



Marco Teórico-Dogmático

MSOPT

Modelo del **S**ervicio de Policía
Orientado a las **P**ersonas
y los **T**erritorios



**POLICÍA NACIONAL
DE COLOMBIA**

MLOPT

Marco Teórico-Dogmático del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios

Una apuesta para la convivencia y la
seguridad desde el entendimiento
profundo de los contextos.

Este documento está armonizado con el artículo 31 – marco
teórico dogmático de la **Resolución 04341 del 20/12/2024**
“Por la cual se define y regula el Modelo del Servicio de
Policía Orientado a las Personas y los Territorios”.

Contenido

1 Marco **introdutorio** 8 - 13

- 1.1 Presentación.
- 1.2 Introducción.

2 Marco **jurídico** 14 - 27

- 2.1 Referencias Internacionales.
- 2.2 Tratados vigentes.
- 2.3 Constitución Política.
- 2.3.1 Leyes vigentes.
- 2.4 Marco de Gerencia de la Policía Nacional.

3 Marco **teórico** 28 - 47

- 3.1 Evolución del concepto de seguridad.
- 3.2 ¿Qué es seguridad?.
- 3.3 La metodología de la garantía de derechos desde la Seguridad Humana.
- 3.3.1 Dimensiones de la Seguridad Humana.
- 3.4 Conexidad del modelo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 3.5 Postulados teóricos.

4 Marco **conceptual** 48 - 54

- 4.1 Convivencia.
- 4.2 Categorías Jurídicas de la Convivencia.
- 4.3 Finalidades de la convivencia.
- 4.4 Trinomio de la seguridad.
- 4.5 Corresponsabilidad.
- 4.6 Participación para la seguridad.
- 4.7 Autoridades de Policía.
- 4.7.1 Deberes de las Autoridades de Policía.

5 El Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios (**MSOPT**) 55 - 93

- Objeto.
- Alcance del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios.
- Las bases del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios: innovación para la convivencia y seguridad pionera en América Latina.
- La Transformación Policial desde la postura de Seguridad Humana.
- Principios rectores del servicio de Policía aplicados al modelo.
- Fundamentos que orientan el servicio en el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios.
- El servicio de Policía en el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios.
- Características del servicio de Policía en el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios.
- Generalidades del servicio de Policía en el modelo. Evolución de Cuadrantes hacia Zonas de Atención Policial.

6 Marco de referencia para la medición del desempeño del servicio de Policía 94 - 101

- Conceptualización de la medición de la calidad y desempeño del servicio de Policía.
- Distribución de los criterios para la evaluación del desempeño del servicio de Policía.
- Tareas de selección de los criterios para evaluar el desempeño del servicio de Policía.
- Análisis de los indicadores de riesgo y pérdida de valor público.
- Análisis de los indicadores de creación de valor público.

**Una apuesta para
la convivencia y la
seguridad desde el
entendimiento profundo
de los contextos**



01

Marco
introdutorio

1.1

Presentación

El 27 de febrero del 2014, el Consejo de Estado y en su nombre la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección segunda, en pronunciamiento sobre una tutela, contempló la síntesis perfecta que revela el horizonte misional del Estado Colombiano en materia de seguridad y convivencia; desde allí, quedó claro que la concepción de la seguridad como un derecho

fundamental, enmarcado en el cuidado integral de la vida, es el eje de actuación del Estado y representa a su vez una prioridad conceptual, jurídica y operativa, en donde se concibe a la persona, la ciudadanía, y los contextos en los cuales se desarrollan, como parte fundamental para la comprensión de sus necesidades de atención.

El Consejo de Estado de Colombia - CEC – enunció de manera explícita:

"La Constitución Política prevé múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2 las autoridades colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la Jurisprudencia que el énfasis principal de la labor de protección de las autoridades ha sido el de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad... sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona... Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3 que: ... Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

"La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en su artículo 7 lo siguiente: ... 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal... El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, dispone en su artículo 9 que: ... 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico" (Pronunciamiento sobre Tutela Germán Gomez González, 2014)".

Con lo expuesto, la Corte Constitucional concluyó que la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos, desde donde se puede exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de ciertos riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Precisamente con dicho ordenamiento, es importante poner en el radar la definición de seguridad, que a partir de la Ley 1801 del 19 de julio de 2016¹ en su libro primero, disposiciones generales -

objeto del código, ámbito de aplicación y autonomía (Congreso, 2016), aclaró que la macrocategoría de acción para entender la seguridad en Colombia corresponde a la convivencia desde un enfoque de prevención.

Para argumentar lo anterior, en el artículo 5, se define por convivencia "la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico" (Ley1801, 2016) y es al interior de esa definición que aparecen las categorías de la convivencia a las cuales le apunta el modelo del servicio de Policía en Colombia:

¹ Ley 1801 del 19 de julio de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Con el horizonte claro, la piedra angular de la seguridad para el modelo del servicio de Policía en el país se comprende como una ruta estratégica, conceptual y doctrinal que permite dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, modernizando sus procesos, procedimientos y planeación del servicio a partir del mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana desde el trabajo conjunto entre comunidad, gobernaciones, alcaldías y autoridades administrativas².

Para lograrlo, el modelo le apuesta a un servicio de policía cercano, confiable y efectivo

Que actúa de manera efectiva para construir valor público y orienta el trabajo hacia los requerimientos de las personas y de organizaciones de individuos, gremios u ONG's, entre otros, que pueden verse o percibirse como afectadas por una decisión o actividad en el marco de este modelo de servicio de Policía y que de ahora en adelante en este documento se denominarán "partes interesadas"³.

De esa manera se ha consolidado el "Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios", estableciendo elementos clave para la planeación y gestión estratégica del servicio de Policía, a través de un proceso sistémico con un enfoque diferencial, flexible y focalizado en comprender el territorio.



1.2 Introducción

El primer artículo de la Constitución Política de Colombia⁴ establece que el país es una república unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. A diferencia de un Estado federal, en este modelo, el centro político y administrativo concentra funciones estatales que afectan directamente a toda la población.

Con el propósito de garantizar su alcance efectivo a lo largo de todo el territorio, una república unitaria debe emplear estrategias como la delegación, la descentralización y la desconcentración. En esta línea, resulta fundamental señalar que la seguridad pública y la seguridad ciudadana emergen como cuestiones primordiales, sobre las cuales el Estado colombiano ostenta una responsabilidad directa, conforme a la promoción de la convivencia y la preservación de un orden equitativo como objetivos esenciales del Estado.

En este contexto, la Constitución Política de 1991 es el determinante de la existencia de la Policía Nacional en el marco de la estructura Estatal. El Artículo 218, establece que:

"La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz".

² Ley 489 de 1998, "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

³ Caracterización de partes interesadas (grupos de valor y de interés) Min. Educación 2023, V.12.

⁴ La expresión aclaratoria «a cargo de la Nación» indica que el Estado tiene la función de organizar el cuerpo de Policía, eliminando la posibilidad de contar con Policía propia en los municipios del país (Galvis, 2012). A su vez, que la institución policial tiene un carácter civil, diferenciándola de las fuerzas militares constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, cuyo fin es «la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional» (Artículo 217).

El trabajo de formulación del modelo del servicio de Policía en Colombia partió de establecer su definición como un nuevo esquema de prestación del servicio de Policía que aborda las necesidades de las personas y los territorios de manera diferencial, incluyente, participativa y comunitaria a partir de la corresponsabilidad de todas las entidades del Estado y las comunidades, entendiendo la convivencia y la seguridad ciudadana como una construcción colectiva.

Desde allí, la seguridad es entendida para el presente modelo a partir la protección de los derechos de la ciudadanía y con la corresponsabilidad de todos los actores estatales, privados y comunitarios de la sociedad, por ende, se consolidó como el norte y horizonte de la institución Policía Nacional, en ejercicio de nuestro Estado Social de Derecho (Constitución Política Colombiana 1991).

Esta estructura busca adaptarse a las diversas realidades de la organización y realidades de Colombia (departamentos, municipios, distritos y otras divisiones especiales como las entidades territoriales indígenas), a las dinámicas sociales, normatividad legal y a las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad.

El relacionamiento de la Policía Nacional con las autoridades civiles en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal se realiza mediante diversas instancias de coordinación institucional y de toma de decisiones. A estos espacios asisten, según la jurisdicción, comandantes de Región, Metropolitana, Departamento, Distrito Especial, Distrito o Estación de Policía, con el fin de gestionar el ciclo de políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana que complementen las actividades del servicio de Policía en un territorio, para la atención e intervención integral de problemáticas.

Dentro de dichos espacios, los más representativos son los Consejos de Seguridad y Convivencia, los cuales son cuerpos consultivos y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la convivencia y la seguridad nacional, regional, departamental, municipal, distrital o de las áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013).

En términos organizacionales, es importante recalcar que en estos espacios de coordinación territorial los comandantes de Región, Policía Metropolitana, de Departamento y Estación de Policía representan al director general de la Policía Nacional de Colombia en la jurisdicción a las que pertenecen (Decreto 113 de 2022).

En aras de poder avanzar hacia los esquemas internacionales, el modelo basó su horizonte estratégico en el concepto de Seguridad Humana⁵ otorgado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el cual la garantía de derechos abarca un campo integral de acciones estatales.

Este punto es crucial, según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General: “La Seguridad Humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos». En la resolución se exigen «respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas” (ONU, ¿Qué es la Seguridad Humana?, 2005).

Uno de los aportes más interesantes e integrales de la Seguridad Humana consiste en que su interpretación no representa un asunto exclusivamente conceptual, sino que debe entenderse como una ruta metodológica en la que se sugieren actuaciones estatales interoperables; las cuales, permiten entender la seguridad como una consecuencia de factores que no solo corresponden a la responsabilidad de la fuerza pública, sino a todos los actores que deben garantizar bienestar, atención integral y calidad de vida.

El enfoque sólido que desarrolló el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana argumenta:

"Seguridad Humana es un marco de análisis y planificación de valor comprobado que ayuda a las Naciones Unidas a formular respuestas más amplias y preventivas de carácter intersectorial y a desarrollar soluciones contextualmente pertinentes y crear alianzas para contribuir a hacer realidad un mundo libre de temor, miseria y falta de dignidad (ONU, What is human Security?, 2010)".

Ahora bien, parte de ese paradigma que se deja atrás, permite abandonar el pensar en una coordinación simple, para pasar a la coordinación, entendida como la integración de capacidades, atenciones, ofertas de servicios e intervenciones del Estado en conjunto.

Allí este modelo orientado desde Naciones Unidas (PNUD, 1994), está compuesto por cinco pilares fundamentales que lo diferencian de la coordinación tradicional de la actividad de Policía:

- Centrado en las personas
- Exhaustivo
- Adaptado al contexto
- Orientado a la prevención
- Protección y empoderamiento

Alcanzar la Seguridad Humana se consolida como uno de los principales retos en cualquier territorio; no es para menos que, entre los indicadores de éxito de la calidad de vida y de seguridad, estén vinculadas mediciones que reflejan la reducción de muertes violentas, la disminución de delitos y la atención interinstitucional de factores sociales, políticos, económicos y contextuales que inciden en la seguridad desde una perspectiva integral.

Ante este panorama, y desde un ejercicio concienzudo de análisis de datos de denuncias, información de llamadas a las líneas de emergencias, encuestas de percepción, mesas con ciudadanía, expertos, sector privado y la academia, la Policía Nacional le está apostando a la formulación e implementación de un diseño conceptual y metodológico innovador a través del **Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios**.

La recolección de información, propuestas, sugerencias, críticas y puntos a mantener en el servicio se fundamentaron en lo discutido a través de 140 diálogos sociales a partir de la implementación de la metodología “Hablemos de Policía” que, con amplia participación y reflexión conceptual, ha representado la posibilidad de cerrar la brecha entre el trabajo de la Institución y las expectativas ciudadanas sobre la misma.

⁵ “La Seguridad Humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (ONU, Manual de Seguridad Humana, 2016).

02

Marco jurídico

2.1 Referencias Internacionales

Los modelos de Policía son uno de los principales desarrollos de la literatura en seguridad y convivencia en el mundo, bajo los más de treinta conceptos de seguridad que se han teorizado y llevado a la práctica desde los años 80. Así, modernizar la mirada de acción de la fuerza pública en cada país aparece como una necesidad constante de actualizar las formas de actuación y operación. De esa manera, materializar el servicio de Policía de una forma eficiente y oportuna, pasa por una mirada doctrinal que responde a la manera en que se concibe la seguridad, la convivencia y la justicia en dicho país.

De esta forma, los modelos de Policía son la manera en que se materializa la política pública de seguridad de un Estado, respondiendo de manera acertada a los desafíos, necesidades y requerimientos de la ciudadanía en contextos particulares con historias y tejidos socio históricos diferenciales.

El autor Lasierra en su texto “Policía: modelos, estrategias y reformas. De la Policía gubernativa a la seguridad

plural” menciona a Bertaccini (2009 y 2011) quien, para referir un estado del arte a nivel mundial de este tipo de transformaciones estratégicas, utiliza términos como “reformas policiales” o “modelos de reforma de la Policía”.

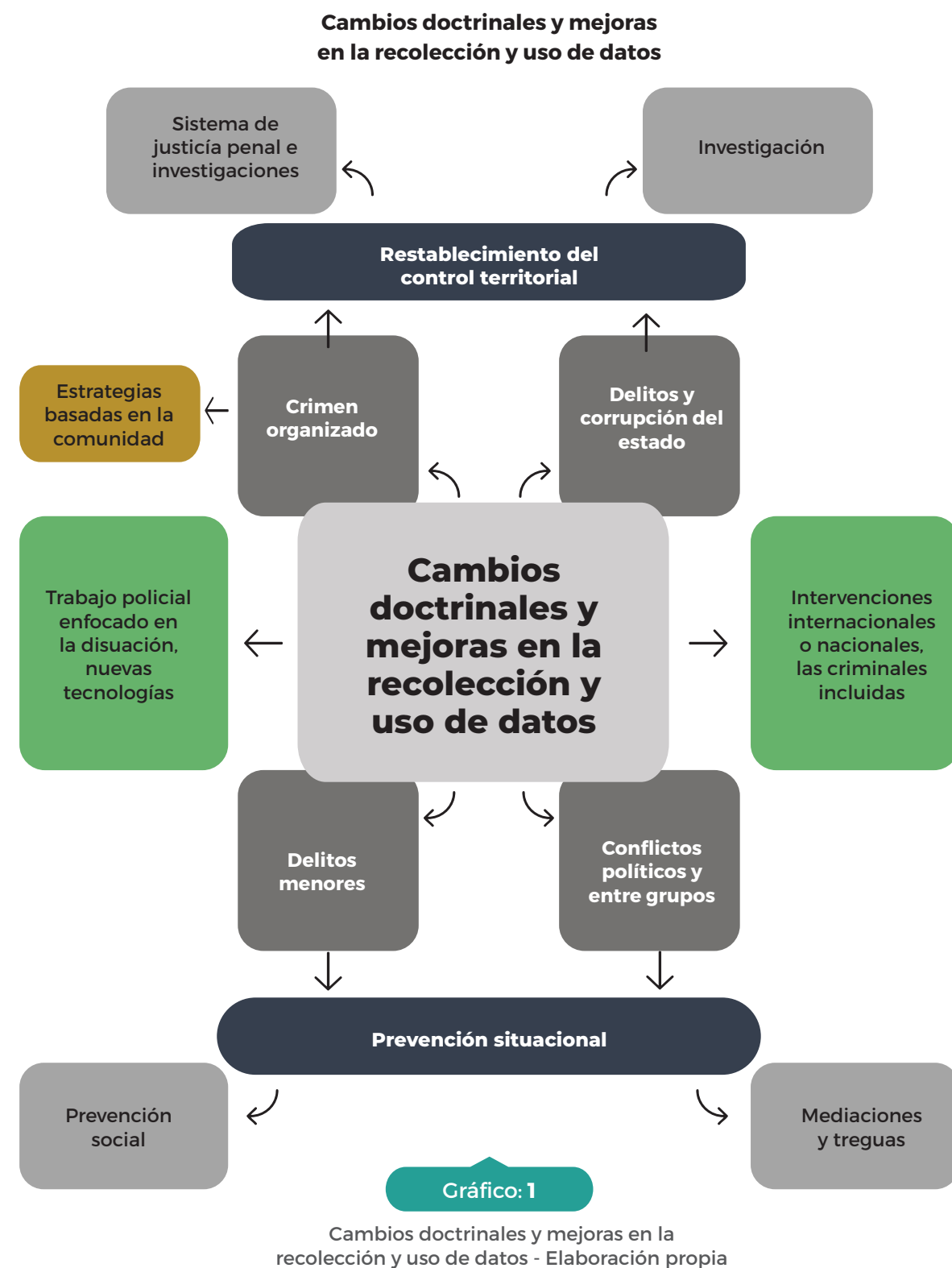
Incluso, en esa misma línea teórica Guillen en su texto “Modelos de Policía: hacia un modelo de seguridad plural” argumenta cómo el abandono de los paradigmas tradicionales de seguridad conlleva a un abandono a las nociones sobre cómo se construyen los nuevos modelos de Policía.

