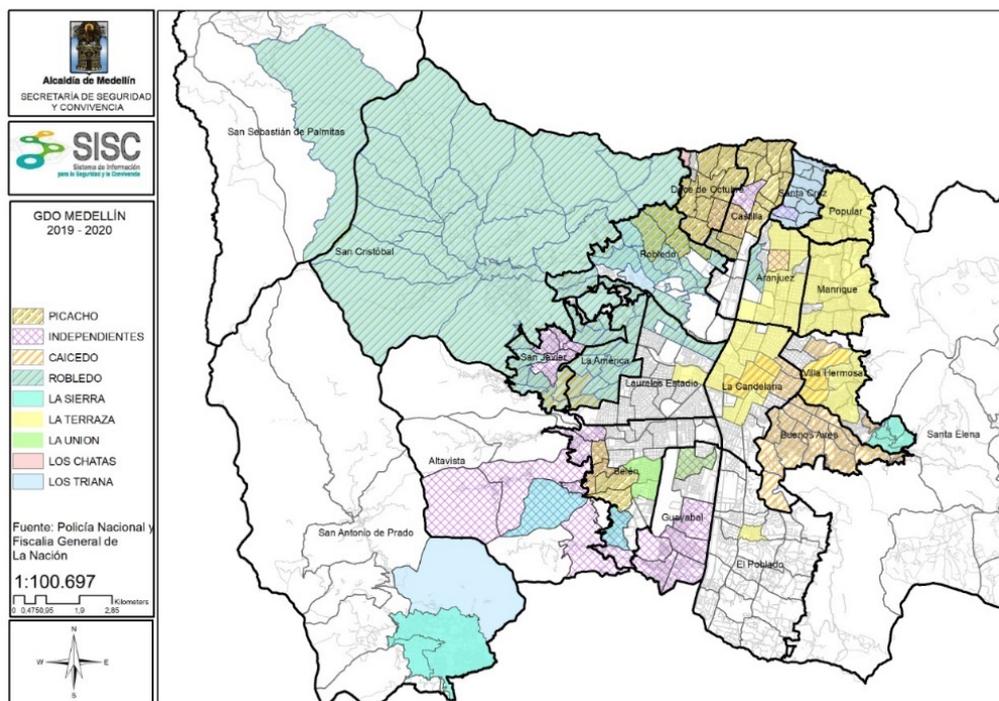
Categorización de organizaciones criminales con presencia en Medellín y el Valle de Aburrá

Tipo de estructura	Características	Número en el país	Número en Medellín	Porcentaje
GAO ⁹	Quienes bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.	3	1	33%
GDO	Grupo estructurado de tres o más personas, de carácter transnacional, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico.	23	10	43%
GDCO	Incorporan diferentes manifestaciones delictivas como parches, bandas, combos, entre otras. Las características principales son la conformación de tres o más personas para la ejecución de una o varias actividades criminales con ánimo patrimonial.	2796	244	9%

8. No se toman otras categorías referentes a grupos armados ilegales, como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) y Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAO-ML) ya que, aun cuando algunos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tienen a Medellín como punto de abastecimiento, no hace presencia territorial, tampoco extraen rentas criminales ni afectan directamente la seguridad ciudadana.

9. En Medellín hace presencia una red local del Clan del Golfo, la cual se centra en actividades de abastecimiento, extorsiones y manejo de canales de narcotráfico.

Figura 1
Presencia de GDO en Medellín 2019



Nota. Adaptado de: Concentración homicidios excluyendo la comuna de La Calendaria 2015-2018, Alcaldía de Medellín, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación (2019).

Ahora bien, para intervenir esta compleja problemática, la ciudad carecía de capacidad idónea en tres niveles específicos: coordinación de <actores, priorización concertada y recurso humano capacitado. Respecto al primer nivel, si bien en el territorio de Medellín operaban diferentes grupos de inteligencia, policía judicial y fiscalía del nivel local, regional y nacional, los mismos trabajaban de manera independiente sin generar sinergias, generando con ello circunstancias de investigación en simultáneo sobre un solo blanco que, al carecer de integración, se decantaban en desgastes institucionales innecesarios. En lo referente a la priorización concertada, la situación observada previa a la implementación de la estrategia daba cuenta de una Alcaldía de Medellín, una Policía Nacional y una Fiscalía General de la Nación con diferentes instrumentos de análisis y priorización que no se comunicaban, derivándose de ello un conteo independiente de organizaciones criminales y una visión fragmentada de su operación en el territorio, dando lugar a intervenciones desarticuladas sin un impacto real sobre el funcionamiento de la criminalidad y la reducción del delito. Finalmente, se encontró una enorme falencia en materia de recurso humano capacitado, tecnología de análisis e investigación, y elementos logísticos dirigidos hacia un objetivo común.

De esta forma, ante este escenario, las autoridades de seguridad y justicia de Medellín tenían que elegir entre dos opciones dadas las falencias estructurales existentes: afectar a las organizaciones criminales con investigaciones que buscaran imputar múltiples delitos a los jefes del crimen organizado e incautar sus bienes y dinero; o actuar de manera dispersa sobre los delitos que generaban estas organizaciones. La segunda opción era, en todo sentido, continuar por el sendero de los últimos años sin ningún tipo de modificación, seguir conduciendo esfuerzos a la imputación de delitos de peligro como el “concierto para delinquir”¹⁰ a los máximos responsables de las estructuras criminales, con sus limitados efectos y bajas condenas en comparación con el daño generado, y a seguir actuando de manera tardía una vez se generaban los delitos.

De esta manera, la evidencia del problema, tanto en lo referente a las dinámicas de criminalidad que debían resolverse, como a la carencia de herramientas atinadas para dar con su solución, evidenciaron la necesidad de un cambio de modelo que requeriría de la aplicación diferencial de los mecanismos que a nivel internacional se habían implementado para atender fenómenos de crimen organizado, con las adaptaciones demandadas por las condiciones sociales, normativas e institucionales.

4.3 Respuesta al problema: los Centros de Fusión (CEFCO) y las Fuerzas Articuladas contra el Crimen Organizado (FACON)

La metodología de centros de fusión como instrumento de coordinación en materia de análisis y operatividad se emplea en Colombia por parte de la Policía Nacional desde el año 2015 con la *Operación Agamenón*, enfocada en intervenir estructuralmente al GAO Clan del Golfo en su zona de influencia histórica en la subregión de Urabá en el departamento de Antioquia, una de las principales zonas de tráfico de cocaína hacia Centro y Norte América. El principio básico de esta estrategia es la acción unificada de las diferentes especialidades de la Policía Nacional (inteligencia, policía judicial y operaciones especiales), el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fiscalía General de la Nación en materia de intercambio de información, optimización de los recursos existentes, afectación transversal a la organización y captura de cabecillas.

Basado en esta experiencia, en el año 2017, se creó el Centro de Fusión Operacional de Popayán (CEFOP) con influencia en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Nariño, con el objetivo de intervenir de manera integrada las rutas de narcotráfico y los grupos armados ilegales denominados por la Directiva 0015 de 2016 como Grupos Armados Residuales (GAO-R), que son los reductos producto de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAOML) como el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

10. Esto quiere decir que un jefe de una organización criminal que se benefició de múltiples delitos como la comisión de homicidios, extorsiones, hurtos, desapariciones, entre otros, termine pagando por el simple hecho de concertarse con otros para realizar actividades ilícitas, lo que tiene penas que, con los beneficios de ley, terminan siendo de entre 4 y 8 años.

Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación, por medio de la Resolución 2110 de 2017 creó las Fuerzas Articuladas contra el Crimen Organizado (FACON) y el Mecanismo de Articulación Interinstitucional contra el Crimen Organizado (MAICO), (Resolución No. 2110 de 2017) como instrumentos para impactar de manera coordinada el crimen organizado a través de la distribución estratégica de objetivos y responsabilidades entre los despachos de fiscalía y la policía judicial. Es decir, por cada organización identificada en el país se establece un responsable de fiscalía y policía judicial quienes responden por la investigación. Gracias a esto se le dio orden a la operatividad y se pudo intervenir de manera estructural a las organizaciones, yendo más allá de las capturas desconectadas de jefes y mandos medios.

4.3.1 El caso de Medellín: integración de capacidades nacionales con enfoque local

Con este marco institucional, el municipio de Medellín inició en el año 2018 el proceso de formulación de una estrategia interinstitucional que consiguiera intervenir de manera transversal a las GDO y GDCO bajo una figura de coordinación local-nacional, que le diera orden a la operatividad y lograra afectar de manera sistemática el crimen organizado. Esto quiere decir, facilitar los espacios de coordinación y brindar las capacidades para que la planeación operativa de la Policía y la Fiscalía se afinara y potencializara, orientándola hacia la intervención sistemática de organizaciones criminales.

De esta manera, se propuso integrar las metodologías CEFCO y FACON adaptándolas al entorno de la ciudad con tres objetivos fundamentales: (a) la cualificación de las capturas contra cabecillas orientada a conseguir que se les imputaran los delitos generados en función de la organización criminal que lideraban, proponiendo el uso de enfoques penales innovadores como el de autoría mediata¹¹ a través de aparatos organizados de poder; (b) múltiples imputaciones a mandos medios y (c) incautación simultánea de los bienes producto de su actividad ilícita. Con esto, dado el contexto criminal de la ciudad, se esperaba obtener una reducción de la violencia homicida a través del principio de la disuasión focalizada.

11. Es relevante detenerse en el concepto de autoría mediata a través de aparatos organizados de poder como propuesta penal para investigar y procesar a los cabecillas de las organizaciones criminales de Medellín. Este es un enfoque penal de autoría basado en los estudios del jurista alemán Hans Welzel (1939), desarrollados posteriormente por Klaus Roxin (1962). Este último desarrolló el concepto de "autoría mediata" el cual se centra en la responsabilidad penal que debe asumir una persona que coacciona, manipula o ejerce una posición de dominio sobre otra para que cometa un delito, es decir, un autor detrás del autor. Ahora bien, cuando no se puede comprobar que hay una relación directa entre el instigador (jefe) y el autor material del delito, se debe emplear otra categoría centrada en el dominio de la voluntad a través de estructuras de poder organizadas (Roxin, 2006). Aquí estamos hablando pues de la existencia de una organización, con una jerarquía definida, una existencia en el tiempo, una presencia en un territorio específico, con un fin específico y una capacidad organizacional que permita a cualquiera de sus integrantes desarrollar la actividad delictiva. En este marco, aun cuando no exista una comunicación directa entre el jefe de este aparato organizado de poder y quien comete el delito, se presume que esta acción benefició al primero y, por lo tanto, debe responder penalmente.

En términos prácticos, se buscó que los grupos investigativos y grupos de fiscales del nivel central como la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN), la Dirección Antinarcóticos (DIRAN), y la Dirección Especializada de Fiscalías contra el Crimen Organizado (DECOC) se concentraran en las organizaciones criminales de mayor nivel (10 GDO); mientras que las unidades locales como la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN), el Grupo Antisecuestro y Antiextorsión (GAULA), el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI) y los despachos de fiscalía seccionales se enfocaran en las organizaciones criminales dinamizadoras de los delitos (GDCO) con el apoyo transversal de la inteligencia policial del nivel local y central. Todos manteniendo un intercambio permanente de información sobre investigaciones de organizaciones criminales y delitos conexos a su actividad (homicidio, extorsión, desplazamiento forzado, instrumentalización de menores, hurtos, etc.).

Ahora bien, para conseguir esto se partió de la creación de un escenario de priorización nuevo en el país denominado “inventario criminal unificado”. Este escenario liderado por la Alcaldía de Medellín, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación se reunió por primera vez en septiembre de 2018 y tuvo como propósito integrar los instrumentos de análisis criminal, criminológico y de inteligencia para unificar criterios alrededor de las siguientes variables: (a) grupos criminales que delinquen en la ciudad; (b) categoría que tienen según la Directiva 0015 de 2016; (c) barrios en los que hacen presencia; (d) número y tipo de delitos que cometen; (e) rentas criminales que explotan; (f) identificación de sus jefes y coordinadores y, finalmente, una vez obtenida esta información, (g) distribución de policía judicial y despacho de fiscalía por cada una de las organizaciones criminales identificadas según el criterio arriba mencionado con tiempos definidos de intervención sobre cada objetivo. Todo lo anterior formalizado a través de mecanismos como la Directiva Operativa Transitoria 044 del 2018 de la Policía Nacional, la cual se renueva anualmente según los criterios mencionados¹².

Para implementar esta estrategia, la Alcaldía de Medellín invirtió \$40.000 millones de pesos colombianos orientando los recursos de manera específica a las necesidades más relevantes para conseguir los objetivos arriba mencionados. De esta manera, los apoyos se orientaron hacia el fortalecimiento tecnológico de las capacidades de inteligencia, análisis criminal e investigación judicial; de igual manera en la capacitación del talento humano en torno a la implementación de nuevos enfoques de análisis e investigación; en elementos logísticos de primera necesidad frente a los procesos investigativos y el trabajo de campo y en la adecuación de una sede para reunir a todos los grupos operativos que hicieron parte de la estrategia para tenerlos trabajando en un solo lugar, acción que fortaleció el trabajo en equipo y permitió generar sinergias operativas en equipos acostumbrados a trabajar de manera segregada.

12. Para el año 2020, se creó la Directiva Operacional Transitoria 003 para Medellín y el Valle de Aburrá.

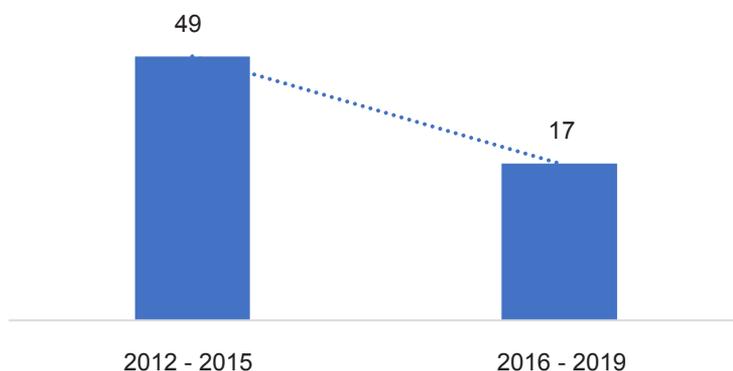
4.4 Resultados obtenidos

Uno de los resultados que se obtuvo con el desarrollo de esta metodología fue el cambio de enfoque en materia de medición. Como se verá a continuación, no se establecieron los indicadores según el número de capturas sino especialmente en la afectación a las organizaciones a partir de la pérdida de capacidad de sus jefes de liderarlas, la calidad de las investigaciones a partir de las imputaciones y la incautación de sus bienes. Este último elemento fue de gran importancia, ya que el propósito por el cual estas personas desarrollan las actividades ilegales es la obtención de lucro económico.

De esta manera, en la Figura 2 se evidencia que, comparado con el cuatrienio anterior, entre 2016 y 2019 el tiempo en el que un jefe de GDO duraba al frente de la organización se redujo en un 41%, pasando de 29 a 17 meses, lo que demuestra que la capacidad para capturar a estas personas aumentó de manera considerable, haciendo cada vez más difícil el papel de liderazgo en estas estructuras y, como consecuencia, aumentando los costos asociados a esta actividad. Tal y como se mencionó líneas arriba, el modelo de interrupción del mando, haciéndose más eficiencia, permitió una mayor ofensiva en la tarea de desarticulación eventual de estructuras de crimen organizado.

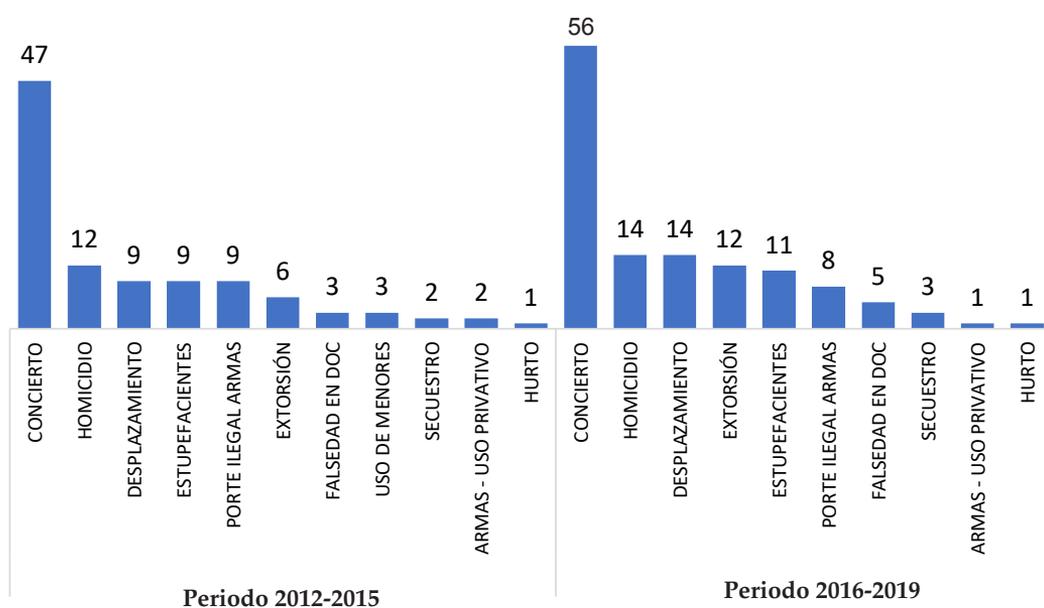
Figura 2

Máximo de tiempo (meses) duración de cabecillas



De igual manera, el número de delitos imputados a los máximos responsables de las GDO aumentó en un 21%, incrementando así la tasación de las penas establecidas, logrando conexidad de delitos contra los cabecillas, pasando del concierto para delinquir al homicidio, desplazamiento forzado y extorsión, mostrando con esto una cualificación en los procesos investigativos y un elemento disuasivo fundamental para conseguir la reducción de la violencia homicida (ver Figura 3).

Figura 3
Delitos imputados a cabecillas GDO 2012-2019



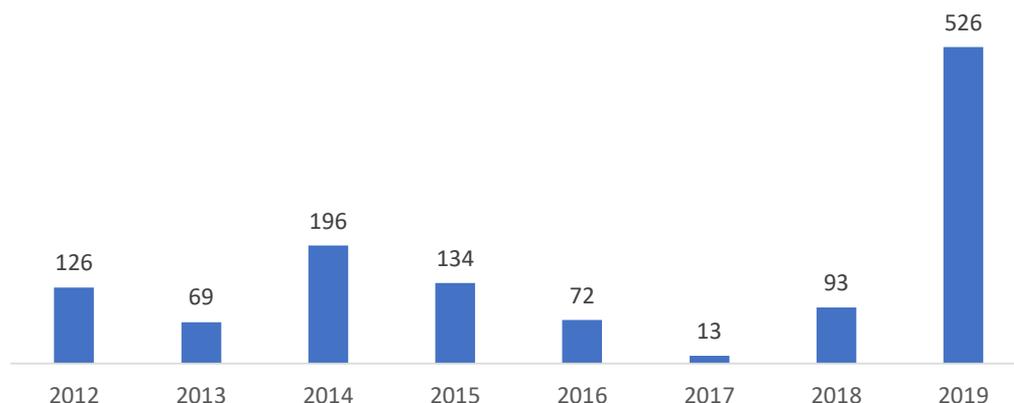
El número de los bienes decomisados al crimen organizado a partir de la cualificación de las capacidades de investigación y coordinación aumentó en un 292% en relación con el período 2012-2015 (ver Figura 4), igualmente, el valor de los mismos aumentó en un 481%, siendo este el resultado más relevante obtenido. En particular, se destaca un operativo realizado en el mes de octubre del 2019 contra la GDO La Terraza (uno de los grupos de mayor trayectoria en Medellín), logrando incautarle a sus jefes, familiares y testaferros 381 bienes muebles e inmuebles por un valor de \$400.000 millones de pesos colombianos, siendo este el operativo más grande contra los bienes del crimen organizado en la historia de Medellín (El Tiempo, 30 de octubre de 2019).

Este resultado se dio gracias al intercambio de información entre tres grupos operativos de la Policía Nacional: la Comisión Investigativa contra el Crimen Organizado y la Comisión de Extinción de Dominio de la DIJIN junto con la Seccional de Inteligencia Policial, con el direccionamiento de la Dirección Seccional de Fiscalías, todo gracias al principio de integración de capacidades.

Finalmente, en materia de homicidios se encuentran variaciones importantes en relación con los diferentes momentos de implementación de la metodología CEFCO-FA-CON. Según Henao y Rey (2019), entre 2016 y 2018 en Medellín el 56% de los homicidios fueron generados por las dinámicas asociadas al crimen organizado, lo cual se puede apreciar en la Figura 5, determinando que este sea un actor central de intervención en

Figura 4

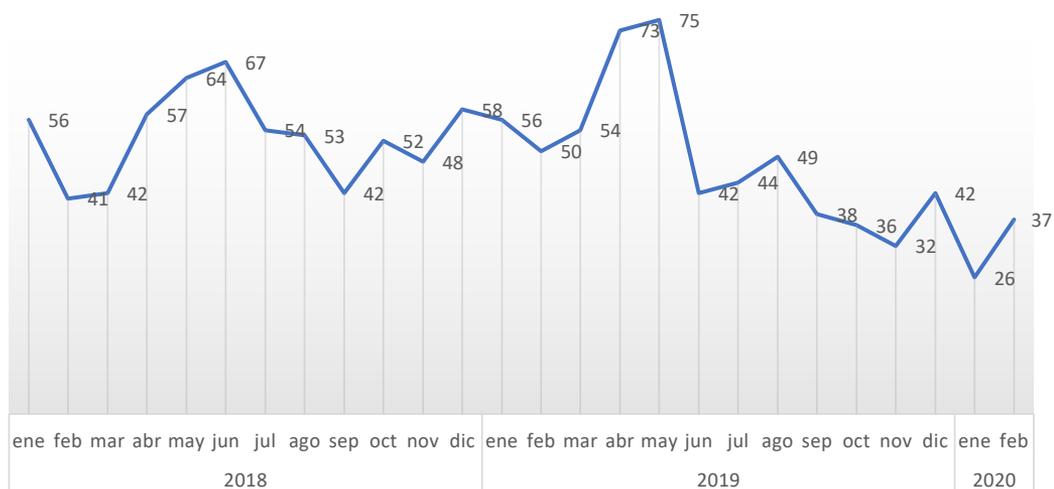
Bienes ocupados para extinción de dominio en Medellín 2012-2019



materia de reducción de este delito el cual es el de mayor impacto en la sociedad. En este sentido, el principio fundamental de la metodología fue el de generar condiciones de seguridad de largo aliento por lo que se tomó la decisión de que, aun cuando la reducción del homicidio no se daría de manera inmediata, esta sí se daría en el largo plazo de forma sostenida.

Sobre esto último, es relevante evidenciar que la metodología se empezó a implementar formalmente en septiembre del 2018, teniendo hasta el mes de mayo de 2019 un proceso de estructuración, acoplamiento y aprendizaje que condujo al aumento de una operatividad sin precedentes contra cabecillas, coordinadores y mandos medios, y como consecuencia, la producción de un desorden en el panorama criminal que desembocó en la radicalización de confrontaciones violentas entre estructuras criminales descoordinadas que, si bien ya se observaba desde el aumento operativo en 2017, llegó a un punto más crítico relacionado además a un incremento en los homicidios. No obstante, una vez se consiguió profundizar en el intercambio de información interagencial para ahondar en el conocimiento de cómo cada una de las organizaciones criminales inventariadas delinquían, se estructuraban y generaban incentivos y castigos, se consiguió afectar a los actores clave y llegar a sus bienes y dinero, teniendo como resultado a partir del mes de junio del 2019 una reducción sostenida de los homicidios, la cual se ha mantenido durante el año 2020 evidenciado en la Figura 5.

Figura 5.
Homicidios en Medellín 2018-2020¹³



Conclusiones

La experiencia obtenida en Medellín al integrar los planes locales con las estrategias nacionales de diferentes instituciones orientadas a un fin común es muestra de la importancia fundamental que tiene la unión de capacidades diferenciales para intervenir el fenómeno del crimen organizado a nivel urbano, especialmente en un entorno altamente complejo con estructuras con profundo arraigo en el territorio y generadoras de violencia instrumental.

Si bien, los modelos internacionales de incapacitación, disuasión focalizada, *law enforcement* y demás estrategias muestran importantes resultados allí donde han sido empleadas, dicha territorialización implica precisamente una comprensión de las condiciones sociales, institucionales y normativas de los espacios donde fueron implementadas. De esa manera se comprende entonces que los detalles de esos modelos deben ser variados y adaptados y, por lo mismo, no deben ser comprendidos como recetas sino más bien como modelos en donde lo verdaderamente comparable tiene lugar a nivel conceptual e intencional, y no necesariamente a nivel institucional.

Así pues, la comprensión del modelo implementado en Medellín como uno de *Disuasión Focalizada*, si bien no sigue las mismas líneas de detalle de los procesos deriva-

13. Los datos de homicidio se presentan hasta febrero de 2020, ya que desde marzo inició la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional como estrategia para prevenir contagios por la COVID-19, situación que produjo una reducción generalizada de todos los delitos en el país entre marzo y abril.

dos en Estados Unidos producto de la Operación Cese al Fuego de Boston, guarda el mismo espíritu en materia de focalización nominal. En este sentido, la implementación de Centros de Fusión que operacionalizan acciones de manera coordinada como producto de un inventario criminal unificado, sigue la línea de nominación y focalización tanto de estructuras criminales como de miembros particulares, que en el caso de Medellín se trató precisamente de cabecillas y coordinadores. Como pudo apreciarse en el estudio, dicha focalización superó incluso el nivel de lectura de las estructuras mismas, y se ocupó de los espacios territoriales donde estas ejercían sus actividades criminales ofreciendo servicios sociales e institucionales, y no solo de los elementos de intervención policial y judicial de los que nos ocupamos en este capítulo.

Si bien las experiencias que se han desarrollado en Colombia, ya sea desde la norma o desde operaciones y acciones específicas, no han obedecido a condiciones de carácter localizado sino, particularmente, a visiones más nacionales enfocadas a la defensa de la soberanía y al combate de macroestructuras dedicadas al narcotráfico, la realidad de ciudades como Medellín que durante décadas han sufrido el poder violento y destructivo de estructuras criminales obliga a la constitución de modelos de seguridad ciudadana focalizados y territorializados. Guardadas proporciones, los hallazgos de la implementación de los centros de fusión y la estrategia de focalización contra estructuras criminales en esta ciudad colombiana, podrían dar cuenta de un primer ejercicio de formulación y desarrollo de una política criminal de carácter municipal, en un contexto normativo que ha comprendido el combate al crimen organizado desde un escenario nacional. La desagregación de capacidades, impulsada por el fortalecimiento local que permite la focalización y el esfuerzo institucional de una entidad como lo es una alcaldía, arroja luces de vital calado para la nueva formulación de estrategias y desarrollos normativos tanto en Colombia como en otras latitudes.

Se considera necesario comprender que para el crimen organizado la coordinación no es un problema; según las necesidades del contexto estos tienen muy pocas limitaciones para lograr uniones y transformaciones de forma rápida. Es por esto es que el Estado está en la obligación de actuar exactamente de la misma manera, en materia de coordinación y evolución, para conseguir controlar sus dinámicas y lograr afectar su infraestructura. En este orden, la coordinación debe ser una obligación vigilada durante todo el proceso: desde el diagnóstico del problema, pasando por la distribución de capacidades según el tipo de organización, hasta en el seguimiento y la evaluación.