Entre los ejercicios concienzudos sobre paradigmas tradicionales de seguridad y las nuevas apuestas de los modelos de Policía en el mundo, el trabajo hecho por el Centro de Estudios y Análisis en Seguridad Ciudadana de Bogotá (CEASC) desarrolló el siguiente esquema para el 2013 en el marco de la Seguridad Humana de Naciones Unidas (CEASC, 2013):

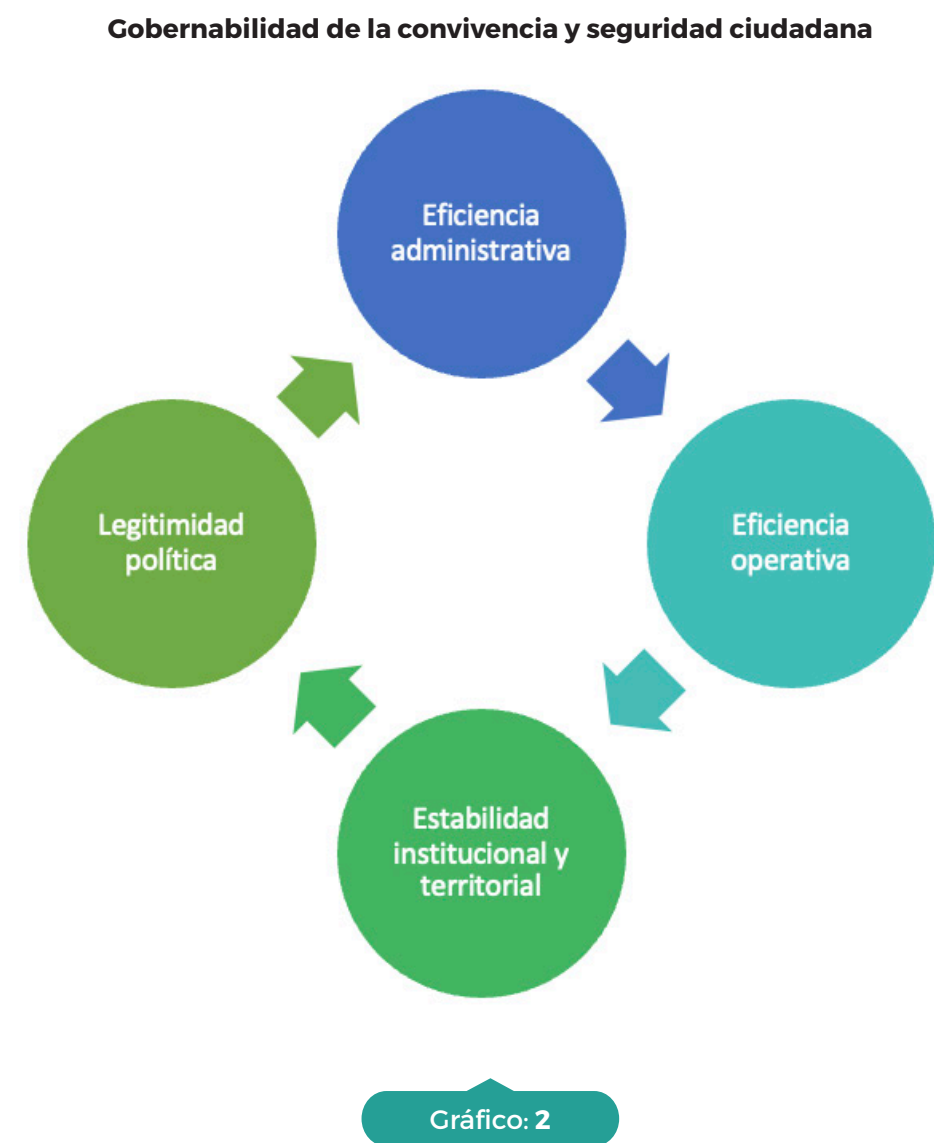
Concepto	Paradigmas de la seguridad ciudadana - Paradigmas tradicionales	Paradigmas alternativos
Políticas punitivas y control policial (Represivo).	Más Policía, más penas y más cárceles es igual a seguridad.	· Profesionalización de la Policía en temáticas asociadas a conflictividades, violencias y delitos urbanos y mecanismos alternativos de resolución de conflictos. · Implementación y capacitación en nuevas tecnologías al servicio de la seguridad ciudadana. · Garantizar la capacidad de respuesta de los investigadores judiciales orientada a reducir los índices de impunidad. · Cárceles que garanticen el cumplimiento de los fines de la pena, con énfasis en la resocialización, respetando la dignidad humana. · Propender por el cumplimiento efectivo del debido proceso y superar la “demagogia punitiva”.
Participación ciudadana en la convivencia y seguridad.	Policiamiento de la vida civil como único mecanismo para sentirse seguro.	Mayor corresponsabilidad ciudadana (pactos ciudadanos por la convivencia y seguridad), mediación social como resolución alternativa de conflictos.
Las condiciones socioeconómicas y su relación con las conflictividades, violencias y los delitos.	La pobreza no es la causa determinante de los conflictos, violencias y delitos.	Las desigualdades sociales y económicas transforman los valores sociales y constituyen factores con incidencia.
Tolerancia y/o respeto.	Tolerar al diferente como mecanismo de coexistencia.	Reconocimiento a la diferencia y respeto a lo diverso como principios de la convivencia.
Expresiones identitarias juveniles estigmatizadas.	Algunas de las expresiones juveniles se perciben como amenaza para la convivencia y seguridad.	Los jóvenes construyen ciudad a través de sus expresiones artísticas, culturales y deportivas y generan tejido social.
Relación de la denuncia con la (in) seguridad.	La formulación de menos denuncias explica la disminución de los delitos.	Generar confianza en las autoridades para incentivar la denuncia mediante mecanismos facilitadores de acceso a la justicia.
Relación Estado - ciudadano/a y relaciones sociales establecidas y afianzadas en la cultura democrática.	Los ciudadanos (as) se dividen en buenos(as) y delincuentes, amigos(as) - enemigos(as).	En un Estado Social de Derecho se garantiza el pluralismo, el goce efectivo de los derechos y la profundización de la democracia. No existen enemigos, sino infractores de la ley.
Miedo como instrumento de control social.	Generar incertidumbre e infundir miedo es mecanismo efectivo de cohesión social.	El acceso a la información reformula la confianza de la ciudadanía en sí misma y sus propias potencialidades para reivindicar sus derechos.
El Estado como único responsable de la seguridad ciudadana.	Centralización de la política de seguridad ciudadana en la fuerza pública (recompensa).	Construcción participativa y democrática en el marco de los principios de solidaridad, corresponsabilidad, descentralización y desconcentración de la política pública de seguridad ciudadana.
De la cultura ciudadana a la cultura democrática.	Cultura ciudadana como mecanismo básico de la convivencia y el cumplimiento de la ley.	Cultura ciudadana como un peldaño para afianzar la cultura democrática hacia la consolidación del Estado Social de Derecho.
La seguridad como elemento rentable en procesos electorales y de gobierno.	Ciudades de riesgo cero en conflictividades, violencias y delitos: política de mano dura.	Reducción de riesgos, mitigación del daño, autorregulación y autocuidado.
Relación consumo de sustancias psicoactivas- delito.	Todo consumidor de drogas psicoactivas es “malo”, generador de conflictividades - Violencias y delitos: el método sancionatorio es una prioridad.	El consumo de sustancias psicoactivas es un asunto de salud pública y la caracterización entre consumidor recreativo y consumidor problemático orienta la intervención de acciones públicas.
Seguridad y orden público.	La conservación del orden público constituye el fin último de la seguridad.	La seguridad ciudadana con enfoque integral constituye una finalidad esencial del Estado Social de Derecho, propiciando las condiciones necesarias para la vida digna y el ejercicio pleno de los derechos.
Seguridad objetiva y percepción de seguridad.	La percepción de seguridad no es relevante ni prioritaria en las políticas públicas de seguridad ciudadana.	La seguridad objetiva y la percepción ciudadana constituyen la seguridad integral, permitiendo el disfrute de la ciudad y la inversión.
Necesidad de mediciones que permitan identificar otras realidades ciudadanas.	Las encuestas de percepción de seguridad y victimización ciudadana como referentes suficientes para el conocimiento de ciudad.	Profundizar conocimiento de ciudad aplicando encuestas de felicidad, de satisfacción y bienestar ciudadano.
Políticas públicas de prevención y represión.	La prevención y la represión fundamentan los planes para la convivencia y seguridad ciudadana.	La previsión, prevención, control y/o protección consolidan las políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana.

Tabla 1. esquema para el 2013 en el marco de la Seguridad. Centro de Estudios y Análisis en Seguridad Ciudadana de Bogotá, 2013.

De allí que las nuevas dimensiones de la seguridad, desde el enfoque internacional, permitieran hablar de un proceso de corresponsabilidad para la seguridad y la convivencia, generando aristas que develan la interdisciplinariedad del servicio de Policía:



Con las variables de los cambios doctrinales y mejoras en la recolección de datos en el centro de la acción, aparece también el marco de blindaje de la lucha contra la delincuencia, siendo variables y acciones que, sin ser del resorte de los cuerpos policiales, permite integrar a los demás actores y sectores de los gobiernos en lo que se denominó “Gobernabilidad de la convivencia y seguridad ciudadana”:



Gobernabilidad de la convivencia - Elaboración propia

Desde allí, el papel que frecuentemente han jugado los modelos hasta antes de la década de los años 90 estaba ligado concebir una Policía con presencia en la lucha contra el crimen. Sin embargo, hoy se aborda un servicio policial centrado en la atención integral de fenómenos en los que todos los sectores del Estado deben participar.

2.2 Tratados vigentes

De manera tal, las cerca de 20 nociones de seguridad que han imperado en Latinoamérica desde los años 80, incluyendo la seguridad personal, comunitaria, democrática, contextual, natural, geográfica, integral y hasta planetaria entraron al ruedo a verse enfrentadas a una realidad particular en cada territorio en el que se querían aplicar.

Los tratados que desarrolla y ejecuta el presente modelo son:

- A** — La resolución A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015) que adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas definió la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y que dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos en dicha agenda son de interés para la construcción de territorios más seguros en el Distrito Capital: el ODS 5, que pretende “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, el ODS 11, que pretende “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; y el ODS 16 que pretende “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”.
- B** — El documento CONPES 3918 de 2018 que define la estrategia para la implementación en Colombia de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales “(...) integran en sus tres dimensiones social, económica y ambiental, importantes retos a nivel global y nacional. Entre ellos, se encuentra la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales, la capacidad del Gobierno para cuantificar los avances de las metas propuestas, la alineación de la agenda con los instrumentos de política territoriales, la coordinación de acciones con diferentes actores sociales, así como la movilización de recursos en todos los niveles”. Razón por la cual define, entre otros aspectos, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales.
- C** — Las “directrices para todo el sistema de la Organización de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros” | adoptadas mediante la Resolución HSP/HA.17/Res. 2 de la Asamblea de ONU - Hábitat del 31 de mayo de 2019, y que establece como principios básicos para las acciones en seguridad y convivencia ciudadana: a) Los derechos humanos y la cultura de la legalidad; b) Inclusión: el género, la edad y la identidad cultural; c) No hacer daño; d) Liderazgo gubernamental; e) La descentralización de las políticas de seguridad; f) Gobernanza local; g) Enfoque integral y transversal a escala de ciudad; h) La seguridad como parte integral de la planificación de la ciudad; i) Enfoques basados en los conocimientos; j) Enfoque social: la producción conjunta de la seguridad; k) Los niños y los jóvenes como agentes de cambio; l) La sostenibilidad de la seguridad; y, m) La realización progresiva de la seguridad urbana.
- D** — En la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 se establecieron obligaciones de los Estados asociados a la protección de los derechos, destacándose

así el derecho del respeto a la vida (artículo 4, numeral 1); el derecho a la integridad física, psíquica y moral (artículo 5, numeral 1); la readaptación social de la población privada de la libertad (artículo 5, numeral 6); y el derecho a la libertad y la seguridad personales (artículo 7, numeral 1).

- E** — La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 y aprobadas mediante la Ley 800 del 13 de marzo de 2003, por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada”, estableció como propósito promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

2.3 Constitución política

Con el marco legal y legítimo para el establecimiento de los nuevos paradigmas de seguridad en Colombia, es importante tener presente que los nuevos paradigmas de regulación y control social se iniciaron en Noruega con la promulgación del concepto de Seguridad Humana en 1989 y el refuerzo del concepto por Naciones Unidas en 1994 que luego se desarrollarían en el documento “La Seguridad Humana en las Naciones Unidas” (ONU, 2006).

El nuevo paradigma, replanteó que la fuerza pública está directamente ligada a seguridad, y en contraste contempló, que para que una persona se sienta segura, debe tener resueltas 6 dimensiones: economía, salud, educación, vivienda, ambiente, comunidad y legalidad.

Así, el marco vigente de la Constitución Política de Colombia para este modelo es:

- | | |
|--------------------|--|
| Artículo 1 | Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. |
| Artículo 2 | Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...). |
| Artículo 13 | Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...). |

Artículo 22	La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.
Artículo 22A	Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo. (...).
Artículo 29	El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...).
Artículo 44	Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (...).
Artículo 209	La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...).
Artículo 287	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

2.3.1 Leyes vigentes

La Ley 62 del 12 de agosto de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República”.

El artículo 1 dispone que:

La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El artículo 2 dispone en los principio que:

El servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por lo tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial.

El artículo 5 define que:

La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.

El artículo 8 establece la:

La Obligatoriedad de Intervenir: el personal uniformado de la Policía Nacional, cualquiera que sea su especialidad o circunstancia en que se halle, tiene la obligación de intervenir frente a los casos de Policía, de acuerdo con, la Constitución Política, el presente Estatuto y demás disposiciones legales.

La Ley 62 del 12 de agosto de 1993 en su artículo 10 establece que “Para los efectos de dirección y mando la Policía Nacional depende del ministro de Defensa”.

La Ley 418 de 1997: “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, modificado por el artículo 4° de la Ley 2272 de 2022, dispone que en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión.

La Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”, dicta normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la Ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

La Ley 1801 del 29 de julio de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” tiene por objeto establecer disposiciones “(...) de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente”.

En su artículo 3° señala:

Ámbito de aplicación del Derecho de Policía: el derecho de Policía se aplicará a todas las personas naturales o jurídicas, de conformidad con este Código. Las autoridades de Policía sujetarán sus actuaciones al procedimiento único de Policía, sin perjuicio de las competencias que les asistan en procedimientos regulados por Leyes especiales.

La Ley ibidem en su artículo 5, define por convivencia “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico”.

En su artículo 238 establece:

Reglamentación: el presente Código rige en todo el territorio nacional y se complementa con los reglamentos de Policía expedidos por las autoridades competentes, de conformidad con la Constitución Política y la Ley. Las disposiciones de la presente Ley prevalecen sobre cualquier reglamento de Policía.



El Decreto 1512 del 11 de agosto de 2000, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”, define la estructura orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y en sus artículos 33 y 34 determina la misión, dirección y mando de la Policía Nacional.

El Decreto 113 del 25 de enero de 2022, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”, en su artículo 1, modifica el numeral 7 del artículo 1 del Decreto 049 del 13 de enero de 2003, y establece la estructura de la Policía Nacional.

La Resolución No. 1524 del 15 de mayo de 2024, “Por la cual se establece las competencias policiales funcionales para la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”, tiene como objeto establecer las competencias policiales funcionales de la Policía Nacional, requeridas para fortalecer el perfil profesional, y su aplicación corresponde a todo el personal uniformado de la Policía Nacional, así como a los estudiantes en proceso de formación inicial, previo a su nombramiento e ingreso al escalafón.

La Resolución No. 1528 del 15 de mayo de 2024, “Por la cual se expide el Reglamento de Doctrina de la Policía Nacional de Colombia”, tiene por objeto establecer normas y parámetros que cada integrante de la Policía Nacional debe seguir para la generación y actualización, transferencia, apropiación, aplicación y evaluación de la doctrina de la Policía Nacional, como parte fundamental para la movilización del conocimiento en torno al servicio de Policía”.

La Resolución No. 3207 del 13 de septiembre de 2024, “Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Policía”, establece normas, criterios y lineamientos para la ejecución eficiente del servicio de Policía en concordancia con la Constitución Política, la Ley, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, el derecho de policía y demás documentos doctrinales.

2.4

Marco de Gerencia de la Policía Nacional

Este Marco responde a una secuencia lógica de tres modelos interrelacionados:

Marco de Gerencia Policial

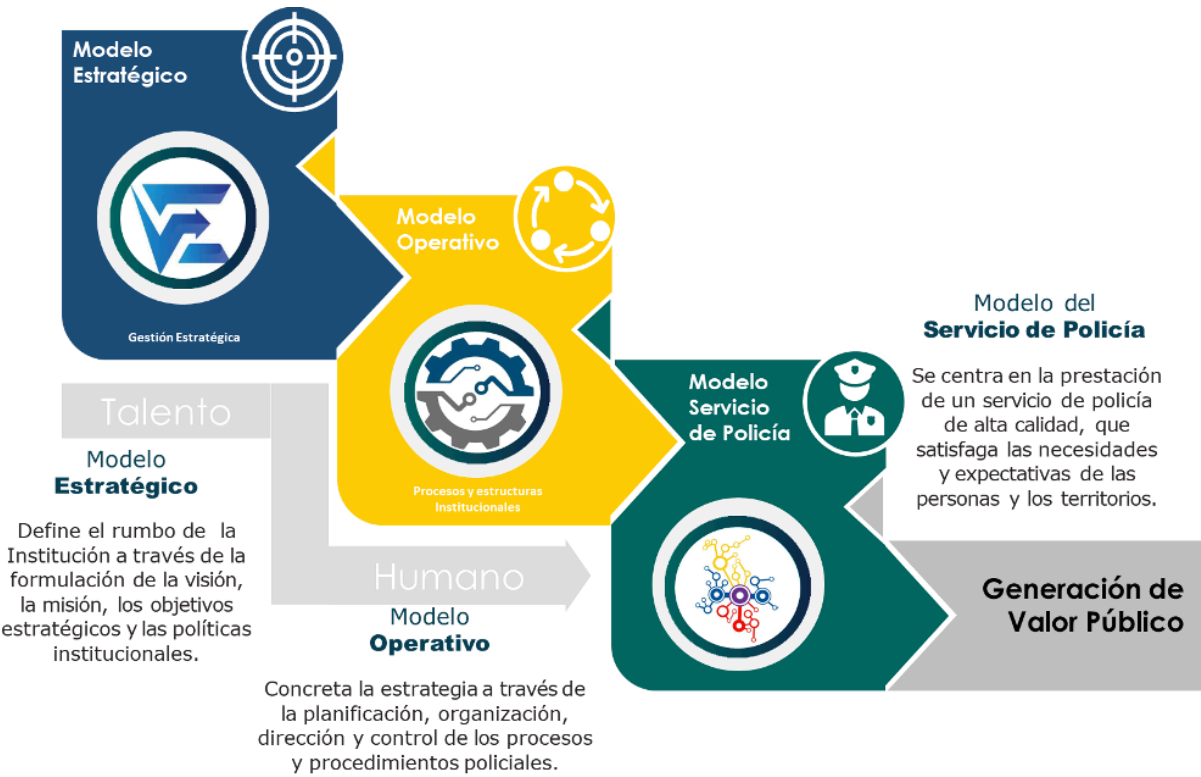


Gráfico: 3

Modelos Policía Nacional - representación gráfica.
Elaboración propia Policía Nacional 2025

Mapa de Procesos Institucionales



Gráfico: 4

Mapa de Procesos Institucionales.
Elaboración propia Policía Nacional 2023

El mapa de procesos institucional de la Policía Nacional de Colombia se norma acorde al artículo 87 de la resolución 1528 del 15 de mayo de 2024, desde allí se aclara la integralidad de los 15 procesos a la misión de la institución policial. En cualquier caso, en aras del nuevo modelo los campos de articulación serán:

Prevención policial: conjunto de acciones en el marco del servicio de Policía, orientadas a evitar y a reducir los comportamientos contrarios a la convivencia y eventos de delincuencia, mediante la gestión comunitaria y la aplicación de la ley, en articulación con autoridades e instituciones, para la protección de la vida, integridad y bienes de los habitantes del territorio nacional, contribuyendo a la convivencia.

Investigación criminal: conjunto de acciones en el marco del servicio de Policía, realizadas después de ocurrir un delito, mediante la evidencia objetiva, la confirmación científica y el análisis criminal, para el esclarecimiento de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la individualización, identificación y judicialización de los actores o partícipes de la conducta punible, en contribución a la administración de justicia.



Inteligencia policial: es un conjunto de acciones del servicio de Policía, desarrollado a través de la ejecución de actividades de inteligencia y contrainteligencia, desarrolladas mediante la utilización de medios humanos y técnicos, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos.

Es de anotar que el despliegue de los procesos institucionales acorde a la definición reglamentada en la resolución 1528 de 2024, requiere directamente de la articulación con los demás inmersos en el mapa de procesos con el objetivo de prestar un servicio de policía con calidad.

Así las cosas, el servicio de policía se desarrolla a través de procesos institucionales. Los procesos institucionales son definidos por el director general a través del modelo operativo de la Policía Nacional y su disgregación mediante procedimientos, servicios en el marco del procedimiento 1DS-PR-0024 información documentada para la Policía Nacional.

Desde esta premisa el **Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios**, representa una carta de navegación de carácter flexible, que orienta la forma de prestación del servicio de policía según las necesidades de los ciudadanos y los territorios. Es definido por el director general de la Policía Nacional de Colombia por un periodo de tiempo determinado.

El modelo del servicio de Policía contará con un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación según la cadena de valor de las políticas públicas, que permita realizar su medición y establecer su impacto en la convivencia y seguridad ciudadana.

Capacidades para el servicio de Policía: se refiere a los conocimientos, elementos, recursos, aptitudes y habilidades generadas desde el modelo operativo para la adecuada implementación de los procesos institucionales en materia de convivencia y seguridad del servicio de Policía.

03

Marco
teórico

3.1 Evolución del concepto de seguridad

La Constitución Política de 1991 cambió el paradigma en materia de derechos y garantías tanto individuales como colectivas. Esto se ve reflejado en el concepto de seguridad, el cual tuvo una variación ya que la Carta Política lo abordó en dos sentidos: el primero es la defensa nacional encaminada a afrontar los conflictos internacionales y la amenaza producida por los actores armados ilegales presentes en el país. El otro que se ha conocido doctrinalmente como seguridad ciudadana, dirigido a controlar y administrar actividades y áreas eminentemente civiles (Medina, 2014, p. 75).

En este sentido la Constitución establece la forma de administrar el orden público en el país, determinando una jerarquía basada en la centralización política y la descentralización administrativa. En la norma referida se dispone que el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables de “la conservación del orden público o

para su restablecimiento” (C.P., 1991, art. 296) en sus respectivas jurisdicciones (Acero, 2017).

En las últimas décadas se observó la variación del abordaje dado por el Estado a la Seguridad. Esta ha pasado de acciones represivas de corte militarista basado en la Doctrina de la Seguridad Nacional, a un esquema de administración que busca abordar el crimen y la violencia bajo acciones y concepciones que van más allá de lo militar y policial (Rivas, 2005). Teniendo en cuenta la multidimensionalidad que representa el mantenimiento de la seguridad ciudadana se requieren intervenciones articuladas y coordinadas que involucren políticas de prevención y control de las distintas formas de violencia y delito (Villa Mar et al, 2020). Para ello, se hace indispensable la participación de distintos actores del Estado, instituciones privadas y de los ciudadanos en general (Villa Mar et al, 2020).

A la luz de los preceptos constitucionales se desarrolla el esquema de gobernanza de la seguridad. Esta puede ser entendida como los factores, normas y actores, que se coordinan para producir una política pública de seguridad (Villa Mar et al, 2020). Lograr una gobernanza adecuada e integral de la seguridad ciudadana y la justicia, implica un ejercicio de gobierno en el que se involucran y cooperan todos los actores de manera unificada y concatenada, superando las fronteras administrativas e integrando los sectores nacionales y territoriales en la elaboración de políticas públicas. Esto se alcanza haciendo uso del conocimiento y la evidencia al servicio de las soluciones, desde múltiples disciplinas y experiencias (Villa Mar et al, 2020, pp. 116-117). De acuerdo con lo expuesto por Medina Velásquez (2014), el país ha mostrado un avance en materia de seguridad ciudadana con el Programa de “Departamentos y Municipios Seguros” (Policía Nacional, 2005) liderado por la Policía Nacional. Esta estrategia

fue auspiciada por Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), cuyo objetivo era mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales en materia de seguridad.

Este programa se basó en los vacíos evidenciados tanto en políticas públicas como en el conocimiento sobre las causas y las problemáticas específicas de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en los entes territoriales (Medina Velásquez, 2014). Por otra parte, la estructura constitucional y legal en Colombia contempla la necesidad de vincular múltiples actores para el diseño de políticas y la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana (Presidencia de la República, 2019). Para ello se construyen distintas herramientas de planeación, coordinación y determina la fuente de financiación con miras a cumplir dicho propósito (Presidencia de la República, 2019).

Jurisprudencia	Relación con el concepto de Seguridad ciudadana
Constitución Política de Colombia (Art. 296).	Establece el marco de acción del Estado en materia de seguridad. Dado que es un aspecto transversal se encuentra esta directriz se encuentra contenida en varios artículos de la Constitución Política de Colombia.
Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019.	Contiene los lineamientos para el funcionamiento del gobierno a nivel nacional y los gobiernos subnacionales.
Ley orgánica del Plan de Desarrollo Ley 152 de 1994	Imparte directrices sobre seguridad ciudadana y busca que las disposiciones plasmadas en los planes de desarrollos departamentales y municipales sean armónicas y coherentes con el plan nacional.
Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1801 de 2016.	Establece las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.
Ley de seguridad ciudadana Ley 2197 de 2022	Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, por medio de la inclusión de reformas al Código Penal al Código de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, al igual que se regula las armas, elementos y dispositivos menos letales, y la sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística.

Tabla 2. Relacionamiento jurisprudencia seguridad ciudadana- Elaboración propia

3.2 ¿Qué es seguridad?

En el marco de este modelo la seguridad será entendida desde la definición de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Convivencia Ciudadana: “Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional” (Ley1801, 2016).

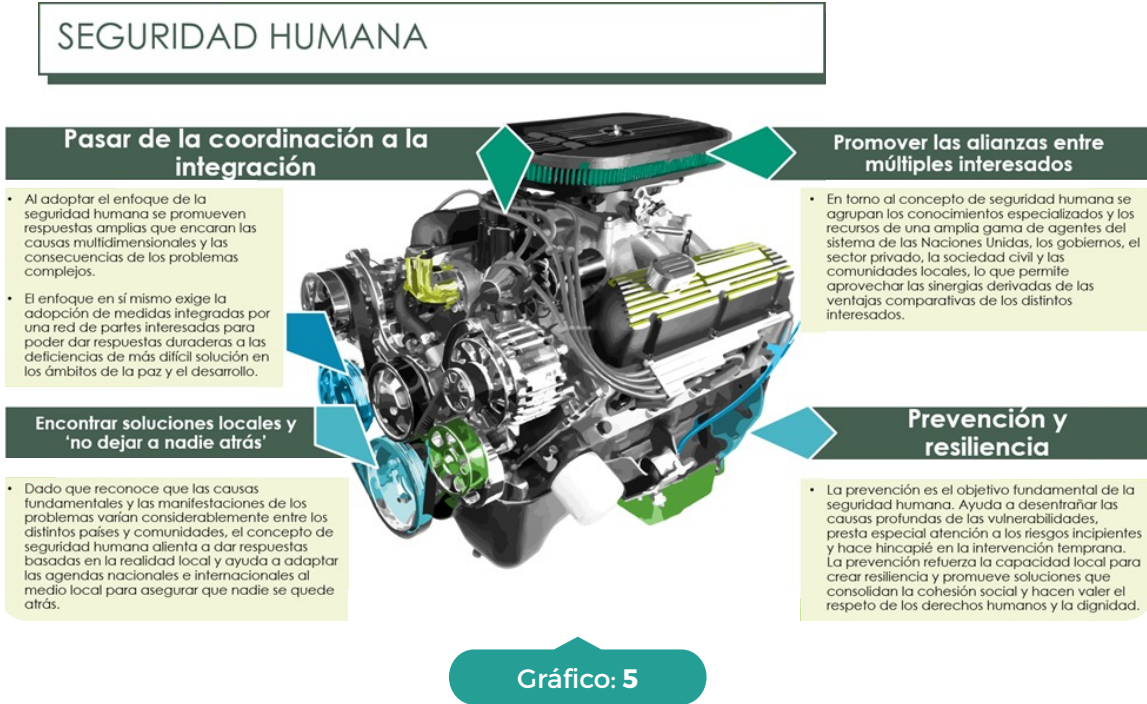
3.3 La metodología de la garantía de derechos desde la Seguridad Humana

Incluso, el mismo fondo propone el sistema integral de la Seguridad Humana que devela los principios fundamentales de la cooperación, correlación y corresponsabilidad que se requiere de múltiples sectores y actores para la consolidación de territorios y personas seguras.

El desarrollo del sistema que fue considerado para el actual modelo se sustenta en:

- A. Pasar de la coordinación a la integración.
- B. Promover las alianzas entre múltiples interesados.
- C. Encontrar soluciones locales y “no dejar a nadie atrás”.
- D. Prevención y resiliencia.

Componentes de la Seguridad Humana



Componentes de la Seguridad Humana - ONU. Elaboración Propia (ONU, What is human Security?, 2010)

3.3.1 Dimensiones de la Seguridad Humana

La formulación de políticas de Seguridad Humana en un territorio, como lo que se plantea desde el modelo del servicio de Policía en Colombia, se basa en la pirámide de la protección humana:

Pirámide lógica de la Seguridad Humana

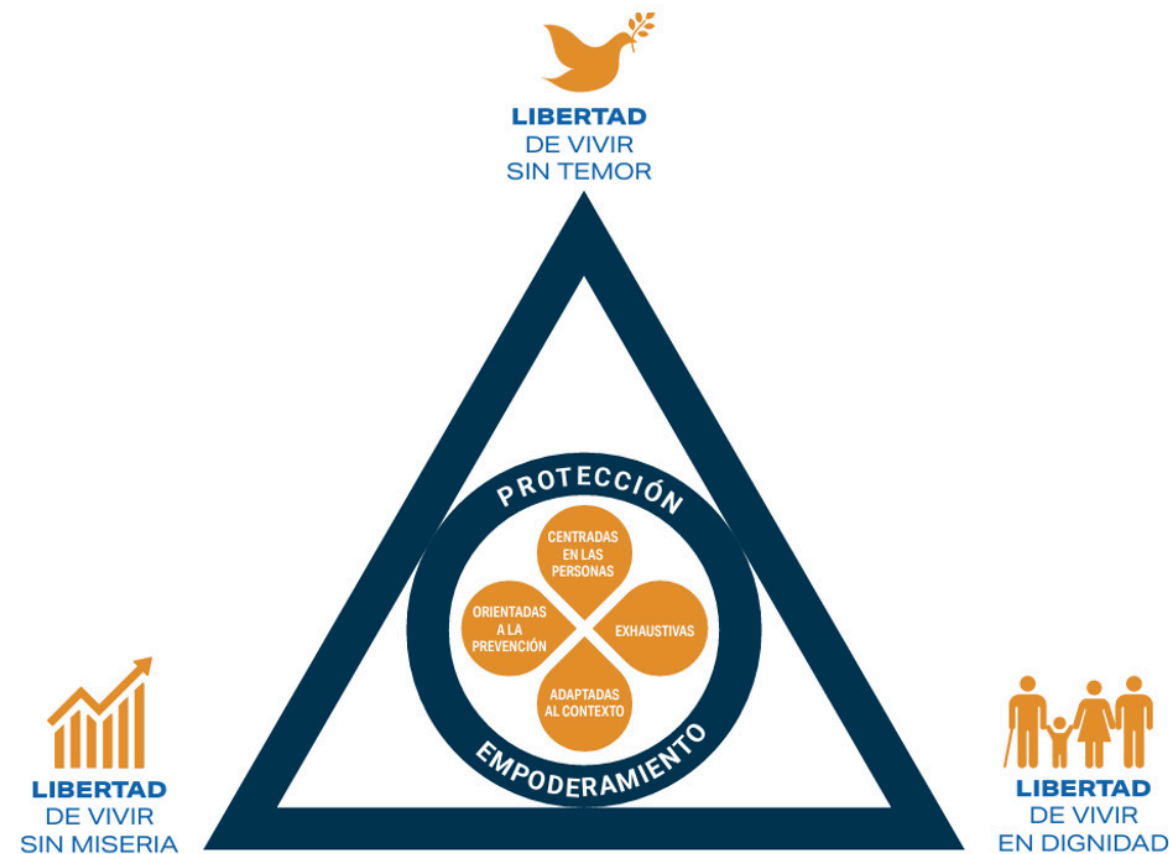


Gráfico: 6

Pirámide Lógica de la Seguridad Humana - ONU
(ONU, Manual de Seguridad Humana, 2016)

La pirámide sintetiza de manera exacta, lo expuesto en la Resolución 66/290 aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012; precisamente y tal como se menciona en el “Manual de Seguridad Humana”:

...la Asamblea General convino por consenso que la Seguridad Humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos.

De hecho, la Asamblea General respaldó el siguiente entendimiento común que orienta la aplicación del enfoque de la Seguridad Humana en el sistema de las Naciones Unidas:

- A** **Las personas tienen el derecho de vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación.** Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de una igualdad de oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.
- B** **La Seguridad Humana exige respuestas exhaustivas centradas en las personas,** adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades.
- C** **La Seguridad Humana reconoce la interrelación entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos,** y a su vez tiene en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- D** **El concepto de Seguridad Humana** difiere de la responsabilidad de proteger y su implementación.
- E** **La Seguridad Humana no supone la amenaza** ni el uso de medidas de fuerza o coercitivas. No reemplaza la seguridad estatal.
- F** **La Seguridad Humana se basa en la implicación nacional.** Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la Seguridad Humana varían de forma considerable entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la Seguridad Humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local. (ONU, Manual de Seguridad Humana, 2016).

Tipos de inseguridades humanas y posibles causas profundas	
Tipo de inseguridad	Factores de riesgo
Inseguridad económica	Pobreza persistente, desempleo, falta de acceso a créditos y a otras oportunidades económicas.
Inseguridad alimentaria	Hambre, hambruna, subida repentina de los precios de los alimentos.
Inseguridad sanitaria	Epidemias, malnutrición, malas condiciones sanitarias, falta de acceso a atención sanitaria básica.
Inseguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales.
Inseguridad personal	Violencia física en todas sus formas, trata de personas, trabajo infantil.
Inseguridad comunitaria	Tensiones por motivos étnicos, religiosos y otras cuestiones relativas a la identidad, delitos, terrorismo.
Inseguridad política	Represión política, violaciones de los derechos humanos, ausencia del estado de derecho y de la justicia.

Tabla 3. Tipos de inseguridades humanas y posibles causas profundas
Elaboración propia

Así, la puesta en marcha del concepto de Seguridad Humana en el modelo del servicio de Policía en Colombia también tomó en cuenta las dimensiones de este concepto a nivel internacional para lograr incentivar una corresponsabilidad desde las demás autoridades de seguridad, convivencia, justicia, gobernanza y gobernabilidad, en aras de reducir las brechas a los tipos de seguridades/inseguridades que se deben atender para lograr territorios y personas con garantía de cuidado de la vida⁶.

De esta forma, el modelo avanza de manera estratégica en abandonar el antiguo paradigma de la seguridad que se centraba solo en el delito, el crimen y los golpes a estos, para dimensionar de manera holística y preventiva la seguridad, desde el análisis de las problemáticas y la identificación de las raíces de estas. En otras palabras, en entender contextos, escuchar personas y propiciar un planeamiento del servicio basado en la previsión/prevención y no exclusivamente en la reacción a los eventos.

Para generar un campo de acción puntual, orientado y conjunto en capacidades, la ONU aclaró cómo se deben comprender los cinco principios fundamentales:

...se reconoce la complejidad y la naturaleza interconectada de los desafíos que enfrentan las personas y sus aspiraciones de vivir sin miseria, sin temor y con dignidad. Como es exhaustivo y reúne a todos los agentes necesarios para dar respuesta a un problema, la adopción de la Seguridad Humana garantiza la coherencia, elimina la duplicación y busca soluciones integradas que mejoran la vida diaria de las personas y sus comunidades de forma más eficaz y tangible. No existe una única solución para afrontar los desafíos actuales. Puesto que reconoce que los riesgos a la condición humana varían de manera considerable entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, el enfoque de la Seguridad Humana reconoce las variaciones propias del contexto, incluso las distintas capacidades de las personas, la sociedad civil y los Gobiernos, y las causas profundas de los desafíos actuales y futuros.

El enfoque de la Seguridad Humana no se limita a dar respuestas rápidas y se orienta a la prevención. Mediante la revisión minuciosa para determinar las verdaderas causas de las problemáticas y la generación de soluciones sostenibles y resilientes, la Seguridad Humana promueve la generación de mecanismos de alerta temprana con el fin de ayudar a mitigar el impacto de las amenazas actuales y, de ser posible, evitar problemas futuros.

El enfoque de la Seguridad Humana también reconoce que todas y cada una de las sociedades tienen sus propias responsabilidades. Empoderar a las personas y sus comunidades para que puedan expresar y satisfacer sus necesidades y las de los demás es fundamental. Asimismo, las normas, los procesos y las instituciones descendentes, incluidos el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza, el estado de derecho y los instrumentos de protección social, son características fundamentales del enfoque de la Seguridad Humana.

⁶ A partir del capítulo denominado “Nuevas dimensiones de la seguridad humana” del Informe sobre Desarrollo Humano 1994 publicado por el PNUD. (PNUD, 1994).

Propone medidas en un marco para dar mejor respuesta a los desafíos complejos a la condición humana. Los cinco principios que conforman el enfoque de la Seguridad Humana se refuerzan entre sí y no pueden implementarse como objetivos separados.

La Seguridad Humana implica reconocer las ventajas que nacen de las verdaderas alianzas en las que las diferentes entidades combinan sus fortalezas para crear sinergias que sean mucho más eficaces en la resolución de los desafíos actuales complejos y multidimensionales (PNUD, 1994).

En este punto, el ofrecer y generar condiciones de seguridad, representa el mayor desafío para las nuevas administraciones en Colombia. No es para menos que, la encuesta publicada en marzo de 2024 por el Ministerio del Interior, Cifras y Conceptos y la Universidad Industrial de Santander reveló que el **“Descontrol de la convivencia agrava la percepción de seguridad” (MinInterior, 2024).**

Derechos de la ciudadanía en relación con la Policía

Derecho a la seguridad

Los ciudadanos tienen derecho a sentirse seguros en su comunidad. La Policía tiene la responsabilidad de garantizar esa seguridad.

Derecho a la libertad

Los ciudadanos tienen derecho a la libertad personal. La Policía solo puede detener a una persona si existe una sospecha razonable de que ha cometido un delito.

Derecho a la igualdad ante la ley

Todos los ciudadanos tienen derecho a ser tratados de manera igualitaria ante la ley, sin discriminación por razones de género, raza, religión u orientación sexual.

Derecho a la privacidad

Los ciudadanos tienen derecho a la privacidad en sus hogares y en sus comunicaciones. La Policía solo puede acceder a esta información en casos específicos y con autorización judicial.

Responsabilidades de la ciudadanía en relación con la Policía

Respetar los derechos ajenos y no abusar los propios

Las personas son libres en Colombia para ejercer los derechos fundamentales, mientras respeten los de los demás y no abusen de los suyos.

Obrar conforme al principio de solidaridad social

La solidaridad no solo es un deber constitucional, sino también un principio que guía la conducta social de la ciudadanía al promover intercambios sociales racionales, es decir responder con acciones humanitarias ante situaciones que amenazan la vida o salud de las personas.

Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas

El deber de respetar y respaldar a las autoridades democráticas para proteger la independencia y la integridad nacionales se fundamenta en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

Defender y difundir los derechos humanos

La defensa y promoción de los derechos humanos como base de la convivencia pacífica se relaciona con el artículo 22 de la Constitución, el cual establece la paz como derecho y deber. Esto implica no solo la ausencia de conflicto armado, sino también la resolución dialogada de conflictos, igualdad de oportunidades y educación para eliminar la violencia, fortaleciendo los principios y derechos constitucionales.

Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país

La participación en la vida política, cívica y comunitaria es un principio fundamental en el Estado social de derecho, el cual promueve el compromiso ciudadano en asuntos de interés general. Se considera un derecho y deber del ciudadano que abarca más allá de la política y debe ser garantizado adecuadamente.

Colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia

La administración de justicia es un servicio público gratuito, al que tiene derecho toda persona que así lo solicite. Se usa para resolver conflictos de tipo jurídico.

Propender al logro y mantenimiento de la paz

Promover y mantener la paz es un deber respaldado por la Constitución colombiana, que establece la paz como un derecho y deber fundamental (Artículo 22). Esto requiere la creación de condiciones adecuadas a través de leyes y acciones continuas para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes del país.

Proteger los recursos culturales y naturales, y conservar un ambiente sano

Proteger los recursos culturales y naturales y preservar un ambiente sano es un deber que se alinea con los artículos 8, 70, 71, 72 y 80 de la Constitución colombiana.

Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado

Dentro del contexto de los deberes de los ciudadanos, se encuentra la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado de manera justa y equitativa, en conformidad con los principios establecidos en el artículo 363 de la Constitución.

3.4

Conexidad del modelo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El modelo del servicio de Policía aporta a las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible - ODS NO. 16. “Paz, justicia e instituciones sólidas” cuyo propósito es: promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y crear instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles. Recomendaciones desde América Latina y el Caribe para alcanzar el ODS 16 y sus metas:

Se invita a los países de América Latina y el Caribe que todavía no lo hayan hecho a firmar y ratificar a la brevedad el Acuerdo de Escazú, con miras a su pronta entrada en vigor e implementación.