Los resultados presentados son muestra de que esta forma de trabajar produce derivaciones verdaderamente efectivas en todos los niveles de gestión, como no sucede en los procesos de carácter desconectado que por lo general representan la normalidad en la persecución criminal. Desde el aumento en la operatividad estructural hasta la reducción de indicadores de impacto como el homicidio instrumental de carácter criminal, pueden hacer parte de los resultados estructurales de largo plazo de una estrategia dirigida a la persecución, reducción de las capacidades de daño y eventual desarticulación de las estructuras de crimen organizado. La comprensión detallada del contexto, la focalización territorial, la participación de actores locales en el fortalecimiento de

capacidades de persecución y, principalmente, la coordinación interagencial e interinstitucional son asuntos clave que no pueden ser obviados.

Referencias

- Alcaldía de Medellín, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación (2019). *Concentración homicidios excluyendo la comuna de La Calandaria (2015-2018)*. <https://gobierno.antioquia.gov.co/archivos/PISCC%202020-2023%20MEDELLIN-min.pdf>
- Arango Osorno, C., Cardona, A. J., Calle Ríos, J. A., Gallego, L., Londoño Hurtado, A. y Preciado, A. (2014). Rentas ilegales en Medellín: contexto de seguridad y marco conceptual. En J. Giraldo, G. Duncan, & A. J Cardona (eds.). *Nuevas Modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín. Empresa para la Seguridad Urbana*, Universidad EAFIT y Alcaldía de Medellín.
- Araya, J., Tocornal, X. & Tapia, P. (2011). *Evaluación y buenas prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Open Society Foundations, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Universidad de Chile. <https://n9.cl/y3d0>
- Arbeláez, L. C., Correa Henao, J. L., De la Cuesta Zuluaga, L., Estrada Villada, E., Herrera Naranjo, J. & Londoño Hurtado, A. (2019). El devenir histórico del crimen organizado en Medellín. En A. M. Diez de Fex, A. Londoño Hurtado, & A. Tobón Villada (eds.) *Instrumentos jurídicos para enfrentar a la criminalidad organizada en entornos urbanos. Una aproximación desde Medellín*. Alcaldía de Medellín y Universidad de Medellín.
- Armijo, M. (2-5 de noviembre de 2004). *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina* [presentación de paper]. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. <https://bit.ly/2QVQAGW>
- Bettye H, P. (2005). *Estudio de caso. La estrategia de Boston: una historia de alianzas improbables*. Banco Mundial. <https://bit.ly/2QUWDvw>
- Braga, A. A., Kennedy, D. M., Piehl, A. M. & Waring, E. J. (2001). *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. Research Report National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice. <https://n9.cl/q2kra>
- Braga, A. A., Weisburd, D. L. & Turchan, B. (2019). *Focused deterrence strategies effects on crime: A systematic review*. Campbell Systematic Reviews.
- Dammert, L. & Lunecke, A. (2004). *Prevención del delito en Chile: una visión desde la comunidad*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Universidad de Chile. <https://bit.ly/33TGg7U>
- Ehrlich, I. (1981). On the Usefulness of Controlling Individuals: An Economic Analysis of Rehabilitation, Incapacitation and Deterrence. *American Economic Review*, 71, 307-332.
- Henao, E. & Rey Barrera, M. (2019). *Caracterización del homicidio en Medellín período 2012-2018*. Alcaldía de Medellín.
- Kennedy, D. (2006). *Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers*. En D. Weisburd, & A. Braga (Eds.). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambri-

dge University Press.

- Miceli, T. J. (2009). Deterrence and Incapacitation: Towards a Unified Theory of Criminal Punishment. *Economics Working Papers*. 200911.
- Ministerio de Educación de Perú (2018). *Guía para sistematizar buenas prácticas*. <https://bit.ly/2QW7MfG>
- Resolución No. 2110 de 2017 [Fiscalía General de la Nación Colombia]. Por medio de la cual se implementa el mecanismo de articulación interinstitucional contra el crimen organizado (MAICO) y se crean las fuerzas articuladas contra el crimen organizado (FACON). 22 de mayo de 2017.
- Restrepo, J. (2015). *Las vueltas de la Oficina de Envigado*. Génesis, ciclos de disputa y reorganización de una empresa criminal. ICONO.
- Roxin, C. (2006). El dominio de la organización como forma independiente de autoría mediata. *Revista de Estudios de la Justicia*, 7, 11-22. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2011.15081>
- Shavell, S. (1987). A Model of Optimal Incapacitation. *American Economic Review*, 77, 107-110.
- Shepherd, J. (2002). Fear of the first strike: the full deterrent effect of California's two- and three-strikes legislation. *Journal of Legal Studies*, 31.

5. ASÍ SE ACABÓ EL BRONX: ESTRATEGIA PARA TERRITORIOS DE ALTA COMPLEJIDAD EN BOGOTÁ 2016-2019*

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c39>

Jorge Alberto Mantilla Barreto

Border Lab / Laboratorio de Frontera, jmanti4@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6598-8978>

Cómo citar este capítulo: Mantilla-Barreto, J. A. (2021). Así se acabó el Bronx: estrategia para territorios de alta complejidad en Bogotá 2016-2019. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 107-129). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://DOIhttps://doi.org/10.22335/edne.41.c39>

Resumen

Este texto recoge el eje central de la política de seguridad que se estructuró para la ciudad de Bogotá a partir de la intervención en el Bronx el 26 de mayo del 2015. Es un análisis de política pública desde la perspectiva de los aciertos y los desafíos de la implementación cuyas limitaciones consisten en que no ofrece una evaluación de impacto cuantitativa de la intervención sobre el comportamiento delictivo del centro de la ciudad. Para la elaboración de este texto se hicieron entrevistas con expertos, tomadores de decisión, implementadores y consumidores de drogas. Asimismo, se utilizó información de fuentes abiertas e informes elaborados por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. El capítulo concluye que las intervenciones integrales de seguridad ciudadana deben ser concertadas, escalonadas, interagenciales y sostenibles para poder ser considerada exitosas.

Palabras Clave: seguridad ciudadana, crimen organizado, violencia, drogas, intervención.

* La intervención del Bronx estuvo dirigida por el Mayor General Hoover Alfredo Penilla, Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá en el año 2016 y la Secretaría de Seguridad de Bogotá a cargo del Doctor Daniel Mejía Londoño, en coordinación con otras instituciones distritales.

Introducción

¿Qué modelo de intervención se utilizó para acabar con el Bronx?, ¿es posible replicarlo en otros contextos urbanos? Este capítulo tiene el propósito de analizar la implementación de la política de seguridad y convivencia de Bogotá en el periodo 2016-2019, en aquellos territorios que por sus características delictivas y poblacionales requirieron de la articulación de la oferta interinstitucional del distrito en diferentes fases, a través de iniciativas de gobernabilidad en el mediano y el largo plazo.

Plantea que la violencia instrumental y la criminalidad en la ciudad de Bogotá delinquen en el marco de una diversificación de portafolios de ilegalidad estructurados entorno al mercado de drogas en la ciudad (principalmente el del bazuco y otros derivados del clorhidrato de cocaína), brinda instrumentos de caracterización territorial, capacidad criminal, herramientas de monitoreo y grados de vulnerabilidad para fortalecer el ciclo de toma de decisiones de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, así como de las Direcciones de Seguridad y de Prevención, para establecer papeles y responsabilidades en las diferentes fases de intervención.

Este modelo de intervención se formula en el marco del fracaso del enfoque prohibicionista de la denominada guerra contra las drogas, en un país que ha sufrido como pocos las consecuencias económicas y humanas de la violencia asociada al narcotráfico y, en el que los esfuerzos del Estado por combatir el fenómeno han sido insuficientes (Mejía y Gaviria, 2011). Por ello su principal objetivo es armonizar y dar coherencia al que hacer institucional en materia de prevención y control del delito con el conjunto de la oferta social que cuenta la ciudad. Lo anterior bajo criterios como la optimización de los recursos públicos, la acción sin daño y el principio de planeación de la administración pública.

La estrategia no se enfoca en el consumo problemático de las drogas por considerarlo un tema de salud pública. Tampoco es un instrumento para acabar con el microtráfico en la ciudad de Bogotá y no está diseñada para perseguir modalidades como la venta por redes sociales o a domicilio. Su margen de implementación son aquellos territorios que, por las características del expendio, la capacidad de las estructuras criminales allí presentes, y la diversificación de los portafolios criminales, son una amenaza no solo para la seguridad ciudadana sino también para la gobernabilidad local. Son estructuras delincuenciales que además de dedicarse al expendio de drogas, han incursionado en la receptación de elementos hurtados, juegos ilegales, explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, entre otros delitos. Además, en ocasiones gestionan mercados ilegales de tierras ilegales bajo la marca de “tierreros”.

La evidencia demuestra que en contextos de normalización del tráfico y consumo de estupefacientes gestionados por estructuras criminales intermedias, se generan incrementos en los registros de delitos contra la vida y la propiedad, ruptura del tejido social y deterioro de los entornos urbanos, así como de las capacidades comunitarias para generar competitividad y valor agregado dentro de la economía formal (Kennedy, 2011; Braga y Weisburd, 2010).

Por esto, los implementadores de política en los niveles directivos, profesionales y territoriales deben tener en cuenta que el proceso de intervención no termina con los allanamientos, capturas o presuntas desarticulaciones de estructuras criminales. Incluso, a partir del compendio de experiencias internacionales exitosas contra la delincuencia organizada realizado en años pasados por UNODC en alianza con la Interpol (Von Lampe, 2015), y desde la sociología organizacional aplicada a la inteligencia criminal aún no es claro cuando una organización criminal -sobre todo en la modalidad de red- es efectivamente desarticulada llevándola a un punto de incapacidad de delinquir (Everton, 2012). De allí que los riesgos de reaparición del mercado de drogas, de continuación de las líneas de expendio y la acumulación de rentas ilegales, sean latentes si no existe un adecuado proceso de evaluación y monitoreo de las intervenciones que se realicen. Es importante no perder de vista que una reconfiguración de mercados de drogas a nivel urbano, puede generar picos de violencia y desgaste excepcional sobre los aparatos de justicia, por lo que el monitoreo de las políticas de intervención en grandes ciudades debe hacerse de manera permanente (Muggah, 2017).

A pesar de los buenos resultados en materia de capturas y afectación de estructuras delincuenciales priorizadas durante los últimos años, la ciudad aún desconoce las características y el impacto de estos avances con respecto a la desarticulación de organizaciones criminales y el mercado de drogas en la ciudad. La resiliencia criminal entendida como la capacidad de una red criminal para seguir delinquir de manera relativamente eficiente a pesar de la continua captura o muerte de sus integrantes (Salcedo y Garay 2016), es el atributo de las redes criminales dedicadas al microtráfico que representa un mayor desafío para la implementación de esta estrategia de intervención en territorios de alta complejidad en Bogotá.

Por esto, la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia debe contar con mecanismos de seguimiento y evaluación a esta estrategia y, articular los esfuerzos necesarios con instancias del nivel nacional para incidir en temas estratégicos para la seguridad de los bogotanos, por ejemplo: la extinción de dominio, la delincuencia juvenil, y la regulación de mercados de armas de fuego. Aspectos estos, que si bien son claves en términos de política de seguridad y de consolidación institucional, en antiguos territorios de control de mercados de drogas como el Bronx y el centro de la ciudad, salen del alcance de la estrategia y de la competencia distrital.

El cuerpo de este capítulo está compuesto de tres secciones. En la primera se explica en qué consiste la metodología de intervención en Territorios de Alta Complejidad. En la segunda sección se analizan los diferentes componentes de la intervención en el Bronx incluyendo el componente Policial y de Investigación Judicial, de Control Social y Prevención, y Consolidación Situacional y Gobernabilidad Local. En esta sección se resume la naturaleza y las características de la acción interinstitucional, que orientada por una política de seguridad sólida logró terminar con el Bronx. Por último, la tercera sección está dedicada a responder cómo sostener este tipo de intervenciones en el largo plazo. En las conclusiones se recopilan algunas lecciones y desafíos aplicables en otros contextos urbanos, en los que gobiernos locales se enfrentan a mercados ilegales con altas concentraciones de criminalidad.

5.1 Método

Teniendo en cuenta que los recursos en materia de seguridad siempre serán escasos en comparación con la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos, pues no existe ciudad en la que no se cometan delitos, es preciso optimizar el proceso de toma de decisiones en intervenciones territoriales a través de una priorización y focalización de la capacidad instalada y la acción institucional de la administración distrital.

En este orden de ideas, para efectos de construir un plan de intervenciones a mediano y largo plazo que confluya con los objetivos plasmados en un Plan Integral de Seguridad y Convivencia y la extensión del modelo de intervención del Bronx, debe contar una metodología de cuatro fases del ciclo de política pública aplicado a la seguridad ciudadana, según se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1

Modelo de intervención del Bronx en el marco de un ciclo de política pública

Fases	Componente 1	Componente 2
Análisis	Dinámicas de contexto	Nivel Criticidad
Priorización	Recolección de Información	Determinar causas, naturaleza y enfoque
Respuesta	Diseño Intervención	Competencias institucionales y coordinación interagencial
Evaluación y Monitoreo	Redefinir problemas	Ajustes Institucionales

5.1.1 Análisis

Las fases de Análisis y posteriormente Evaluación y Monitoreo, de la metodología se deben llevar a cabo utilizando las siguientes fuentes de información:

1. Concentración, prevalencia horaria y poblacional de delitos de alto impacto registrados en SIEDCO.
2. Reportes de llamadas NUSE-123 por incidentes asociados al expendio y consumo de drogas.
3. Censo Delictivo - Perfil criminal por localidad- SAC Fiscalía Seccional Bogotá.
4. Reportes de Seguridad Ciudadana producto de la información de la ciudadanía allegada de manera individual, jornadas de denuncia o instancias de participación local y canalizada por equipos de información del delito de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá.

Lo anterior con la perspectiva de integrar nuevas bases de datos y baterías de indicadores como por ejemplo incautaciones, porte y uso de armas, reincidencia y extorsión, además de documentos especializados sobre el tema.

Con base en el análisis, los esfuerzos en materia de lucha contra el microtráfico han de concentrarse en la desarticulación de organizaciones delincuenciales que operan los mercados locales de drogas, así como, en la desactivación de los factores de riesgo o afectaciones producto de este fenómeno criminal en los territorios. Son una amenaza de especial consideración, aquellas que cuentan con la capacidad de transitar de un mercado criminal a otro (microtráfico, receptación, armas, prostitución ilegal) o que cuentan con la capacidad de ejercer un monopolio sobre algún portafolio de los mencionados anteriormente en un territorio determinado (Bergman, 2018).

5.1.2 Priorización

Desde su creación, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia ha implementado una serie de acciones para contener y disminuir la comercialización de sustancias ilícitas en dosis llevada a cabo por redes delincuenciales a nivel local. Estas acciones se enmarcan dentro de un modelo de intervención territorial basado en el fortalecimiento de la investigación criminal, la identificación de mercados de drogas, el control social efectivo y, el fortalecimiento de las capacidades locales y comunitarias en prevención del delito. Así, la intervención en el Bronx y la estrategia del modelo de intervención en territorios de alta complejidad, se concentró en impactar los eslabones más fuertes de la cadena del microtráfico, con el objeto de afectar las capacidades operativas de las redes criminales previendo reducir la oferta de drogas en la ciudad.

La continuidad de la priorización de territorios de alta complejidad a intervenir debe atender a los criterios de: a) ¿Cuáles estructuras generan mayor afectación sobre la comunidad en términos de la vulnerabilidad de sus víctimas, su modus operandi, el grado de control territorial ejercido y la disposición al uso de la fuerza? b) ¿Cuáles estructuras delinquen con mayor sistematicidad y cuyos miembros presentan mayores grados de reincidencia o peligrosidad? c) ¿Cuáles investigaciones judiciales van más avanzadas, existe una mayor cantidad y mejor calidad de la información y por lo tanto cuentan con un alto margen de éxito?

En este punto y para efectos de llevar a cabo una priorización se debe entender por prácticas criminales el uso continuado de una acción delictiva que se ejerce sobre una persona o una comunidad. Estas se dan de manera paralela a las violaciones de los DDHH con ocasión de las violencias y conflictividades urbanas que causan daños sobre los ciudadanos. Se trata de acciones generales de dominio territorial ilegal, tomando como base la coerción del ciudadano que deriva en formas particulares de control social, pasando por el control económico y, por último, transitando hacia el control territorial (SISC, 2014). El homicidio instrumental aparece entonces como la expresión más extrema de cualquier forma de control por parte de redes delincuenciales vinculadas al tráfico de drogas, en especial aquellas que gestionan mercados abiertos de droga como el que delinquía en el sector conocido como el Bronx.

La consolidación de una práctica criminal y con ella de una zona de impunidad en contextos urbanos, ocurre cuando las organizaciones delincuenciales no obtienen respuesta alguna por parte del Estado, con lo que el empoderamiento y la expansión hacia otras rentas ilegales por parte de estos actores, se da con bajos niveles de riesgos para los participantes (CICR, 2012; TNI, 2014). A continuación, en la Tabla 2, se reseñan algunas de las prácticas criminales recopiladas en el marco de fenómenos de violencia urbana en Colombia, que podrían eventualmente identificarse por parte de los profesionales y equipos territoriales de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Tabla 2
Control Criminal y Prácticas Asociadas

Tipos de Control Criminal	Prácticas criminales asociadas
Control Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de miedo por ataques indiscriminados. 2. Castigos ejemplarizantes. 3. Oferta de seguridad mediante vigilancia formal y no formal. 4. Subvención de necesidades a núcleos familiares y jóvenes. 5. Prohibición de hablar (ley del silencio). 6. Imposición de horarios para la restricción de la locomoción. 7. Panfletos amenazantes a “no deseables”. 8. Prácticas de limpieza social. 9. Control de disciplina sobre instituciones educativas.
Control Político	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amenazas y persecución a liderazgos de carácter local. 2. Cooptación en JAL y otras instancias de participación. 3. Oferta de justicia para la tramitación de conflictos comunitarios e intrafamiliares. 4. Restricciones o direccionamiento de la participación política a nivel local.
Control Económico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extorsiones o vacunas a transportadores o comerciantes. 2. Vigilancia privada de carácter extorsivo. 3. Extorsión a trabajadores según actividad económica o ingreso. 4. Extorsión a contratistas de obras públicas de infraestructura. 5. Manejos de distribución de drogas ilícitas. 6. Incentivo del consumo y compra de drogas expendidas por NNA. 7. Control de negocios de prostitución y constitución de redes de explotación sexual de NNA. 8. Explotación económica ilegal de bienes inmuebles y lotes en predios urbanos y semirurales. 9. Despojo de viviendas para fines de distribución, acopio o concentración de consumidores de drogas. 10. Regulación ilegal de mercados laborales o mercados de informalidad. 11. Apropiación y comercialización ilegal del espacio público. 12. Control de préstamos de dinero con tasas de interés elevada “gota / gota”.

Tipos de Control Criminal	Prácticas criminales asociadas
Control Territorial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de fronteras territoriales ilegales. 2. Vigilancia para el ingreso y salida de personas. 3. Enfrentamientos armados con redes y estructuras rivales. 4. Reclutamiento y vinculación de NNA para tareas criminales como transporte, vigilancia y alertas de presencia institucional. 5. Incidencia sobre instituciones educativas. 6. Regulación irregular de procesos de urbanización y control sobre quiénes y que condiciones pueden habitar estas urbanizaciones. 7. Constreñimiento a la ciudadanía para la participación en actividades de soporte criminal tales como: caletas, guardar armas, acceso a sus viviendas y redes de información entre otras. 8. Connivencia y cooptación de integrantes de la Fuerza Pública para ejercer control más efectivo y consolidar la actividad criminal. 9. Actuaciones ilegales y violentas para evitar la judicialización de integrantes, mediante la amenaza, el homicidio y el desplazamiento intraurbano. 10. Restricciones y condicionamiento del uso de espacios públicos, deportivos y recreativos. 11. Uso sistemático del desplazamiento forzado.

5.2 Intervención

Para efectos de llevar a cabo la intervención y de manera previa a la realización de operativos que conduzcan a debilitar, afectar o golpear alguna estructura criminal es determinante estructurar de manera adecuada los procesos de individualización, de tal manera que puedan diferenciarse los niveles de participación de cada uno de los nodos dentro de la red criminal de la siguiente manera:

- Cómo se organiza y se efectúa el expendio.
- Tipo de individuos involucrados y papeles que desempeñan.
- Cómo evitan la judicialización y la persecución de las autoridades.
- Hasta qué punto los traficantes también son consumidores.
- Cómo procesan y manufacturan las sustancias.
- El precio y sus variaciones.
- Tipo de consumidores que convoca y concentra el expendio.
- Margen de ganancia y formas de acumulación de rentas ilegales.

Estos aspectos deben ser adecuadamente consignados en los análisis del delito de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia que le son entregados de manera regular a los organismos de seguridad, defensa y justicia.

A su vez, dicha Secretaría debe implementar un modelo de investigación criminal de responsabilidad compartida entre la comunidad, las instancias locales de participación, las autoridades civiles y los organismos de seguridad, defensa y justicia, representado

en la Figura 1. Un modelo de esta naturaleza permitiría incrementar el margen de éxito y el impacto de las intervenciones policiales que se hacen sobre los circuitos del tráfico de drogas en la ciudad, mediante el perfeccionamiento de la información disponible sobre puntos de expendio y redes delincuenciales dedicadas a este ilícito por cada una de las localidades de la ciudad.

Figura 1
Modelo de Responsabilidad Compartida



Este modelo debe ir acompañado de una serie de líneas de acción en materia de prevención del delito y de atención o poblaciones vulnerables como lo son: jóvenes, inmigrantes, habitantes de calle y consumidores de drogas. En conjunto, estas líneas de política social y política de seguridad permiten el adecuado funcionamiento del modelo. Estas líneas estratégicas de control y prevención del delito son:

1. La selección estratégica y coordinada de los objetivos de desarticulación de delincuencia común y organizada.
2. Mejorar la articulación y especialización de las autoridades investigativas.
3. Fortalecer las capacidades de investigación, análisis, identificación y persecución de bienes legales de la delincuencia organizada y, otras formas de acumulación de rentas ilegales con el objeto de endurecer los controles patrimoniales para afectar su capacidad criminal.

4. Implementar un programa integral de fortalecimiento y cualificación de la Policía Metropolitana de Bogotá, el apoyo al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la Policía Nacional en la ciudad, y la aplicación de medidas de contrainteligencia para salvaguardar la integridad policial.
5. Coordinar y promover la implementación interinstitucional de mecanismos de prevención de violencias a nivel poblacional y territorial.
6. Fortalecimiento de los procesos de planeación y gestión local de la seguridad mediante el direccionamiento técnico de los Consejos Locales de Seguridad.
7. Control efectivo a la prohibición del porte de armas y acciones focalizados de control de armas.
8. Promover la coordinación con otras entidades del orden distrital para la focalización y priorización de política social en entornos de alta incidencia criminal.
9. Apoyar intervenciones situacionales y urbanísticas de contribuyan a la resignificación y apropiación comunitaria de espacios antiguamente controlados por estructuras delincuenciales por parte de las Alcaldías Locales.

5.3 Componente Policial y de investigación criminal

A pesar de los resultados operativos obtenidos hasta el momento no se han logrado desactivar por completo las redes delincuenciales dedicadas al microtráfico. En el centro de la ciudad, tras la intervención del Bronx, los antiguos ganchos han pretendido reorganizarse en los sectores de la Estanzuela, Favorita, Barrio Santafé, Cinco Huecos (UPZ La Sabana / Mártires), Cruces y San Bernardo (UPZ Las Cruces / Localidad Santafé).

De igual manera, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia tiene la oportunidad de fortalecer sus capacidades en el mediano plazo, de acuerdo con las recomendaciones hechas por expertos y evaluadores de política de drogas con los que se han establecido alianzas (FIP, 2017). Algunas de estas recomendaciones se exponen a continuación:

- Conformar equipos de trabajo integrados por diferentes especialidades de la policía (investigación criminal, policía judicial, tránsito, infancia y adolescencia, entre otras) y por autoridades nacionales y municipales involucradas en la solución de los factores asociados a la problemática (ICBF, ministerios, inspectores de policía, comisarías de familia, diversas secretarías). La efectividad de estas iniciativas depende del liderazgo que estos equipos reciban, del acompañamiento y seguimiento del esfuerzo.

- El análisis de información debe superar la comprensión contextual de las problemáticas y utilizarse de forma sistemática en la planeación y monitoreo de las intervenciones realizadas en los territorios. Se recomienda que los análisis contextuales se realicen de manera sistemática y sistematizada con la participación de diferentes actores. Los análisis deben ser actualizados con el fin de realizar seguimiento a la evolución y al impacto de las intervenciones en los puntos críticos.
- Realizar un mapeo de la criminalidad organizada en Bogotá, que permita identificar flujos y canales para el lavado de activos, así como la conexión entre las facciones locales y las estructuras más complejas.
- Impulsar la creación de una mesa de trabajo en la que participen los organismos de inteligencia y de investigación, que articule las capacidades del Distrito, para avanzar en la persecución de finanzas de las organizaciones criminales y sus vínculos con las economías legales.
- Desarrollar investigaciones estructurales y complejas que permitan identificar y desarticular las organizaciones criminales, judicializando a los eslabones que tienen más capacidad de articulación de las redes, así como uso de la violencia y la corrupción.

Por último, la Dirección de Seguridad deberá coordinar aquellas acciones de control policial del delito que no implican necesariamente abrir procesos de investigación criminal o hacer uso de policía judicial. A continuación en la Figura 2, se refleja un esquema con algunos modelos internacionales de gestión policial de puntos críticos.

Figura 2

Enfoques internacionales de gestión policial

Enfoque Tradicional de Incidentes	Enfoque de Solución de Problemas
<ul style="list-style-type: none">• Patrullajes Preventivos.• Inteligencia e Investigación Judicial.• Equipos de Reacción.	<ul style="list-style-type: none">• Patrullaje Focalizado.• Restricción represión y regulación.• Barridos de Armas, Drogas e Infraestructura Criminal.

5.4 Componente de control social y prevención

Uno de los mayores desafíos en materia de desarticulación de estructuras delinuenciales dedicadas al microtráfico y de intervención en territorios de alta complejidad, es la inserción social del crimen acompañada por una erosión de la cultura de la legalidad.

Los estudios clásicos sobre control social y prevención del delito a nivel comunitario llevados a cabo por Robert Sampson en diferentes ciudades de Estados Unidos, evidenciaron la necesidad de generar mecanismos multinivel de eficacia colectiva para la reducción del crimen (Morenoff y Sampson, 1997). La eficacia colectiva es un concepto de nivel barrial en el cual los miembros de la comunidad crean un sentido de agencia y, asumen como propia la responsabilidad del Estado de su comunidad local. Este concepto es una de las varias formas de control social formal e informal, que predicen el funcionamiento general de una comunidad y su relación con escenarios de criminalidad (Hipp, 2016).

El objetivo principal en este aspecto es entonces desarrollar capacidades comunitarias para la prevención y el control social formal e informal del delito, a partir de la recomposición de las relaciones entre las comunidades y las autoridades civiles y policiales, con respecto a la no tolerancia a ejercicios de control territorial por parte de redes criminales dedicadas a la gestión de mercados locales de drogas (Nussio y Norza, 2018). Por esto el papel de la Dirección de Prevención y Cultura ciudadana resulta determinante en el éxito o el fracaso de la intervención en este componente de la fase de Respuesta.

Es importante anotar que, en el marco de esta estrategia, el problema a intervenir no es el consumo problemático de drogas y la violencia generada en Estados alterados de conciencia entre consumidores, si no la violencia sistémica, competitiva e interna producto de la instrumentalización de consumidores vulnerables, ajustes de cuentas, o disputas asociadas al fenómeno del microtráfico (Reuter, 2009). Por esto, no tiene sentido concentrar el uso de la fuerza por parte del Estado sobre unas estructuras criminales que se encuentran inmersas en dinámicas urbanas de informalidad laboral, económica, habitacional y de transporte si de manera consecutiva y paralela, no se desarrolla una profundización de la oferta social de la ciudad en aquellas comunidades que se ven afectadas de manera indirecta por el uso del poder punitivo del Estado.

En esta perspectiva la consideración acerca del impacto delictivo en entornos urbanos con presencia de estructuras delincuenciales vinculadas a mercados de drogas es determinante en la manera en la que se focalizan los recursos y esfuerzos institucionales. Es decir, no solo se tiene en consideración aquellos lugares de la ciudad en los que se registra comercialización o consumo de drogas, sino también, las dinámicas de violencia que generan estos actores criminales. La inserción social del crimen constituye entonces un factor crítico de la operación criminal, en la medida en que a partir de ella se tiene acceso a capacidades logísticas y de información que sin la connivencia de la comunidad por miedo o por beneficio económico, sería imposible obtener.

De igual manera, las experiencias exitosas de carácter internacional de intervención de mercados de drogas como por ejemplo Boston, Baltimore y Cincinnati han demostrado las limitaciones de los enfoques estrictamente policiales en el medida, en que, tanto la violencia asociada a eventuales enfrentamientos entre autoridades y estructu-

ras delincuenciales, así como, la captura sistemática de personas de una familia o barrio, generan efectos secundarios sobre el desarrollo y bienestar de estas comunidades. Por el contrario, las intervenciones antes mencionadas han convocado el esfuerzo y la decisión todos aquellos actores que en algún punto participan o son afectados por un mercado abierto de drogas que se ha consolidado en un territorio específico. A saber: autoridades civiles y policiales, traficantes o miembros de organizaciones delincuenciales y sus familias, líderes comunitarios (Braga et al., 2014). Se refiere aquí, a los lazos familiares, de amistad y comunitarios que se rompen cuando líderes negativos con grados considerables de influencia son capturados, huyen o incluso mueren en el marco de confrontaciones con las autoridades o con sus propios competidores.

Haciendo uso de sus capacidades territoriales la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia, incluyendo las juntas zonales y los frentes locales de seguridad, y en contraste con la información previamente recolectada sobre el comportamiento criminal en un barrio o localidad determinada, se procederá a definir el mercado a intervenir. En términos de los diferentes componentes de una intervención integral el componente de control social y prevención tiene los siguientes objetivos:

- Generar un consenso comunitario acerca de la no tolerancia con el microtráfico en sus diferentes modalidades y las prácticas criminales asociadas.
- Reconstruir las relaciones y la confianza entre la comunidad y las autoridades a partir de un momento de verdad en el que se espera generar un nuevo pacto de transparencia y colaboración.
- Identificar plenamente aquellas personas vinculadas al delito que hacen parte de la comunidad al igual que sus redes de apoyo bien sea a nivel de familias, pares o personas influyentes de la comunidad.
- Canalizar la oferta social del distrito hacia las franjas poblacionales más vulnerables o de mayor afectación (este se desarrolla de manera paralela con el componente situacional y de gobernabilidad local que se describe a continuación).

Por último, cabe resaltar que la relación estratégica entre el componente Policial y de Investigación Criminal y el de Control Social y Prevención consiste en la posibilidad de diferenciar los actores centrales y de mayor peligrosidad o reincidencia dentro de la operación de un mercado ilegal, a los que les deberá caer todo el peso de la ley; de aquellos que siendo parte de un entramado criminal propio de un mercado de ilegal, de otro mercado ilegal, los son de manera no violenta, se encuentran en condición de vulnerabilidad o han sido instrumentalizados por parte de estas estructuras.

En otras palabras, mientras que el primer componente se concentrará en aquellos miembros de la estructura que por sus prácticas delictivas generan mayor impacto para la ciudad y afectación a las comunidades, el componente social y de prevención se estructurará como mecanismo de disuasión concentrada sobre aquellos delincuentes que even-

tualmente puedan entrar en proceso de resocialización temprana y logren empoderarse como futuros líderes positivos a nivel local. Actúa sobre la comunidad y el tejido social buscando acercar personas que, aunque con conductas desviadas desde el punto de vista criminológico, no se encuentran insertas en dinámicas activas de violencia instrumental.

5.5 Componente de consolidación situacional y gobernabilidad local

Una de las características principales de las intervenciones integrales en Territorios de Alta Complejidad es su excepcionalidad. No existe un dispositivo policial de las características expuestas anteriormente que pueda mantenerse de manera indefinida sobre un territorio. Es por esto que la parte final de la intervención y también la más crítica corresponde a la transferencia de capacidades, conocimientos y responsabilidad a la institucionalidad local, principalmente Alcaldía Local y Estación de Policía.

Los componentes territoriales de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia que apoyan técnicamente a las Alcaldías Locales en la implementación de la estrategia, son el mecanismo idóneo para desarrollar este proceso bajo la supervisión de los equipos profesionales. Por supuesto que los entornos considerados de alto impacto comunitario como lo son parques y entornos escolares, resultan el punto de entrada de los Enlaces Locales de Seguridad y los Gestores Territoriales para desarrollar acciones que contribuyan a consolidar la gobernabilidad local y la presencia del Estado.

Existe toda una serie de espacios institucionales a nivel de la Alcaldía Local, desde los cuales es posible gestionar acciones que conduzcan a la reconstrucción del tejido social afectado, por el funcionamiento prolongado de un mercado de drogas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Consejo de Seguridad Local es un espacio de toma de decisiones al que asisten actores tan importantes como el Comandante de Estación, Personería, y delegados de la Fiscalía General de la Nación entre otros, es desde allí en donde se debe decidir y coordinar la implementación de acciones de sostenibilidad local en el corto y el mediano plazo.

Es este el momento crítico en la definición de papeles y responsabilidades interinstitucionales con toda la institucionalidad local de los diferentes sectores del gobierno distrital incluidos servicios públicos, servicios sociales y servicios de salud y emergencia. El Consejo Local de Seguridad debe lograr establecer y asignar responsabilidades específicas en la función del monitoreo de la intervención y la prevención de factores de riesgo con los siguientes tres objetivos:

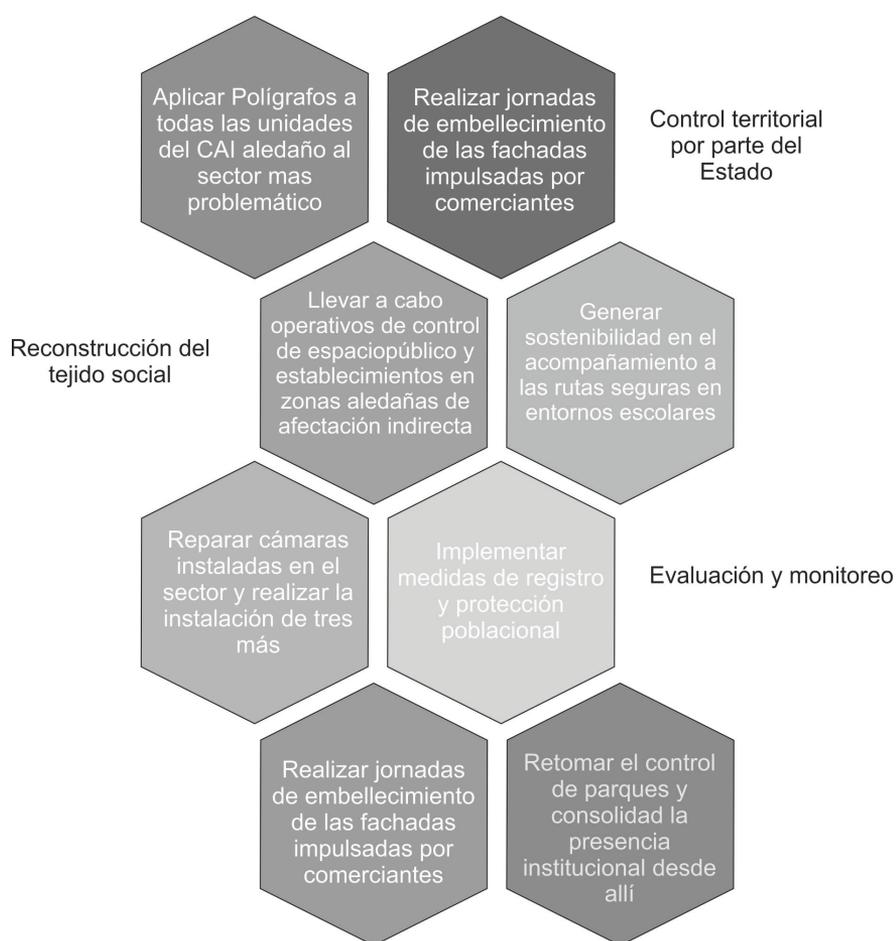
- Desactivación de mecanismos causales del delito.
- Implementación de respuestas alternativas.
- Alianzas y corresponsabilidad ciudadana más allá de los frentes y las juntas zonales de seguridad.

Ejemplo de lo anterior es lo hecho en el Barrio San Bernardo. Entre marzo y octubre del año 2016, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia adelanto más de cuatro

intervenciones en este barrio cuyo mercado de drogas había crecido y registrado un proceso acelerado de descomposición tras la intervención del Bronx. Además de los allanamientos, capturas e incautaciones que llevaron a las estructuras criminales que delinquían allí a cambiar de modalidad de tráfico de estupefacientes y replegarse hacia el interior de los inmuebles y hacia el barrio las Cruces, desde la Alcaldía Local de Santafé y la Estación de Policía se gestionaron algunas acciones en el corto plazo que contribuyeron a consolidar la intervención.

A continuación, en la Figura 3, se reseñan algunas de estas acciones con el objeto de rescatar las buenas prácticas que ha venido adquiriendo la ciudad en los últimos años y dar luces a los equipos territoriales sobre qué hacer en otros territorios a intervenir.

Figura 3
Ejemplo intervención San Bernardo, localidad de Santa Fe



A continuación, se presenta en la Tabla 3 un modelo de acción utilizado en los diferentes niveles y componentes de una estrategia de prevención y control del delito, tras realizar intervenciones en territorios de alta complejidad.

Tabla 3.

Fases de Consolidación Mercados Ilegales asociados al Microtráfico

a. Componente policial y de investigación policial				
	Monitoreo	Respuesta	Iniciativa	Producto
Secretaría de seguridad	Metodología Interlocal Transmilenio.	Gestores de Convivencia Enlaces de Seguridad Local.	Frentes Locales de Seguridad Juntas Zonales.	Mapa de riesgos en Tiempo Real.
MEBOG Vigilancia	Patrullaje Preventivo.	Colegios, Parques, Canales	Armas Blancas/ Bazuco.	Optimizar Cuadrantes.
MEBOG Especialidades	Quiénes, Cómo, Donde y Cuando.	Interrupción Flujos Criminales	Disuasión Concentrada.	Resultados Operacionales
Fuerza Disponible	Apoyo de vigilancia en intersecciones.	Perímetros	Esquemas de identificación.	Dispersión y conducción de ciudadanos habitantes de calle.
b. Componente de control social y prevención				
	Monitoreo	Respuesta	Iniciativa	Producto
Secretaría de Integración Social	Puntos de concentración.	Contacto activo	Ampliar capacidad y fortalecer modelo.	Dispersión habitantes de calle y concentración de otras ofertas poblacionales.
IDIPRON	Puntos de concentración.	Contacto activo	Ampliar capacidad y fortalecer modelo.	Dispersión y conducción.
IDPAC/ Alcaldías Locales	Actores sociales.	Diálogo	Juntas zonales/ Frentes locales.	Consenso Ciudadano/ Desactivar justicia por mano propia.
Secretaría de Salud	Consumo problemático y salud mental.	Atención primaria CRUE.	Modelo de atención.	Consenso ciudadano.
Desarrollo Económico/ Alcaldías Locales	Asociaciones de comerciantes.	Diálogo, apoyo y fortalecimiento empresarial.	Empleo y recuperación económica.	Consenso ciudadano.

c. Componente de Consolidación Situacional y Gobernabilidad Local.				
	Monitoreo	Respuesta	Iniciativa	Producto
IDU/Movilidad	Zonas de deterioro.	Priorización obras	Activación de calles muertas.	Percepción de seguridad.
UAESP	Zonzas de concentración de basuras.	Iluminación, limpieza, caños y canales.	Buenas prácticas ciudadanas.	Formalización de reciclaje y control de basuras.
Alcaldía Local	Parques de bolsillo, bodegas y puentes.	Priorización de obras del Fondo de Desarrollo Local.	Resignificación zonas de miedo.	Percepción de Seguridad.
DADEP	Zonas de ocupación.	Intervenciones recuperación de espacio público.		Recuperación preventiva.

5.6 Hoja de ruta

Cada intervención en un territorio de alta complejidad deberá entonces contar con una “carta de navegación”, en la que se hagan explícita los papeles y niveles de responsabilidad de cada una de las entidades involucradas, incluyendo instancias locales y dependencias de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Esta carta es la guía del Enlace para gestionar temas interinstitucionales y apoyarse tanto en los gestores territoriales como en los equipos profesionales. Su seguimiento corresponde a la Coordinación de Enlaces y a la Subsecretaría de Seguridad.

5.6.1 Resultados

A continuación, en la Tabla 4, se muestra un cuadro de las fases de consolidación de un mercado de drogas y comercialización de estupefacientes en territorios urbanos, que puede ser utilizado a nivel de barrios y cuadrantes. Sobre la base de la información consolidada normalmente por la OAIEE y bajo su orientación técnica, se establecerá el grado de permanencia de mercados de criminalidad y estructuras delincuenciales en los territorios intervenidos utilizando la siguiente escala.

Adicional al monitoreo territorial anteriormente expuesto deberán diseñarse mecanismos e indicadores para realizar monitoreo a las estructuras delincuenciales estableciendo respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Las órdenes de captura proferidas corresponden a la totalidad de los miembros de la estructura o de los actores intervinientes en la operación criminal?
- ¿Todos los capturados fueron imputados y se les dio la medida correspondiente?

Tabla 4

Fases de consolidación de mercados ilegales asociados al microtráfico

	Descripción	Cultura de la legalidad	Capital Social
Grado 5. Zona de impunidad consolidada.	Consolidación de una zona de impunidad.	Se aceptan las normas de las estructuras criminales y el Estado es expulsado del territorio.	Un alto porcentaje de la comunidad participa activamente del mercado de drogas.
Grado 4. Coincidencia Espacial de Delitos penales graves (vida y propiedad).	Mercado de drogas abierto y consolidado en el espacio público con concentración de consumidores.	Se impone la regulación del comportamiento de residentes y comerciantes de la zona.	Muchos residentes aceptan la economía criminal en la medida en que perciben beneficios indirectos del fenómeno.
Grado 3. Crecimiento de venta de drogas en el territorio.	Aumento del número de puntos de expendio y de las cantidades vendidas con circulación de consumidores.	Se acepta la regulación económica o la tributación de las estructuras criminales.	Muchos residentes toleran el funcionamiento del mercado y permanecen pasivos.
Grado 2. Aparición de venta de drogas en el territorio.	Instalación de un expendio conocido por la comunidad.	Se tolera la venta de drogas.	Algunas personas de la comunidad toleran que algunas otras de la misma comunidad participen del mercado de drogas.
Grado 1. No hay zona de impunidad.	Se evidencia consumo, pero no se identifica expendio.	El consumo no rebaza lo contravencional.	La comunidad coopera entre sí para resolver sus problemas.

Nota. Adaptado de "Fases relacionadas con la consolidación de mercados ilegales de microtráfico y comercialización de estupefacientes en territorios urbanos" (Ministerio de Justicia, 2015)

- ¿Quiénes podrían o intentarían reemplazar eventualmente a estas estructuras?
- ¿A cuántos se les otorgó el beneficio de casa por cárcel y qué implicaciones tendrá esto en materia de seguridad?
- ¿Cuántos quedaron en libertad o libertad condicional y de qué manera seguirán vinculados al proceso?
- ¿A cuántos años de cárcel fueron condenados?

Tras la intervención del Bronx y sectores aledaños, las organizaciones delincuencia-

les trataron de recomponerse empleando dos mecanismos de adaptación. En primer lugar, empezaron a crear expendios móviles mediante los cuales lograban concentrar determinado número de habitantes de calle y consumidores de drogas en diferentes puntos de los sectores de la Plaza España y la Estanzuela. En segundo lugar, llevaron el expendio de drogas a puerta cerrada principalmente en paga diarios y casas abandonadas del sector con el propósito de no llamar la atención y evadir la atención de las autoridades.

Sin embargo, además de la continuidad que se le ha dado al modelo de gestión territorial de la seguridad que se empleó para la intervención del Bronx, y mediante las herramientas consignadas en el Plan Integral de Seguridad Convivencia y Justicia PISCJ, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ha coordinado con los organismos de seguridad, defensa y justicia la sostenibilidad de la intervención en el Bronx y la continuidad de los esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado en el centro de la ciudad. Adicional a la oferta en materia de prevención y control del delito que recibe el resto de la ciudad, el sector del Bronx y otros sectores aledaños han sido priorizados por los desafíos que representan en materia de mercados de drogas y consolidación del Estado, para la implementación de dos estrategias específicas que han permitido afectar definitivamente las estructuras delincuenciales que tradicionalmente delinquían en el centro de la ciudad.

Las estrategias implementadas con el liderazgo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación, entre otros actores, han sido claves para sostener la intervención. La primera es la estrategia de Territorios de Alta Complejidad y, la segunda, es la estrategia de Apoyo a la Investigación Judicial. Junto a estas estrategias y a las acciones que en materia social y urbanística siguen adelantando las entidades competentes de acuerdo con su misión, se ha dado continuidad a la gestión territorial de la seguridad que se diseñó e implementó durante la intervención del Bronx.

5.7 Discusión

5.7.1 Creación del Equipo TAC (Territorios de Alta Complejidad)

Debido al éxito de la estrategia, la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia creó un equipo de seguimiento permanente del comportamiento de los territorios intervenidos. La idea central es que, mediante este recurso humano, se lleve a cabo una coordinación interinstitucional para que sectores poblacionales que se encontraban bajo control criminal puedan acceder a las ofertas de política pública del distrito. En particular, en el centro de la ciudad desde el año 2017 se ha venido interviniendo los sectores aledaños al Bronx, La Favorita, Estanzuela, San Bernardo, Las Cruces y el barrio Santafé.

Mediante la coordinación de Territorios de Alta Complejidad, se ha fortalecido la oferta de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia en el territorio como por ejemplo el programa de Entornos Escolares Seguros. Dado el riesgo de instrumentali-

zación que experimentan los menores cuyos establecimientos educativos se encuentran en zonas cercanas a expendios de drogas, con alta incidencia de delincuencia común y organizada de la localidad de Mártires y Santafé, se priorizaron cinco colegios que reciben un acompañamiento especial. Estos son: Agustín Nieto Caballero, Antonia Santos, Eduardo Santos, Antonio José Uribe y Jorge Soto del Corral.

Adicionalmente, gracias al trabajo de coordinación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se han podido generar soluciones integrales e interinstitucionales a los riesgos sociales que dinamizan el comportamiento delictivo. El conjunto de acciones incluidas dentro de los planes de Territorios de Alta Complejidad involucra, además de las líneas de prevención y control del delito, la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, la atención a menores en condición de vulnerabilidad o presunta explotación sexual, la atención al ciudadano habitante de calle, el registro de antecedentes, el registro a vehículos, inspección, vigilancia y control a establecimientos comerciales y paga diarios, la verificación de las condiciones de migración de ciudadanos extranjeros, jornadas de acceso a la justicia y de denuncia.

El acercamiento del equipo de Territorios de Alta Complejidad con las comunidades ha sido determinante para que sean los ciudadanos los que apoyen las actividades de prevención, enfocadas en el buen uso del tiempo libre como ferias de servicios, torneos de fútbol y cine al parque, generando apropiación del territorio y manteniendo la disminución del delito a través del tiempo. Producto de esta confianza y empoderamiento ciudadano, se ha logrado que la comunidad denuncie el comportamiento delictivo que anteriormente se había normalizado. Es a partir de esta información que se inicia el trabajo del segundo programa que ha permitido sostener la intervención del Bronx mediante el apoyo a la Investigación Judicial.

5.7.2 Apoyo a la Investigación Judicial

Uno de los mayores factores de éxito de la intervención y su sostenimiento ha sido la excelente relación de la administración distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá con sus diferentes especialidades, así como con los grupos especializados de policía judicial de la Fiscalía General de la Nación. Más allá de consolidar la inversión más alta en seguridad ciudadana en la historia de la ciudad (1.2 Billones de pesos en 4 años), de la modernización tecnológica y del programa Mejor Policía, la Bogotá Mejor para Todos desarrolló un estilo de articulación con los organismos de seguridad, defensa y justicia basado en el acompañamiento permanente a los organismos de seguridad dentro del marco de las competencias institucionales. La muestra más clara de ese estilo de articulación institucional está en la estrategia de apoyo a la investigación judicial.

Atendiendo las competencias de la Fiscalía General de la Nación quien es la encargada de adelantar la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características del delito, esta estrategia tuvo como finalidad la desarticulación de estructuras de delincuencia común y organizada. Lo anterior, se llevó a cabo mediante la conformación de un equipo altamente capacitado y una hoja de ruta para el análisis

de información del delito que la ciudadanía ponía en conocimiento de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. A partir de esta información, se construyeron reportes de seguridad ciudadana en los que se describen de manera puntual la comisión de delitos que afectan la ciudad. Dichos reportes son usados posteriormente por las autoridades competentes para nutrir sus investigaciones judiciales.

Con esto se logró no solo hacer seguimiento territorial a las dinámicas de criminalidad en el centro de la ciudad tras la intervención del Bronx, sino continuar golpeando las estructuras delincuenciales que pretendían retomar del control de algunos de los expendios anteriormente intervenidos en los Territorios de Alta Complejidad. Tras la intervención del Bronx, la implementación de esta estrategia y de acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia, se logró la desarticulación de un promedio de cincuenta (50) organizaciones de delincuencia común y organizada en Bogotá cada año. Esto mediante la elaboración de minuciosos reportes de seguridad ciudadana que posteriormente llevaron a operaciones en las que se desarticulaban estructuras delincuenciales asociadas a los antiguos ganchos del Bronx y que continuaban operando el mercado del bazuco en el centro de la ciudad. Lo anterior, en el marco de la Estrategia de Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades –ETEMEC- de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Por último, es importante anotar que la seguridad ciudadana es una condición indispensable para la transformación de territorios antes controlados por el crimen organizado. Sin condiciones de seguridad, no es posible implementar ninguna política social ni de desarrollo económico en la medida en que el recurso humano con el que cuenta la ciudad para llevar a cabo estos programas no pueda acceder a estos lugares. Es por esto que, tras llevar a cabo una intervención de carácter humanitario, los esfuerzos de sostenibilidad hechos por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia a través de estos dos programas del PISCJ, permitió que las demás entidades distritales tuvieran acceso a estos territorios y a sus poblaciones.

De allí, que el proyecto Bronx Distrito Creativo (BDC), liderado por la Fundación Gilberto Álzate Avendaño sea una de las principales apuestas del gobierno de la ciudad para la revitalización del centro, junto con otras iniciativas como el Proyecto Ministerios del Gobierno Nacional, los Planes Parciales San Victorino y San Bernardo, la renovación del Parque Tercer Milenio, el Paseo Comercial del Bronx y el Plan Especial de Manejo y Protección del centro histórico –PEMP-. Un conjunto de iniciativas de desarrollo urbano, cultural y creativo que hacen de la transformación del antiguo Bronx, una experiencia similar a la de otras ciudades como San Francisco, Lisboa, Londres o Porto alegre (FUGA, 2019).

Conclusiones

Las acciones llevadas a cabo por la administración distrital para intervenir el mercado de drogas más grande de la ciudad y para recuperar el control de ciertas zonas del centro, corresponde a un cambio planificado y efectivo en materia de política de

seguridad, en comparación con lo que se venía haciendo en pasadas administraciones sin resultados de largo plazo para acabar con un problema grave de inseguridad como el Bronx. A pesar de que la intervención contó con múltiples riesgos asociados y su sostenibilidad ha demandado un esfuerzo institucional considerable, la experiencia es positiva en términos de gestión territorial de la seguridad y deja importantes lecciones para el país sobre qué hacer con zonas urbanas con características similares en donde el crimen organizado ha logrado consolidarse.

Aunque la intervención no pretendió acabar con la comercialización de sustancias psicoactivas en la ciudad, en el entendido que esto hace parte del problema global de las drogas, sí transformó el territorio y envió un mensaje claro al crimen organizado. En Bogotá no puede haber zonas vedadas para las autoridades en las que se tolere y normalice la comisión sistemática de delitos. Otras conclusiones son:

- Cuando se trata de seguridad ciudadana, la impunidad es el costo social más importante. Aunque por años se toleró la existencia del Bronx por los supuestos costos sociales que traería una intervención de la magnitud de la que se hizo, se demostró que no hacer nada no es una posibilidad en una gestión responsable de la seguridad.
- Desconocer la atracción que generan ciertos territorios para el crimen organizado y para los mercados ilegales expone de manera grave a poblaciones vulnerables. Las características de los espacios urbanos son determinantes ya que moldean la operación y la capacidad delincinencial. No atender estos factores genera que las zonas intervenidas por la política de seguridad se vuelvan a deteriorar fácilmente.
- El sostenimiento de una intervención en el largo plazo es igual de importante a la intervención misma. Solamente mediante el seguimiento cotidiano y de cerca a territorios considerados de alta complejidad se puede lograr la recuperación de la gobernabilidad y el fortalecimiento del Estado.
- Articulación, coordinación y evaluación permanente son las tres claves de una intervención integral en seguridad ciudadana. De ella deben participar, no solamente los organismos de seguridad y justicia, sino también las entidades que tienen un papel claro en cuanto a los componentes social y urbanístico.
- Las comunidades deben ser las protagonistas de las intervenciones en seguridad ciudadana. No hay personas que conozcan mejor las problemáticas de seguridad de un sector o el modus operandi de una estructura criminal, que aquellas que tienen que vivir día a día en estos lugares y experimentan el control social por parte del crimen. Construir confianza, cercanía y buena comunicación con las comunidades que habitan estos barrios es una tarea necesaria en la formulación de soluciones de seguridad ciudadana.

Algunos de los desafíos son:

- Los cambios estructurales a nivel territorial son necesarios, pero toman tiempo. Un desafío importante en los próximos años será armonizar los tiempos de las iniciativas de desarrollo cultural y creativo con la política de seguridad en el sector.
- Construir un lenguaje y una lectura común del problema del consumo de drogas y habitabilidad en calle entre los organismos de seguridad y justicia y las entidades encargadas de prestar la atención social. La complejidad del problema es tal que se requiere profundizar el trabajo articulado y la coherencia de las intervenciones en territorio. Esto pasa por una mayor profesionalización del recurso humano desplegado en calle.
- Es necesario generar mecanismos más efectivos de seguimiento y administración de aquellos predios que en el marco de la lucha contra el crimen organizado han quedado en manos de la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Estos inmuebles se pueden convertir en focos de inseguridad cuando se dejan en Estado de abandono.
- Se desconoce aún cuales son los mecanismos y procesos mediante los cuales las organizaciones delincuenciales se recomponen una vez han sido desarticuladas. Este proceso conocido en la literatura internacional como resiliencia criminal, es uno de los mayores desafíos de seguridad para la ciudad y requiere de mayor esfuerzo en materia de gestión del conocimiento.
- La crisis migratoria que afronta el país ha generado unas transformaciones en el mundo del crimen cuyo alcance es aún incierto. Mediante procesos de instrumentalización o subcontratación ciudadanos extranjeros en condición de vulnerabilidad pueden ser fácilmente cooptados por estructuras delincuenciales.