Se invita al sistema de las Naciones Unidas, los organismos internacionales subregionales, los bancos de desarrollo, los donantes y otros actores relevantes a contribuir al logro del ODS 16 y, particularmente, a apoyar la pronta entrada en vigor e implementación del Acuerdo de Escazú.

Los países deben avanzar en la adopción e implementación de leyes y disposiciones que favorezcan el acceso a la información pública y la accesibilidad de la información, particularmente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad en cada contexto.

Se deben fortalecer las instituciones y el estado de derecho a través de la reestructuración de los poderes públicos, fortaleciendo la autoridad de estos con funcionarios capacitados, que respeten la separación de poderes.

Es necesario desarrollar mecanismos de gobierno abierto y establecer mecanismos de agilización de trámites y procedimientos administrativos.

Debe darse seguimiento a la participación de los jóvenes, impulsar que sean ellos mismos quienes formulen sus canales de participación.

Se alienta a adoptar un enfoque participativo, colaborativo e inclusivo, creando sinergias entre los gobiernos y la sociedad civil y otros actores interesados.

Se necesitan campañas de educación, sensibilización y difusión de los ODS, que incentiven a la sociedad a aplicarlos, tomando la paz como eje transversal de la Agenda 2030.

Maximizar el potencial del voluntariado y su contribución a la Agenda 2030 mediante un cambio de enfoque que permita generar datos y medir su impacto, al igual que su integración en estrategias para el desarrollo.

Empoderar a las mujeres para cerrar las brechas de género, por ejemplo, a través de programas de capacitación, microcréditos, protección social, remuneración del trabajo doméstico y horarios flexibles del trabajo.

Luchar contra el machismo en la región mediante talleres de cambio cultural, que involucren a mujeres y hombres, campañas de comunicación para el desarrollo y talleres con periodistas.

A fin de implementar el objetivo de justicia social para todos, se podrían generar nuevos contratos entre el Estado y los ciudadanos que combatan las desigualdades en múltiples niveles, ya sean geográficos, políticos, de género, éticos, religiosos, sociales, económicos, culturales o medioambientales. (CEPAL, 2019).

3.5

Postulados teóricos

El Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios de la Policía Nacional de Colombia, tuvo un fuerte componente académico con participación de universidades, centros de estudios, expertos e investigaciones, para trasegar un camino que revisó postulados internacionales que han permitido en otros países de manera exitosa, la puesta en marcha de conceptos teóricos, bases conceptuales y experiencias en donde la seguridad ciudadana ha dejado de ser un asunto de mera casuística e interpretación individual de condiciones, necesidades y formas del servicio que se presta a la ciudadanía, para convertirse en un campo de investigación, formación, contraste y por ende epistemológico en donde se suman la ciencia de Policía con la teorización de la seguridad nacional, ciudadana, humana e integral.

Los postulados que se estudiaron para el desarrollo del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios contienen los avances académicos que han mostrado resultados en otros países, abandonando la idea de lo meramente instrumental del servicio de Policía a elevarse a un estudio concienzudo de condiciones, contextos, conductas, variables y seguimiento a maneras de mejorar las relaciones ciudadanas, la conceptualización individual y colectiva del ser, el sujeto y el cuidado.

Es importante destacar y aclarar que, si bien las nociones de seguridad para las Policías de Latinoamérica heredaron el camino trasegado e impulsado por Europa y Estados Unidos, luego de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, fue el enfoque guerrillero el que se buscaba dejar de lado, en la medida en que la seguridad ciudadana debe acudir a campos como la sociología, antropología, historia, economía, lingüística, psicología y comunicación para comprender el comportamiento humano. De este modo, ya no se enfocaba en la búsqueda de un enemigo interno/externo o en la persecución de crímenes y sujetos asociados a eventos, como si se tratara de fórmulas matemáticas de detección de criminales, cayendo así en la estigmatización y dejando

de lado la profundidad de la necesidad de la seguridad de hoy. El nuevo postulado que se propone entonces va encaminado hacia el cuidado de la vida, la calidad de esta y los derechos de la ciudadanía desde la previsión y prevención de factores inherentes a las garantías sociales integrales que no dependen solo de la Policía.

De esa manera se revisaron:

Environmental Criminology and Crime Analysis- Wortley y Townsley

Para Wortley, los precipitadores situacionales del delito (PSD) son la clave para poder no solo entender lo que pasa en un contexto y comunidad, sino que dan las luces para comprender que la seguridad no es una causa, sino una consecuencia de eventos sociales e históricos profundos que deben analizarse para saber las causas de los comportamientos contrarios a la convivencia, así como los delitos y violencias.

De allí, los PSD que nacen desde el enfoque de la denominada “Elección Racional”. Este enfoque fue debatido para evolucionar posteriormente en la “teoría del aprendizaje ambiental”. El debate mencionado se dio, luego de argumentarse que existía una brecha entre la academia y lo que la criminología postulaba como universales para el manejo de personas privadas de la libertad y su transformación de conductas.

En síntesis, el viejo paradigma quería tramitar los casos de los delincuentes como un hecho casi identificable, tal como si fuera un diagnóstico médico con listado de verificables y aún peor con solución o “cura” de dicho comportamiento casi recetado, dejando de lado la comprensión profunda del ser, la historia y el contexto de cada territorio y generalizando acciones, actividades y fenómenos como si fuera lo mismo un cuadro psicológico que el manejo de un delito.

Tal como lo plantea Wortley (1997) y que fue citado por Campoy y Summers (Campoy, 2015) “argumenta que el marco de la prevención situacional no abarca los aspectos psicológicos de la interacción del delincuente con su entorno; en sus propias palabras (1997: 66), el concepto de oportunidad, cuando se aplica a la prevención situacional, es restrictivo y no captura totalmente la complejidad de la interacción persona/situación como se conceptualiza en el campo de la psicología, y como se reconoce en una interpretación más completa de la teoría de la elección racional”⁷.

⁷ Basado a su vez en: Agnew, R. (2006). Pressured into crime: an overview of general strain theory. New York: Oxford University Press.

En la misma línea se pasaría a comprender que “el concepto de “precipitadores del delito”, de Wortley, viene a profundizar en la comprensión del paso al acto y en el proceso de toma de decisiones, intentando capturar de forma más holística la naturaleza de la relación entre individuo, ambiente y paso al acto” (Campoy, 2015).

Por dicho camino, se entreteje que existen 4 grupos de PSD: la síntesis que hace Campoy sobre lo expuesto por Wortley señala:

Númeral 1. Los detonantes son “aspectos del ambiente inmediato” que activan” pensamientos, sentimientos o deseos” que hasta el momento” habían permanecido inactivos” (Wortley, 2008: 51). En síntesis, son situaciones que impulsan a llevar a cabo una conducta (Wortley, 1997). Dentro de ellos, se distinguen cuatro categorías: 1) desencadenantes; 2) señales; 3) imitación, y 4) expectativas.

Númeral 2. ...Las presiones se refieren a las situaciones en las cuales el grupo social del sujeto ejerce presión sobre el mismo para que se comporte de manera “inapropiada” (Wortley, 2008). Enumeramos cuatro grandes categorías: 1) conformismo; 2) obediencia; 3) conformidad/desafío, y 4) anonimato.

Númeral 3. ...los permisos hacen referencia a los factores situacionales que” ayudan a distorsionar los procesos de razonamiento moral y permiten a los individuos emprender comportamientos prohibidos” (Wortley, 2008: 55). En este sentido, este tipo de precipitadores procede directamente del trabajo de Sykes & Matza (1957). Así, existen cuatro categorías de permisos, los cuales se refieren a minimizaciones de: 1) las reglas; 2) la responsabilidad; 3) las consecuencias, y 4) las víctimas.

Númeral 4. ...las provocaciones se definen como situaciones que pueden generar en los individuos situaciones de estrés y provocar respuestas antisociales (Wortley, 2008). Una vez más se contemplan cuatro categorías: 1) frustración; 2) hacinamiento; 3) territorialidad, y 4) estresores ambientales (Campoy, 2015).

Broken Windows Policing- Kelling y Coles

Lo que posteriormente se trataría como **“Teoría de las ventanas rotas”**, inició en 1969 con un artículo publicado por el entonces profesor de la Universidad de Stanford Phillip Zimpardo, quien demostró por medio de un experimento controlado en Nueva York cómo un vehículo abandonado en una zona genera comportamientos distintos según el estado de este.

Para argumentarlo el foro de seguridad de México lo resume así:

...Dejó dos autos abandonados en la calle, dos autos idénticos, la misma marca, modelo y hasta color. Uno lo dejó en el Bronx, por entonces una zona pobre y conflictiva de Nueva York y el otro en Palo Alto, una zona rica y tranquila de California. Dos autos idénticos abandonados, dos barrios con poblaciones muy diferentes y un equipo de especialistas en psicología social estudiando las conductas de la gente en cada sitio. Resultó que el auto abandonado en el Bronx comenzó a ser vandalizado en pocas horas. Perdió las llantas, el motor, los espejos, la radio, etc. Todo lo aprovechable se lo llevaron, y lo que no lo destruyeron.

En cambio, el auto abandonado en Palo Alto se mantuvo intacto. Es común atribuir a la pobreza las causas del delito, tema en el que coinciden las posiciones ideológicas más conservadoras, (de derecha y de izquierda). Sin embargo, el experimento en cuestión no finalizó ahí.

Cuando el auto abandonado en el Bronx ya estaba deshecho y el de Palo Alto llevaba una semana impecable, los investigadores rompieron un vidrio del automóvil de Palo Alto. El resultado fue que se desató el mismo proceso que en el Bronx, y el robo, la violencia y el vandalismo redujeron el vehículo al mismo estado que el del barrio pobre” (Eskibel, 2014).

Lo anterior demuestra que comprender y abordar el comportamiento humano deviene de un proceso de entendimiento de la psicología humana y de las formas de relacionamiento cultural, histórico y social.

En otras palabras, derrumbó el paradigma que aseguraba que las personas con menores recursos e ingresos económicos eran más proclives a la delincuencia, sino que mejor, las actuaciones sociales y colectivas dependen de factores mucho más profundos que no tienen nada que ver con la clase social y, por el contrario, tienen mayor relación con los entornos validadores y propiciadores.

Todo lo anterior fortalece la idea de que los entornos física y estructuralmente más ordenados propician mejores comportamientos individuales, los cuales, a su vez inciden en los colectivos de validación y repetición.

Deterrence- Weisburd y Braga

La metodología de mapas de calor por puntos de concentración de delitos sin duda marcó un hito en la focalización y planeación del servicio de Policía urbana en todo el mundo; sin embargo, es necesario entenderla como un mecanismo, un método, una herramienta o camino y no un fin de los datos recabados por las autoridades en materia de comisión de delitos.

Si bien la planeación a partir de la toma de decisiones basadas en evidencia es una de las formas más técnicas para la distribución de personal uniformado en el mundo, así como la estructuración de especialidades de Policía según el fenómeno concentrado, es clave generar un proceso holístico de comprensión de las características propias de cada contexto para entender por qué se concentran los reportes en ciertas zonas.

Llegar a la comprensión del proceso pasa por entender que todos los territorios son distintos y que se debe configurar una mirada mixta en la que, si bien se tenga control para que no sigan ocurriendo los eventos, se pueda estudiar y atacar la raíz de las problemáticas sin descuidar que hay otros lugares que sin presentar redundancia en reportes deben cuidarse para que no se conviertan en puntos de calor a partir de la previsión y la prevención situacional.

La literatura sobre el tema lleva a Weisburd, quien ha profundizado en postulados que podrían resumirse en:

Las estrategias de prevención/disuasiones eficaces, combinan la aplicación de la ley, la movilización comunitaria y los servicios sociales en un intento de reducir el comportamiento delictivo para tipos de delitos específicos. Una característica clave de esta estrategia de control del delito implica la comunicación directa de las consecuencias de la continuación de la delincuencia y la disponibilidad de servicios sociales para los sujetos destinatarios.

Incluso de manera más contundente:

La teoría de la disuasión sugiere que el delito se puede prevenir cuando el delincuente percibe que los costos de cometerlo superan los beneficios (Gibbs, 1975; Zimring y Hawkins, 1973). La mayoría de los debates sobre el mecanismo de disuasión distinguen entre disuasión “general” y “especial” (Cook, 1980). La disuasión general es la idea de que se disuade a la población en general de cometer el delito cuando ve que el castigo sigue necesariamente a la comisión de un delito. La disuasión especial implica el castigo administrado a los delincuentes con la intención de disuadirlos de cometer delitos en el futuro. Gran parte de la literatura que evalúa la disuasión se ha centrado en el efecto que tienen los cambios en la certeza, la rapidez y la severidad del castigo asociados con ciertos actos sobre la prevalencia de esos delitos (Apel y Nagin, 2011; Nagin, 1998; Paternoster, 1987 (Braga, 2019).

Evidence Based Policing- Sherman

Para 1998, Lawrence Sherman identificó como los avances de la medicina desde la evidencia del comportamiento particular de los síntomas de una misma enfermedad en diferentes pacientes, era una premisa de entrada para comprender que, si en la biología un mismo agente se comportaba de manera diferencial según el cuerpo, para el caso de la seguridad, las condiciones de las zonas podrían influir en la misma categoría delictiva, con comportamientos diferentes según los contextos.

Desde ahí se sugiere que no basta con investigar e intentar crear modelos únicos de intervención en seguridad ciudadana, como si todas las zonas, contextos y poblaciones se comportaran igual y mucho menos que lo hiciera de manera unificada la delincuencia o las rentas criminales. En ese orden de ideas, la mejor opción sería llegar a cada uno de los territorios para generar prácticas preventivas a partir de trabajo con comunidades.

La premisa se sustenta en que la investigación solo desde la cifra no es suficiente y que se requieren esfuerzos proactivos para llevar a la práctica el conocimiento y las pruebas acumuladas por la historia de los territorios y sus comunidades. Las nuevas formas de elegir lo que funciona mejor en los distintos organismos, unidades, víctimas y agentes, depende más de factores de riesgo que determinan factores y no de cifras frías, pues allí ya ocurrió el delito, violencia o factor de inseguridad (Sherman L., 1998).

Este enfoque tumba el paradigma que postulaba que la evidencia entendida solo como cifras de denuncias de lo ocurrido es insuficiente y se requiere entender el contexto territorial y comunitario de cada zona para dimensionar de manera la toma de decisiones.

Community Policing

A diferencia de lo que se cree en la actualidad, la Policía comunitaria o de comunidades como es conocida en otros países no es un servicio o una especialidad, sino una metodología de abordaje a los fenómenos y problemáticas de una sociedad.

La Policía comunitaria no puede tratarse de un grupo diferencialmente formado en el que las habilidades comunicativas o de tratamiento con los ciudadanos que no tienen registros delictivos sea superior al de resto de uniformados.

Lo comunitario no es participación ciudadana, aunque suele confundirse de manera común, tampoco es la conexión de la buena imagen de un grupo de personas con las unidades de Policía de la zona, ni mucho menos el trabajo mayoritario con solo las poblaciones que aprueban la labor de Policía.

La Policía comunitaria y que debería denominarse “de proximidad”, debería ser un pilar de la formación de cualquier unidad de la fuerza pública, que le permita a la unidad materializar tres componentes clave:

1

Promover las asociaciones comunitarias como un ejercicio de autorregulación, corresponsabilidad y cultura ciudadana, más no como una validación solo de grupos que aprueban la labor de la Policía y que se convierten en una suerte de grupos de reporte y orden de la labor de Policía, mejor se trata de impulsar acciones para encontrar soluciones a los problemas sociales que sin ser de delincuencia, afectan las condiciones de inseguridad o de comportamientos contrarios a la convivencia y que terminan por colapsar en tiempos a los uniformados, tiempo que las y los Policía podrían invertir en la lucha contra la delincuencia.

2

Transformación organizativa, en la cual los policías de cada territorio se convierten, no en una unidad de atención de todo lo que no responde el resto del gobierno, sino en un líder y formador de líderes que identifique, socialice y acerque las herramientas a las comunidades para la solución de problemáticas a partir de la adaptación de la gestión, la estructura, el personal y los sistemas de sistemas de información para apoyar las asociaciones comunitarias y la resolución proactiva de problemas.

El entender que la ciudadanía sin importar especialidades, servicios, enfoques o tipologías de la Policía, solicita atención oportuna que en la mayoría de veces se traduce en información u orientación a los servicios del Estado, pasa por una transformación en la concepción de la labor de Policía, en la que el centro de atención debe ser la ciudadanía y no el delincuente por lo que la mayoría del tiempo, esfuerzos, innovaciones y propuestas deben estar dadas a la transformación de relaciones, territorios, conductas y comportamientos que propicien una sana convivencia y disminuyan los factores de benevolencia a las violencias y delitos.

Así, la alineación de la gestión organizativa, la estructura, el personal y los sistemas de información de las policías que le apuestan a lo comunitario, se enfocan en apoyar las asociaciones comunitarias y la resolución proactiva de problemas, por lo que la filosofía de la Policía de proximidad se centra en el modo en que las zonas organizadas y gestionadas con todas las comunidades, sin exclusión y haciendo partícipe a las demás entidades del Gobierno, se traducen en prácticas modernas de gestión para aumentar la eficiencia y la eficacia.

Problem Oriented Policing

Según el Colegio de Policía de Reino Unido y luego de 34 investigaciones basadas en evidencia en distintos países, el servicio de Policía orientado a la solución de problemas desde la anticipación es efectiva en la medida que:

La vigilancia policial orientada a problemas (POP), también conocida como vigilancia policial orientada a la resolución de problemas, es un enfoque para abordar el crimen y el desorden que implica:

- Identificación de un problema específico.
- Análisis exhaustivo para comprender el problema.
- Desarrollo de una respuesta personalizada.
- Evaluación de los efectos de la respuesta.

POP es un enfoque para desarrollar intervenciones específicas, más que una intervención en sí misma.

Por lo tanto, se puede aplicar un enfoque POP a cualquier problema de delincuencia y desorden. No debe verse como una alternativa a las intervenciones del conjunto de herramientas para la reducción del delito, sino utilizarse junto con ellas.

POP se puede describir en el contexto del modelo de resolución de problemas EARE (escaneo, análisis, respuesta, evaluación).

El modelo supone que al identificar y comprender las causas fundamentales de un problema o las condiciones que le permiten persistir, la solución desarrollada para abordarlo será eficaz.

El modelo EARE emplea cuatro etapas.

- 1 — **Escaneo:** la identificación y priorización de posibles problemas de delincuencia y desorden.
- 2 — **Análisis:** el análisis de problemas potenciales, mediante la recopilación de información e inteligencia para identificar las causas subyacentes del problema.
- 3 — **Respuesta:** el desarrollo e implementación de actividades personalizadas para abordar las causas del problema, tal como se identifica en la fase de análisis.
- 4 — **Evaluación:** la medición del impacto de la respuesta para probar si tuvo el efecto deseado y realizar cambios en la respuesta si es necesario" (Hinkle, 2020).

Triángulo de la violencia

Una de las metodologías de interacción ciudadana e institucional para la creación de diagnósticos efectivos en materia de seguridad, se basa en el denominado "Triángulo de la Violencia". Este al igual que los mapas de calor no consolida un fin en sí mismo sino una herramienta para el entendimiento holístico de los fenómenos directos o indirectos que afectan la seguridad, la convivencia y el orden público.

Desde esta herramienta se plantea la necesidad y punto de partida en el que, para comprender un problema, se deben visualizar los vínculos entre la víctima, el delincuente y el lugar.

Triángulo del delito

Sin embargo, más allá de un hecho en particular, el análisis busca identificar los factores que pueden influir en ellos: por ejemplo, las costumbres, cultura, dinámicas diarias de empleo o educación, así como los perfiles cercanos a ambas partes (familia, amigos, empleadores, docentes, etcétera).

Es importante decir que no se puede entender este enfoque como un mecanismo de fichaje o clasificación unilateral y universal de personas, perfiles o zonas; al contrario, se trata de la identificación cualitativa y humana de cada uno de los hechos sin prejuicios, entendiendo que cada caso, sujeto y acontecimiento es único.