Referencias

- Bergman, M. (2018). *More money, more crime: prosperity and rising crime in Latin America*. Oxford University Press.
- Braga, A., Hureau, D., y Papachristos, A. (2014). Deterring gang-involved gun violence: Measuring the impact of Boston's operation ceasefire on street gang behavior. *Journal of Quantitative Criminology*, 30(1), 113-139. <https://doi.org/10.1007/s10940-013-9198-x>
- Braga, A., & Weisburd, D. (2010). *Policing problem places: Crime hot spots and effective prevention*. Oxford University Press.
- Comité Internacional Cruz Roja (CICR). (2012). <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2012.htm>
- Everton, S. (2012). *Disrupting dark networks: Structural analysis in the social sciences 34*. Cambridge University Press.
- Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA). (2019). <https://fuga.gov.co/bronxdistritocreativo/noticias/el-bronx-distrito-creativo-un-referente-internacional>

- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2017). <https://www.ideaspaz.org/drug>
- Hipp, J. R. (2016). Collective efficacy: How is it conceptualized, how is it measured, and does it really matter for understanding perceived neighborhood crime and disorder? *Journal of Criminal Justice*, 46, 32-44. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2016.02.016>
- Kennedy, D. (2011). *Don't shoot: One man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. Bloomsbury USA.
- Mejía, D. & Gaviria, A. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes.
- Ministerio de Justicia, (2015). *Fases relacionadas con la consolidación de mercados ilegales de microtráfico y comercialización de estupefacientes en territorios urbanos*. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-guia.pdf>
- Morenoff, J. D., & Sampson, R. (1997). Violent crime and the spatial dynamics of neighborhood transition: Chicago, 1970-1990. *Social Forces*, 76(1), 31-64. <https://doi.org/10.1093/sf/76.1.31>
- Muggah, R. (2017). The rise of citizen security in Latin America and the Caribbean. *International Development Policy. Revue Internationale De Politique De Développement*, 9(9), 291-322. doi:10.4000/poldev.2377
- Nussio, E. y Norza Céspedes, E. (2018). "Deterring delinquents with information. Evidence from a randomized poster campaign in Bogotá". *Plos One*, 13(7), e0200593. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0200593>
- Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law, and Social Change*, 52(3), 275-284. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9197-x>
- Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC). (2014). <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8148-Sistema-de-Informacion-para-la-Seguridad-y-Convivencia---SISC>
- Salcedo, E. y Garay, L. J. (2016). *Marcocriminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Organizaciones Criminales*. Universe.
- Transnational Institute (TNI). (2014). <https://www.tni.org/es/node/67>
- Von Lampe, K. (2015). Recent publications on organized crime. *Trends in Organized Crime*, 18, 380-393. <https://doi.org/10.1007/s12117-015-9258-8>

6. GOBIERNO LOCAL Y GESTIÓN TERRITORIAL: LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO EN LA CIUDAD DE CALI

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c40>

Andrés Felipe Fernández Patiño

Analista de la Subsecretaría de la Política de Seguridad de Santiago de Cali.
fernandezpoliticaseguridad@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6719-7766>

Cómo citar este capítulo: Fernández-Patiño, A. F. (2021). Gobierno local y gestión territorial: la prevención situacional del delito en la ciudad de Cali. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 131-162). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://DOIhttps://doi.org/10.22335/edne.41.c40>

Resumen

Para establecer las implicaciones prácticas de la gestión territorial de la seguridad, intervención del territorio y de la participación ciudadana en Cali durante el 2019, se realizó un estudio descriptivo-observacional con base en la triangulación del gobierno local, Policía Nacional y comunidad enmarcado en la prevención situacional del delito. Los resultados reflejan la capacidad de articulación de la Secretaría de Seguridad y Justicia, los logros desarrollados en ese año por los coordinadores de comuna y las limitantes tanto de articulación como de gestión de la mano del área de Prevención y Educación Ciudadana (PRECI) de la Policía Nacional. Es la primera vez en Colombia que una teoría de la criminología ambiental es puesta en marcha como parte de del programa Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia (PISCC) y no como una acción aislada al interior de la prevención y control del delito de las diferentes entidades territoriales.

Palabras clave: Prevención situacional del delito, criminología ambiental, gestión territorial, Cali.

Introducción

La Secretaría de Seguridad y Justicia de la ciudad de Cali (Valle del Cauca) con el objetivo de responder y resolver los requerimientos en materia de convivencia y seguridad ciudadana de una forma directa y articulada con la Policía Metropolitana, llevó a cabo una estrategia de intervención con un enfoque de diseño ambiental en la prevención del delito.

Esta estrategia inició en 2018 como un eje de intervención focalizado en algunos barrios con acciones de la teoría de la prevención situacional, lo cual sirvió para que posteriormente se creara un programa en 2019 con 21 coordinadores de seguridad con presencia en las 22 comunas de la ciudad.

Este artículo pretende describir los resultados preliminares que arrojó por primera vez en Colombia la puesta en marcha desde el gobierno local, la estrategia de la prevención situacional del delito durante el 2019 a cargo de la subsecretaría de la política de seguridad, destacando lo particular y novedoso de la estrategia en la reducción y oportunidad del delito a través de la modificación del diseño ambiental, en el cumplimiento del componente de reducción de los riesgos situacionales asociados a la ocurrencia de delitos. En este sentido, se describe la relación teórico-práctica del programa, los retos internos a nivel de articulación con las diferentes dependencias de la Alcaldía municipal, la sinergia del programa con las funciones del área de prevención y educación ciudadana de la Policía Nacional (PRECI) y el fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana.

La primera sección explica cómo es la seguridad ciudadana desde los intentos de la prevención situacional del delito, cuáles son sus hipótesis, su metodología y sus objetivos principales como teoría criminológica. Luego se hace un breve análisis sobre los antecedentes de la política de seguridad durante el cuatrienio del señor alcalde Maurice Armitage (2016-2019), hasta llegar a los últimos dos años donde se estableció una política integral de prevención y control del delito. Seguido de esto, se describe las intervenciones y el despliegue territorial de los coordinadores de prevención situacional en las 22 comunas de Cali, a través del concepto de gestión territorial de seguridad. Y, por último, se exponen los logros, retos y evaluación del programa mediante la operatividad de las acciones en terreno y el cumplimiento de indicadores de gestión de la prevención situacional tales como: mesas de seguridad, mejoras de iluminación, operativos de inspección, vigilancia y control, creación de frentes de seguridad, recuperación y embellecimiento de entornos y las diferentes estrategias de prevención del delito las cuales se desarrollaron al interior del programa.

6.1 La seguridad ciudadana bajo el lente de la prevención situacional del delito

Imagine un escenario rutinario que implique tener cuidado y que al mismo tiempo se deba estar alerta. Usted está caminando hacia su casa luego de una larga jornada de trabajo. Su oficina queda en un sector transitado de la ciudad que le genera una suerte

de seguridad, pues hay muchas personas que transitan por allí a una hora pico y están ocupando y caminando sobre el espacio público¹. A lo mejor, usted pensará que es poco probable que sea víctima de un delito al haber tantas personas caminando al mismo tiempo y en diferentes sentidos. Sin embargo, usted debe caminar por un sector que afecta su percepción sobre la seguridad, pero como es una actividad cotidiana y rutinaria esto hace que de por sentado que estos espacios públicos sean así siempre, razón por la que se vea obligado en ocasiones a reconsiderar el paso o a tomar otras rutas.

El ejemplo anterior describe buena parte de los instintos y percepciones que la mayoría de los ciudadanos desarrollan al transitar por sus barrios, zonas de trabajo, escenarios deportivos y avenidas principales que se encuentren deterioradas o abandonadas (Kessler, 2009). Quizás no se necesite ser un experto en seguridad ciudadana para percibir y detectar una amenaza en el territorio, ni mucho menos entender las implicaciones de la dimensión subjetiva de la seguridad que posiblemente genera una calle que no cuenta con una adecuada iluminación pública. Si bien un ciudadano puede identificar lo anterior en su cotidianidad, un gobernante debe encargarse de lo propio y generar condiciones que permitan la anticipación del delito conforme a las normas legales y constitucionales que lo obligan a hacerlo (Acero, 2009). Cuando se habla de anticiparse al delito, se habla entonces de materializar líneas de acción, operativizar estrategias, planes, programas, proyectos, protocolos y otra serie de actividades que apuntan a prevenir y controlar el fenómeno criminal (Felson & Clarke, 1998). Las políticas de seguridad ciudadana de orden nacional, además de tener impacto sobre la seguridad a nivel local, constituyen a la vez una hoja de ruta de las estrategias y acciones de los mandatarios de los entes territoriales a la hora de combatir las diferentes manifestaciones de la violencia y la criminalidad en sus territorios (Acero, 2005; Pérez Salazar, 2015). Si bien la mayoría de las respuestas tradicionales de combate a la inseguridad se han hecho desde una perspectiva represiva o como comúnmente se conoce bajo el nombre de “mano dura” (Muggah et al., 2018), también existen otros enfoques transversales e interdisciplinarios que permiten la reducción de la violencia y el delito como lo es la prevención situacional del delito.

La literatura moderna en criminología hasta cierto punto es pacífica en el tratamiento sobre la inseguridad² independiente de su abordaje metodológico o del sistema de hipótesis causal elegido³, al parecer, la inseguridad y el temor a un hecho victimizante

1. Sobre la ocupación del espacio público se ha dicho varias cosas que al verse ocupado por ciudadanos se reduce la probabilidad de ser víctima de un delito (Jasso, 2015) y, por otro lado, que el simple hecho de caminar en la ciudad sea considerado como un acto político y estético (Joseph, 1999).
2. Pacífica en el entendido que hay unos problemas o problemáticas sociales que causan el delito o determinan la violencia. Lo que no vendría siendo pacífico hasta cierto punto es cómo los gobiernos locales problematizan los enfoques de priorización y de intervención de acuerdo con su sistema de creencias políticas, criminológicas y de paso de política criminal (Borja, 2003; Muñoz Tejada, 2017).
3. Entiéndase por las causas y consecuencias del crimen. Básicamente, toda aproximación a la prevención del delito asume una confección epistémica de lo qué es el delito, causas y su minimización o reducción (Ayos, 2014; Sánchez Torres & Núñez, 2001).

en el espacio público dejó de ser un criterio estrictamente subjetivo y pasó a estar en la agenda pública de los gobiernos locales, porque estos limitan de manera significativa el desarrollo y progreso de una ciudadanía activa (Salazar, 2007). Por esta razón, los gobernantes en los diferentes municipios y departamentos en el país deben tener en cuenta el contexto urbanístico, situacional y social a la hora de desarrollar la correspondiente política de seguridad de cada territorio (Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia, PISCC). De esta manera, la comprensión del crimen vendría siendo una condición sin la cual no (*sine qua non*) para tomar decisiones informadas basadas en la evidencia y tener intervenciones integrales que apunten a reducir el delito y a mejorar la percepción de seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos, pero también desde una perspectiva de corresponsabilidad (Gómez y Méndez, 2007)⁴. Al respecto, señala Salazar (2007) que llevar a cabo una gobernanza local y comunitaria de la seguridad en el sentido de trasladar políticas de prevención:

(...) permite desarrollar acciones de proximidad con la comunidad donde sea factible complementar las funciones que realiza el gobierno central y la Policía en materia de control, bajo la premisa de que una adecuada política de prevención que requiere articularse con la ciudadanía local y ser uno de los ejes del proyecto de gobierno de ciudad (p. 206).

De ahí la importancia de entender criminológicamente los espacios públicos porque en algún momento serán o se convertirán, si es el caso, en tierra fértil para la comisión de delitos conforme a la concentración o desplazamiento del crimen (Moreno, 2005), hecho que termina por afectar las relaciones público-privadas de la vida en comunidad, su tranquilidad y bienestar deteriorando la consecución de los diferentes proyectos de vida.

Los esfuerzos locales por llevar a cabo estrategias novedosas de recuperación de entornos y que necesariamente no impliquen una intervención policiva⁵ son interesantes en el sentido que integran un análisis de los factores sociales, económicos, culturales y urbanos. La prevención situacional del delito⁶ (PSD) según Clarke (1998, como se citó en Soto, 2016) tiene tres objetivos principales que son:

-
4. La Policía Nacional en Colombia se ha encargado de transmitir el sentido de corresponsabilidad a los habitantes y comunidades en el cumplimiento de su misión institucional (Gómez & Méndez, 2007). Buena parte del cambio en el servicio de policía en la delimitación territorial y participación ciudadana como uno de los ejes centrales en los asuntos de seguridad y convivencia fue gracias a la implementación del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) en 2010 (Dirección General de la Policía Nacional, 2014). Cabe destacar que, en 2020, la Dirección General de la Policía Nacional anunció una actualización a su modelo de cuadrantes mediante un plan piloto en algunas ciudades del país, basado en un modelo de cuadrantes móviles y de mayor proximidad comunitaria.
 5. En términos económicos el servicio de policía es un recurso escaso, pues se ha convertido en una constatación del déficit de pie de fuerza (Segura, 2017). A este escenario en el país, se suma la decisión del Consejo de Estado que permitió el retiro de la institución al cumplir 20 años de servicio al considerar que el Gobierno se “excedió” en sus funciones “(...) al desconocer y traspasar límites materiales previstos para la fijación del régimen de asignación de retiro de la Fuerza Pública” (Semana, 2019).
 6. De ahora en adelante PSD.

(i) reducir las oportunidades para cometer delitos, aumentando el esfuerzo y la percepción de riesgo para el potencial delincuente; (ii) disminuir la percepción de inseguridad de la población en espacios públicos concretos; y (iii) promover el control social de la comunidad sobre los espacios urbanos comunes” (p. 130).

La PSD o teoría de la prevención del crimen a partir del diseño ambiental o también CPTED (*Crime Prevention through Environmental Design*, por sus siglas en inglés) como sistema de hipótesis empírico tuvo origen en Estados Unidos y se expandió gradualmente como una estrategia efectiva para la prevención del delito en las principales ciudades del mundo y Latinoamérica (Pérez et al., 1999)⁷. Desde la década de los setenta, propiamente en 1977, se empezó a discutir el concepto de CPTED desde la publicación del libro *Crime Prevention through Environmental Design* por parte del criminólogo estadounidense Ray Jeffery. En dicho texto, Jeffery sienta las bases fundacionales de lo que se conoce como la PSD involucrando estudios interdisciplinarios explicativos del crimen como los factores de incidencia del entorno físico y la percepción psicológica de los individuos a través de intervenciones puntuales en el territorio de diseño o rediseño del ambiente (Jeffery, 1977). Conviene entonces afirmar que la mayoría de las intervenciones de la PSD se producen en el terreno de lo establecido en términos urbanísticos, pues construir o modificar el espacio presupone la injerencia, movilización de recursos y articulación de la administración pública, lo que resulta bastante complejo de operativizar en el corto y mediano plazo, como es el caso de las intervenciones solicitadas en puntos priorizados en barrios donde se pide la instalación de barreras físicas para disuadir el crimen, la movilización de motocicletas, apropiación del espacio público e incluso la demarcación ilegal fronteras invisibles (Aguilar y Portilla, 2018)⁸. Sin perjuicio de las intervenciones de la prevención social de la violencia⁹, la PSD se interesa principalmente por la ocurrencia de delitos en el espacio públicos con base en un análisis situacional de vulnerabilidad del entorno físico que lo torna criminógeno (Norza et al., 2017). En otras palabras, la PSD se enfoca en los factores que más se aproximan o permiten la materialización de delitos en los espacios públicos; calles oscuras, falta de señalización, sensación de abandono, ausencia de vigilancia pública o privada, entre

7. Si bien en Colombia las administraciones municipales y departamentales encargadas de la convivencia y seguridad ciudadana no han contado como tal con un programa de prevención situacional del delito, sí han implementado durante los últimos años la estrategia en diferentes campos de acción contra el hurto u homicidio y también en recuperación del espacio público. Ver caso Bogotá (Me Nuevo Segura, 2019), Barranquilla (Entornos Seguros, 2017), Bucaramanga (Alcaldía, 2020), Medellín (Pérez & Vanegas & Álvarez, 1999).

8. Sobre este fenómeno revisar en Cali: “Una Ciudad Fragmentada: Territorialidades en conflicto en el Barrio Potrero Grande (Aguilar & Portilla, 2018)” y Medellín: “Fronteras de discriminación y espacios de guerra (Ruiz, 2010)”.

9. Cabe zanjar la distinción de lo que no le preocupa a la PSD en la práctica, pues se ha asociado en algunas ocasiones que tiene que ver con lo qué piensa el delincuente o las causas que lo llevan a delinquir, lo que no es claramente el espíritu teórico y criminológico de su sistema de hipótesis. Los primeros estudios sobre violencia, crimen y su ejecución por causa del ambiente data de 1920, desde esta década podemos encontrar investigaciones de sociólogos de la Universidad de Chicago (Park, Shaw, McKay y Burgess), en el que explican que por causa de la falta de interés comunitario por los espacios públicos y el desorden se estaban generando aumentos en las tasas de criminalidad.

otros. Una vez son identificados los factores situacionales que permiten la comisión de delitos, se implementan acciones que llevan a reducir las oportunidades aumentando el riesgo al delincuente de ser percibido.

La implementación de otras teorías que hacen parte de la prevención del delito desde una perspectiva de diseño ambiental se vio reforzada por la contribución de la urbanista estadounidense, Jane Jacobs, al desarrollar el concepto de los “ojos en la calle” (Jacobs, 1961), lo que posteriormente se consolidó bajo la teoría del espacio defendible señalando que la seguridad en el espacio público está mediada por el nivel de confianza y lazos comunitarios que existan o que puedan establecerse entre sí. Al respecto, Oscar Newman¹⁰ (Newman & National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1973) en su trabajo “El espacio defendible: la prevención del delito a través del Diseño Urbano” estableció la interconexión entre la modificación de barreras en el espacio, territorialidad y vigilancia natural para la reducción del delito.

6.2 Antecedentes de la política de seguridad en Cali

Bajo la administración del alcalde Maurice Armitage (2016-2019), se logró una de las mayores reducciones en materia de homicidios desde que se tienen datos confiables en la ciudad¹¹. Se lideró una estrategia integral en materia de reducción de delitos de alto impacto que se vio materializada solo al final de la administración, pese a que se registraba una reducción sustancial en la violencia homicida al inicio de su gobierno no parecía haber una política de seguridad clara. Durante el cuatrienio, la Secretaría de Seguridad y Justicia¹² tuvo cerca de cinco secretarios¹³ lo que no permitió consolidar una hoja de ruta clara que permitiera aprovechar desde el primer día de gobierno las diferentes acciones y estrategias en materia de convivencia y seguridad ciudadana, fue tan solo hasta la mitad de su gobierno que se llevaron a cabo acciones sólidas enfocadas en la disrupción del delito y en la prevención social de la violencia¹⁴.

10. Pese a que Newman recoge la tesis inicialmente planteada por Jacobs se vio envuelto en una polémica al asegurarse que su hipótesis marcó una división entre espacio público y privado (Marín, 2009).

11. De acuerdo con el Observatorio de Seguridad de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, el 2019 fue el año que se logró una mayor reducción de la violencia homicida con una tasa de 50,2 por 100.000 habitantes.

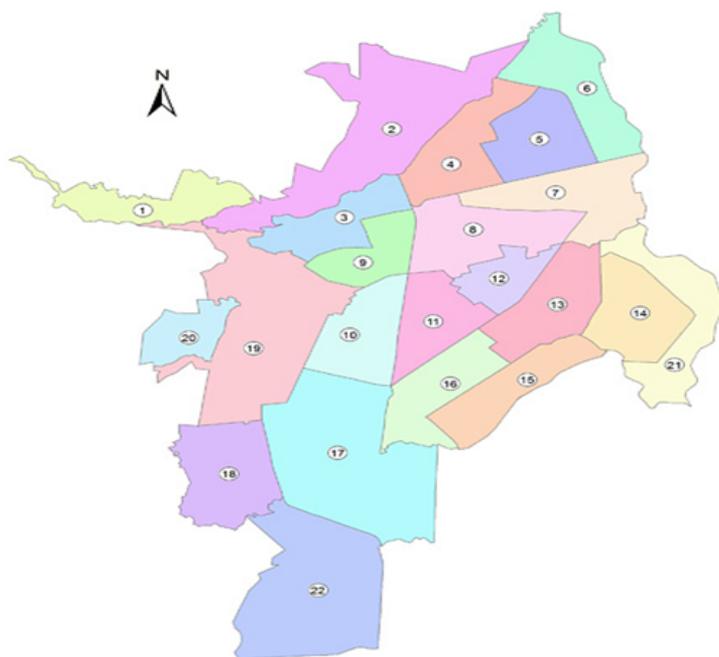
12. A raíz de la Reforma Administrativa propuesta por la Alcaldía de Cali en 2016, se creó la Secretaría de Seguridad y Justicia. Algunos analistas, señalaban que la ciudad exigía una institucionalidad de seguridad mucho más robusta (Sánchez, 2016).

13. Cabe destacar las estrategias de seguridad del entonces secretario Juan Pablo Paredes bajo los planes “Atarraya” y “Fortaleza” que perseguían un aumento operativo de la fuerza pública con un mayor pie de fuerza y la desarticulación de organizaciones criminales con dominio territorial.

14. Sin duda, las dos estrategias clave en materia de reducción de violencia homicida y reducción de delitos de alto impacto fueron los programas de prevención social de la violencia (Domingo Seguro) y Prevención Situacional del Delito. Sin embargo, cabe resaltar que en ocasiones se confunde la prevención situacional del delito con la prevención social de la violencia, si bien ambas pertenecen a un enfoque integral de la prevención desde la política de seguridad compartiendo prácticas disuasivas (Sozzo, 2004) ambas estrategias tienen métodos y fines diferentes.

La puesta en marcha de la estrategia de Rápida Atención a Delitos de Alto Impacto (RADAR)¹⁵ sirvió de antesala para consolidar el programa de PSD posteriormente. A través del monitoreo continuo de los espacios públicos y lugares emblemáticos de Cali se empezó a poner en práctica la PSD en cuatro comunas que fueron priorizadas e intervenidas en 2018. Bajo el principio de resolución conjunta de los problemas de convivencia y seguridad entre la comunidad, la Alcaldía y la Policía Metropolitana se efectuaron acciones y participaciones concretas desde la perspectiva situacional sin dejar de lado la respuesta del servicio de vigilancia del cuadrante. Fruto del trabajo conjunto de estos tres actores, se logró el fortalecimiento de los lazos comunitarios con la Policía Metropolitana y se incrementó la confianza institucional hacia la administración municipal permitiendo llegar a sitios que parecían “vedados” a la institucionalidad al interior de las comunas, en la Figura 1 se evidencia la división por comunas de Cali

Figura 1
Mapa de Cali dividido por comunas



Nota. Adaptado de Observatorio de Seguridad, 2019.

15. Radar estuvo enfocado en un eje estratégico con tres componentes de análisis e intervención: 1. Homicidio 2. Atracos 3. Expendio y consumo de drogas. Seguido de un eje transversal compuesto por la percepción de seguridad y el monitoreo y evaluación de indicadores, a la par de unas líneas operativas. Adicional a esto, se buscó contener el repunte de la violencia del primer trimestre de 2018 y consolidar la reducción de la tasa que venía desde la administración del exalcalde Rodrigo Guerrero (2012-2015).

Este escenario permitió extender el programa de PSD para el siguiente año siendo fortalecido en el primer trimestre de 2019 mediante la inclusión de 21 coordinadores por comuna¹⁶ en toda la ciudad.

Según la criminología ambiental, algunos espacios teniendo en cuenta el diseño urbano permiten o promueven la comisión de delitos. De ahí que el contrafactual sea establecer una política de seguridad ciudadana que contribuya a la recuperación de entornos y a la reducción del delito a través del diseño ambiental generando seguridad en el espacio público, así lo destaca Salazar (2007) sobre la importancia de garantizar las condiciones del aseguramiento del espacio público y el papel de los gobiernos locales en esta tarea. Pareciera extraño el argumento que explica que si a nivel local los habitantes de un barrio permiten y promueven una mala disposición de los residuos sólidos en su territorio con el tiempo este hecho facilitará la incubación de riesgos sociales que anteriormente no tendrían¹⁷.

A nivel urbano, este tipo de situaciones están enmarcadas en un contexto de carácter multicausal donde se relaciona una serie de factores sociales, culturales, familiares, individuales y situacionales. Sobre esto, la teoría del desorden (Siqueiros, 2017), asegura que los criminales o los potenciales criminales hacen análisis que se presumen racionales antes de cometer el ilícito buscando entre muchas opciones la menos lesiva o peligrosa, o que las posibilidades de ser atrapado o capturado sean menores. A esta perspectiva de análisis criminal, de acuerdo con Cohen & Felson (1979), Felson & Clarke (1998) se recoge bajo el enfoque de la actividad rutinaria que señala que para que tenga lugar la comisión de un delito debe existir de manera simultánea en tiempo y en espacio tres factores (víctima u objeto, ausencia de vigilancia y un potencial delincuente), la conclusión es que si hay ausencia de alguno de estos tres elementos no configuraría el éxito para que un delito se cometa.

Bajo esta premisa, en Cali se empezaron a identificar puntos neurálgicos bien sea por recorridos de verificación previos de análisis situacional o por las mismas denuncias que llegaban a través de las comunidades y de sus representantes de Juntas de Acción Comunal, Junta de Acción Local (JAL), ediles, líderes comunitarios y redes sociales. En este sentido, el aprovechamiento teórico y empírico de la PSD permitió desarrollar un músculo de gestión territorial y de recuperación de entornos con aliados estratégicos de la Alcaldía municipal que tuviesen impacto y relación con aspectos de la convivencia y seguridad ciudadana. Sumado al hecho de fortalecer la legitimidad del servicio de la Policía Metropolitana a través de intervenciones focalizadas en las comunas priorizadas de hurto u homicidio.

16. Ver: <https://www.elpais.com.co/judicial/asi-operaran-los-21-lideres-que-ayudaran-a-mejorar-la-seguridad-en-las-comunas-de-cali.html>

17. En otras palabras, si un barrio tolera el desorden propiciando o promoviéndolo de forma directa o indirecta -hipotéticamente- habrá más incentivos y espacio para el crimen, "Es el síntoma y también es parte de la causa; el barrio se advierte como más indefenso", Kaipper, 2015.

6.3 Despliegue territorial de los coordinadores de prevención situacional del delito

El diseño metodológico de articulación y despliegue territorial de los coordinadores de PSD fue clave a la hora de atender las distintas solicitudes en materia de convivencia y seguridad ciudadana¹⁸ siendo priorizados los puntos críticos a intervenir con base en la información entregada por el Observatorio de Seguridad¹⁹. De acuerdo con el entonces secretario de seguridad, Andrés Villamizar, los coordinadores fueron pensados exclusivamente para operar en el territorio con el objetivo de tener un contacto con la comunidad más directo y ser al mismo tiempo facilitadores del servicio de policía de la metropolitana de Cali, a través de su grupo de prevención y educación ciudadana. Por lo tanto, la Secretaría de Seguridad y Justicia se estaba convirtiendo en un dinamizador e integrador transversal de las competencias territoriales con otras dependencias de la administración municipal, pues en principio y sin el conocimiento teórico no se entendería por qué una deficiente iluminación del alumbrado público podría afectar la seguridad de un barrio en particular y del porqué esa gestión debía ser liderada por Seguridad y Justicia de la mano de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESPM). Esto hace que de inmediato se tenga una notable mejora de la visibilidad de los blancos potenciales en barrios, cuadras o espacios comunes.

Fue así como la articulación de los 21 coordinadores de seguridad en el territorio se consolidó mediante una ruta de trabajo comunitario e interinstitucional. Para lograr este cometido fueron contratados los funcionarios para las 22 comunas²⁰ con jurisdicción en el perímetro urbano de la ciudad con el papel principal de ser un articulador entre la comunidad, la estación de Policía y la Secretaría de Seguridad para formular de manera conjunta soluciones a los problemas de convivencia y de seguridad en entornos que registraban delitos como homicidios y hurtos contra la propiedad; especialmente hurto a personas, hurto a vehículo, comercio y residencias, así como la venta ilegal de estupefacientes. En dichas áreas se priorizaron intervenciones por comuna con el objetivo de dar una atención prioritaria a las zonas con mayor afectación en la seguridad objetiva y subjetiva²¹. Esta priorización se diagnosticó con base en los datos emitidos por el Observatorio de Seguridad en el que cada coordinador de seguridad con su zona priorizada realizaba un análisis situacional del punto crítico, yendo al lugar y realizan-

18. Santiago de Cali fue fundado en 1536 por Sebastián de Belalcázar y fue constituido en municipio a través de la Ley 131 de 1863. Luego de 155 años de creación como municipio, mediante la Ley 1933 de 2018 se categorizó al municipio como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

19. Cali cuenta desde 1993 con datos confiables en la gestión del conocimiento en materia de seguridad y convivencia gracias al Observatorio de Seguridad. Este organismo, adscrito a la Secretaría de Seguridad, es el encargado de generar las condiciones para la gobernabilidad del orden público mediante el desarrollo de la política de seguridad ciudadana, el acceso a los servicios de justicia y el cumplimiento de la normatividad que regula la convivencia. Ver: <https://www.cali.gov.co/observatorioseguridad>

20. De acuerdo con el mismo secretario de seguridad el equipo de PSD fue constituido de forma interdisciplinar, pues los perfiles profesionales de estos funcionarios iban desde exmilitares, expolicías, pasando por sociólogos, trabajadores sociales, economistas e incluso abogados.

21. Para Barberet (2004), factores como el desorden o problemas de convivencia donde se habita y la falta de confianza en el aparato jurídico-penal puede incidir profundamente en la percepción sobre la seguridad.

do un recorrido de análisis observacional en horas del día como de noche teniendo en cuenta las condiciones ambientales y la dinámica social que se desarrollaba en el territorio²²(ver Figura 2).

Figura 2

Mapa de puntos calientes hurto a personas/celulares/comercio



Nota: Adaptado de “Mapa de puntos calientes por diferente tipología del delito en la Comuna 17” (Observatorio de Seguridad, 2019).

Se ha señalado que este método de análisis de las características situacionales del delito está estrechamente vinculado a la dinámica de las oportunidades que llevan a la comisión de los diferentes delitos (Luna, 2016). La metodología de registro de acontecimientos indirectos por parte del programa de la PSD se enfocó especialmente en elementos teóricos y conceptuales de la criminología ambiental como lo es la observación, identificación y modificación. Es así como a partir del diagnóstico cuantitativo y cualitativo se formulaba una serie de estrategias para disminuir los riesgos situacionales y se articulaba a la comunidad del punto afectado para iniciar luego un trabajo conjunto con la Secretaría de Seguridad y la estación de Policía. En dicho trabajo de articulación, la mayoría de los casos fue materializado mediante la realización de mesas de seguridad de las cuales se levantaba un acta y se registraban los compromisos que cada

22. El equipo de PSD elaboró diferentes encuestas de victimización dependiendo del delito: hurto a personas, comercio, residencias, vehículos, etc.

entidad asumía²³. Entre estos compromisos se encontraba: Solicitud para mejoras de iluminación, poda de árboles, corte de césped, demarcación vial, mejoramiento de malla vial, mejora en la recolección de residuos, apoyo técnico en la conformación de frentes de seguridad y redes de participación ciudadana, y jornadas de embellecimiento de entornos, ornamentación y apropiación de los espacios públicos. Si bien, esto hace parte del abanico de acciones de la PSD, no es únicamente la modificación del ambiente la única herramienta de la prevención y control del delito, pues como señala (Norza et al., 2017) la sola intervención del espacio no genera la inhibición del delito por su carácter multicausal.

6.4 Logros, retos y evaluación

El caso de estudio de la PSD en 2019 en la ciudad de Cali arrojó resultados positivos, principalmente por el trabajo de la gestión territorial de seguridad de los coordinadores en sus respectivas comunas. Según la encuesta de percepción realizada por Cali Cómo Vamos²⁴, entre los datos más relevantes se destacó el reconocimiento de la labor de la Secretaría de Seguridad y Justicia en terreno pasando de 61% en 2018 a 83% en 2019²⁵.

Estos resultados en los indicadores de gestión se obtuvieron en el periodo comprendido entre el primero de marzo y el 30 de noviembre, teniendo en cuenta que durante diciembre los coordinadores de seguridad estuvieron realizando actividades de apoyo a la estrategia de reducción de homicidios, considerado uno de los meses con mayor número de violencia homicida (Observatorio de Seguridad, 2019). Sin embargo, no se realizó una estricta evaluación de impacto sobre las acciones de prevención y transformación de entornos que estaban haciendo los coordinadores en terreno, lo que no permitió entender con certeza hasta qué punto se pudo impactar las zonas priorizadas por hurto u homicidio, al ser la ciudad de Cali heterogénea en sus manifestaciones sociales y culturales y así mismo la dinámica del crimen en los diferentes barrios y comunas. En este sentido, se evaluó el programa de acuerdo con los compromisos adquiridos en las mesas de seguridad y los indicadores de gestión.

6.5 Mesas de seguridad

De acuerdo con la gestión territorial de seguridad de los coordinadores en las diferentes comunas, las mesas de seguridad correspondían a reuniones en las que participaba la comunidad a través de su Junta de Acción Comunal (JAC), el comandante de estación de Policía y en algunas ocasiones algunas dependencias de la Alcaldía según el requerimien-

23. Entre ellos: 1. Mejorar la percepción de seguridad en las comunas y en los barrios. 2. Disminuir los riesgos de comisión de delitos interviniendo físicamente los entornos. 3. Promover la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas de convivencia y seguridad. 4. Afianzar la relación entre la comunidad, la Alcaldía y la Policía y con ello aumentar la confianza hacia la institucionalidad.

24. Ver: <https://www.calicomovamos.org.co/encuesta-percepcion-ciudadana>

25. Es decir, se consolidó una mayor participación de la Secretaría de Seguridad y Justicia en terreno permitiendo a los ciudadanos conocer cuál

to que terminaba por afectar la convivencia o seguridad del sector. Su propósito, era escuchar por parte de la comunidad la afectación que se tenía en el territorio. En su desarrollo, los coordinadores efectuaban un ejercicio de cartografía delictiva (Pyszczek, 2012) y se identificaban variables ambientales que incidían en la seguridad y convivencia del sector. Según Tupiza (2007), en los estudios de seguridad ciudadana el análisis geográfico del delito representado en la cartografía delictiva ha adquirido una fuerza relevante. En este ejercicio se hacía partícipe a la comunidad y ellos sobre un mapa reconocían e indicaban los puntos más calientes (*hotspots*) bien sea en hurtos u homicidios.

Lo interesante de este modelo de identificación delictiva en territorio era la combinación de la labor estadística de georreferenciación realizada por el Observatorio de Seguridad y la participación comunitaria en la priorización de puntos críticos en sus barrios. Este proceso de construcción colectiva como lo asegura Ferreyra (2020), es un proceso en el cual los ciudadanos desarrollan una acción destinada a incluir una expectativa u opinión en el ámbito público o político.

En la Tabla 1 se presenta el número de mesas de seguridad realizadas por comuna. Algunos de los barrios donde se realizaron fueron: Peñón, El Vallado, La Flora, San Nicolás, Junín, Guayaquil, Lido, Las Delicias, La Nueva Base, entre otros.

Tabla 1

Número de mesas de seguridad realizada por comuna. (Periodo marzo 1 a noviembre 30 de 2019)

Comuna	No. de Mesas de Seguridad
1	1
2	10
3	10
4	5
5	1
6	5
8	2
9	5
10	3
15	3
16	7
17	2
19	4
20	2
21	5
Total	65

6.5.1 Mejoras de iluminación efectuadas

La iluminación de los espacios públicos es uno de los factores claves en la seguridad ciudadana desde la PSD. Su injerencia en la percepción de seguridad es alta y tiene una correlación inversa: entre mejor sean las condiciones de luminosidad de un entorno o calle, más baja es la percepción de inseguridad (Rau & Castillo, 2008).

Este indicador contempla las mejoras efectivas en iluminación, las cuales se registraban por diversos motivos los coordinadores en terreno: cambio de luminaria amarilla a blanca y despeje de luminaria con poda de realce o instalación de reflector en puntos que anteriormente generaban inseguridad por generar penumbra o ser totalmente oscuros. Para poder efectuar este cambio, fue clave la articulación con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESPM) y en ocasiones con Empresas Municipales de Cali (EMCALI).

En la Tabla 2 se presentan las mejoras en iluminación efectuadas por cada comuna. Entre los barrios impactados, se encuentra: Santander (Comuna 4), Floralia (Comuna 6), San Marino (Comuna 7), Fepicol (Comuna 7), Prados de Oriente (Comuna 11), Alfonso Barberena (Comuna 12), Comuneros I (Comuna 15), El Vallado (Comuna 15), Morichal (Comuna 15), Mariano Ramos (Comuna 16), Antonio Nariño (Comuna 16), Ciudad Capri (Comuna 17), Valle del Lili (Comuna 17), Potrero Grande (Comuna 21), entre otros. Siendo el oriente de la ciudad el sector más beneficiado en la iluminación de sus espacios urbanos, pues allí se registraba una concentración promedio de la mitad de los homicidios del total de la ciudad (Observatorio, 2019).

Tabla 2

Número de mejoras de iluminación realizadas por comuna. (Periodo marzo 1 a noviembre 30 de 2019)

Comuna	No. de Mejoras
3	1
4	2
6	3
7	3
9	1
10	1
11	7
12	1
15	7
16	4
17	2
18	1
21	6
2	1
Total	65

A continuación, en la Tabla 3, se presenta un ejemplo de registro de mejora de iluminación en un punto crítico de hurto a personas en la comuna 21, ubicado en el sector de Suerte 90 cerca al Jarillón del Río Cauca. La solicitud en este caso se hizo a la UAESP mediante oficio.

Tabla 3
Formato de mejora de iluminación en punto crítico

Barrio o punto de referencia:	Suerte 90- Comuna 21 Zona de hurto a personas
Fecha del recorrido con comunidad y/o UAESPM:	Agosto 12 de 2019
Asistentes al recorrido:	Coordinador de Seguridad de Prevención Situacional y gestor comunitario de la UAESPM
Fecha de envío de solicitud a la UAESPM:	Agosto 20 de 2019
Soporte de la solicitud:	Radicado del oficio: Reporte vía WhatsApp
Tipo de requerimiento Dirección o zona de referencia Reemplazo de luminaria apagada	Calle 123A con carrera 28 D calle paralela al Jarillón del Río Cauca
Número de postes, reflectores o árboles intervenidos	27 postes y 38 luminarias aproximadamente
Fecha de verificación de mejora en iluminación	Agosto 25 de 2019

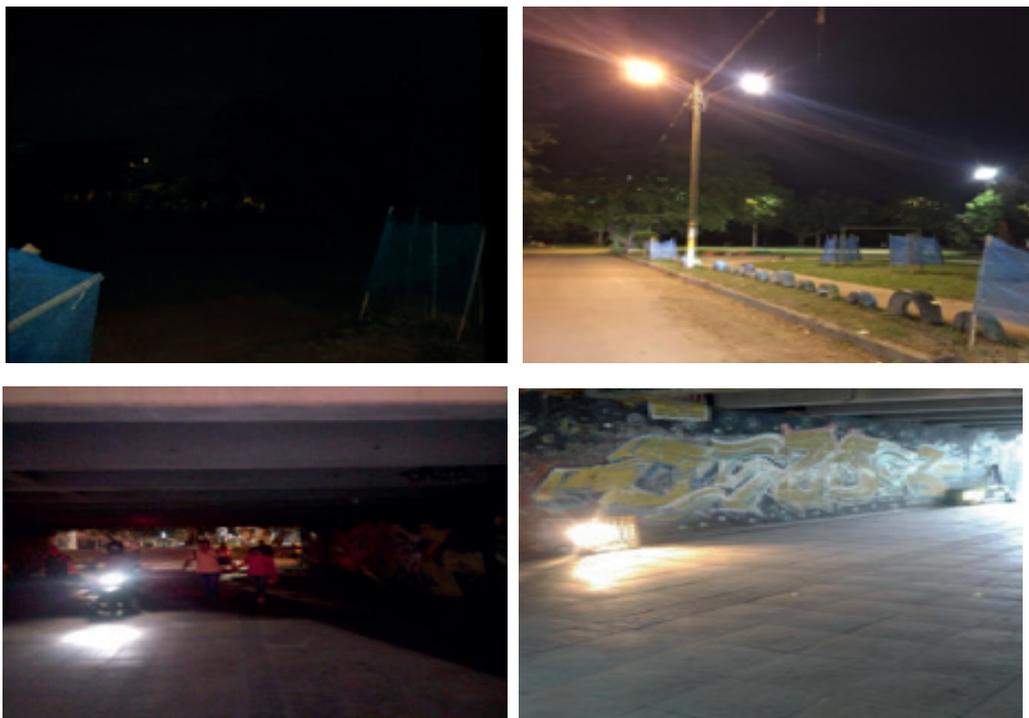
En este caso, fueron reemplazadas las luminarias apagadas de los dos (2) reflectores ubicados puntualmente en el puente del Parque de Jovita, en frente de la Estación del Sistema de Transporte Masivo MIO de Santa Librada, barrio Alameda, calle 5 con carrera 2, se puede observar en la Figura 3.

6.5.2 Operativos de inspección, vigilancia y control gestionados

En las mesas de seguridad, además de tramitarse solicitudes para mejoras en el ambiente, también se tramitaron peticiones que implicaban la actuación de la Policía o de otros organismos, como es el caso de los operativos de inspección, vigilancia y control que se operan desde la Secretaría de Seguridad, pero a cargo de la subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control (IVC). Estos operativos, por lo general estaban dirigidos al control del espacio público y funcionamiento de establecimientos comerciales que son generadores de discordias y alteraciones en la convivencia de un sector en específico. Cabe resaltar que IVC misionalmente también apuntaba a una de las variables de la PSD al recuperar los espacios públicos que generaban una sensación de desorden social y estaban siendo ocupados generalmente por vendedores ambulantes, impidiendo en algunos casos el disfrute de la calle y de la apropiación comunitaria de estos espacios. En la Figura 4 se evidencia un ejemplo de lo nocivo de la ocupación del espacio público, la obstaculización de los andenes ocupados en su mayoría por ventas ambulantes no

Figura 3

Antes y después de intervención focalizada en mejora de iluminación



Nota. Adaptado de [Fotografía], por el Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

Tabla 4

Información sobre la necesidad de mejora en iluminación Comuna 9

Tipo de requerimiento	Dirección o zona de referencia	Número de postes, reflectores o árboles intervenidos	Número de nodo y/o placa árbol
Mantenimiento de luminaria apagada	Calle 5ta con carrera 22, puente del parque de Jovita	1 poste	Ej. Nodos: 4444
Cambio de luz amarilla a luz blanca o led	Parque principal Ciudad Capri	2 postes	Ej. Nodos: 2345, 6785
Necesidad de poste o reflector nuevo	Calle 42 Esquina Carrera 102	2 postes	Ej. Nodos: 2134, 5678
Despeje de luminaria por obstrucción de ramas de árbol	Calle 121 con Carrera 28d	3 postes	Ej. Nodos: 3456, 8876

Figura 4

Ocupación de espacio público por parte del comercio informal, sector centro



Nota. Adaptado de [Fotografía], por el Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

permitir que los ciudadanos puedan caminar sin problema, haciendo posible el delito de hurto en la modalidad de cosquilleo (Observatorio de Seguridad, 2019).

6.5.3 Frentes de seguridad creados o fortalecidos

Los frentes de seguridad constituyen una de las más importantes herramientas para el mejoramiento de la relación entre la comunidad y el servicio de Policía. Su propósito, de acuerdo con el área de prevención y educación ciudadana de la Policía Nacional (Preci) (Márquez, 2020) es ampliar la red de vigilancia informal mediante los miembros del frente, quienes deberán estar vigilantes de las situaciones que se presenten en su barrio y reportar de inmediato en el chat de WhatsApp, hechos delictivos, actividades inusuales, sujetos sospechosos en la zona o que alteren la tranquilidad de los habitantes. Las teorías de la territorialidad que hacen parte de los estudios criminológicos espacio-ambientales aseguran que los habitantes que se preocupan por su entorno y ejercen control formal e informal del delito posteriormente presentan una reducción del fenómeno (Wilson y Kelling, 1982). Dicho grupo de comunicación se conecta con el Centro Automático de Despacho (CAD) de la Policía, donde hay un personal uniformado que monitorea las 24 horas los reportes que se dan en los frentes de seguridad y se encargan de enviar la patrulla de vigilancia cuando se genera un reporte que amerite la atención del servicio policial. Este canal de comunicación ha permitido que los tiempos de respuesta a los casos sean mucho mejores por parte de la Policía y que se tenga mayor precisión en la información que se entrega para que se atienda el caso de manera oportuna.

Finalmente, el resultado es una mejor comunicación entre la comunidad y la Policía mejorando así la confianza hacia la institución y una respuesta expedita en la resolución

de conflictos. De acuerdo con la Tabla 5, entre los frentes creados o fortalecidos se destaca el caso de Valle del Lili, al cual se le incorporó las empresas de vigilancia privada de las unidades residenciales del barrio.

Tabla 5

*Número de frentes de seguridad creados o fortalecidos por comuna.
(Periodo Marzo 1 a Noviembre 30 de 2019)*

Comuna	No. jornadas
2	2
3	2
6	1
8	4
9	3
11	2
15	1
16	3
17	2
19	3
22	2
Total general	25

6.5.4 Jornadas de embellecimiento y ornamentación realizadas

Las jornadas de recuperación, ornamentación y mejoramiento de entornos apuntaban principalmente sobre aquellos sectores que habían sido afectados por la criminalidad con vandalismo, grafitis, inadecuada disposición de residuos o simplemente por una ausencia de vigilancia y control comunitario. Lugares que concentran este tipo de características, los cuales proyectan deterioro, abandono y consecuentemente ausencia de autoridad afectan negativamente la percepción de seguridad como es concebido bajo el concepto de ventanas rotas (Wilson y Kelling, 1982). Estos entornos fueron objeto de intervención por parte del programa (Figura 5). Lo que se buscó de acuerdo con la información suministrada fue promover la apropiación de la comunidad de dichos sectores mediante la realización de jornadas de limpieza y embellecimiento del entorno para mejorar el aspecto y consecuentemente la percepción de seguridad, en la Tabla 7 se encuentran el número de jornadas de recuperación realizadas.

Algunos de los barrios en los que se realizó esta actividad de prevención de degradación de los espacios públicos fueron: San Bosco (Comuna 3), Floralia (Comuna 6), San Marino (Comuna 7), Guabal (Comuna 10), El Jardín (Comuna 11), La Independencia (Comuna 11), Rodeo (Comuna 12), Vergel (Comuna 13), Manuela Beltrán (Comuna 14),

Tabla 6

Información de creación o fortalecimiento de frente de seguridad

Fecha del informe:	24 de septiembre de 2019
Barrio o zona de referencia:	Santa Isabel
Comuna:	Comuna 19
Fecha de creación o fortalecimiento del frente de seguridad:	04 de septiembre de 2019
Tipo de actores vinculados:	Miembros de Junta de acción Comunal (JAC) y residentes
Encargado de PRECI:	Pt. Carlos Ojeda
Coordinador del frente de la comunidad:	Luis Hernando Mayolo

Nota. Adaptado de “Conformación de frente de seguridad en la Comuna 19” por Observatorio de Seguridad, 2019.

Figura 5

Evidencia



Nota. Adaptado de [Fotografía], Evidencia de conformación de frente de seguridad junto con el área de Preci de la Policía y comunidad. Programa de Prevención Situacional del Delito.

Comuneros I (Comuna 15), Jordán (Comuna 18), Potrero Grande (Comuna 21), entre otros. En el barrio El Guabal de la comuna 10 se realizaron varias actividades en conjunto con la comunidad, la estación de Policía, el comité ambiental, el operador de aseo, la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana. Entre todos se recogió la mala disposición de residuos sobre el escenario público, se pintó un mural con mensajes alusivos a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y se realizaron ejercicios lúdicos, se puede apreciar en la Figura 6 y 7.

Paralelo a las actividades realizadas y gestionadas en cada comuna, se diseñaron dos estrategias de ciudad: (a) Estrategia de prevención del hurto a vehículos y (b) Es-

Tabla 7

Número de jornadas de recuperación de entorno o parques lideradas o en las que se participó. (Periodo marzo 1 a noviembre 30 de 2019)

Comuna	No. jornadas
3	7
4	1
5	1
6	5
7	1
8	3
9	3
10	2
11	9
12	5
13	3
14	4
15	5
16	4
18	5
19	3
20	1
21	6
Total	68

Nota. Adaptado por el Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

trategia de prevención de hurto a establecimientos comerciales en zonas turísticas o zonas gourmet, priorizando en ambos casos las zonas más afectadas por estos delitos en la ciudad.

6.5.5 Estrategia de prevención de hurto a vehículo

En el marco de esta estrategia se realizaron cinco (5) ferias de prevención contra el hurto a vehículos en barrios priorizados por ser puntos calientes. Los barrios que se beneficiaron con la intervención fueron: Torres de Comfandi (Comuna 5), la Nueva Base (Comuna 8), Alameda (Comuna 9), Ciudad Capri (Comuna 17) y San Fernando Viejo (Comuna 19). El evento contó con actividades enmarcadas en tres componentes: 1) marcación gratuita de autopartes del vehículo (motocicleta y carro), 2) oferta de dispositivos de rastreo y otros accesorios de seguridad para vehículos y 3) sensibilización sobre

Figura 6

Recuperación de entornos de espacio público en jornadas de embellecimiento



Nota. Adaptado de [Fotografía], Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Figura 7

Recuperación de entornos de espacio público en jornadas de embellecimiento

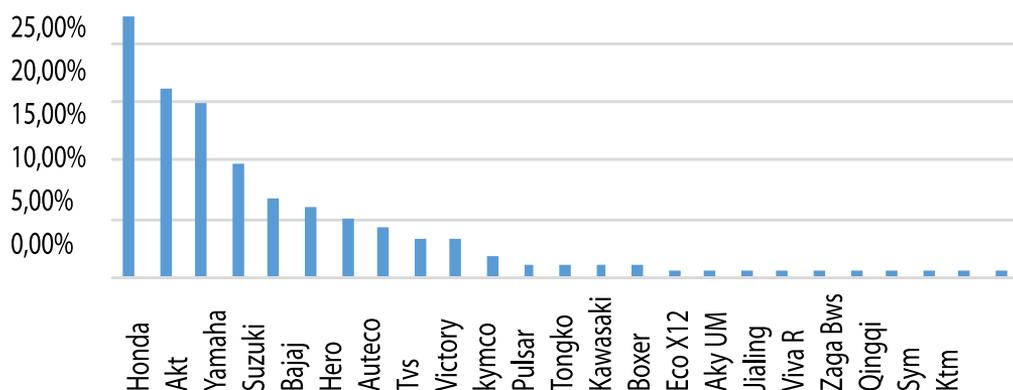


Nota. Adaptado de [Fotografía], Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

autocuidado del vehículo y cultura vial. De acuerdo con el número de marcaciones en los diferentes eventos, la marca de vehículo que se marcó más fue Chevrolet superando el 35% del universo total de carros que accedieron a la estrategia de prevención del delito. Como se evidencia en la tabla 8, las tres marcas con el mayor porcentaje de carros marcados fueron Chevrolet con 36,82%, Renault con 20,40% y Kia con 15,92%. Según datos de la Fiscalía (2019) estas tres marcas de carros se encontraban dentro de las 10 más susceptibles de ser hurtadas en Cali. Adicionalmente, se identificó que los modelos de carros que se marcaron en mayor proporción fueron el Cheverolet Spark, Kia Picanto y Renault Stepway (ver Figura 8).

Figura 8

Número de carros marcados en las jornadas de prevención de hurto a vehículo



Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

Como se observa en la Tabla 8, en total se marcaron gratuitamente 201 carros y 242 motocicletas en las cinco ferias realizadas. Para el proceso de marcación de autopartes se hizo previa revisión de la tarjeta de propiedad de los vehículos por parte de las unidades Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN) de la Policía Metropolitana. La marcación tanto de motocicletas como de vehículos estuvo a cargo de empresas privadas.

Por otro lado, como se evidencia en la Figura 10, las principales marcas de motocicleta con el mayor porcentaje de marcaje fueron Honda con un 22,31%, AKT con un 16,12% y Yamaha con un 14,88%.

En el componente de sensibilización de los asistentes a la feria de servicios, se entregaba un manual de autocuidado del vehículo elaborado por los coordinadores de PSD y representantes del grupo de cultura de la Secretaría de Movilidad en donde posteriormente se daba una charla pedagógica de cultura vial y se entregaba a los asistentes el manual del conductor de acciones preventivas para situaciones cotidianas mientras se

está al volante. En las dos últimas ferias que fueron realizadas en el último trimestre de 2019 en los barrios Torres de Comfandi y San Fernando Viejo (Figura 9), se implementó la aplicación de un sticker a los carros que habían sido marcados, para hacer más visible la marcación y, en esta media, aumentar el potencial disuasivo de la estrategia ante un futuro delincuente, como se puede apreciar en la Figura 11.

Tabla 8

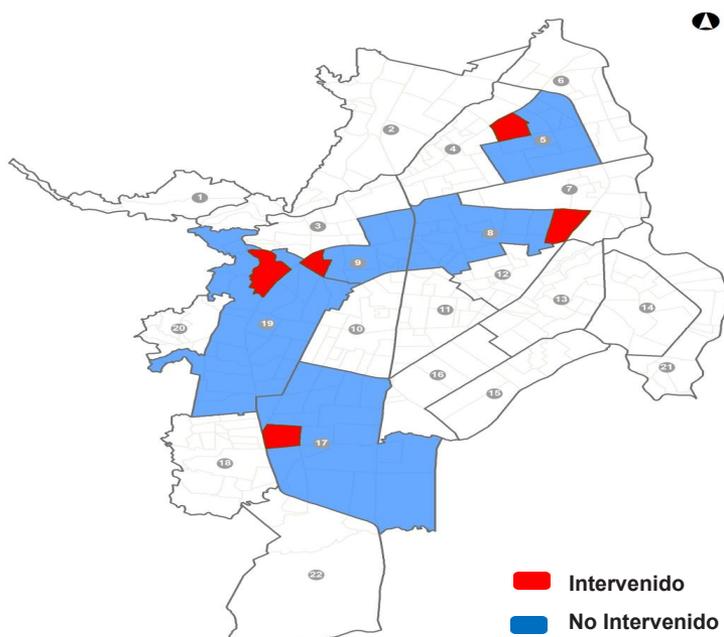
Número de carros marcados en los barrios de las jornadas de prevención de hurto a vehículo

Comuna	Barrio	Carros Marcados	Motocicletas marcadas
8	La Nueva Base	38	49
17	Capri	34	25
9	Alameda	35	52
5	Torres de Comfandi	42	59
19	San Fernando Viejo	52	57
	Total	201	242

Nota. Adaptado de Datos con el Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

Figura 9

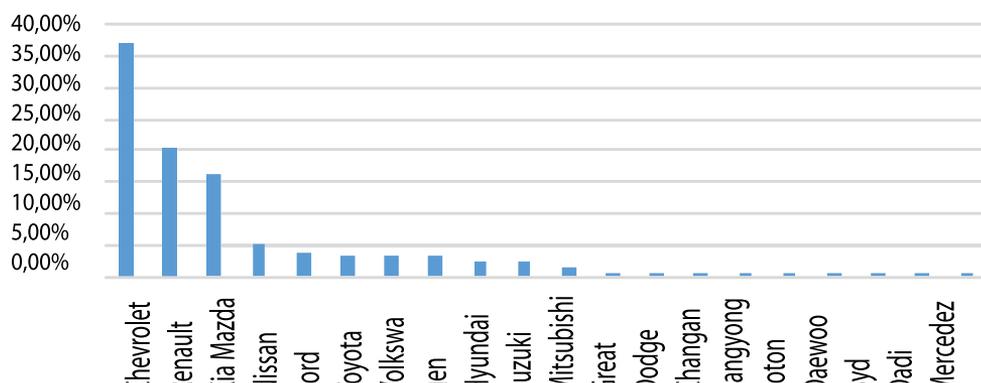
Comunas intervenidas en la estrategia de prevención de hurto a vehículo



Nota. Adaptado de Datos con el Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

Figura 10

Número de motocicletas marcadas en las jornadas de prevención de hurto a vehículo



Nota. Adaptado de Datos con el Programa de Prevención Situacional del Delito y Observatorio de Seguridad, 2019.