Se hace necesario entonces entender que el hecho sí puede estar relacionado con otros factores no visibles en el momento de la comisión del hecho a atender por la Policía.

En síntesis, en lugar de centrarse solo en lo visible de cada hecho delictivo, se deben abordar las causas profundas de un problema, con el alcance y competencia de cada entidad, por lo que en esta instancia que el modelo requiere del concurso estatal total, en donde pueda brindar una atención sin barreras de acceso al portafolio del Estado para las víctimas de delitos, pero que, a su vez, se puedan abordar los factores necesarios para que no ocurran más casos.



Gráfico: 7

Triángulo del delito - Policía basada en problemas

04

Marco conceptual

Cambiar la forma en que se presta el servicio de Policía en Colombia, pasa por una claridad en las nuevas maneras de concebir términos, acciones y bases epistemológicas que permitan que el cambio no sea solo respecto a los nombres o títulos, sino en doctrina; siempre en línea de los marcos constitucionales, normativos y tratados internacionales vigentes para el sector de seguridad.

En aras de la mayor puntualidad posible, sobre cómo debe funcionar el marco lógico del modelo, se proponen los siguientes pilares como conceptos centrales con sus respectivas definiciones:

4.1

Convivencia

En la misma línea del capítulo II de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, se entenderá convivencia como:

“La interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (Ley 1801, 2016).



4.2

Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.

Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.

Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.

Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.

Salud pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

4.3

Finalidades de la convivencia

- Que el ejercicio de los derechos y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la Constitución y la ley.
- El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia.
- El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas.
- La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia.
- La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico.
- Prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.

4.4

Trinomio de la seguridad

La imagen del **“Trinomio de la seguridad”**, es un cubo tridimensional con palabras e íconos en cada una de las tres caras visibles que representa el “Trinomio de la seguridad”.

Cada cara es un grupo diferente: la cara superior es amarilla con la palabra “Comunidad” lo que significa: participación, Solidaridad, responsabilidad y cooperación. La cara derecha es de color verde oscuro con la palabra “Policía” lo que significa: seguridad justicia y bienestar para los colombianos. La cara frontal es azul oscuro con la palabra “Autoridades” lo que significa: el compromiso, buen gobierno e igualdad, que las autoridades aportan a la convivencia en los territorios.

Trinomio de la seguridad

Gráfico: 8

Trinomio de la seguridad.
Elaboración Propia, Policía Nacional

4.5

Corresponsabilidad

Según la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, (2011):

[...] es la articulación de los esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales del Estado, sector privado, sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en función de la convivencia y la seguridad ciudadana.

Propone puntos de partida para la constitución de una ruta de implementación a partir de los componentes del servicio de Policía, siendo la prevención y control policial acciones claves para actuar ante el crimen organizado, reducir los comportamientos contrarios a la convivencia y minimizar los eventos de delincuencia.

4.6

Participación para la seguridad en el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, (2022), La Planeación Participativa es:

El mecanismo mediante el cual la sociedad civil decide el rumbo de las políticas, planes, programas, proyectos o trámites de acuerdo con sus necesidades. La participación puede darse en la delimitación de los resultados e impactos esperados y en la definición de productos y de actividades.

En este sentido, la Constitución política de Colombia del 1991 define algunos espacios para activar la participación, entre ellos se tienen los siguientes:

- Juntas de acción comunal.
- Consejos municipales de desarrollo rural.
- Comités de participación comunitaria.
- Consejos municipales de juventud.
- Juntas municipales de educación.
- Consejos territoriales de planeación.
- Consejos municipales de política social.
- Veedurías comunitarias.
- Cabildo abierto.

Por otro lado, en relación con las comunidades como un punto estratégico y la base del Trinomio de la seguridad, la Policía Nacional ha establecido la oferta de participación cívica como un conjunto de programas y actividades a través de los cuales la institución policial se coordina con la ciudadanía y demás actores corresponsables para la construcción de condiciones favorables para la convivencia y seguridad.

Dentro de las líneas de la oferta de participación cívica encontramos algunos programas que permiten la participación de la comunidad⁸:

- Encuentros comunitarios.
- Frentes de seguridad.
- Espacios pedagógicos para la convivencia.

4.7

Autoridades de Policía

La coordinación es un principio esencial para el direccionamiento del servicio de Policía y para el cumplimiento de los cometidos estatales. Esta se encuentra plasmada en el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998, la cual establece que las autoridades deben trabajar de manera coordinada para garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones y lograr los fines del estado.

En este contexto, la Policía Nacional reconoce la importancia de establecer y fortalecer alianzas estratégicas con otras entidades gubernamentales, organizaciones civiles y sectores privados. Esta colaboración permite un abordaje integral y eficiente de los desafíos en materia de convivencia seguridad. La interacción con la Fiscalía General de la Nación, instituciones educativas, entidades de salud, entre otras, facilita la ejecución de acciones conjuntas y el intercambio de información relevante para prevenir y controlar el delito.

Adicionalmente, todas las autoridades civiles y administrativas de Policía de un territorio deben articularse con las capacidades internas de sus Policías uniformadas, garantizando que todos los eslabones trabajen de manera coherente y alineada, evitando la duplicidad de esfuerzos y sin que toda la carga llegue al comandante o sus equipos.

En dicho propósito, los comandantes de Estación, Distrito, Departamentales, Metropolitanas y de Región de Policía, así como las instrucciones y operatividad en las unidades a cargo, en conjunto con los responsables locales de las diferentes áreas y capacidades institucionales, juegan un rol determinante en la articulación para lograr una prestación del servicio con calidad.

La articulación con autoridades, instituciones públicas y/o privadas del orden departamental, distrital y municipal, para la ejecución de planes, programas y/o proyectos orientados a la intervención integral de los fenómenos que afectan la convivencia y seguridad es uno de los conceptos cruciales para este modelo, de allí que la asesoría y acompañamiento a las gobernaciones y alcaldías, para la implementación efectiva de políticas públicas y demás instrumentos para la gestión pública territorial de la convivencia y seguridad sea la clave de la acción conjunta.

En acción de concordancia con el artículo 198 Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, son autoridades de Policía:

- El Presidente de la República.
- Los gobernadores.
- Los alcaldes distritales o municipales.
- Los inspectores de Policía y los corregidores.
- Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
- Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.
- El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se regirán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.
- En caso de encontrarse involucrado un bien arqueológico la remisión se deberá realizar al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), quien será el encargado de imponer las medidas correspondientes.

⁸ Manual de Gestión Comunitaria para la Policía Nacional.

4.7.1

Deberes de las autoridades de policía

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, son deberes generales de las autoridades de Policía, los siguientes:

- Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el citado Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.
- Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
- Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
- Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente.
- Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.
- Observar el procedimiento para la imposición de medidas correctivas establecido en el mencionado Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.
- Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia.
- Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia.
- Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.

05

El Modelo del Servicio de Policía

Orientado a las Personas y los Territorios (MSOPT)

El **Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios** es la forma como se estructura la manera en que la institución presta un servicio de Policía de alta calidad, que satisfaga las necesidades y expectativas de la comunidad, a través de la sinergia de capacidades, procesos y servicios, crea, agrega, transforma o genera valor a las partes interesadas para el cumplimiento de la misión constitucional y legal, generando un ciclo de comunicación e interacción institucional focalizado al mejoramiento del servicio de Policía.

De acuerdo con los fundamentos constitucionales y principios rectores, el enfoque de la Policía Nacional es diferencial y restaurativo, lo cual implica gestionar todas las actividades desde los procesos institucionales para atender, tanto al mandato de gobierno, como a las personas y partes interesadas, orientando el servicio a partir de sus expectativas, las cuales han de ser objeto de análisis y comprensión en la etapa de planeación del servicio.

Reconociendo que el servicio de Policía se presta a través de zonas de seguridad con el fin de proteger a las personas en un ecosistema multiactor (miembros de la comunidad organizados y no organizados; sectores privados e instituciones; y autoridades políticas, administrativas y judiciales), y a nivel territorial a través de las zonas de atención policial, de acuerdo con la jurisdicción local, regional y nacional, donde la institución es requerida desde múltiples escenarios sociales y públicos para brindar respuestas desde su misionalidad constitucional, considerando un enfoque sistémico basado en cadena de valor, que fundamenta el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios, donde la mejora continua permite que la Institución genere valor público, entendido este, como la atención a las expectativas de las partes interesadas en materia de convivencia y seguridad por parte de los funcionarios públicos, sin exceder su competencia constitucional.





Objetivo

Contribuir al mejoramiento de la convivencia y la seguridad a través de la transformación del territorio desde el trinomio de la seguridad (comunidad, autoridades y Policía Nacional), por intermedio de un servicio de Policía cercano, confiable y efectivo, orientando el trabajo hacia los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de las personas y partes interesadas, actuando de manera efectiva para generar valor público.



Alcance

Promover la gestión pública territorial de la seguridad y la convivencia a través de la participación de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación de las actividades, orientadas a responder a requerimientos, mandatos, necesidades y demandas en materia de convivencia y seguridad, fomentando una cultura de servicio público y atención al ciudadano en la actuación de la Policía, para promover legitimidad y confianza desde la corresponsabilidad, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas del servicio de Policía.

Adicionalmente, desarrollar acciones concretas frente al delito basadas en la comprensión de los factores de riesgo específicos de la comunidad, trabajando en estrecha colaboración con las personas, autoridades y demás partes interesadas, estableciendo los escenarios de articulación de las diferentes capacidades presentes en la unidad policial para dirigir su actuación a la respuesta efectiva del cumplimiento de los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de la comunidad.

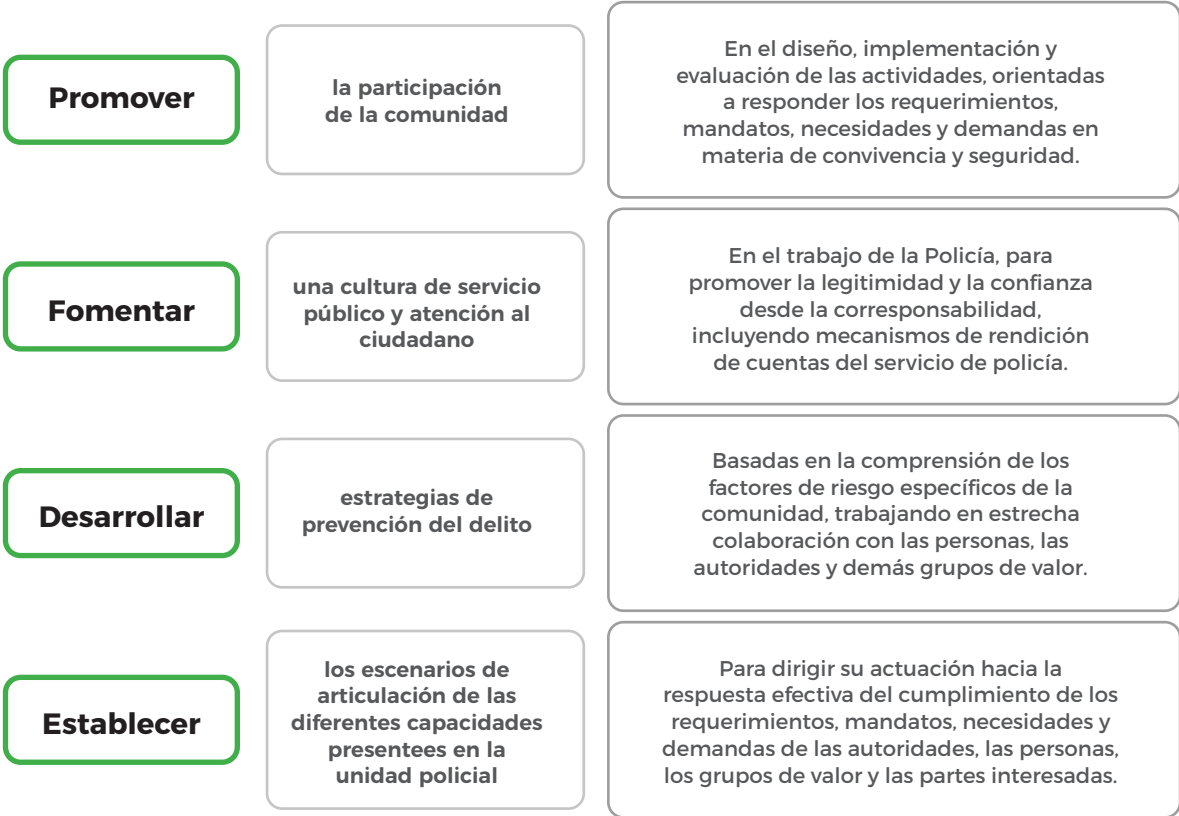


Gráfico: 9

Acciones concretas frente al delito basadas en la comprensión de los factores de riesgo. Elaboración propia, Policía Nacional.

Modelo/Estrategia	Año	Descripción
Participación comunitaria	1993	La policía empieza a hacer parte de la comunidad y a interactuar con ella.
Policía comunitaria	1998	Se desarrollan trabajos por sectores de la comunidad y se crean modelos de servicio de vigilancia.
Vigilancia comunitaria	2006	Capacitaciones de grupos de choque o reacción.
Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	2009	Se alcanza mayor interacción con el ciudadano, una respuesta más oportuna; se genera integración con la comunidad y corresponsabilidad, y se conocen fenómenos que afectan el cuadrante.
MNVCC	2014	Se crean jurisdicciones, se da estabilidad a la seguridad y se crean estrategias de respuesta a demandas sociales emergentes.

Tabla 4. Modelos de seguridad adoptados por la Policía Nacional. Elaboración propia con base en (Paez, 2020).

Las bases del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios:

innovación para la convivencia y seguridad pionera en América Latina

La Transformación Policial desde la postura de Seguridad Humana

La transformación policial agrupa las gestiones tendientes a proteger la vida de las personas. Dicho esto, desde la mirada misional de la Policía Nacional, se deben considerar dos escenarios de implementación: uno, la protección del ser humano habitante de un territorio y dos, la protección del ser humano perteneciente al cuerpo policial.

La implementación de un modelo de Seguridad Humana está ligado al desarrollo humano, que consiste en que las personas tengan las mismas oportunidades en la vida; implica no solo ampliar las capacidades para incrementar las opciones actuales de las personas para llevar vidas sanas, productivas y seguras, sino también garantizar que estas opciones no pongan en peligro, ni restrinjan aquellas oportunidades disponibles para las futuras generaciones.

Como parte de la implementación, es importante lograr puntos de encuentro con las personas en aras de encontrar aspectos de transformación y fortalecimiento de la Policía Nacional logrando la prestación de un servicio de Policía efectivo, generando una mayor confianza social y legitimidad.

El modelo representa un ejercicio de construcción conjunta, estratégica y participativa que va más allá de un ajuste organizacional, su objetivo se centra en generar una articulación interinstitucional desde la garantía de derechos, el reconocimiento de la importancia de la prestación del servicio y la cercanía con las personas.

El territorio, en términos de desafíos, exige diferenciar la prestación del servicio, incluso en una misma unidad en la que el territorio puede presentar diversas características. Por ello, en la nueva gestión del servicio de Policía se le permitirá al comandante direccionarlo con alto nivel de autonomía atendiendo los lineamientos emitidos, desde el nivel central, realizando ejercicios que permitan una mejora continua, a partir de la participación de las personas y comunidades de especial protección por parte del Estado.

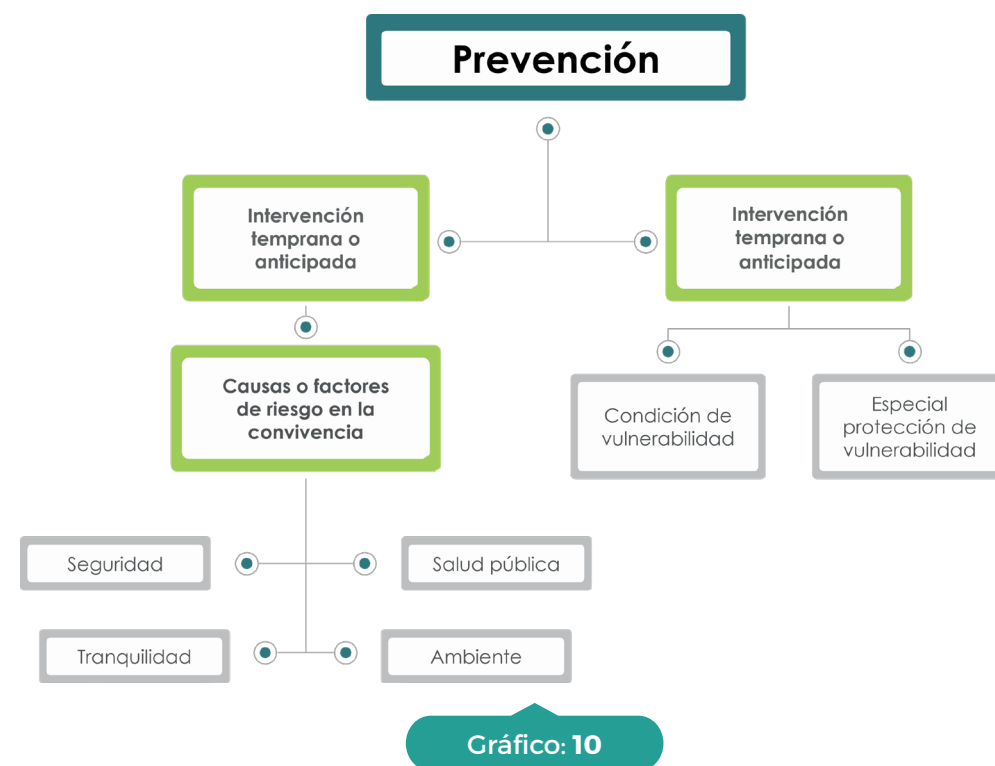
En conclusión, la transformación policial concentra un modelo que se ajusta a la realidad actual nacional y a las problemáticas sociales, económicas y criminales; con enfoque en pequeños territorios, comprendiendo el diseño y el uso de estrategias pertenecientes a una política integral de seguridad ciudadana, el uso de herramientas de tecnologías de la información y la participación de actores sociales y comunitarios. Esta visión de servicio asume una perspectiva de localidad (piensa global y actúa local) contando con una solución articulada de problemáticas territoriales.

Atributos del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios

Los atributos del modelo son las características clave para determinar su funcionamiento desde lo: (i) preventivo, (ii) flexible, (iii) corresponsable, (iv) participativo, (v) calificado y (vi) transparente. Lo cual permite identificar y comprender los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de personas naturales (ciudadanos), jurídicas (organizaciones públicas o privadas a quienes va dirigido el servicio de Policía) o individuos u organismos específicos receptores de los resultados de la gestión de la Policía Nacional en el territorio, determinando los niveles de riesgo asociado que este pueda tener en cuanto a amenazas, vulnerabilidades y cambios en el contexto territorial para saber responder a ellos. Asimismo, implica que se tengan claras las diferencias que caracterizan dicho territorio en cuanto a los rasgos culturales, las creencias, las identidades de género, las orientaciones sexuales, las composiciones etarias y los niveles de escolaridad para así poder prestar un mejor servicio de Policía.

Preventivo

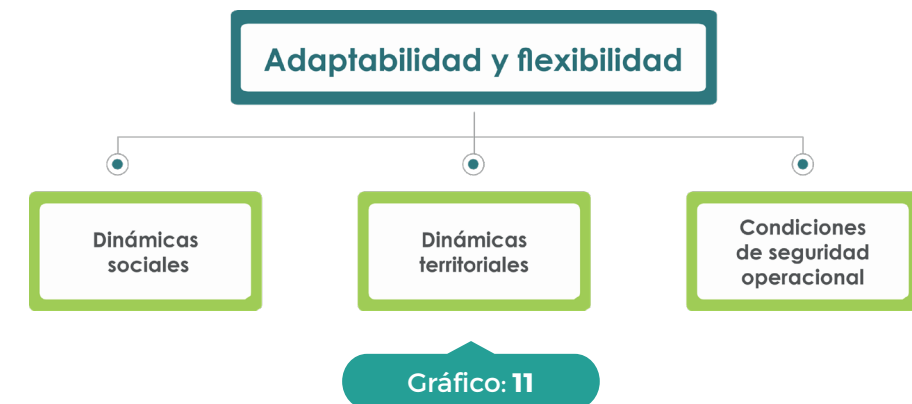
Permite enfocarse en la intervención de las causas o factores de riesgo que inciden en la convivencia y seguridad, teniendo en cuenta las particularidades del territorio.



El enfoque de la territorialidad. Elaboración propia, Policía Nacional.

Flexible

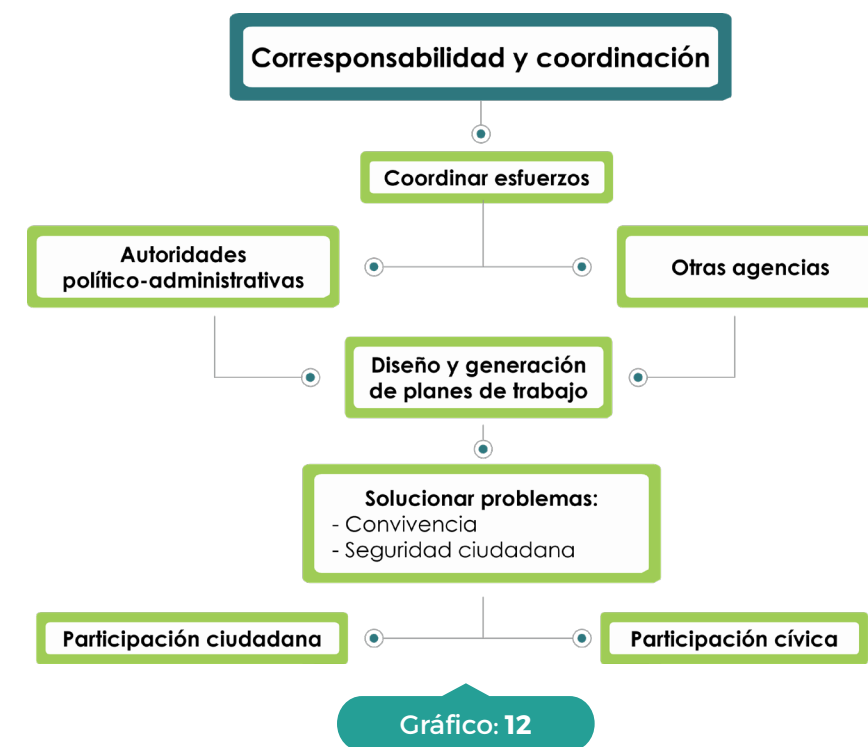
Se adapta a las necesidades cambiantes de la sociedad y garantizar una respuesta efectiva a los desafíos de seguridad y convivencia basados en evidencia.



El enfoque de la adaptabilidad y flexibilidad. Elaboración propia, Policía Nacional.

Corresponsable

Se caracteriza por promover la participación ciudadana, la colaboración interinstitucional, la transparencia y la búsqueda de resultados compartidos en la gestión de la convivencia y la seguridad.



El enfoque de la corresponsabilidad y coordinación, Elaboración propia, Policía Nacional.

Participativo

Genera espacios de diálogo ciudadano para expresar opiniones, ideas y preocupaciones sobre temas relevantes de su territorio en materia de convivencia y seguridad.

Calificado

El servicio que se lleva a cabo con un alto nivel de competencia⁹, habilidad y profesionalismo, para cumplir con las expectativas del usuario de manera satisfactoria.

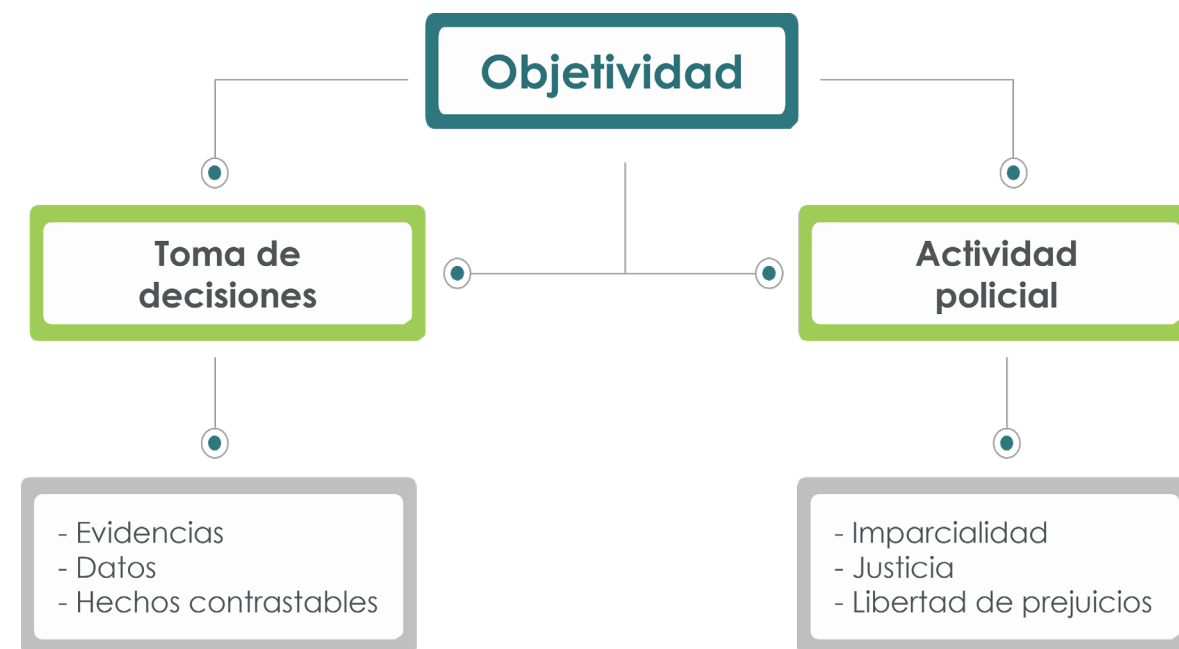


Gráfico: 13

El enfoque de la objetividad.
Elaboración propia, Policía Nacional.

⁹ Norma Internacional ISO 9001 del 2015; 7.2 Competencia (b. (...) basándose en la educación, formación o experiencia apropiadas).

Transparente

El servicio de Policía conforme a los preceptos de la ética en la gestión pública y respeto por los derechos humanos debe someter sus decisiones y actividades a la rendición de cuentas, conocimiento y fiscalización de conformidad con la Ley¹⁰ y demás mecanismos de participación ciudadana.

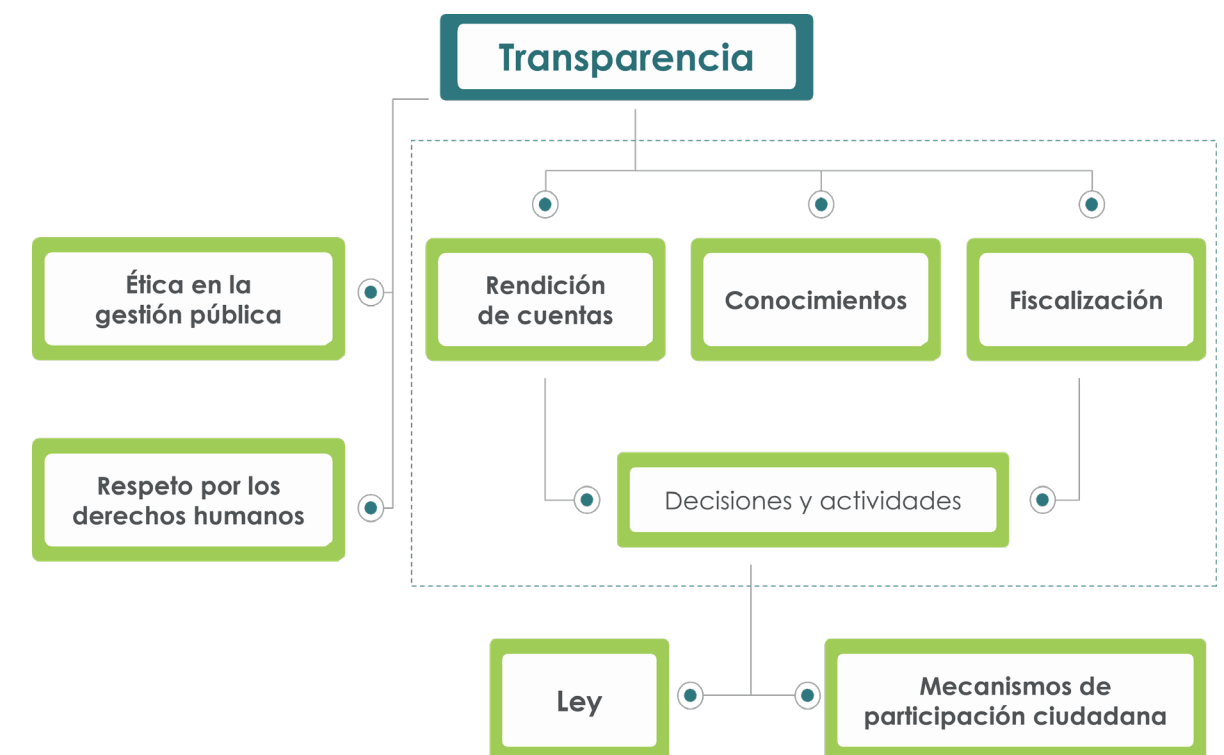


Gráfico: 14

El principio de la transparencia.
Elaboración propia, Policía Nacional.

¹⁰ Constitución Política de Colombia Artículo 2 y 209; Ley 62 de 1993: "establece los principios generales que rigen la actuación de la Policía Nacional"; Ley 1712 de 2014 "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública", Artículo 1 - 2; Ley 1757 de 2015 "Estatuto de Participación Ciudadana" Artículo 50, 58 - 59; Sentencia C-981 de 2002: "define el concepto de rendición de cuentas y establece los requisitos generales para su ejercicio".



• Principios rectores del servicio de Policía aplicados al modelo

Este modelo se fundamenta en los principios institucionales y aquellos inmersos en el Reglamento del Servicio de Policía o la norma que lo modifique, adicione o sustituya que orienta y regula el actuar institucional

• Fundamentos que orientan el servicio en el modelo

Los fundamentos del modelo cumplirán lo estipulado en el Reglamento del servicio de policía.

• El servicio de Policía en el Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios

Este modelo permite el despliegue del servicio de Policía para el aporte al mantenimiento de la armonía social, la convivencia pacífica y el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado; lo que da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial (Art. 2 Ley 62 de 1993).

• Características del servicio de Policía en el modelo

El servicio que presta la Policía Nacional con el modelo y en aras de cumplir con los lineamientos normativos será:

○ Público

Se caracteriza por ser público, primario e inherente a la finalidad social del Estado, asignado constitucionalmente a la Policía Nacional, que aporta desde sus procesos institucionales, al mantenimiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana.

○ Obligatorio

Como fin del Estado, a éste le corresponde la prestación indeclinable y permanente del servicio de Policía, el cual es indelegable en su función y prestación, por lo que el Estado no puede delegarla.

• Generalidades del servicio de Policía en el modelo

○ Prevención policial

El servicio de Policía se enfoca en la intervención temprana o anticipativa de las causas o factores de riesgo que inciden en las categorías de la convivencia (seguridad, tranquilidad, ambiente, salud pública), así como la promoción de factores protectores, teniendo en cuenta las particularidades del territorio y las poblaciones.

Así, todos los procesos institucionales por los cuales se desarrolla el servicio de Policía definen e implementan acciones y actividades de prevención policial de forma transversal a su finalidad.

○ Cursos mandatorios

Son programas académicos que abordan de manera específica materias inherentes al servicio de Policía, en pro de fortalecer las competencias del uniformado para el desempeño en la profesión de Policía.

De modo que, corresponde a la Dirección de Educación Policial o quien haga sus veces, verificar el cumplimiento de los lineamientos institucionales fijados por el Centro de Estándares de la Policía Nacional para el diseño de los cursos mandatorios.

Dentro de los contenidos impartidos durante los cursos mandatorios se prevé la incorporación de capacitaciones relacionadas con el Modelo del Servicio de Policía Orientados a las Personas y los Territorios, así como de los lineamientos establecidos

en el Marco de gerencia policial, esto con el fin de atender al ciudadano, actuar en el marco del respeto de los derechos humanos en la actividad de Policía, aplicar de forma eficiente el uso diferenciado y proporcional de la fuerza en la atención de motivos de Policía y emplear el dialogo o la mediación policial como instrumento para la solución o desescalamiento de conflictos comunitarios.

Centro de estándares

Este centro se creó mediante el artículo 96 de la Ley 2179, como la instancia encargada de establecer los estándares mínimos profesionales para la prestación y mejoramiento del servicio de Policía; así como, validar las competencias del personal uniformado de la Policía Nacional.

El Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios exige un alto nivel de articulación y coordinación, para una efectiva intervención de las problemáticas de convivencia y seguridad, en función de las particularidades de los territorios, especialmente en cuanto a su composición poblacional «entendida desde la diversidad étnica y cultural» y las condiciones del conflicto interno.

Las consideraciones para la construcción de un Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios se centran en orientar el trabajo de la Policía Nacional hacia las necesidades, demandas y requerimientos de las autoridades y la comunidad en general, promoviendo la participación ciudadana y la construcción de una cultura de servicio público.

Lo nuevo y relevante del modelo del servicio de Policía pensado en las personas y los territorios

Enfoque en las personas

El Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios se centra en orientar el trabajo de la Policía Nacional hacia las expectativas (necesidades, demandas, mandatos y requerimientos) de las autoridades y la comunidad en general, promoviendo la participación ciudadana y cívica a través de la construcción de una cultura de servicio público, abarcando todos los aspectos relacionados con la atención integral a las personas y la promoción de la convivencia pacífica desde la prevención policial.

La Policía Nacional, como integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, distribuye el servicio de policía en todo el territorio nacional de acuerdo con la jurisdicción local, regional y nacional, designada a través de las unidades policiales y sus dependencias, para la gestión y administración de los recursos destinados al servicio de policía en las Zonas de Atención Policial y los Microterritorios.

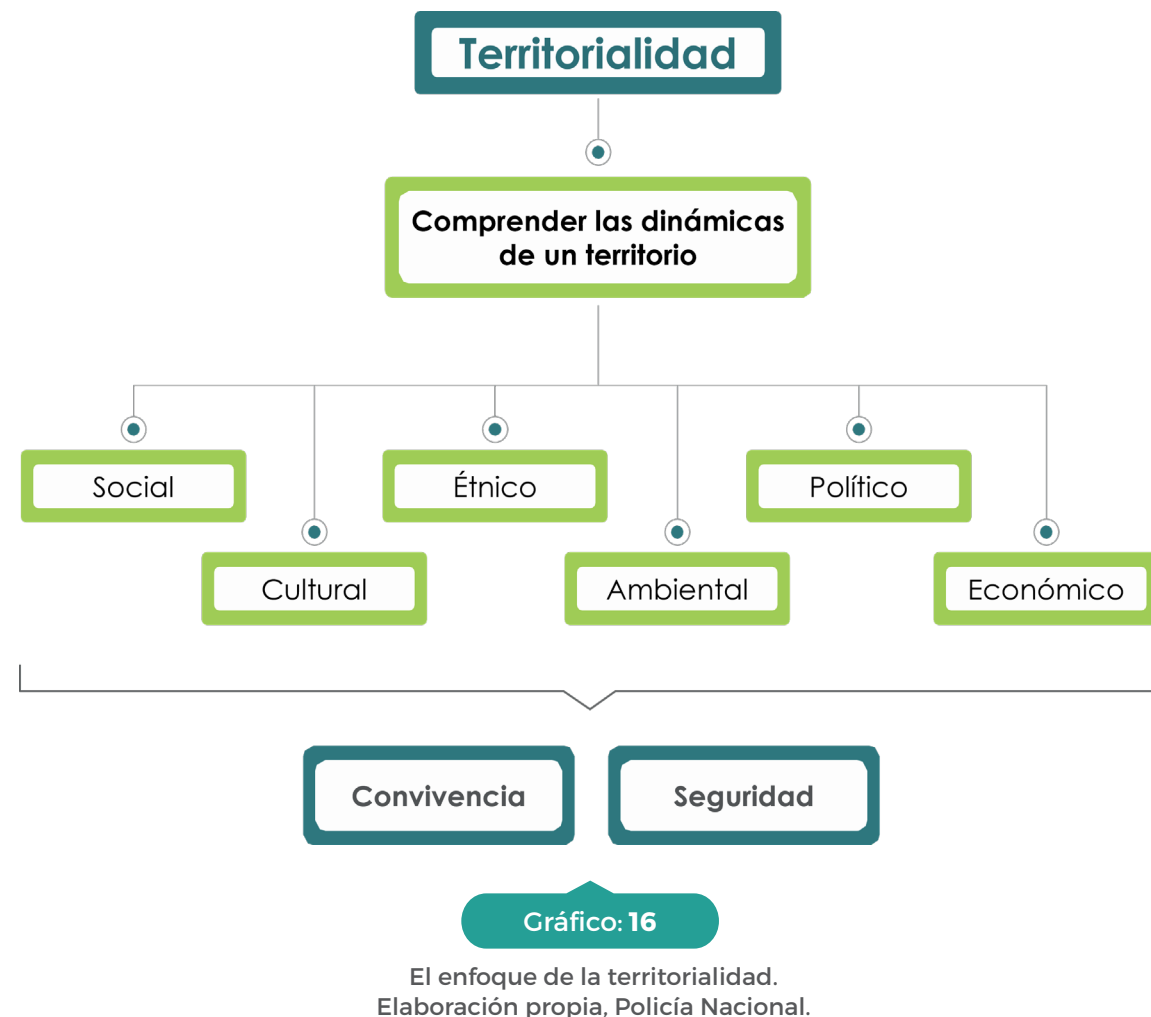


Gráfico: 15

Orientación a las personas.
Elaboración propia, Policía Nacional.

Enfoque en los territorios

Implica la comprensión de las dinámicas propias que tiene un territorio (en sus diferentes componentes: lo social, lo cultural, lo étnico, lo ambiental, lo político y lo económico) y que afectan la convivencia y la seguridad.



Gestión estratégica y participativa

El “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” establece objetivos específicos para promover la participación de la comunidad en el diseño, implementación y evaluación de las actividades policiales, fomentando la corresponsabilidad y la legitimidad de la institución. Por otro lado, el “Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes” se enfoca en la organización y distribución de la vigilancia policial en cuadrantes, sin profundizar necesariamente en aspectos de participación ciudadana y gestión estratégica.



Enfoque en la prevención y la convivencia

Respecto a este enfoque, el “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” prioriza el desarrollo de estrategias de prevención del delito basadas en la comprensión de los factores de riesgo específicos de cada comunidad, así como en la colaboración estrecha con la ciudadanía y otros actores relevantes.

Tipos de prevención del delito y cómo contribuyen a la seguridad

• Prevención primaria (universal)

Este nivel de prevención se enfoca en evitar que el delito ocurra en la población general. Su objetivo es reducir los factores de riesgo y promover factores protectores en toda la sociedad. Las medidas de prevención primaria buscan crear un ambiente seguro y propiciar el bienestar social para evitar que las personas se vean involucradas en conductas delictivas (Hawkins, 2002); (Prevention, 2014); (Petrosino, 2010). Algunos ejemplos de medidas de prevención primaria son: campañas de sensibilización, programas de educación, creación de oportunidades laborales y el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades vulnerables.