Figura 11

Marcación en las jornadas de prevención de hurto a vehículo



Nota. Adaptado de [Fotografía], Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Con el propósito de aumentar el riesgo percibido y reducir la oportunidad del delito, se realizó la contratación e instalación de publipostes disuasivos de hurto a vehículo en las zonas más críticas de este delito en la ciudad. Desde la gestión territorial adelantada por los coordinadores en las comunas y la información estadística cotejada por el Observatorio de Seguridad se pueden establecer las zonas críticas de hurto a vehículo

en seis comunas de la ciudad (2, 5, 8, 9, 17 y 19) y, como medida preventiva, se diseñó una propuesta de señalética que pretendía disuadir la acción delictiva en las zonas afectadas. Dentro de las zonas críticas ya delimitadas, los coordinadores de PSD de cada comuna identificaron 99 direcciones y postes de luz para la instalación de la señalética que intentaban cubrir los principales sitios informales de parqueo y también bahías públicas de parqueo en zonas residenciales, lo que se conoce con el concepto de endurecimiento del blanco (Álvarez, 2015), donde además ya se había adelantado procesos de creación y/o fortalecimiento de frentes de seguridad en el sector.

Adicional a esto, se elaboró un manual de prevención de hurto a vehículos con recomendaciones de autocuidado que fueron divulgados de manera personal en las diferentes mesas de trabajo o en días previos a la realización del evento en los diferentes barrios priorizados. En la Figura 12 se observa un ejemplo.

Figura 12

Creación de tips y manual de autocuidado de vehículos



Nota. Adaptado de [Fotografía], Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

6.6 Estrategia de prevención de hurto a establecimientos comerciales en zonas gourmet

Según los datos entregados, los coordinadores de PSD aplicaron cerca de 168 encuestas sobre medidas de autocuidado y prevención del delito en los establecimientos comerciales de las zonas gourmet priorizados en la Comuna 17: carrera 66, entre calles 10 y 13; calle 9 entre carreras 64 y 66; en la comuna 9: parque La Alameda y calle 44 entre

carreras 3ra y 4ta norte. Los resultados de la encuesta mostraron que gran parte de los comercios tienen oportunidades para implementar medidas de prevención situacional que mejoren la percepción de seguridad en la zona y, en esa medida, afecten la percepción del riesgo asociado a cometer un delito de los potenciales delincuentes. Como se puede ver en la Tabla 9, de los 168 comercios encuestados, únicamente 31 cuentan con seguridad privada.

De igual manera, el trabajo en terreno por parte de los coordinadores arrojó que tan solo el 51,78% de los comercios encuestados contaba con un sistema de alarma antirrobo en el local, no obstante, en la Tabla 10 se puede observar que la mayoría (129 locales) cuenta con cámaras de videovigilancia instaladas.

Tabla 9

Número de establecimientos de comercio que cuentan con seguridad privada

Zona o barrio	¿El establecimiento cuenta con Seguridad Privada?		
	No	Sí	Total general
Alameda	19	2	21
Calle 9na	20	2	23
Carrera 66	67	20	87
Peñón	10	2	12
Calle 44 norte	20	5	25
Total	136	31	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Tabla 10

Alarmas antirrobo en los establecimientos comerciales

Zona o barrio	¿El establecimiento cuenta con sistema de alarma antirrobo?		
	No	Sí	Total general
Alameda	14	7	21
Calle 9na	13	10	23
Carrera 66	39	48	87
Peñón	2	10	12
Calle 44 norte	13	12	25
Total	81	87	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Los circuitos cerrados de televisión (CCTV) son un gran soporte a la hora de abordar la prevención del delito como herramienta de apoyo a la gestión de seguridad y control en los establecimientos bien sea de naturaleza pública o privada. Las cámaras de videovigilancia permiten aumentar la cobertura y ayuda en la vigilancia formal y al mismo tiempo constituyen un medio de prueba en los procesos judiciales. Por esta razón, los coordinadores de PSD indagaron también si los comerciantes de la zona con cámaras de videovigilancia en sus negocios en el que solo 39 casos respondieron de manera negativa, en la Tabla 11 se encuentra el número de cámaras de seguridad por establecimiento.

Tabla 11
Número de cámaras de seguridad en establecimientos de comercio

Zona o barrio	¿El establecimiento cuenta con Cámaras de seguridad?		
	No	Sí	Total general
Alameda	77	114	21
Calle 9na	44	119	23
Carrera 66	118	669	87
Peñón	11	111	12
Calle 44 norte	99	116	25
Total	39	129	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

La gestión territorial de los coordinadores no solo se agotaba en la realización de la encuesta, pues según lo señalado en los informes, hacían también labores de prevención del delito frente a cliente y comerciantes. Recomendaciones tales como cuidar sus objetos y pertenencias personales, avisar sobre presencia de tipos sospechosos o no dejarlas sobre la mesa. Para los comerciantes, se les manifestaba que mediante posters o afiches en paredes y mesas se podía endurecer el blanco, tal como lo explica la prevención situacional en una de sus variables. Sin embargo, se evidencia en la Tabla 12 que solo 59 comercios habían implementado dicha estrategia.

Otra estrategia de prevención del delito, orientada a prevenir el hurto tanto de vehículos como de personas, es contar con cuidadores de carros y motocicletas de confianza, formales o informales, para las zonas cercanas de la zona parqueo. En la Tabla 13 se puede ver que 70 de los establecimientos encuestados contaban con esta medida mientras que 95 no.

Por último, la articulación de los comerciantes con la Policía Metropolitana de Cali resulta vital para fortalecer la vigilancia del sector, generar percepción de seguridad y mejorar los tiempos de respuesta de cada cuadrante ante la amenaza u ocurrencia de un delito. Sin embargo, en la Tabla 14 se puede apreciar que, de los establecimientos encuestados, 59 no conocían o no tenían a la mano el número telefónico del cuadrante del sector.

Tabla 12

Señalética de autocuidado orientada a los clientes en los establecimientos comerciales

Zona o barrio	El establecimiento cuenta con Señalética de autocuidado para clientes		
	No	Sí	Total general
Alameda	10	11	21
Calle 9na	22	1	23
Carrera 66	49	38	87
Peñón	10	1	12
Calle 44 norte	14	8	25
Total	105	59	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Tabla 13

Cuidadores de vehículos en los establecimientos comerciales

Zona o barrio	El establecimiento cuenta con cuidadores de autos formales o informales		
	No	Sí	Total general
Alameda		20	21
Calle 9na	16	5	23
Carrera 66	68	19	87
Peñón	4	8	12
Calle 44 norte	7	18	25
Total	95	70	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Tabla 14

Conocimiento del número telefónico del cuadrante de policía de la zona por parte de los establecimientos comerciales

Zona o barrio	El establecimiento conoce el número telefónico del cuadrante		
	No	Sí	Total general
Alameda	4	17	21
Calle 9na	15	8	23
Carrera 66	22	65	87
Peñón	3	9	12
Calle 44 norte	15	10	25
Total	59	109	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Además, en la Tabla 15 se evidencia que alrededor de 150 comercios no pertenecían a ningún frente de seguridad que consiste en un chat de WhatsApp conformado por ciudadanos y que es monitoreado por la Policía Metropolitana y por el área de prevención y educación ciudadana de la (Preci) de la misma institución para alertar ante situaciones sospechosas en el sector, asuntos de convivencia o por la comisión de un delito.

Tabla 15

Establecimientos comerciales que hacen parte de Frentes de seguridad

Zona o barrio	El establecimiento hace parte de un Frente de seguridad		
	No	Sí	Total general
Alameda	12	8	21
Calle 9na	21	2	23
Carrera 66	86	1	87
Peñón	7	5	12
Calle 44 norte	24	1	25
Total	150	17	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Finalmente, como parte de la articulación con la Policía Metropolitana se puede instalar botones de pánico que generan una alerta directamente al Centro de Despacho Automático (CAD) de la Policía para ser accionados en caso de que el establecimiento sea víctima de un delito. En la Tabla 16 se estableció que 36 establecimientos encuestados contaban con un botón de pánico y 125 no, una tasa de utilización del mecanismo muy baja.

Tabla 16

Presencia de botones de pánico en establecimientos comerciales

Zona o barrio	El establecimiento cuenta con un Botón de pánico		
	No	Sí	Total general
Alameda	16	5	21
Calle 9na	20	3	23
Carrera 66	68	19	87
Peñón	3	2	12
Calle 44 norte	18	7	25
Total	12	36	168

Nota. Adaptado de Datos Programa de Prevención Situacional del Delito, 2019.

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado anteriormente, y según la disposición de los establecimientos comerciales de cada zona, la gestión territorial de los coordinadores de PSD arrojó que en algunos sectores como lo fue la Calle 9na entre carreras 64

y 66 que alberga más de 20 establecimientos de comercio se pudo establecer una gran estrategia de prevención de hurto bajo un frente de seguridad común, instalación de señaléticas y otros elementos disuasivos, patrullajes constantes del cuadrante de Policía y recorridos de verificación por parte de los coordinadores de prevención situacional. Sumado a la vigilancia informal de cuidadores de carros en las que se les brindó capacitación en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC). Por último, de acuerdo con entrevistas a clientes, manifestaron que la seguridad del sector y su percepción había mejorado notablemente con base a la implementación de las intervenciones situacionales lo que hizo que se aumentara el flujo entre los comensales a este sitio gastronómico de la ciudad. Sin embargo, no se pudo seguir monitoreando las acciones de la intervención, pues dichas acciones se realizaron el último trimestre de la administración del alcalde Maurice Armitage en 2019.

Conclusiones

El programa de Prevención Situacional del Delito (PSD) tuvo retos operativos y de gestión territorial al ser puesto en marcha tardíamente teniendo en cuenta la demanda de la ciudad en materia de convivencia y seguridad ciudadana 2018. Sin embargo, fue clave la voluntad técnica y política al ser robustecido con el ingreso en 2019 por un equipo interdisciplinario de 21 coordinadores de comuna en toda la ciudad.

El objetivo del programa se enmarcó adecuadamente dentro de las funciones misionales de la Secretaría de Seguridad de acuerdo con el Decreto de reforma administrativa 0516/2016, especialmente en la reducción de los riesgos situacionales asociados a la ocurrencia de delitos en cabeza de la Subsecretaría de la Política de Seguridad, como también en el Plan de Desarrollo en su Eje 3 (3.1.1 lucha contra el delito), en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia (PISCC) Eje 2 Línea 1 y en la estrategia Radar.

Los retos se basaron principalmente en la articulación con las otras dependencias de la Alcaldía haciendo énfasis en la perspectiva de convivencia y seguridad y la gestión de los lazos comunitarios entre la Policía Metropolitana y los liderazgos al interior de las diferentes Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL).

En el primer reto, la Secretaría de Seguridad y Justicia iba un paso adelante, pues identificaba la amenaza o riesgo social en el barrio, sector o zona; sin embargo, en algunas ocasiones la solución quedaba sujeta a un trámite administrativo, pues en algunos casos se tenía que esperar un tiempo prolongado para ver una calle con una mejora en la iluminación pública o que se tuviese que esperar para que las ramas de un árbol que generaban oscuridad fuesen cortadas conforme al cronograma de planeación de cada entidad encargada de esa función.

Por otro lado, el reto de crear legitimidad en el territorio con la Policía Metropolitana a través de las mesas de seguridad fue algo que costó tiempo y recursos logísticos y de despliegue operativo pero que se fue resolviendo a medida que se iba cumpliendo los

indicadores de gestión del programa. Sin perjuicio de los evidentes retos operativos y administrativos, la PSD en Cali permitió consolidar una estrategia novedosa a través de sus coordinadores de seguridad mediante la articulación y compromiso de los habitantes de las comunas y barrios intervenidos donde su principal objetivo consistió en reducir las oportunidades del delito y el de mejorar la percepción de seguridad de la comuna y barrios priorizados que tenían a cargo en la medida que se ejecutaban los compromisos derivados de los recorridos de verificación y de los indicadores de gestión, pues allí se logró el objetivo encargado por el entonces secretario Andrés Villamizar de atender los requerimientos en terreno y darles trámite y solución con los tomadores de decisión de Policía de acuerdo a la jurisdicción donde se presentaba el riesgo social.

Sin duda, este programa sentará un precedente en las bases de la prevención del delito en el país con base en la recuperación de entornos a través del diseño ambiental y la transformación de las condiciones espaciales y la instalación de elementos urbanos en áreas potencialmente criminógenas, permitiendo gestionar en terreno y a tiempo los requerimientos ciudadanos, promoviendo valores como la corresponsabilidad en el control social y comunitario sobre los espacios públicos con base en la triangulación del gobierno local, policía nacional y comunidad.

Referencias

- Acero, H. (2005). La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. *Ciudad y seguridad en América Latina*, 133-150.
- Acero, H. (2009). Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos. *Cuadernos de Segurança Pública*, 1(0), 1-19.
- Aguilar, Y. Portilla, L. (2018). *Cali, una ciudad fragmentada: territorialidades en conflicto en el barrio Potrero Grande*. Universidad del Valle.
- Ayos, E. J. (2014). Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16(2), 265-312.
- Barberet, R. (2004). La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina. El desarrollo local en América Latina. *Logros y desafíos para la cooperación europea*, 163-176.
- Borja, J., y Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*.
- Cohen, L. y Felson, M. (1979). *Social change and crime rate trends: a routine activity approach*. University of Illinois.
- Felson, M. y Clarke R. (1998). *La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito*. <https://docplayer.es/2935090-La-ocasion-hace-al-ladron-teoria-practica-para-la-prevencion-del-delito.html>
- Ferreira, A. (2020). *Participación ciudadana en la seguridad pública*. <https://www.fundacionhenrydunant.org/>
- Gómez, C. y Méndez, E. (2007). La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No 7.
- Muggah, R., Garzón J., y Suárez M. (2018). *La “Mano Dura”: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina*. Instituto Igarapé.

- <https://igarape.org.br/la-mano-dura/>
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York Random House.
- Jasso, C. (2015). *¿Por qué la gente se siente insegura en el espacio público?* La política pública de prevención situacional de delito.
- Jeffery, C. R. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Sage Publications.
- Joseph, I. (1999). *Retomar la ciudad: El espacio público como lugar de la acción*. Universidad Nacional de Colombia.
- Kaipper, M. (2015). *Por qué las calles más limpias pueden ser más seguras*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/06/09/por-que-las-calles-mas-limpias-pueden-ser-mas-seguras>
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores.
- Luna, R. (2016). Prevención del crimen a través de estrategias de diseño urbano, caso del barrio Egipto. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://ie.u.unal.edu.co/observatorio-de-gobierno-urbano/apoyo-a-la-investigacion/tesis-y-trabajo-de-investigacion/item/prevencion-del-crimen-a-traves-de-estrategias-de-diseno-urbano-caso-del-barrio-egipto>
- Marín, O. S. (2009). Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público. *Mujeres en la ciudad de violencias y derechos*, 145.
- Moreno García, A. J. (2005). Impacto de Transmilenio en el crimen de la Avenida Caracas y sus vecindades. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/7963>
- Muñoz Tejada, J. A. (2017). Expertos y política criminal en Colombia. *Política criminal*, 12(23), 267-290.
- Newman, O., & National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. (1973). Architectural design for crime prevention (pp. 2700-00161). National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Norza, E. C., Vargas Espinosa, N. M., Avendaño Prieto, B. L., Rincón, H., & Ospino, M. A. (2017). Criminología ambiental y homicidio en la ciudad de Bogotá (Colombia). *Revista de estudios sociales*, (63), 55-71.
- Observatorio de seguridad. (2020). Alcaldía de Cali. <https://www.cali.gov.co/observatorioseguridad>
- Pérez Salazar, B. (2015). Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11462.pdf>
- Pérez, W. Vanegas, Álvarez, Carlos. (1999). Las políticas públicas de control de la criminalidad en Medellín. *Revista Estudios Políticos*, No 14.
- Pyszczyk, O. L. (2012). Los espacios subjetivos del miedo: construcción de la estigmatización espacial en relación con la inseguridad delictiva urbana. *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, 21(1), 41-54.
- Rau Vargas, M., y Castillo Fajardo, P. (2008). Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana. *Revista INVI*, 23 (64), 169-189.
- Ruíz, J. (2010). Medellín, fronteras de discriminación y espacios de guerra. *La Sociología en sus escenarios*. No. 18.
- Salazar, F. (2007). La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos:

- rol del gobierno local. En L. Dammert & L. Zúñiga (coord.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. (pp. 189-213). Flacso.
- Sánchez Torres, F., & Núñez, J. (2001). Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: El caso de Colombia. *Coyuntura Económica*.
- Segura, A. F. (2017). *Incidencia en la Policía Nacional del presupuesto asignado por parte del Estado colombiano para cumplir con su misionalidad constitucional*. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/17994>
- Semana. (3 de julio de 2019). *El país se queda sin policías: muchos se jubilan y no hay renovación*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/policias-abandonan-la-institucion-tras-20-anos-de-labores-y-no-hay-renovacion/604092/>
- Soto, C. (2016). La prevención situacional del delito: bases teóricas de fundamento criminológico. *Revista Iter Criminis*, 15(6), 128-153.
- Sozzo, M. (2004). Seguridad Urbana y Tácticas para la Prevención de Delito. En: L. Dammert, (ed.): *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa Urbal Red 14, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Tupiza Aldaz, A. (2007). La cartografía delictual y la seguridad ciudadana. Programa de Estudios de la Ciudad. Georreferenciación de la inseguridad. *Ciudad segura*, 4-9. FLACSO, sede Ecuador.
- Willson, J. y Kelling, G. (1982). Broken Windows. The police and neighborhood safety. The Atlantic Online. <http://illinois-online.org/krassa/ps410/Readings/Wilson%20and%20Kelling%20Broken%20Windows.pdf>

7. ESTADÍSTICAS DE CONVIVENCIA DESDE LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c41>

Carlo Augusto Herrán Osorio*, Hugo Armando Jiménez Guerrero**, Leydi Viviana Villota Benavides***, Julián Ricardo Dussán Quintana****

* Policía Nacional de Colombia, carlos.herran@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-8438-7446>

** Policía Nacional de Colombia, armando.jimenez3348@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-9438-4046>

*** Policía Nacional de Colombia, leydi.villota2420@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-9768-0895>

**** Policía Nacional de Colombia, julian.dussan1926@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-9768-4925>

Cómo citar este capítulo: Herrán-Osorio, C. A., Jiménez-Guerrero, H. A., Villota-Benavides, L. V., y Dussán-Quintana, J. R. (2021). Estadísticas de convivencia desde la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 163-188). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/edne.41.c41>

Resumen

El presente artículo da a conocer los comportamientos contrarios a la convivencia registrados en Colombia a través de variables descriptivas que incluyen ciudades de ocurrencia, rangos de tiempo y grupos de edad registrados en el año 2020 durante la aplicación de la Ley 1801 de 2016 (Congreso de Colombia, 2016). La metodología empleada se fundamentó en un enfoque cuantitativo, un estudio de tipo descriptivo, un método basado en el análisis estadístico implicative y un instrumento basado en el Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC. Como principales resultados se registraron los siguientes: durante el año 2020 presentó un incremento de 1.020.959 comportamientos con respecto al año 2019, principalmente en el desacato de la función o la orden de policía. Las ciudades capitales con el 63,7% (1.434.796 registros) en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla. Se registran entre los días sábado y domingo representando el 34% y en referencia a las horas de ocurrencia estas corresponden a las

16:00 y 17:00 horas. En cuanto a la población infractora los jóvenes entre los 19 y 29 años son quienes registran el 55%. En el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, el comportamiento más frecuente es el incumplimiento, desacato y obstaculización de órdenes de policía.

Palabras Clave. Adaptación social, coexistencia pacífica, comportamiento social, norma social, valores sociales.

Introducción

La expedición del actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia en Colombia ha marcado un antes y un después en el panorama de seguridad urbano y rural, teniendo en cuenta que, en antaño, los cuerpos de policía y aquellas instituciones que tenían funciones de policía contaban con un Código limitado en herramientas jurídicas para atender situaciones que afectaban la convivencia en el país.

Por consiguiente, para el 2016 fue sancionada e implementada la Ley 1801 (Congreso de Colombia, 2016) con un contenido basado en conceptos de Derecho de Policía, un objeto preventivo que otorga instrumentos jurídicos a las autoridades de Policía para ejercer el poder, función y actividad de Policía en la atención de comportamientos contrarios que alteran la convivencia.

Esta norma de convivencia, desde su objeto normativo estableció un compendio de reglas de forma preventiva buscando establecer las condiciones favorables de convivencia, ajustado de acuerdo a la nueva realidad jurídica y social del país; en este sentido, el presente artículo representa una perspectiva de coexistencia social desde la aplicación de la Ley 1801 de 2016 (Congreso de Colombia, 2016), a partir de la descripción de las cifras estadísticas de comportamientos contrarios que fueron conocidos por la Policía e ingresados en la Plataforma del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC de aquí en adelante) como se determina en el artículo 184 de esta Ley a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

Además, continua con la expresión de diferentes puntos de vista que construyen una perspectiva de la convivencia en sociedad, posteriormente se presenta un contexto de convivencia desde la necesidad de normas que regulen la misma en un país multicultural como Colombia, seguido de una breve descripción del proceso de recolección de información estadística de infracciones a la convivencia ingresados en la plataforma RNMC.

Aunado a lo anterior se presenta la descripción de las cifras de comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en esta herramienta jurídica, por títulos, actuaciones más atendidas en ciudades, por días y horas de ocurrencia de los hechos, edad y nacionalidad de las personas infractoras de estos comportamientos que alteran la convivencia, soportados en tablas de información extraídas del Registro de Medidas Correctivas.

Finalmente, en el presente capítulo se busca dar respuesta a la formulación problemática que motivó el desarrollo del documento, ¿Cuál es la situación de convivencia a partir de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia en el territorio colombiano?

A partir de este planteamiento se busca identificar los comportamientos contrarios a la convivencia por títulos del Código Nacional de seguridad y Convivencia Ciudadana, describir los comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016 (Congreso de Colombia, 2016) registrados en ciudades capitales, analizar la manifestación de estos comportamientos registrados por días, horas, rango de edad, nacionalidad y finalmente, dar a conocer el panorama de registro de comportamientos contrarios a la convivencia presentados durante la emergencia sanitaria generada por COVID-19.

7.1 Marco teórico

Antes de dar a conocer los resultados obtenidos del RNMC, fue necesario adelantar una fundamentación teórica que sirva como antesala de la aplicación del diseño metodológico relacionado con el análisis estadístico implicative de la información resultante de la plataforma.

7.1.1 *Diferentes perspectivas de la convivencia*

El estudio de la convivencia ha dado lugar a diversidad de adaptaciones que surgen a favor de las necesidades sociales conforme ha ido evolucionando en el tiempo, es así que a medida que la humanidad se torna compleja el término adquiere diferentes matices que le hacen aplicable a cualquier situación y escenario en el que el ser humano requiera relacionarse. Así, el origen etimológico latino que se ha construido a su alrededor parte de la premisa “convivere” a través de la cual se exalta la suficiencia del ser humano de concebir las reglas de sociabilidad y respeto que se pueden establecer al hacer parte de una comunidad (López y Soto, 2013) y de “conviviere” que se relaciona también con “vivir en compañía de otros” y que se supedita al inevitable relacionamiento humano (Ilera, 2005).

A través de una perspectiva de violencia, se puede considerar que la convivencia es la construcción que realiza el individuo por medio de su interactuar cotidiano en sociedad, y de la forma que emplea para resolver dilemas que surgen de este interactuar; que, dependiendo del razonamiento empleado, se tornará armónico o violenta la solución del problema.

Es pertinente indicar que, las grandes características que resalta la convivencia armónica es el uso del razonamiento, el diálogo, la concertación, destinado a encontrar el punto de quiebre entre controversia y desacuerdo; distanciándose así de una convivencia violenta, que en ella se encuentran las vías de hecho, la justicia por propia mano, como la única forma de dirimir el desacuerdo en sociedad.

Al analizar la convivencia desde el derecho público se obtiene que en el orden macro de lo público, la convivencia se convierte en uno de sus componentes, toda vez que está dirigida a contemplar y resolver los problemas internos de la comunidad. A su vez esta mediatizado por parámetros claros constitucionales como los descritos en los artículos 213 y 218 a través de los cuales se hace énfasis en la preservación de la convivencia pacífica como eje central de la organización política de Colombia (Ilera, 2005).

Desde el abordaje de la seguridad, la convivencia aparece como un término yuxtapuesto a la misma, toda vez que enfatiza en características de sociedades que aceptan la diversidad como un aspecto positivo en el que se resaltan la igualdad, la interdependencia entre los distintos grupos que conforman una sociedad y dejando de plano la utilización de las armas para la solución de los conflictos (Mesa, 2015).

Por otra parte, para percibir los diversos comportamientos ciudadanos, es importante comprender las diferentes interacciones que se dan entre la Educación, Sociedad y Democracia (Simbaya et al., 2017), para ello se debe iniciar por definir qué se concibe desde la óptica la sociología cada uno de estos conceptos, posteriormente analizar desde la información obtenida del RNMC cuáles son los comportamientos que más se infringen en Colombia.

De otro lado en la educación se integran la cosmovisión intercultural, ya sea nacional o internacional, desarrollando capacidades y potencialidades, bajo el ser íntegro, social y cultural, fortaleciendo la gnosis social (Simbaya et al., 2017). En la medida en que la educación se allegue al hombre promedio, la convivencia en sociedad se hará más amena, ya que, el ciudadano entenderá que, cumpliendo con sus deberes, podrá exigir sus derechos y no a la inversa, tal como lo señaló John F Kennedy, en su investidura el 20 de enero de 1961 “No preguntes lo que tu país puede hacer por ti; pregunta lo que tú puedes hacer por tu país” (Librería JFK, 2010).

La convivencia desde el espíritu social según la opinión de algunos investigadores comprende:

La habilidad que cada ser humano tiene para llevar a cabo relaciones sociales fundamentadas en la eficacia se fundamenta en la comprensión del otro, y la valoración de la integridad de los demás. A fin de dar continuidad a la cualificación de las relaciones, se hace necesario que cada persona lleve a la realidad comportamientos éticos y el respeto por los demás para generar relaciones fructíferas con los demás (Cabralés Villalba, 2017, p. 35).

En consecuencia, de la interacción de convivencia pueden surgir “expresiones espontáneas de discrepancias, divergencias, y procesos de comunicación inconclusos que conllevan al desarrollo de relaciones interpersonales inadecuadas; es por esto que la convivencia y el conflicto tienen lugar en el mismo contexto” (Cabralés Villalba, 2017), derivado entre otras cosas, por la pluralidad y multiculturalidad que representa Colombia que además de ser reconocida por el Estado, se aprueba el tratamiento diverso a situaciones diferentes; esta diferencia debe versar ante la objetividad y razonabilidad, para llamarse “diferencia positiva” (Blanco, 2005).

Así es como el Estado adopta públicamente las definiciones de diversidad y multiculturalidad, con el propósito de crear acciones de convivencia eficientes y diferenciales para la solución de las controversias, diferencias que también se puede percibir en la cotidianidad y el solo hecho de relacionarse con otras personas, hace que se presenten conflictos que en algunas ocasiones pueden transformarse en situaciones de violencia afectando la convivencia y seguridad ciudadana.