• Prevención secundaria (en riesgo)

La prevención secundaria se dirige a las personas que ya están en situaciones de riesgo de cometer delitos. Su objetivo es intervenir en una etapa temprana y prevenir la delincuencia antes de que esta se consolide. Se busca identificar y atender a las personas que puedan ser susceptibles de cometer delitos y brindarles apoyo, orientación y programas de rehabilitación (Esbensen, 2019); (Webster, 2013); (Lab, 2018); (Farrington, 2019); (Mastromarino, 2020). Algunos ejemplos de medidas de prevención secundaria son: programas de atención a jóvenes en riesgo de involucrarse en pandillas o en actividades delictivas, así como terapias para personas con problemas de adicciones.

- **Prevención terciaria (delincuentes dentro del sistema de justicia)**

Este nivel de prevención se centra en las personas que ya han cometido delitos y están en contacto con el sistema de justicia penal. El objetivo es reducir la reincidencia y evitar que los delincuentes continúen cometiendo crímenes. Se implementan programas de rehabilitación y reinserción social para que estas personas puedan reintegrarse a la sociedad de manera positiva (Sherman L. W., 2007); (Andrews, 2010); (Latessa, 2012). Algunos ejemplos de medidas de prevención terciaria son: programas de capacitación y formación laboral para reclusos, así como seguimiento y apoyo a personas que han cumplido sus penas.

Enfoque en la atención integral

El “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” se enfoca en brindar una atención integral a las necesidades de la comunidad, considerando aspectos como la diversidad cultural, étnica, social y económica de la población. Este enfoque permite una respuesta más personalizada y adaptada a las particularidades de cada contexto, promoviendo la inclusión y la equidad en la prestación del servicio policial.

Promoción de la cultura de derechos humanos

El “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” incorpora principios de respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la protección de grupos vulnerables en la prestación del servicio policial. Estos aspectos son fundamentales para garantizar una actuación policial ética, transparente y respetuosa de los derechos fundamentales de todas las personas, contribuyendo a fortalecer la confianza y la legitimidad de la institución.

Enfoque en la evaluación y mejora continua

El “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” incluye mecanismos de evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como estrategias de mejora continua, basadas en la retroalimentación de la comunidad y la identificación de áreas de oportunidad. Estos procesos de evaluación y aprendizaje permiten ajustar las acciones policiales de manera proactiva, garantizando una prestación de servicio eficiente y efectivo en el tiempo.

Integración de Enfoques Multidisciplinarios

El “Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios” promueve la integración de enfoques multidisciplinarios en la prestación del servicio policial, considerando la importancia de trabajar de manera coordinada con otras entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y actores comunitarios para abordar de manera integral los problemas de convivencia y seguridad en las comunidades.

Evolución de cuadrantes hacia zonas de atención policial

En la búsqueda de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a través de la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana, los cuadrantes se concibieron como una forma de organizar y distribuir eficientemente los recursos policiales de las unidades policiales en sectores geográficos fijos a partir de sus características sociales, demográficas, geográficas, económicas, delictivas y comportamientos contrarios a la convivencia recibe distintos tipos de atención de servicio policial en el ámbito urbano y rural.

Dicho enfoque tuvo como objetivo mejorar la cobertura y la capacidad de respuesta de las patrullas de vigilancia policial en la atención de requerimientos y motivos de Policía. Durante la última década, este modelo ha sido la respuesta institucional en materia de seguridad ciudadana por la Policía Nacional de Colombia en los diferentes territorios.

Por ese motivo, se hizo una revisión exhaustiva al tema “Cuadrantes” que son parte inherente del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y se transita hacia un nuevo planteamiento para estas jurisdicciones en el marco del nuevo Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios.

La revisión demuestra cómo la división del área de responsabilidad policial en cuadrantes facilitó la disposición y el control de las actividades de las patrullas de vigilancia policial, así como la identificación de áreas problemáticas que requerían una atención priorizada y focalizada. Además, los cuadrantes proporcionaron una estructura clara para la asignación de patrullas y la implementación de actividades de prevención del delito en áreas específicas, lo que permitió una mayor visibilidad y presencia policial en el territorio.

Sin embargo, también se evidenciaron varias falencias y desafíos actuales que incluyen aspectos como:

- La desigualdad en la distribución de capacidades para los cuadrantes, producto de la centralización de la planeación del servicio que prioriza la reducción de delitos en el mayor de los casos establecidos por el mandato de gobierno, lo que puede generar áreas desatendidas con altos niveles de riesgo.
- En muchos casos, los policías asignados a vigilancia están sobrecargados de trabajo debido al cumplimiento de la unidad a la evaluación rígida que demanda permanencia en el cuadrante.
- En algunas estaciones, el modelo de cuadrantes se enfoca exclusivamente a responder a los delitos, en lugar de trabajar en prevenir y solucionar las causas subyacentes o factores de riesgo que general el problema.
- Dependencia excesiva a sistemas de monitoreo a la vigilancia que conlleva a persecución innecesaria de las patrullas de vigilancia.
- La efectividad de los cuadrantes varía significativamente entre jurisdicciones policiales, dependiendo de cómo se implementa el modelo y de la capacitación y el apoyo que tienen las patrullas de vigilancia policial, sin embargo, la evaluación es la misma para todos.

Estas falencias subrayan la necesidad de evolucionar de los tradicionales cuadrantes hacia un enfoque más dinámico y centrado en las personas y los territorios. A través de esta transición, se busca optimizar la capacidad de respuesta, adaptándose a las demandas cambiantes de la sociedad reforzando el compromiso con la prevención del delito y el fortalecimiento del tejido social.

En este contexto de cambio, se establecen las zonas de atención policial, obedeciendo a los fundamentos, objetivos y atributos del nuevo Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios, así como los pasos clave para su efectiva implementación.

Esta transición refleja una respuesta proactiva a los requerimientos, necesidades, mandatos y demandas cambiantes de la sociedad. Las zonas de atención policial ofrecen un abordaje focalizado, flexible y diferencial del servicio de vigilancia policial permitiendo una asignación más eficiente de los recursos policiales y una mayor proximidad con la comunidad. Asimismo, este cambio implica una mejora en la coordinación de los servicios policiales y una mayor capacidad de adaptación a las realidades y situaciones emergentes, lo que contribuye a fortalecer la confianza y la colaboración de la comunidad. En consecuencia, las “Zona de Atención Policial” reemplazarían lo que se conocía como cuadrantes de Policía.

¿Qué son jurisdicciones policiales?

De acuerdo con el artículo 3 la Resolución 0242 del 2023 por la cual se expide el Reglamento de Guarnición y Control de Servicios para la Policía Nacional, son áreas geográficas asignadas a una unidad policial para efectos de responsabilidad y control, con el propósito de lograr una mayor efectividad en el servicio.

Características:

- Abarcan varias unidades de Policía y estas a su vez, varias zonas de atención.
- Están a cargo de un comando policial de mayor jerarquía.
- Responden a las necesidades de las unidades policiales en materia de capacidad.

¿Qué son las zonas de atención policial?

Son áreas delimitadas y establecidas al interior de una jurisdicción policial, donde se despliega el servicio de vigilancia policial de manera permanente, dando cumplimiento a lo establecido dentro marco constitucional y legal para la atención de los motivos de Policía.

Bajo esta descripción, la zona de atención policial responde al Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios desde el enfoque territorial.

Características de las zonas de atención policial:

Están a cargo de una estación de Policía.

- Se basan en criterios sociales, demográficos y geográficos.
- Brindar una respuesta rápida y oportuna a las necesidades de seguridad de la comunidad.
- Se enfocan en la atención de delitos y problemáticas específicas a través de:
 - Patrullaje.
 - Uso de instrumentos jurídicos para el cumplimiento efectivo de la actividad de policía.
 - Atención de motivos de policía y requerimientos ciudadanos.
 - Conocimiento, verificación y actuación ante hechos punibles.
 - Atención a requerimientos judiciales.
 - Atención a mandatos de las autoridades político-administrativos.
 - Interacción con el ciudadano.

¿Qué permite dividir la jurisdicción policial en zonas de atención policial?

- Al dividir en zonas de atención policial, es posible responder más rápidamente a requerimientos ciudadanos y motivos de Policía en áreas, días y horas específicas de acuerdo con las condiciones locales.
- Permite distribuir de manera eficiente los recursos (humanos, logísticos, técnicos y tecnológicos) como también las capacidades disponibles destinadas para la jurisdicción policial (Estación, CAI, subestación y puesto de Policía), según el contexto del territorio y su comportamiento.
- Facilita la articulación entre las patrullas de vigilancia policial dentro de una misma jurisdicción policial, lo que mejora la comunicación y la colaboración en la atención de motivos de Policía.
- Las diferentes zonas de atención policial pueden tener necesidades y desafíos distintos, como áreas residenciales, comerciales o industriales permitiendo adaptar los enfoques policiales a estas diferencias.
- Permite asignar responsabilidades claras a las patrullas de vigilancia Policía dentro de una zona de atención policial fomentando una mayor responsabilidad sobre la atención a los requerimientos y motivos de Policía.

Las etapas del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios - Línea de ejecución

El Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios está conformado por seis (6) etapas que fundamentan un proceso continuo que busca entender y responder a las expectativas de autoridades, personas y partes interesadas, a través de una efectiva (i) caracterización del territorio; (ii) comprensión del contexto; (iii) planeación del servicio de Policía; (iv) prestación del servicio de Policía; (v) retroalimentación del servicio de Policía; y (vi) evaluación los cuales unifican, interactúan, articulan y se comunican entre sí de manera interdependiente, construyendo sinergia funcional, con el fin de generar valor público en la prestación del servicio de Policía.

El modelo opera en sinergia con el Marco de Gerencia Policial vigente que está compuesto por los procesos institucionales, procedimientos operativos estandarizados, servicios, indicadores, riesgos, diseño y rediseño organizacional, la administración sostenible de los recursos, herramientas, mecanismos y demás inmersos en ese marco.

Representación gráfica del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios: el modelo está inspirado en la cinta o banda de Moebius que representa un proceso continuo sin interrupción; la torsión de la cinta simboliza la transformación, la evolución y la capacidad de cambiar de perspectiva; nos recuerda que todo está conectado, que los sistemas son más complejos de lo que parecen y que las causas y los efectos pueden estar entrelazados de formas imprevistas.

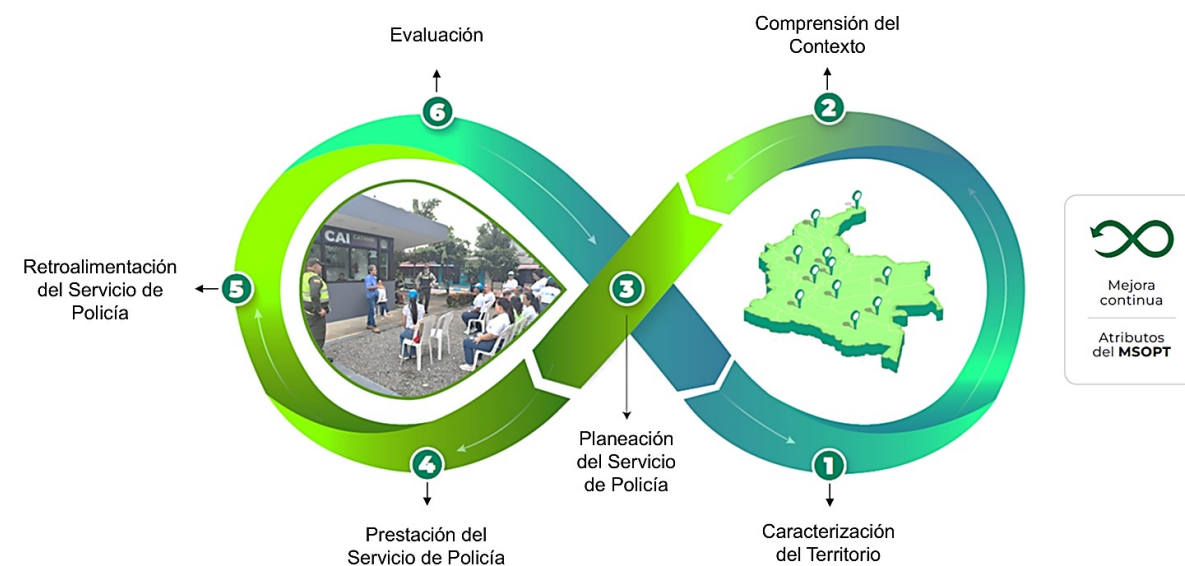


Gráfico: 17

Adaptado del modelo de Cadena de Valor de Michael Porter - Policía Nacional.

Las etapas del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios se fundamentan en un proceso continuo que busca entender y responder a los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de autoridades, personas, grupos de valor y partes interesadas a través de una planeación, ejecución, evaluación y mejora constante del servicio de Policía.

1

Caracterización del territorio. En esta fase inicial, se establece un vínculo directo con las expectativas y aspiraciones de las partes involucradas. Aquí, se identifican, cuidadosamente, las solicitudes, demandas y necesidades presentadas por las autoridades, la ciudadanía, los grupos de valor y otras partes interesadas en relación con el servicio de Policía. Esta etapa se caracteriza por una comunicación activa y un proceso de escucha atenta, donde se capturan las voces y perspectivas de la comunidad, sentando las bases para una respuesta efectiva y personalizada.

2

Comprensión del contexto. Esta etapa permite entender la naturaleza de los fenómenos que afectan la convivencia y seguridad (factores de riesgo - sociales y estructurales y segmentos poblacionales intervinientes). A través del análisis, caracterización y priorización de la información de manera multidimensional desde dos enfoques (territorial y diferencial), determinando contextos externos e internos, aspectos que son relevantes para su propósito e inciden en su capacidad de lograr el resultado deseado.

- **Factor de riesgo:** de acuerdo con los procesos epidemiológicos la Organización Mundial de la Salud - OMS, contempla el factor de riesgo como todo aquel rasgo, particularidad o exposición de un individuo el cual incrementa la probabilidad de sufrir determinado problema o lesión, el cual, teniendo en cuenta su nivel de impacto puede afectar su vida a corto o largo plazo.

Dicho planteamiento, permite a la institución establecer metodológicamente que los factores de riesgo son los diferentes eventos, situaciones, circunstancias o condiciones sociales o estructurales que determinan la aparición de las causas que materializan un delito o un comportamiento contrario a la convivencia, o que inciden en su impacto a la vida y a la sociedad.

- **Enfoque Territorial:** a partir de la influencia que ejerce a la percepción ciudadana en materia de seguridad desde factores de desarrollo económico, político, tecnológico, el acceso a la justicia, los niveles de violencia, el ambiente, la sectorización entre otros, además de la materialización de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia.
- **Enfoque Diferencial:** se reconoce que, aunque todas las personas son iguales ante la Ley, existen diferencias, rasgos culturales, etnias, creencias, identidades de género, orientación sexual, composición etaria, nivel de escolaridad, entre otros factores generadores de desigualdades que afectan a sectores o grupos, la Policía Nacional a través de la atención y el servicio al ciudadano brinda un enfoque diferencial e inclusivo en la prestación del servicio de Policía.

Esta comprensión permite, establecer tanto el punto de partida de la planificación del servicio como el nivel de responsabilidad que dentro de la estructura del Estado debe asumir la respuesta institucional. Es una acción permanente y dinámica que exige validación entre comunidad, autoridades y Policía Nacional frente a temas relacionados con la convivencia y seguridad.

3

Planeación del servicio de Policía. Esta etapa establece el conjunto de acciones que permiten formular actividades contundentes en planes de trabajo para el despliegue de los procesos institucionales, articulando las capacidades presentes en el territorio. Así mismo, implementar planes, programas y proyectos derivados de las políticas públicas nacional, regional y local vigentes en materia de convivencia y seguridad, que tengan como finalidad dar solución, reducir o prevenir problemas priorizados de criminalidad, delincuencia, comportamientos contrarios a la convivencia, acceso a la justicia y factores de riesgo que afectan a las personas.

Esta etapa tiene como objetivo orientar la respuesta institucional a los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de autoridades, personas y partes interesadas, coordinando cuando sea necesario competencias de otras áreas del Estado.

La planeación del servicio debe ser coherente con los resultados de las etapas de caracterización del territorio y comprensión del contexto del presente modelo; de esta forma, se establecerán los objetivos del servicio de Policía en el territorio a corto, mediano y largo plazo, definiendo las acciones y recursos necesarios para su cumplimiento. La toma de decisiones en la planeación del servicio debe ser continua

y ajustada a la evidencia, realidades y circunstancias del contexto, desarrollándose en diferentes escenarios habituales o coyunturales y ante diversas eventualidades que se puedan presentar en el territorio durante la prestación del servicio de Policía. Basada en la comprensión previa, esta etapa se centra en el diseño de los objetivos, las estrategias y las acciones específicas destinadas a satisfacer las necesidades identificadas. Aquí, se estructura el enfoque y el alcance del servicio de Policía, determinando las labores requeridas para abordar eficazmente los desafíos y cumplir con los mandatos y requerimientos. El resultado final es un plan de trabajo detallado que guía las operaciones y decisiones en el terreno.

- **Definición de Microterritorio:** son espacios delimitados dentro de una o varias zonas de atención policial en el marco de la jurisdicción de una estación de Policía, en donde se implementan acciones concretas para responder de forma focalizada y priorizada a las exigencias de las personas y el territorio en materia de convivencia y sus categorías jurídicas (seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública), mediante: (i) la intervención de los factores de riesgo que inciden en delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, (ii) la integración de los servicios y capacidades policiales, en conjunto con los programas, estrategias o actividades de otros actores públicos o privados corresponsables, presentes en el territorio previamente identificados en las etapas de comprensión necesidades y comprensión contextual.

Analizar las características de un microterritorio permite tener un conocimiento profundo del problema que se debe resolver y la intervención a una situación en particular. En el marco de la prestación del servicio de Policía, implica no solo entender las expectativas básicas de convivencia, sino también, comprender las de justicia, igualdad y respeto por los derechos humanos.

Lo anterior, conlleva a la unidad de Policía a tener un conocimiento amplio y actual de las particularidades no solo en materia criminal y delictiva, sino también de los factores que afectan la convivencia y como consecuencia la seguridad ciudadana y seguridad pública. Para obtener este nivel de entendimiento se deben recoger y documentar las expectativas de la comunidad en términos de afectación por riesgos sociales y estructurales que demandan promover la participación ciudadana y la participación cívica, con el fin de lograr el mayor grado posible de pertinencia y oportunidad en la respuesta que se brinda, lo que permitirá instituir la base para evaluar la efectividad de servicio de Policía.

Tal entendimiento ofrece una fuente de información basada en la realidad de las personas y los territorios, permitiendo sustentar con evidencia la toma de decisiones y brindar la acertada prestación del servicio de Policía.

Variables para el análisis de un microterritorio:

Caracterización del territorio	Características de convivencia y criminalidad	Capacidades para la gestión institucional
Geográfica: ubicación, límites físicos, y otros aspectos relevantes del territorio. Composición demográfica, así como la estructura y los grupos sociales presentes en el área. Densidad poblacional: zonas urbanas densamente pobladas y población flotante. Características socio demográficas: barrios marginales, desfavorecidos o con desigualdades, Tradiciones, prácticas culturales y valores que definen la identidad del territorio. Características socio económicas: los sectores predominantes, la distribución de la riqueza y las oportunidades laborales. (Sector comercio, parques industriales). Tipos de suelos y servicios básicos: residencial, comercial, industrial acceso a la educación, empleo, atención de salud u otros aspectos. Calidad del entorno Urbano: áreas con infraestructura deteriorada falta de servicios públicos en el sector. Alta concentración de espacios públicos: plazas, parques, estaciones de transporte público, centros comerciales. Zonas de conflictos, disputas o fronteras: entre barrios, áreas de rivalidad, sitios de encuentro para generar disputa. Presencia de comunidades de especial atención y que sean víctimas de violencia. Problemas ambientales: áreas con problemas como tala de árboles, minería ilícita, tráfico fauna, extracción ilícita de minerales. Zonas turísticas: áreas con alta afluencia turística que presente problemática, explotación sexual, laboral, degradación del entorno turístico, percepción de inseguridad, entre otras.	Información cuantitativa y cualitativa para establecer patrones, detectar anomalías, probar hipótesis y comprobar suposiciones con la ayuda de estadísticas resumidas y representaciones gráficas de los comportamientos contrarios a la convivencia y de los delitos (últimos 3 periodos). Análisis exploratorio para identificar relaciones entre las variables y entre distintas mediciones en los datos que busca proporcionar una comprensión de estado actual del territorio. Para tal fin, analice tendencias, variaciones, tasas, concentración y persistencia.	Gestión Pública Nacional: existencia, desarrollo y resultados de políticas públicas del Estado. Gestión Pública Local: las acciones realizadas en el marco del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Gobernanza local: presencia institucional en territorio, procesos implementados y toma de decisiones con participación de la comunidad. Mapeo de actores, iniciativas de prevención, proyectos de gestiones comunitarias desarrolladas y aliados estratégicos. Actores estratégicos: organizaciones o actores sociales claves que puedan ser aliados en la ejecución y sostenibilidad de las iniciativas comunitarias e institucionales.