Para vivir en comunidad es esencial la creación de normas que regulen el día a día en colectividad y el cumplimiento de las mismas, reglas que ofrecen la oportunidad de la interrelación con el entorno, y con otras personas, reglas que parten de lo verbal hacia lo escrito, como esas reglas que en primera infancia nos enseñan nuestros padres, los profesores de primaria, como interactuar con nuestros semejantes, el respeto de lo ajeno, a los adultos; y van escalonando hasta llegar al respeto de lo público y a nuestros deberes como ciudadanos.

Se pueden clasificar en tres tipos de reglas a saber: las sociales, ajustadas a las acciones y actividades de las personas, el incumplimiento de ellas, solo tiene el reproche del entorno; las reglas morales, que sitúan actuaciones relacionadas con los comportamientos humanos e indica la moral como respuesta, catalogada entre los principios y valores, que generalmente son dictados por la religión; y las normas jurídicas, como lo definió Rousseau, en 1762 en su obra el "Contrato Social" en donde el individuo cede parte de sus derechos naturales, para ser entregados al Estado y este regula su actuar mediante normas impositivas (reglamentos, leyes, decretos), que su incumplimiento acarrea sanciones aflictivas (Cisterna, 1972).

Es así que, ante la presencia de problemas de convivencia e interacción social, la expedición de esta norma constituye una herramienta fundamental para ejercer responsablemente las libertades adquiridas por derecho por las personas estableciendo un sistema de medidas correctivas que buscan como lo expresa el objeto de las mismas en el artículo 172 de la Ley 1801: disuadir, prevenir, prevalecer, reparar, gestionar, instruir, resguardar o devolver la convivencia, como acciones impuestas a las personas que incurran en comportamientos que se alejan de la norma social establecida.

Por esto, la existencia de una norma que regule los comportamientos que modifican la armonía de interacción contribuirá en la educación y adquisición de comportamientos favorables a formar una cultura ciudadana, que busca en palabras de Mockus (2003):

contribuir en la mejora de comportamientos y creencias de los seres humanos, en especial, las relacionadas con el acatamiento de los lineamientos de adecuada convivencia, a través de la declaración de las mismas para que los modos de actuar sean reconocidos y aceptados por el ciudadano.

Para poder llegar a una verdadera convivencia ciudadana, es necesario tener en cuenta lo siguiente expuesto por:

Convivir es lograr vivir en compañía entre personas que se desconocen, lejos de las consecuencias negativas que se derivan de la violencia y de la construcción de sociedad a pesar de las diferencias. Alcanzar la convivencia es la meta del respeto por la diversidad a través de la ausencia de acciones violentas (Mockus, 2002, p. 20).

Este aspecto también requiere de la intervención de las entidades públicas, en especial que las autoridades locales, realicen una verdadera inversión y transformación cultural en cada uno de sus municipios, siempre pensando en el bien común, para que entre todos seamos buenos vecinos (ciudadanos), mantengamos el espíritu de cooperación, de armonía, de tolerancia y alejados de la violencia individual o colectiva (Cueto Rúa, 2020) de lo contrario estaríamos en las esferas de una desintegración social.

7.1.2 Contexto de convivencia desde la Ley 1801 de 2016

Una definición general de la convivencia tiene relación con el “conglomerado de principios, valores y leyes que rigen conducta, reglas y códigos establecidos que permiten a las personas convivir en armonía” (Bello, 2014); en este sentido, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana define la convivencia a través del artículo quinto como la interacción sosegada, cortés y solidaria entre los seres humanos, con sus capitales, y con el ambiente, en el eje central del escenario legal, la cual comprende cuatro condiciones legales de armonía como son tranquilidad, seguridad, ambiente y salud pública, con un ámbito de aplicación para todas las personas, regulando de esta manera extensos comportamientos que se desvían de la norma que no se encontraban descritos en el anterior código y que surgieron al tiempo que se modernizaban las ciudades, apareciendo con ello nuevas costumbres, medios de transporte y adelantos tecnológicos que incorporaron nuevas características al comportamiento urbano de las personas.

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece disposiciones que de acuerdo al objeto de la norma “son de representación protectora y buscan instaurar las circunstancias para la convivencia en el territorio nacional al establecer la observancia de los compromisos y convenios de las individuos nativos y procedentes” (Congreso de Colombia, 2016); esto a través del desarrollo de seis (6) objetivos específicos que definen las rutas a seguir para fomentar en la comunidad los comportamientos que coadyuvan a la convivencia ciudadana a través de un sistema organizativo de autoridades y procedimientos que permite corregir y mantener aquellas condiciones indispensables para el mantenimiento de la convivencia.

Esta norma de convivencia, confiere herramientas jurídicas a las autoridades con atribuciones de policía (presidente, gobernadores, alcaldes, inspectores de Policía, autoridades especiales y personal uniformado de la Policía Nacional) que permite atender comportamientos que desestabilizan la convivencia a nivel nacional; los cuales son entendidos como las acciones u omisiones realizadas por los habitantes o visitantes del territorio colombiano, que de alguna manera alteran la convivencia pacífica en sociedad.

En este sentido, surgió de la necesidad de actualizar el Código de Policía establecido a través del Decreto 1355 del 04 de agosto de 1970, con una norma ajustada a la realidad social y al surgimiento de nuevos comportamientos que afectan la convivencia (Presidencia de la República, 1970), tal como lo indicó la exposición de motivos del proyecto de Ley que llevo a la implementación del actual Código de convivencia:

La revisión y adecuación del actual Código de Policía a la realidad colombiana fue una necesidad urgente frente a las dificultades que presenta el Código antecesor, toda vez que el contexto social y jurídico sobre el cual se fundamentado ha cambiado en muchos de sus aspectos (Congreso de la República, 2014).

A esto se suman las razones de sistema orgánico de la norma de Policía estableciendo claramente el Poder, Función y actividad de Policía, definiendo atribuciones a cada autoridad de Policía, precisando los medios de Policía (clasificados en materiales e inmateriales) como herramientas jurídicas para cumplir la función y actividad de policía, y estableciendo dispositivos alternos de solución de discrepancias y problemas.

Las medidas utilizadas para corregir estos comportamientos se encontraban desactualizadas, como se expresa la misma sustentación de motivos de la Ley 1801 “las multas de carácter monetario no instituyen una disposición enmendadora seria, porque las incluidas en el actual Código Nacional de Policía son inadecuadas y no generan el resultado pedagógico y enmendador de las mismas” (Congreso de Colombia, 2016) al tiempo que conllevaba un largo tiempo para el restablecimiento de la convivencia.

Del mismo modo, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, permite identificar los comportamientos que se alejan de la norma, que son tramitados por medio del proceso único de Policía, para corregir y encausar oportunamente aquellos comportamientos opuestos a la convivencia que son atendidos por las autoridades con atribuciones policiales de acuerdo a su competencia y atribuciones (Congreso de Colombia, 2016).

Registros administrativos sobre comportamientos contrarios a la convivencia. Desde esta perspectiva, se puede establecer que el tratamiento estadístico de los comportamientos contrarios a la convivencia se lleva a cabo a través del sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC, el cual se convierte en el repositorio central de información estadística en materia de los comportamientos que afectan la convivencia. Bajo esta lógica, desde el 30 de enero del 2017 esta plataforma ha funcionado de acuerdo a lo ordenado en el artículo 184 de la Ley 1801 del 2016, para registrar todos los procedimientos en atención de un comportamiento contrario a la convivencia en las diferentes unidades a nivel nacional.

De igual forma, desde el 2005 existe un registro específico en el Sistema de Denuncias y Contravenciones –SIDENCO-, con respaldo en el Código de Procedimiento Penal, ley 906 de 2004 para tener capacidad de recepción y ejecución frente a las denuncias de la ciudadanía y, en esta misma línea de atención conectar el requerimiento de la autoridad judicial (Buitrago Cubides et al., 2015).

En este sentido, la oferta institucional desde estos módulos de registro administrativos ha sido referente para la adecuada toma de decisiones del mando institucional, al igual que en la generación de políticas públicas de corte nacional y local, debido a las bondades que representa y pro la cantidad de cruces de variables y el análisis resultante que puede surgir de su adecuada administración.

Esta base de datos que alimenta de forma constante los resultados que son tratados y analizados a través de la Revista Criminalidad tiene conexión directa con el Sistema Estadístico Nacional –SEN- que es vigilado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, además de contar con su aval en categoría A (Buitrago Cubides et al., 2015).

7.2 Método

En consecuencia, el enfoque en el que se fundamentó la investigación fue cuantitativo, por la “disposición rigurosa en que se edifica una perspectiva teórica, se ponderan las variables en un determinado escenario y se asimilan las mediciones obtenidas utilizando métodos estadísticos” (Hernández et al., 2010, p. 5).

El tipo de investigación que acompaña este diseño es de tipo descriptivo, el cual permite trabajar sobre realidades de hecho, y su característica es la de presentar una interpretación correcta (Tamayo, 2003, p, 57).

También se fundamentó en el método de análisis estadístico implicativo que surge en correspondencia con los problemas encontrados y las variables relacionadas en los resultados (Sagaro del Campo & Zamora Matamoros, 2020).

Y como instrumento de recolección se tomó el Registro Nacional de Medidas Correctiva –RNMC, plataforma a través de la cual es posible realizar una observación de datos relevantes de Comportamientos Contrarios a la Convivencia tomados de la Ley 1801 de 2016, para determinar el panorama de convivencia en el país y que como resultado, pueden constituir una orientación para atender los problemas de convivencia y un foco de atención para las autoridades de policía y comunidad en general sobre el comportamiento humano en sociedad.

Como muestra representativa de la investigación se tuvieron en cuenta las cifras de comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016, referenciados en el presente escrito, se toman los datos del año 2020 considerado este un año atípico por la emergencia sanitaria generada por el COVID 19.

En este sentido, desde el 1 de enero al 31 de diciembre se registraron 2.254.034 comportamientos contrarios a la convivencia, presentando un incremento del 45% con 1.020.959 comportamientos más de los registrados en el año 2019, que correspondieron a 1.233.075, y que son ingresados en RNMC de acuerdo con los comportamientos descritos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

De esta manera, la información resultante se obtuvo del círculo virtuoso de seis (6) fases que caracterizan el procedimiento de recolección de información de convivencia en RNMC. En este sentido, el proceso de recolección de información de los registros estadísticos de convivencia inicia a partir del conocimiento de un motivo de Policía (aquellos comportamientos positivos o negativos que favorecen o afectan la convivencia pacífica) (Policía Nacional, 2009) relacionado con un comportamiento que afecte la convivencia atendidos por el personal uniformado de la Policía Nacional (en el sitio de ocurrencia del hecho) o por los inspectores de policía a través de la Acción de Policía.

Estas autoridades al conocer la conducta proceden a la aplicación de herramientas jurídicas (medios de Policía) que permiten restablecer la convivencia, al tiempo que desarrollan el proceso único de policía por medio del Proceso Verbal Inmediato o Proceso Verbal Abreviado (Congreso de Colombia, 2016), de acuerdo con la facultad de la autoridad que atienda el comportamiento que afecta la convivencia, posteriormente tomará una decisión que consiste en imponer o no la medida correctiva para corregir el comportamiento, como se observa en la Figura 1.

Finalizado el proceso, el personal uniformado de la Policía Nacional diligencia el formato de la orden de comparendo y/o medida correctiva establecido por la institución mediante la Resolución 03253 de 2017, del cual se adopta la orden de comparendo

Figura 1

Procedimiento de recolección de información en Registro Nacional de Medidas Correctivas



y/o medida correctiva, adicionado por la Resolución 02041 de 2019, y que, en virtud de la misma, constituye un documento público, a la vista de lo expuesto en el artículo 243 del Código General del Proceso.

En este documento se registra la información de fecha y hora del comportamiento, lugar, los datos del presunto infractor de convivencia, los medios de Policía utilizados, la descripción del comportamiento, el tipo de medida correctiva, los mecanismos de defensa del infractor y los datos de la autoridad de policía quien atiende el comportamiento contrario a la convivencia. Posteriormente se ingresa la información recolectada en la plataforma del RNMC, siendo esta identificada con un número único de expediente asignado por el sistema, que permite verificar las variables acontecidas en cada caso y ser contado como un dato estadístico. Por otra parte, la información de los comportamientos contrarios a la convivencia conocidos por los Inspectores de Policía en el Proceso Verbal Abreviado es ingresada directamente en la plataforma del RNMC.

De igual manera, la Policía Nacional en uso de las herramientas tecnológicas y con el propósito de modernizar la prestación del servicio de policía, en especial en la expedición de órdenes de comparendo y/o medidas correctivas, diseñó una aplicación móvil denominada APP RNMC instalada en los dispositivos PDA -*Personal Digital Assistant*- que utilizan los uniformados de Policía, y permite el ingreso de información de convivencia en tiempo real en la Plataforma del Registro Nacional de Medidas Correctivas enviando los datos directamente ante las autoridades de Policía competentes para dar continuidad al Proceso Único de Policía. A partir de la consolidación de estos registros estadísticos, se genera las cifras que posteriormente serán sometidas al análisis descriptivo para la estructuración de este artículo.

De acuerdo con el estudio “Sistema de Indicadores comparables de convivencia y seguridad Ciudadana un consenso de países” en cual refiere al esfuerzo realizado por 14 países latinoamericanos para sistematizar y recolectar ciertos indicadores que permitan generar políticas regionales: “Los países realizan esfuerzos por contar con información que proporcione la toma de decisiones, pero se apoyan en datos de diferentes fuentes que recogen información según sus propias necesidades misionales” (Guerrero, 2013).

7.3 Resultados

Como información general de la aplicación de la norma de convivencia desde el 30 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2020 y según las cifras ingresadas en la plataforma del Registro Nacional de Medidas Correctivas, se han asentado en Colombia 4.999.098 comportamientos contrarios a la convivencia, el registro se puede ver en la Figura 2.

Lo anterior, indica un incremento diferencial de 727.843 casos entre 2017 y 2018, de 113.159 casos entre 2018 y 2019 y de 1.020.959 casos entre 2019 y 2020, cifras que indican la operacionalización de la normatividad establecida en el Código Nacional de

Figura 2

Comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016, registrados por años



Seguridad y Convivencia en el territorio nacional, y de los diferentes comportamientos contrarios a la convivencia que esta herramienta preventiva puede detectar en beneficio de la comunidad y de las autoridades de policía, como se da a conocer a continuación, de acuerdo a la delimitación que se lleva a cabo en cada título descrito en el Código.

En la presentación de las cifras estadísticas de comportamientos contrarios a la convivencia se tomaron los títulos que comprenden el libro segundo de la Ley 1801 de 2016 exceptuando los delitos del derecho de reunión por su inexequibilidad manifiesta en la sentencia C-223 de 2017. De esta manera, se registraron 1.397.279 comportamientos que hacen parte del título IV relacionados con la tranquilidad y las relaciones respetuosas, 464.575 comportamientos del título III del derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, 206.521 comportamientos del título XIV del Urbanismo (en este título están incluidos los comportamientos del cuidado e integridad el espacio público), 57.528 comportamientos del título XV de la libertad de movilidad y circulación, 45.659 comportamientos título VIII del de la Actividad Económica, 5.998 comportamientos por el título XI de la Salud Pública, 4.630 comportamientos por el título XIII de la relación con los animales, 3.984 comportamientos por el título IX del ambiente, 1.742 comportamientos por el título V de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad, 458 comportamientos por el título X de la minería, 103 comportamientos por el título VII de la protección de bienes inmuebles y 8 comportamientos por el título XII del patrimonio cultural y su conservación, el registro se observa en la Tabla 1.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el título con mayor número de registros de comportamientos contrarios a la convivencia es el título IV relacionado con la tranquilidad y las relaciones respetuosas con 1.397.279 casos reportados, seguido del título XIV con 206. 521 comportamientos contrarios a la convivencia, también del título XV con 57.528, del título VIII con 45.659 comportamientos contrarios a la convivencia.

Tabla 1*Registro de comportamientos contrarios a la convivencia por títulos del Código, Ley 1801 de 2016*

Seguridad personal y de bienes			Cantidad
Título III	Capítulo I	Vida e integridad de las personas	460.782
	Capítulo II	Seguridad en los servicios públicos	520
	Capítulo III	Artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas	3.273
Total			464.575
Tranquilidad y relaciones respetuosas			Cantidad
Título IV	Capítulo I	Privacidad de las personas	12.719
	Capítulo II	Establecimientos educativos	1.384.560
Total			1.397.279
Relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad			Cantidad
Título V	Capítulo I	Niños, niñas y adolescentes	1.472
	Capítulo II	Grupos de Especial Protección Constitucional	113
	Capítulo III	Ejercicio de la prostitución	157
Total			1.742
Título VI	Del derecho de reunión (Título declarado inexecutable sentencia C-223 de 2017)		0
De la protección de bienes inmuebles			Cantidad
Título VII	Capítulo I	De la posesión, la tenencia y las servidumbres	103
Total			103
De la actividad económica			Cantidad
Título VIII	Capítulo I	De la actividad económica y su reglamentación	5
	Capítulo II	Estacionamientos o parqueaderos	0
	Capítulo III	Comportamientos que afectan la actividad económica	24.152
	Capítulo IV	De la Seguridad de los Equipos Terminales Móviles y/o Tarjetas Simcard (IMSI)	21.502
Total			45.659
Del Ambiente			Cantidad
Título IX	Capítulo I	Ambiente	0
	Capítulo II	Recurso hídrico, fauna, flora y aire	3.951
	Capítulo III	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)	92
Total			4.043
Minería			Cantidad
Título X	Capítulo I	Medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícita de minerales	458
Total			458

Salud Pública			Cantidad
Título XI	Capítulo I	De la Salud Pública	1.162
	Capítulo II	Limpieza y recolección de residuos y de escombros	4.836
Total			5.998
Del Patrimonio Cultural y su Conservación			Cantidad
Título XII	Capítulo I	Protección de los Bienes del Patrimonio Cultural y Arqueológico	8
Total			8
De la relación con los animales			Cantidad
Título XIII	Capítulo I	Del respeto y cuidado de los animales	190
	Capítulo II	Animales domésticos o mascotas	0
	Capítulo III	De la Convivencia de las Personas con Animales	3.931
	Capítulo IV	Ejemplares caninos potencialmente peligrosos	509
Total			4.630
Del Urbanismo			Cantidad
Título XIV	Capítulo I	Comportamientos que afectan la integridad urbanística	125
	Capítulo II	Del cuidado e integridad del espacio público	206.396
Total			206.521
De la Libertad de Movilidad y Circulación			Cantidad
Título XV	Capítulo I	Circulación y derecho de vía	0
	Capítulo II	De la movilidad de los peatones y en bicicleta	2.203
	Capítulo III	Convivencia en los Sistemas de Transporte Motorizados	55.325
Total			57.528
Uso del Medio de Policía Traslado por Protección			65.490

7.3.1 *Comportamientos contrarios a la convivencia de la ley 1801 de 2016 de mayor atención*

Durante el año 2020, de los comportamientos señalados en la Ley 1801 de 2016 los más frecuentes (se tomaron los diez con más ocurrencia) corresponden al 91% del total de los comparendos, entre los cuales se encuentran los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades, con incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía (1.319.064 registros), los comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad, como portar armas o elementos cortantes o punzantes en espacio público (364.371), los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público como portar sustancias prohibidas en el espacio público (103.253), seguido de los comportamientos relacionados con riñas o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas (73.193), el irrespeto a las autoridades de policía (41.138), el consumo de sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público (37.138), la evasión del pago de la tarifa, validación, tiquete o medios

que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros (34.118), el consumo, porte, distribución o comercialización de sustancias psicoactivas en perímetros de centros educativos; al interior de los centros deportivos, y en parques (25.543), la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes (20.717) y la compra, alquiler o uso de equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa según lo establecido en la ley 1453/2011 art 106 (20.625), como se da a conocer en la Figura 3, para ver los demás comportamientos contrarios a la convivencia verificar la Tabla 2.

De acuerdo con los resultados descritos en la Figura 3 y Tabla 2, se puede establecer que el más importante está relacionado con el incumplimiento, desacato, desconocimiento e impedimento de la función o la orden de policía con un total de 1.319.064 casos y, el menos importante del top 10 corresponde a comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa de que trata el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 con 20.625 casos y del total general, el menos importante se relaciona con ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de policía, con 3.647 casos.

Figura 3

Top 10 de comportamientos contrarios a la convivencia, ley 1801 de 2016 año 2020

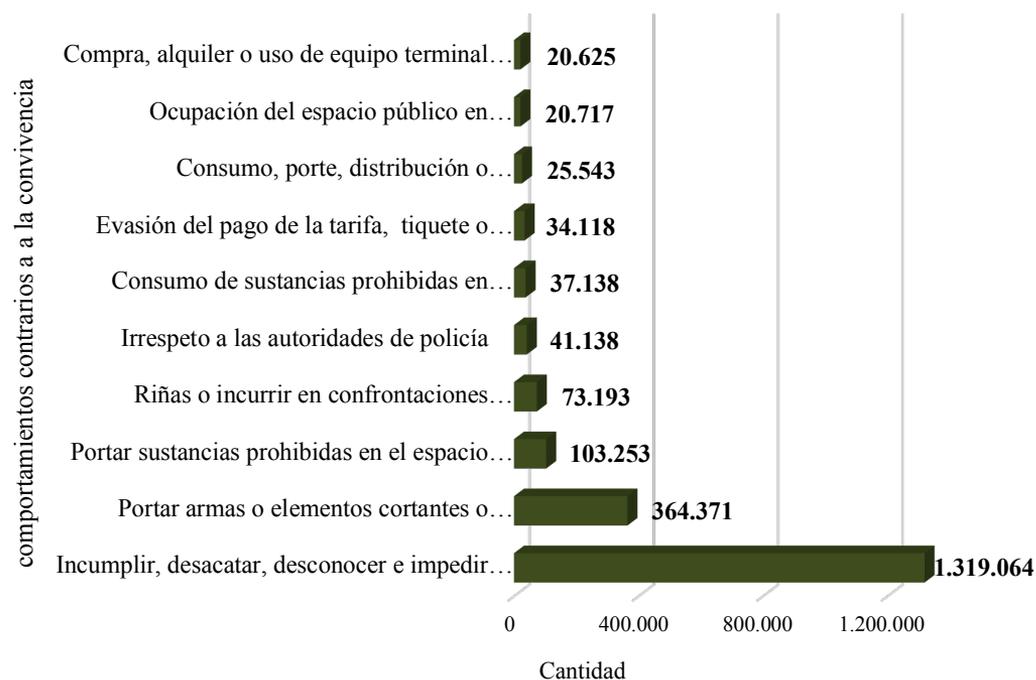


Tabla 2

Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, de mayor atención en el año 2020

Descripción del comportamiento contrario a la convivencia según artículos de la Ley 1801/2016	Descripción del comportamiento contrarios a la convivencia según numerales de la Ley 1801/2016	Cantidad C.C.C	%
Art 35 - Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	Núm. 2 - Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía	1.319.064	59,2%
Art 27 - Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad	Núm. 6 - Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público.	364.371	15,7%
Art 140 - Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Núm. 8 - Portar sustancias prohibidas en el espacio público	103.253	4,6%
Art 27 - Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad	Núm. 1 - Refiir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.	73.193	3,2%
Art 35 - Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	Núm. 1 - Irrespetar a las autoridades de policía	41.138	1,8%
Art 140 - Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Núm. 7 - Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente	37.138	1,7%
Art 146 - Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros	Núm. 7 - Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades	34.118	1,5%
Art 140 - Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Núm. 13 - Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de los centros deportivos, y en parques.	25.543	1,1%
Art 140 - Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Núm. 4 - Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes	20.717	0,9%
Art 95 - Comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles	Núm. 1 - Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa de que trata el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011.	20.625	0,9%

Descripción del comportamiento contrario a la convivencia según artículos de la Ley 1801/2016	Descripción del comportamiento contrarios a la convivencia según numerales de la Ley 1801/2016	Cantidad C.C.C	%
Art 146 - Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros	Núm. 12 - Ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto	18.205	0,8%
Art 140 - Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Núm. 11 - Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público	15.314	0,7%
Art 35 - Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	Núm. 3 - Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de policía	11.668	0,5%
Art 27 - Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad	Núm. 3 - Agredir físicamente a personas por cualquier medio	11.482	0,5%
Art 92 - Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica	Núm. 16 - Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente	11.176	0,5%
Art 92 - Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica	Núm. 4 - Quebrantar los horarios establecidos por el alcalde	6.617	0,3%
Art 27 - Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad	Núm. 7 - Portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida o sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuman bebidas embriagantes (...)	5.852	0,2%
Art 33 - Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas	Lit a - Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecindario, cuando generen molestia por su impacto auditivo (...)	5.479	0,2%
Art 35 - Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	Núm. 6 - Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de policía	3.871	0,2%
Art 35 - Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	Núm. 5 - Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de policía	3.647	0,2%
Otros comportamientos contrarios a la convivencia		121.563	5,4%
Total comportamientos		2.254.034	100%

7.3.2 Comportamientos contrarios a la convivencia registrados en ciudades capitales

En las ciudades capitales colombianas el registro de comportamientos contrarios a la convivencia representa el 61,7% (1.390.343 registros) del total de los comparendos ocurridos en el país, el orden de las capitales según la cantidad de comportamientos atendidos corresponde en primer lugar a la ciudad de Bogotá con 585.530 registros; seguidamente, la ciudad de Medellín 151.001 registros, Santiago de Cali 95.440, Cartagena 88.412, Barranquilla 81.162, Cúcuta 40.281, Santa Marta 35.893, Pereira 33.452, Neiva 31.002, Valledupar 30.024, Pasto 28.651, Bucaramanga 27.695, Popayán 25.421, Ibagué 23.008, Villavicencio 18.667, Montería 18.626, Manizales 15.677, Florencia 15.150, Yopal 12.838, Sincelejo 12.408, Tunja 11.490 registros. Continúa con la ciudad de Armenia 11.174 registros, Riohacha 9.462, San Andrés 6.361, Quibdó 5.101, Puerto Inírida 4.779, Leticia 3.541, Arauca 3.198, Mocoa 3.094, San José Del Guaviare 2.764, Puerto Carreño 2.355 y finalmente la capital del departamento del Vaupés, Mitú con 1.139 comportamientos contrarios a la convivencia, registrados en la Tabla 3.

En otras ciudades en las que se registran con mayor frecuencia comportamientos que afectan la convivencia corresponden a Floridablanca (Santander) 19.530 registros, Soledad (Atlántico) 19.147 registros, Soacha (Cundinamarca) 13.392, Acacias (Meta) 12.512 registros y Bello (Antioquia) con 11.825 comportamientos. (ver Tabla 4).

Comportamientos contrarios a la convivencia registrados por días y horas. Los días en los cuales se atienden más comportamientos contrarios a la convivencia por parte de las autoridades de Policía, son los domingos con 390.699 comportamientos, sábados

Tabla 3
Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, registrados por ciudades capitales

No.	Municipio	Cantidad C.C.C	%
1	Bogotá	585.530	26,0%
2	Medellín	151.001	6,7%
3	Santiago de Cali	95.440	4,2%
4	Cartagena	88.412	3,9%
5	Barranquilla	81.162	3,6%
6	Cúcuta	40.281	1,8%
7	Santa Marta	35.893	1,6%
8	Pereira	33.452	1,5%
9	Neiva	31.002	1,4%
10	Valledupar	30.024	1,3%
11	Pasto	28.651	1,3%
12	Bucaramanga	27.695	1,2%

No.	Municipio	Cantidad C.C.C	%
13	Popayán	25.421	1,1%
14	Ibagué	23.008	1,0%
15	Villavicencio	18.667	0,8%
16	Montería	18.626	0,8%
17	Manizales	15.677	0,7%
18	Florencia	15.150	0,7%
19	Yopal	12.838	0,6%
20	Sincelejo	12.408	0,6%
21	Tunja	11.490	0,5%
22	Armenia	11.174	0,5%
23	Riohacha	9.462	0,4%
24	San Andrés	6.361	0,3%
25	Quibdó	5.101	0,2%
26	Puerto Inírida	4.779	0,2%
27	Leticia	3.541	0,2%
28	Arauca	3.198	0,1%
29	Mocoa	3.094	0,1%
30	San José Guaviare	2.764	0,1%
31	Puerto Carreño	2.355	0,1%
32	Mitú	1.139	0,1%
Total Capitales		1.434.796	63,7%

con 368.099, viernes con 322.712, jueves 303.365, lunes 301.217, miércoles 289.340 y finalmente el martes con 278.602 comportamientos de acuerdo con la información ingresada en la plataforma del RNMC (verTabla 5).

Al analizar la ocurrencia de estos comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016, por rango de horas (se muestran las diez (10) horas con mayor registro de comportamientos contrarios a la convivencia), la mayor cantidad de comportamientos se registra entre las 17:00 horas con 194.770 comportamientos, 16:00 horas con 184.458, 18:00 horas con 160.623, 10:00 horas con 157.953, 15:00 horas con 157.836, las 11:00 horas con 140.815, con 09:00 horas con 138.800, 19:00 horas con 120.632, 08:00 horas con 102.273 y las 20:00 horas con 96.166 comportamientos (ver Figura 4).

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que las horas de mayor presencia de comportamientos contrarios a la convivencia son, las 18:00 y las 10:00 horas.

Registro de comportamientos contrarios a la convivencia, por rango de edad. La edad de las personas que inciden en comportamientos contrarios a la convivencia

Tabla 4
Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C), por ciudades en Colombia

Municipio	Cantidad C.C.C	Municipio	Cantidad C.C.C	Municipio	Cantidad C.C.C
Itagüí	11.564	Los Patios	5.759	Candelaria	3.418
Armenia	11.537	Sogamoso	5.545	Pitalito	3.346
Buenaventura	10.938	Malambo	5.540	Caucasia	3.339
Girón	10.494	Yumbo	5.394	Puerto Asís	3.335
Barrancabermeja		Madrid	5.187	Ipiales	3.313
Puerto Tejada	10.257	Puerto Colombia	5.136	Agustín Codazzi	3.285
Palmira	10.033	Quibdó	5.109	Luruaco	3.234
Sabanalarga	9.613	Jamundí	5.106	Juan de Acosta	3.228
Riohacha	9.462	Ocaña	4.980	Sabanagrande	3.199
Piedecuesta	8.695	Cartago	4.968	Apartadó	3.151
Duitama	8.387	Puerto Inírida	4.813	Fusagasugá	3.110
Sabaneta	7.658	Chía	4.718	Mocoa	3.098
Dosquebradas	7.597	Copacabana	4.696	Cajicá	3.011
Buga	7.530	Facatativá	4.611	La Dorada	2.912
Galapa	7.470	Girardot	4.602	Turbaco	2.895
Envigado	7.232	Santa Rosa de Cabal	4.403	Arauca	2.893
Aguachica	6.701	Lorica	4.149	Calarcá	2.888
Tumaco	6.588	Espinal	4.051	Santo Tomás	2.869
Maicao	6.233	La Estrella	4.023	Ciénaga	2.841
Rionegro	6.175	Villa del Rosario	3.663	Barbosa	2.805
San Andrés	6.133	Zipaquirá	3.621	Granada	2.800
Santander de Quilichao	6.071	Leticia	3.545	San José del Guaviare	2.764
Mosquera	5.794	Funza	3.494	Pamplona	2.760
Tuluá	5.794	Melgar	3.448	Chinchiná	2.757
Baranoa	5.780	San Gil	3.445	Otros municipios	408.521
Total Comportamientos				2.254.034	

Nota. En tabla general por municipios, se tomaron cinco (5) ciudades no capitales en las que se registran mayor cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia.

corresponde a jóvenes entre los 18 y 29 años con 1.337.928, representando el 59% del total de los comportamientos, adultos de 30 años en adelante con 895.625 comparendos (40%) y adolescentes entre 14 y 17 años con 20.481 (1%) En la Tabla 6 se anexan dichos comportamientos.

Tabla 5

Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, registrados por días

Día semana	Cantidad C.C.C	%
Domingo	390.699	17%
Sábado	368.099	16%
Viernes	322.712	14%
Jueves	303.365	13%
Lunes	301.217	13%
Miércoles	289.340	13%
Martes	278.602	12%
Total general	2.254.034	1,00

Figura 4

Comportamientos contrarios a la convivencia registrados por horas



Al respecto se puede afirmar que, el segmento de población con mayor presencia de comportamientos contrarios a la convivencia es la de jóvenes de 19 a 29 años.

Comportamientos contrarios a la convivencia registrados por nacionalidad. Según la información analizada, las personas de nacionalidad colombiana representan el mayor registro de órdenes de comparendo por comportamientos contrarios a la convivencia registrando 1.987.862 comportamientos, en cuanto a la población extranjera los comparendos corresponden a 266.172, equivalente al 12% del total de comparendos registrados en el país. En este sentido en una organización descendente por nacionalidad el primer lugar en registro de comportamientos le corresponde las personas de ciudadanía

Tabla 6*Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, por rango de edad*

Rango de edades	Cantidad C.C.C	%
Jóvenes de 18 a 29 años	1.337.928	59%
Adultos de 30 en adelante	895.625	40%
Adolescentes de 14 a 17 años	20.481	1%

venezolana con 264.545 comportamientos, ecuatorianos con 373, estadounidenses 206 y peruanos con 134 órdenes de comparendo ingresados en la Plataforma del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), como se describe en la Tabla 7.

7.3.3 Registro de comportamientos contrarios a la convivencia en durante del COVID-19

Entre el 19 de marzo al 31 de diciembre del año 2020, se aplicaron 1.308.680 comportamientos contrarios a la convivencia por incumplimiento a las normas adoptadas por el Gobierno Nacional y las autoridades locales.

Sólo en las ciudades capitales se registraron 769.505 comparendos, Bogotá con 244.828 órdenes de comparendo la ciudad con mayor registro, seguido de Medellín

Tabla 7*Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la Ley 1801 de 2016, por nacionalidad*

Nacionalidad	Cantidad	Nacionalidad	Cantidad
Colombia	1.987.862	Polonia	19
Venezuela	264.545	Israel	19
Ecuador	373	Holanda	14
Estados Unidos	206	Nicaragua	10
Perú	134	Australia	8
Brasil	119	Uruguay	8
Argentina	109	Panamá	8
Chile	87	Rusia	6
Francia	85	Honduras	6
España	78	Guatemala	6
México	45	Costa Rica	6
Alemania	38	Bolivia	6
Italia	36	Portugal	5
Canadá	26	Puerto Rico	5
China	22	Bélgica	5
Cuba	20	India	5
Suiza	20	Irlanda	4
Inglaterra	20	Austria	4
R. Dominicana	19	Otros países	46
Total general		2.254.034	

con 102.175, Cartagena con 58.304, Barranquilla con 49.876 y Cali con 31.742 órdenes de comparendo por incumplimiento a las medidas.

En cuanto a la población extranjera, se han registrado un total de 138.437 órdenes de comparendo y quienes presentan mayor registro de órdenes de comparendo son los ciudadanos de nacionalidad venezolana con 133.700 órdenes de comparendo.

El porcentaje de aplicación de órdenes de comparendo por rango de edad son: adolescentes de 14-18 años 4.19%, jóvenes de 19 a 29 años 54.18%, adultos de 30 a 59 años 39.63%, adultos mayores de 60 en adelante 1.83%.

Los motivos más frecuentes por incumplimiento a las medias de bioseguridad para contener el COVID 19 corresponden a: aislamiento obligatorio (toque de queda) 812.273, no uso de tapabocas 184.289, restricción a la movilidad 178.095, consumo de bebidas alcohólicas 70.875, Aglomeración de personas 35.090.

A continuación, se presenta la cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia registrados en medio de la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, desde el 19 de marzo al 31 de diciembre del año 2020, en la cual se evidencia la cantidad de comportamientos mes a mes, entendiendo que el objetivo de este artículo es únicamente describir las cifras de comportamientos contrarios a la convivencia descritos en la Figura 5.

7.4 Discusión

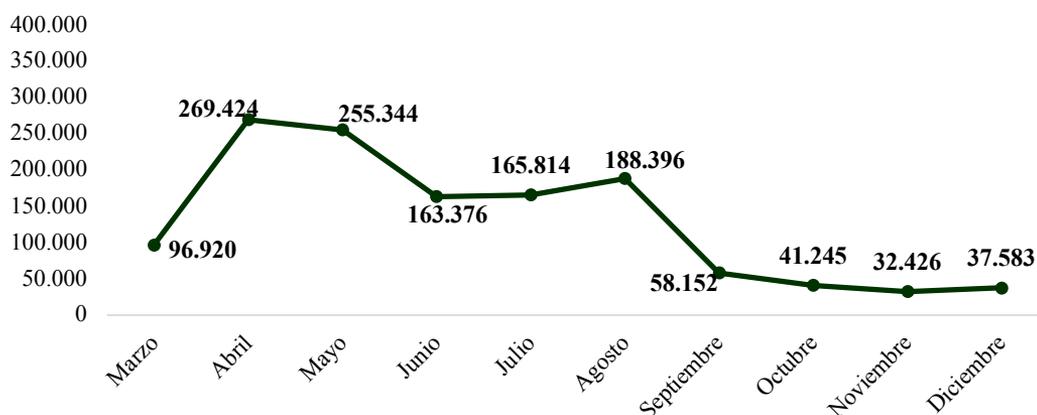
La implementación de un Registro Nacional de Medidas Correctivas como herramienta tecnológica administrada por la Policía Nacional de Colombia permite el registro de cifras estadísticas, datos de personas infractoras, la ocurrencia de comportamientos contrarios a la convivencia con variables de tiempo, modo y lugar, medios de Policía, el tipo y estado de las medidas correctivas aplicadas de acuerdo al comportamiento infringido. Este sistema es alimentado por el personal uniformado de la Policía Nacional de la información registrada en el formato de la orden de comparendo, o ingresada por los Inspectores de Policía en el Proceso Verbal Abreviado.

De esta manera, lo contenido en la Ley 1801 de 2016 trae consigo cuatro categorías jurídicas de convivencia que comprenden comportamientos relacionados con la tranquilidad, seguridad, ambiente y salud pública, en este sentido la norma describe 365 comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) en 15 títulos y artículos contenidos en el libro segundo que trata de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia que son susceptibles de evaluación como se demostró a lo largo del desarrollo del documento.

En este orden de ideas, se puede establecer que el título con mayor número de registros de comportamientos contrarios a la convivencia es el título IV relacionado con la tranquilidad y las relaciones respetuosas con 1.397.279 casos reportados, seguido del

Figura 5

Comportamientos contrarios a la convivencia (C.C.C) de la ley 1801 de 2016, registrados durante la emergencia sanitaria COVID-19



título XIV con 206. 521 comportamientos contrarios a la convivencia, también del título XV con 57.528, del título VIII con 45.659 comportamientos contrarios a la convivencia.

Además de lo anterior, se puede considerar que la convivencia es la construcción que realiza el individuo por medio de su interactuar cotidiano en sociedad, y de la forma que emplea para resolver dilemas que surgen de este interactuar; que, dependiendo del razonamiento empleado, se tornará armónico o violenta la solución del problema.

Por esto se puede establecer que el comportamiento contrario a la convivencia más importante está relacionado con el incumplimiento, desacato, desconocimiento e impedimento de la función o la orden de policía con un total de 1.319.064 casos y, el menos importante del top 10 corresponde a comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa de que trata el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 con 20.625 casos y del total general, el menos importante se relaciona con ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de policía, con 3.647 casos.

En las ciudades capitales colombianas el registro de comportamientos contrarios a la convivencia representa el 61,7% (1.390.343 registros) del total de los comparendos ocurridos en el país, el orden de las capitales según la cantidad de comportamientos atendidos corresponde en primer lugar a la ciudad de Bogotá con 585.530 registros.

Los días en los cuales se atienden más comportamientos contrarios a la convivencia por parte de las autoridades de Policía, son los días domingos con 390.699 comportamientos, sábados con 368.099, viernes con 322.712, jueves 303.365, lunes 301.217, miércoles 289.340 y finalmente el día martes con 278.602 comportamientos de acuerdo con la

información ingresada en la plataforma del RNMC. También, se puede observar que las horas de mayor presencia de comportamientos contrarios a la convivencia son, las 18:00 y las 10:00 horas. Es de resaltar que, el segmento de población con mayor presencia de comportamientos contrarios a la convivencia es la de jóvenes de 19 a 29 años.

Entre los comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016, que presentan mayor registro por parte de los extranjeros son los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades, como incumplir o desacatar orden de Policía (70.665), portar armas o elementos cortantes, punzantes o semejantes (19.422), evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros (8.605), ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes (6.589) y finalmente el ingreso y salida de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto con (4108) comportamientos.

Finalmente, para contener la propagación del virus COVID-19 que afecta a la población mundial “la preparación en las ciudades y otros asentamientos urbanos es crucial para dar respuestas nacionales, regionales y mundiales eficaces contra la COVID-19” (OMS, 2020; OMS, 2020); en este sentido, el Gobierno Nacional de Colombia expidió varios decretos a través de los cuales se imparten instrucciones en virtud a la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus y el mantenimiento del orden público; por consiguiente, para apoyar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por el Presidente de la República y las autoridades territoriales (gobernadores y alcaldes) se realizó la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, mostrando un amplio panorama de aplicación de la norma de convivencia.

Los comportamientos contrarios a la convivencia conocidos por las autoridades de Policía e ingresados en el Registro Nacional de Medidas Correctivas durante el año 2020 presentó un incremento de 1.020.959 comportamientos con respecto al año 2019, principalmente en los relacionados con incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía y el porte de armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas; aun cuando el país se encontró en medio de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional para contener el contagio del Coronavirus COVID 19.

En cuanto a la disminución de comportamientos contrarios a la convivencia se evidenció principalmente en el porte o consumo de sustancias con 61.740 comportamientos menos, la ocupación del espacio público con violación de las normas vigentes con 47.401 casos menos y la compra, alquiler o uso de equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa con 9.381 comportamientos menos que en 2019.

Las ciudades capitales siguen presentando el mayor registro de comparendos con el 63,7% (1.434.796 registros) del total de los comparendos ocurridos en el país, evidenciado en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla.

La mayor cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia se registran los fines de semana, entre los días sábado y domingo representando el 34% del total de órdenes de comparendo registradas por la semana, en referencia a las horas de ocurrencia estas corresponden entre las 16:00 y 17:00 horas.

En cuanto a la población infractora los jóvenes entre los 19 y 29 años son quienes registran el 55% de los comportamientos contrarios a la convivencia a diferencia de los demás grupos de edad.

En el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, en los meses en los que se presentó mayor registro de comportamientos contrarios a la convivencia corresponde a los meses de abril (269.424 comportamientos), mayo (255.344) y agosto (188.396), siendo el comportamiento más frecuente el incumplimiento o desacato a órdenes de policía según la información ingresada en RNMC.

Referencias

- Bello, C. (2014). Desafíos y estado futuro de la Convivencia en Colombia al 2025. *Revista Criminalidad*, 56(2), 319-332.
- Blanco, J. B. (2005). Colombia multicultural historia del derecho a la inclusión. *Diálogos de saberes*, (22), 81-94.
- Buitrago Cubides, J. R., Bernal Urrutia, P. A., & Rodríguez Ortega, J. D. (2015). Registros administrativos de policía para la consolidación de cifras de criminalidad en Colombia. *Revista Criminalidad*, 57(2), 11-22.
- Cabrales Villalba, L. Y. (2017). Problemáticas de convivencia escolar en las instituciones educativas del caribe colombiano: análisis desde la pedagogía social para la cultura de paz. (*Master's thesis*). Universidad del Norte.
- Cisterna, R. (1972). *Jean Jacques Rousseau. El contrato social: o sea principios del derecho político*. Omegalfa.
- Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1801 del 29 de julio de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia.
- Congreso de la República. (2014). *Proyecto de Ley número 99, Primera Ponencia Senado*. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015/article/99-por-la-cual-se-expide-el-codigo-nacional-de-policia-y-convivencia>
- Congreso de la República, C. (2016). *Ley 1801 de 2016. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016*.
- Cueto Rúa, S. (2020). Durkheim y los hechos sociales: reflexiones. En A. J. Lacchini, R. Casajus, & M. E. Manuele, Socio / Logía: *Algunos recorridos por los temas de la teoría social* (págs. 46-56). Universidad de la Plata.
- Guerrero Velasco R, G. M.-L. (2013). Sistema de indicadores comparables de conviven-

- cia y seguridad ciudadana. *Rev Panam Salud Publica*. 31(3), 253–259.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, L. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Ilera, M. (2005). Convivencia y cultura ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho.
- Librería JFK. (25 de Enero de 2010). *Discurso inaugural John F. Kennedy*. Discursos para la historia: palabras que hicieron cambiar la humanidad. <https://discursosparalahistoria.wordpress.com/2010/01/25/discurso-inaugural-john-f-kennedy/>
- López, C., y Soto, M. (2013). Factores asociados a la convivencia escolar en adolescentes. *Educación y Educaciones*, 16 (3), 383-410.
- Mesa, J. (2015). *El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad*. Universidad EAFIT, 128-148.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32 (1), 19-37.
- Mockus, A. (2003). Cultura ciudadana y comunicación. *Revista La Tadeo*, (68), 106-108.
- OMS. (2020). Fortalecimiento de la Preparación de la COVID-19 en las ciudades y otros entornos urbanos. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>.
- Policía Nacional. (2009). *Reglamento del Servicio de Policía. Resolución 00912 de 2009*. Bogotá D.C.: Policía Nacional.
- Presidencia de la República. (4 de Agosto de 1970). *Decreto 1355 de 1970. Por el cual se dictan normas sobre policía*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1272149>
- Sagaro del Campo, N. M., & Zamora Matamoros, L. (2020). Propuesta metodológica para la contextualización del análisis estadístico implicativo en las investigaciones médicas de causalidad. *Revista Cubana de Informática Médica*, 31- 43.
- Simbaya Gallardo, V., Jaramillo Naranjo, L., & Vinueza Vinueza, S. (2017). Aporte de Durkheim para la sociología de la educación. *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, 23, 83-89.
- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica*. Limusa S.A.

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

Actores sociales: 54,121,134

América Latina: 9,10, 19, 82,105,160

Análisis: 7,15,17,22,31,32,33,34,35,36,37, 41,45,46,47,50,51,52,53,54,55,56,57,58, 59,60,61,62,67,70,71,72,73, 79,81,85,91,96, 97,99,107,110,113,116,125,132,134,135, 137,138,139,140,142,163,165,170,172,187, 188

B

Bandas: 56,94,95

Bienestar:17,20,26,51,77,118,134,148

Bogotá: 6,13,14,17,27,29,30,39,42,43,61, 79,83,85,105,107,109,110,115,116,124,125, 126,127,129,161,163,179,184,16,187,188

C

Cabecillas: 15,97,98,99,100,101,102,104

Cali: 13,14,15,17,46,49,53,56,57,58,59,61, 68,71,74,79,82,92,131,132,136,137,138,139, 141,143,151,156,159,160,161,163,179, 184,187

Ciudadanía: 20,29,58,76,110,113,126,134, 160,161,168,183

Colombia: 2,3,4,5,6,8,9,10,11,13,14,17,19, 20,21,22,25,26,27,29,31,39,40,41,45,58,59, 60,62,65,67,68,70,72,74,78,81,82,83,85,88,97, 104,106,107,112,128,131,132,160,161,162, 163,164,166,169,171,172,180,183,186,187

Comportamiento: 10,12,14,16,19,21,23,27, 29,32,37,39,54,58,65,67, 70,76,77,78,88,107, 118,123,124,125,163,165,166,167,168,169,170, 171,172,173,174,175,176,177,179,180,182, 183,184,185,186,187

Comunidad:17,21,26,32,33,34,35,36,38,40, 41,141

Confianza: 2,6,19,21,26,34,50,52,55,75,76,79, 80,118,125,127,136,137,139,141,146,150,156

Conflicto: 5,6,26,48,49,55,57,75,76,94,112, 147,160,166,167

Convivencia: 2,4,5,6,7,9,10,13,14,17,19, 20,21,22,23,25,29,30,42,43,45,58,59,62,65,66, 68,70,71,74,75,76,81,83,85,86,107,108, 110,111,112,113,115,118,119,122,124,125, 126,129,131,132,133,134,135,136,137,138, 139,141,142,144,157,160,161,163,164,165,

- 166,167,168,170,171,172,173,175,176,177, 178,179,180,182,183,184,185,186,187,188
- Crimen: 2,4,6,7,10,13,14,17,19,20,21,31,32, 33,34,35,36,39,41,58,65,66,68,70,71,73,74,75, 77,78,79,80,81,85, 85,86,87,89,91,92,,93,94,97, 98,100,101,103,104,105,106,107,116,117,124, 126,127,128,132,134,135,138,141,161,
- Criminología Táctica: 12,22,60,65,66,70,71, 77,78,79,81,83
- D
- Delito: 6,9,11,12,14,17,18,19,20,21,23,29,30, 32,33,34,35,37,38,39,41,58,59,65,66,67,68, 70,71,72,73,74,76,77,78,79,80,81,86,88,89, 90,91,92,93,94,95,96,97,98,99,100,101,102, 103,105,108,110,111,113,114,116,117,118,119, 121,123,124,126,131,132,133,134,135,136, 138,139,142,143,145,146,148,150,151,152, 154,155,156,157,159,160,161,162,172
- Democracia: 20,24,26,43,49,50,166
- Derechos Humanos: 6,16,26,50,52,55,86
- Disuasión: 10,12,20,22,23,32,33,34,35,37, 49,53,66,67,68,70,74,76,79,80,86,87,88,89, 90,91,92,95,98,103,118,121
- Drogas: 6,16,80,88,107,108,109,110,111,112, 114,115,117,118,119,120,122,123,124,125, 126,128
- Dispersión: 94,121
- Disuasión focalizada: 12,22,74,86,88,91,92, 93,98,102,103
- E
- Enfoques: 9,11,15,21,23,25,26,30,33,38, 41,45,47,49,50,57,60,98,116,117,133
- Estado: 11,17,19,26,27,31,32,36,42,43,46, 47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58,59,60, 72,90,91,92,93,94,104,105,108,112,117,119, 123,124,127,128,135,136,154,156,157,158,162, 166,167,183,184,187
- Estrategias: 2,4,7,8,9,10,19,20,21,22,23, 25,26,27,30,31,32,34,35,36,37,40,41,45,58,59, 60,64,68,70,75,79,80,81,83,85,90,103, 104,107,124,131,132,134,135,136,140,148, 161,163
- Evidencia: 4,8,9,10,15,20,21,22,29,33,35, 41,47,52,53,54,57,60,64,65,78,80,97,100, 102,108,117,123,134,137,144,148,151,152, 156,157,184,187
- G
- Gobernabilidad: 12,23,108,109,118,119, 122,127,139
- Gobierno: 6,12,14,15,23,35,38,50,55,68,80, 92,93,94,103,105,109,119,126,131,132,133, 134,136,138,160,161,184,186
- Grupos armados: 5,17,58,95,97
- H
- Homicidio: 9,15,21,22,27,28,29,38,39,60,65, 67,68,74,75,78,90,91,92,96,97,99,100,101, 102,103,104,105,111,113,135,137,136,138,139, 141,142,143,161
- Hurto: 9,10,13,14,15,16,29,30,36,53,60,78,91, 95,97,99,135,139,140,141,142,144,146,148, 149,151,152,153,154,156,158,176,177,178, 185, 187
- I
- Ilegal: 14,23,30,39,85,90,93,94,97,100,105, 108,109,111,112,113,114,118,123,127,129, 135,139,

- Instituciones: 9,11,26,35,45,46,47,48,49,50, 53,54,55,57,59,68,70,71,72,76,79,85,103, 107,112,113,164,187
- J
- Justicia: 6,17,23,30,42,43,58,62,71,79,80,81, 85,86,91,93,97,106,107,109,110,111,112,113, 115,118,119,121,122,123,124,125,126,127, 128,129,131,132,159,165
- L
- Legalidad: 108,123,116
- Legitimidad: 20,21,33,34,39,40,41,75,76, 138,159,
- Libertad: 20,26,41,42,49,51,58,59,,86,90,12 3,167,173,173,185,
- M
- Medellín: 6,12,13,15,22,85,86,87,88,93 94,95,96,97,98,99,101,102,103,104,105,135, 161,163,179,184,187
- Metodología: 4,10,11,19,21,22,23,26,27,30, 31,35,36,38,40,41,45,46,54,61,76,85,86, 87,97,98,100,102,109,110,121,132,140,162, 188
- Microtráfico: 129
- Modelos: 4,11,32,37,71,86,89,90,91,103, 104,116,151
- Multas: 90,168
- N
- Neurocriminología: 74
- P
- Paz: 5,7,43,46,58,49,50,55,62,129,148,160, 186
- Penas: 90,97,100
- Policía Proactiva: 11,15,20,21,22,65,66,67, 70,77,79,81,83
- Policía Basada en la evidencia
(*Evidece-Based Policing*). 21
- Política: 4,5,6,7,9,10,12,14,17,19,26,35,36, 37,38,41,46,47,48,49,51,52,53,54,55,56, 58,62,67,68,76,80,83,87,88,90,91,92,104, 107,108,109,110,112,114,115,124,126,127,128, 129,131,132,133,134,136,138,139,158,159, 160,161,166,170,172,188,
- Prevención: 7,10,12,13,14,16,17,20,21,23,32, 33,34,35,37,58,70,72,74,75,76,77,81,87,88,91, 105,108,111,114,115,116,117,118,119,121, 124,125,131,132,133,134,135,136,139,141, 144,145,146,147,148,149,150,151,152,153, 154,155,156,158,159,160,161,162
- Privación: 90
- Proactiva: 11,14,20,21,22,65,66,67,70,77, 78,79,81,83
- R
- Reacción: 20,21,66,81,92
- Reconfiguración del crimen: 65,78
- Región: 19,39,41,97
- Resiliencia de la Criminalidad: 67

S

Seguridad: 2,3,4,6,7,8,9,10,11,12,13,14, 15,16,17,18,19,20,21,23,24,25,26,27,28,29, 30,34,35,38,39,40,41,42,43,46,47,48,50,51, 52,53,54,55,56,57,58,59,60,61,63,66,68,70, 71,73,74,76,77,78,79,80,81,82,83,87,88,90,92, 95,102,105,108,109,110,112,113,114,116,118, 119,120,121,122,124,125,126,127,131,132,133, 140,142,143,146,147,148,149,151,152,153, 154,155,156,157,158,159,160,161,162,163, 164,166,167,168,170,172,173,174,177,184, 186,188

Seguridad Ciudadana: 5,6,7,8,9,10,12,17, 19,20,22,23,25,26,29,30,42,45,46,60,68,79, 81,82,83,87,88,90,92,95,104,107,108,110,112, 125,126,127,128,129,132,133,134,136,138,143, 144,145,159,160,161,162,172,188

T

Tácticas: 38,112

Técnicas: 37,74,77

Teoría: 2,3,4,10,11,19,20,21,22,25,26,27,30, 31,32,33,34,37,40,41,45,47,50,51,52,62,65, 67,70,85,89,90,107,131,132,135,136,138, 146,160,163,188

V

Víctimas: 31,71,78,91,111

Vigilancia: 13,17,74,112,113,121,125,132, 134,135,136,137,138,144,146,147,154,155, 156,159

Violencia: 5,6,7,10,21,22,23,26,27,29,51, 52,58,59,67,68,72,85,86,88,91,98,100,103, 105,107,108,109,111,112,115,116,117,119, 132,133,135,136,137,141,161,165,167,168



ISBN: 978-958-53807-0-7