Tabla 5. Características para el análisis de un microterritorio. Elaboración propia, Policía Nacional.

La integración de estas características en el análisis del territorio permite comprender la complejidad y las interrelaciones entre los diferentes aspectos que influyen en la convivencia del microterritorio. Proporcionando una base sólida para su intervención, establecimiento de acciones concretas al interior de los planes de trabajo que aborden los desafíos identificados, respondiendo a las necesidades de las comunidades, teniendo como fin el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Método para identificar e intervenir un microterritorio:

Etapas MSOPT	Acciones enfocadas en el microterritorio
CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO	· Análisis de las características geográficas, socio demográficas, económicas, densidad poblacional, tipos de suelos y servicios básicos, calidad de los entornos urbanos, alta concentración en espacios públicos, zonas de conflictos, disputas o fronteras, presencia de comunidades de especial atención, problemas ambientales y zonas turísticas, entre otros.
COMPRENSIÓN DEL TERRITORIO	· Verificar las capacidades con las que cuenta actualmente la estación de policía para intervenir la jurisdicción policial. · Analizar la concentración y frecuencia de las problemáticas para delimitar la jurisdicción policial o las zonas de atención policial que serían intervenidas con los microterritorios. · Agrupar la información de acuerdo con la incidencia analizada y a las pro-blemáticas identificadas, especificando personas, lugares, comportamientos u otros factores que incidan en su materialización. · Definir el área del microterritorio y su principal problemática en términos de convivencia. Para este fin, se debe tener en cuenta las categorías jurídi-cas de la convivencia (seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública. · Evaluar la pertinencia del microterritorio mediante el análisis de la seguri-dad operacional, la accesibilidad. · Identificar las acciones desarrolladas en los espacios definidos, durante el último año, por entidades públicas o privadas con el fin de conocer factores críticos de éxito y el impacto alcanzado.
PLANEACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA	· Identificar las necesidades de coordinación con autoridades, integración de capacidades externas, y las acciones concretas de participación con la co-munidad para responder a la solución de problemas de manera conjunta, que permita establecer el plan de trabajo y la integración del Trinomio de Seguridad en el territorio. · Establecer la vocación de éxito de la intervención del microterritorio me-diante un análisis de la gestión pública y la participación ciudadana. · Construir colectivamente el plan de trabajo en donde se verá reflejado el Trinomio de la Seguridad así: Se emplearán las capacidades del servicio de Policía, necesarias para intervenir en las distintas problemáticas identifica-das, vinculación de la oferta institucional de autoridades político adminis-trativas locales y participación activa a través de los programas y proyectos liderados por la comunidad. · Socializar y validar el plan de trabajo para intervenir el microterritorio en el Comité Local de Convivencia y en las instancias de coordinación interinsti-tucional pertinentes.
PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA	· Promover la implementación de todas las acciones definidas en el Plan de Trabajo Mediante prácticas de liderazgo con enfoque transformacional. · Hacer seguimiento permanente al cumplimiento de los objetivos plantea-dos en el plan de trabajo en el marco del Comité Local de Convivencia y Seguridad y en las instancias de coordinación interinstitucional pertinentes. · Identificar y adelantar oportunidades de mejora al plan de trabajo que permitan una intervención exitosa del microterritorio y de su problemática identificada y priorizada, por parte del Trinomio de la Seguridad.
RETROALIMENTACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA	· Identificar las autoridades, personas, grupos de valor o partes interesadas, para comunicar la información pertinente sobre el cumplimiento del plan de trabajo. · Vincular a los integrantes del Trinomio de la Seguridad a procesos de comu-nicación para visibilizar el avance del plan de trabajo, evidenciando el com-promiso institucional y las respuestas a la expectativas y necesidades de la comunidad en el microterritorio.
EVALUACIÓN	· Definir el nivel de cumplimiento del plan de trabajo en el marco del MSOPT · Implementar metodologías de evaluación que determinen el nivel de éxito en la intervención de las problemáticas priorizadas en el microterritorio en relación con los objetivos planteados. · Establecer, de acuerdo con los resultados de la evaluación, la posibilidad de realizar un plan de mejora para una intervención efectiva o la posibilidad de identificar otro microterritorio en la jurisdicción de la unidad policial, con-vocando nuevamente a las entidades integrantes del trinomio de la seguri-dad.

Tabla 6. Método para seleccionar e intervenir un microterritorio, elaboración propia, Policía Nacional.

Para la formalización y gestión del microterritorio tenga en cuenta que:

- Los microterritorios son zonas priorizadas a intervenir, medir, hacer seguimiento e integrar capacidades para ser mostradas por sus mejoras y/o avances a nivel nacional como ejemplos de acción colectiva, coordinada e interinstitucional.
- Los microterritorios son identificados y sustentados por el comandante de estación, mediante un diagnóstico que contendrá variables: demográficas, sociales, económicas, históricas y delictivas, con coherencia a los límites de las divisiones político-administrativas, en aras de contar con la oferta social y gubernamental de las administraciones locales que aportarán con cifras oficiales al diagnóstico presentado. El comandante de metropolitana o departamento de Policía y desde la jefatura del servicio de Policía, podrán realizar comentarios que permitan mejorar la identificación de los microterritorios sin desestimar la argumentación del Comandante de Estación.
- Es importante destacar que los micro territorios no corresponden a los antiguos cuadrantes, pues no se trata de la visión operativa de la Policía, sino de cómo se concertan y unifican jurisdicciones ya sea por zonas, barrios, localidades o comunas en donde se pueda contar con un portafolio de atenciones sociales claras y con oferta constante que permita presencia integral estatal y permanencia de los servicios en el tiempo, más allá de la sola presencia de la Policía Nacional mediante sus servicios y capacidades.
- Los micro territorios, son cruciales para el seguimiento y atención de la oferta coordinada de niveles locales, municipales, distritales, departamentales, regionales y nacionales, por su complejidad, potencialidad o participación porcentual en el total de los delitos del municipio o ciudad. En síntesis, se trata de una concertación con las autoridades y comunidades de cada zona, en donde la micro gerencia del comandante le permita garantizar la corresponsabilidad de las autoridades, entidades y ofertas locales, de no haber compromiso de las demás entidades y autoridades locales en las zonas, no se podrá declarar el microterritorio.
- Los microterritorios son esenciales para la adaptación del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios a nivel nacional, debido a que permite realizar una identificación y clasificación diferencial según la realidad de las condiciones o características locales en cuanto a composición poblacional, social, cultural, política y económica.

- Definir y gestionar un microterritorio, requiere revisión y diagnóstico permanente a la unidad y al despliegue de su servicio de Policía, donde el comandante debe tener la capacidad de decidir, dirigir y controlar los cambios de su unidad en el territorio, siguiendo siempre un curso de acción debidamente planeado (situación - suficiencia - objetivo) según su nivel de complejidad y con el acompañamiento de las ofertas de los sectores de salud, educación, gobierno, cultura, medio ambiente, vivienda, etc.
- La definición del microterritorio se realiza conforme a criterios y necesidades específicas, siendo útil en diferentes áreas internas y externas como: la disposición del servicio; la asignación de recursos; el desarrollo territorial; la planificación urbana y rural; la gestión de riesgos; la convivencia y seguridad ciudadana, entre otros.

IMPORTANTE: el microterritorio lo define y argumenta el Comandante de Estación y su equipo de trabajo, es intervenido con programas de entidades públicas locales y nacionales, acciones lideradas por la comunidad y el despliegue de servicios y capacidades institucionales adicionales a la vigilancia policial. Requiere un seguimiento minucioso y permanente que permita la mejora continua y una metodología de evaluación que permita establecer el éxito de la intervención.

4

Prestación del servicio de Policía. El objetivo de esta etapa implica cumplir y es brindar la respuesta más integral y efectiva posible para atender los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de autoridades, personas y partes interesadas de acuerdo con la categoría del territorio donde se presta el servicio de Policía.

Esta etapa está conformada por acciones contundentes a través de actividades operativas realizadas día a día en el territorio para preparar, articular, coordinar, entregar y controlar los servicios de Policía de acuerdo con los planes de trabajo, teniendo en cuenta el enfoque y alcance de los procesos institucionales.

La prestación del servicio implica cumplir mandatos constitucionales, legales y reglamentarios; a la vez prevenir las amenazas de alto impacto en el desempeño del servicio, protegiendo la imagen institucional. En este sentido, de acuerdo con el resultado del procedimiento de la etapa de planeación, se determinan los servicios y capacidades pertinentes para la prestación del servicio de Policía por parte de la unidad policial en la jurisdicción.

5

Retroalimentación de partes interesadas. Esta etapa establece el conjunto de acciones concretas que permite visibilizar ante las partes interesadas, el avance de las actividades pactadas en el plan de trabajo y el desarrollo en la prestación del servicio evidenciando el compromiso institucional y la respuesta efectiva a sus expectativas.

El desarrollo de esta etapa es fundamental para generar legitimidad y confianza en la institución, a partir del cumplimiento de sus responsabilidades misionales y específicas en articulación con la comunidad y autoridades, sin irrumpir en el ámbito de competencia de otras instituciones.

Al igual que en las etapas anteriores, la retroalimentación implica identificar el segmento poblacional objeto, consolidar nueva información clave y útil, crear los mensajes adecuados y seleccionar los canales apropiados para conocer la percepción de las partes interesadas frente a la respuesta del servicio de Policía.

6

Evaluación. Es la etapa final del modelo que implica un análisis exhaustivo de la calidad, confianza y legitimidad del servicio de Policía. A través de herramientas de seguimiento, medición y evaluación previamente establecidas por la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, frente al impacto y la efectividad de las acciones tomadas en relación con los objetivos planteados. Esta evaluación integral brinda una visión objetiva de los resultados obtenidos, permitiendo la toma de decisiones basadas en evidencia y la retroalimentación constante para el mejoramiento continuo de la prestación de los servicios de Policía en adelante.

- **Mejora continua.** La aplicación de este proceso al interior de todas las etapas del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios ofrece la oportunidad de ajustar y mejorar en tiempo real las estrategias o acciones concretas desarrolladas por el servicio de Policía, en pro de fortalecer los resultados y alcanzar el impacto esperado.
- **Interacción entre etapas.** El éxito del modelo depende de la correcta interacción que se realice entre cada una de las etapas que lo componen para contribuir al mejoramiento de la convivencia y la seguridad a través de la transformación del territorio desde el trabajo conjunto entre las autoridades y la comunidad.

- **Interacción entre las etapas de caracterización del territorio y comprensión del contexto:** debido a que en la etapa de caracterización del territorio se identifican las expectativas generales de las partes interesadas, que posteriormente serán priorizadas en la etapa de comprensión del contexto, es posible obtener un análisis detallado de las dinámicas sociales, económicas y de seguridad específicas del territorio. Esto permite identificar factores de riesgo y características diferenciales que influyen en la convivencia y seguridad ciudadana. Al caracterizar de manera más precisa el territorio, se puede comprender mejor el contexto, permitiendo precisar los servicios, establecer las capacidades y ajustar las acciones concretas para responder desde las realidades locales a las expectativas.

De esta forma aportar un análisis integral preciso orientado a las realidades de las personas en el territorio, para la etapa de planeación del servicio.

- **Interacción entre las etapas de comprensión del contexto y planeación del servicio de Policía:** es la respuesta a la comprensión de las necesidades y contexto a través de la armonización de los procesos institucionales y mediante el despliegue de los servicios que conforman el servicio de Policía que vincule los factores de riesgo, puntos críticos, grupos vulnerables de la población, entre otros; generando como resultado el análisis del contexto del territorio para así abordar de manera coordinada e integral en la planeación del servicio de forma que se aborden de manera más amplia las problemáticas que afectan a las personas en los territorios, convirtiéndose en la base para tomar decisiones basadas en evidencia.
- **Interacción entre las etapas de planeación del servicio de Policía y la prestación del servicio de Policía:** la información generada por la caracterización del territorio y la comprensión del contexto permite determinar los recursos, capacidades internas y externas necesarias para responder de manera adecuada a las problemáticas priorizadas en el territorio; así mismo, la respuesta flexible a posibles situaciones emergentes que puedan cambiar el rumbo de la planeación y la toma de decisiones a corto, mediano o largo plazo, teniendo en cuenta las características del entorno para una intervención policial relevante, oportuna y ajustada a las necesidades del territorio.

En esta interacción se materializa la planeación en la ejecución de acciones concretas, expresadas en actividades participativas, actividades diarias del servicio Policía y actividades de coordinación para así cumplir con los objetivos del plan de trabajo que incluye:

- Responder a los requerimientos y demandas identificadas en la comunidad, priorizando las áreas con mayor necesidad.
- Distribuir eficientemente los recursos humanos, tecnológicos y logísticos disponibles en el territorio.

- Integrar la acción policial con otros actores estatales y comunitarios para abordar problemáticas de manera integral.
 - Implementar estrategias preventivas basadas en el análisis del contexto y los factores de riesgo.
 - Definir acciones concretas que permitan evidenciar el progreso de las actividades participativas adquiridas con la comunidad, actividades diarias del servicio Policía dispuestas para la Policía Nacional y actividades de coordinación concertadas y definidas para cumplimiento de las autoridades.
 - Asegurar que la toma de decisiones se alinea con las características diferenciales y expectativas de las personas, autoridades y partes interesadas del territorio, reflejando una comprensión territorial y contextual que permite demostrar que la toma decisiones no es una improvisación, sino que responde a un procedimiento de planeación del servicio estructurado y concertado.
- **Interacción entre las etapas de prestación del servicio de Policía y retroalimentación del servicio de Policía:** la retroalimentación es fundamental para mantener un ciclo de mejora continua y asegurar que el servicio sea eficaz, eficiente, efectivo y pertinente. Durante la prestación del servicio, las actividades operativas son evaluadas en tiempo real por las autoridades, la comunidad y otros actores clave, lo que permite medir si las acciones implementadas responden adecuadamente a los problemas de convivencia y seguridad identificados desde la comprensión del contexto.
- La retroalimentación recibida proporciona información valiosa sobre la percepción del servicio de Policía, identificando tanto logros como áreas que requieren mejora. A partir de este insumo, se pueden redefinir acciones concretas, mejorar la asignación de recursos y ajustar los enfoques operativos para alinearse mejor con las expectativas de las partes interesadas en los territorios. Además, la interacción fomenta la transparencia y fortalece la legitimidad institucional, al demostrar que la Policía es receptiva a las preocupaciones y demandas de las partes interesadas, y que está dispuesta a adaptar su planeación del servicio para generar un impacto positivo y sostenible en el territorio.
- **Interacción entre las etapas de retroalimentación del servicio de Policía y evaluación:** es esencial para garantizar un ciclo de mejora continua y optimización del servicio de Policía. La retroalimentación recoge las percepciones y opiniones de la comunidad, autoridades y otros actores clave sobre la calidad, efectividad y legitimidad del servicio de Policía, identificando tanto fortalezas como etapas que requieren mejora. Estos insumos son fundamentales para la medición, seguimiento y evaluación del servicio de Policía, desde un enfoque eficaz, eficiente y efectivo.

A partir de la evaluación, se toman decisiones estratégicas y se implementan mejoras basadas en datos concretos, asegurando que las acciones futuras estén alineadas con las expectativas y la caracterización del territorio. Este proceso fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad institucional, al demostrar que la Policía es receptiva a las demandas ciudadanas y comprometida con la mejora constante de su servicio para generar un valor público más efectivo y sostenible.

El Rol del Comandante de Policía

Para el presente modelo, se puede resumir la participación de los comandantes de Policía de la siguiente manera:

Rol del comandante de policía	Ciclo de políticas públicas				
	Identificación del problema	Formulación de soluciones	Toma de decisiones	Implementación	Evaluación
	¿Qué realiza?				
	Socialización política nacional. Contextualización del territorio. Insumos para diagnósticos.	Propuesta de programas (estrategias). Participación en la aprobación.		Presentación de proyectos. Ejecución de actividades.	Evaluación interna (Servicio de policía). Insumos para evaluación.
	Priorización de los problemas que más afectan al territorio.	Establecimiento de objetivos y metas que impacten en la solución de las problemáticas. Definición de estrategias acordes a las capacidades disponibles y a la caracterización de las problemáticas. Intervención integral de las problemáticas.		Inversión de recursos acorde a la planeación de estrategias. Cumplimiento de las actividades necesarias para el logro de los objetivos.	Reconocimiento de los resultados e identificación de buenas prácticas.

Tabla 7. (PONAL, Manual de Gestión Pública Territorial de la Convivencia y Seguridad, 2023).

Las herramientas y servicios disponibles para la labor del Comandante de la Policía

En este sentido, de acuerdo con los resultados de la etapa de planeación, se determinan los servicios pertinentes a ser prestados en la unidad policial, conforme a los parámetros determinados en el procedimiento para la gestión de servicios en la Policía Nacional IDS-PR-0023.

- **Ejes centrales.** Son ejes centrales del modelo en las funciones del servicio de Policía, las siguientes:
- **Mantenimiento del orden público.** El servicio de Policía en Colombia cumple su misión en consonancia con las disposiciones de la Constitución Política de 1991, la cual define de manera precisa las responsabilidades y funciones relacionadas con el mantenimiento del orden público.
- **Prevención del delito.** Es todo aquello que incluye cualquier actividad realizada por un individuo o grupo, público o privado, que intenta eliminar la delincuencia antes de que ésta ocurra o antes de que se presente cualquier actividad adicional. Basándose en el modelo de salud pública, algunos teóricos han distinguido entre prevención primaria del delito (universal), prevención secundaria (en riesgo) y prevención terciaria (delincuentes dentro del sistema de seguridad y justicia penal y sus víctimas). En esta lógica, la Policía Nacional tiene la tarea de prevenir el delito a través de la presencia policial en los territorios y la implementación de medidas preventivas y de control.
- **Investigación y resolución de delitos.** La responsabilidad de la Policía Nacional se encuentra establecida, a partir del Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia (1991), el cual establece “las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional”. Como parte de esta función, la institución tiene la responsabilidad de investigar los delitos y de colaborar con la Fiscalía General de la Nación en la búsqueda de la verdad y la justicia. Esta disposición resalta la contribución de la Policía Nacional en la investigación de delitos y su cooperación con otras entidades judiciales.
- **Protección de la vida y la propiedad.** De acuerdo con el Art. 10 de la Ley 1801 de 2016, se establecen los deberes de las autoridades de Policía los cuales están orientados a respetar, hacer cumplir y garantizar los derechos y libertades que establece la constitución, así mismo, a promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos, colaborar con las autoridades judiciales y aplicar las normas de Policía con transparencia, economía, celeridad y publicidad, entre otros. En tal razón, la Policía Nacional debe proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos, brindando seguridad y protección en situaciones de emergencia y garantizando el cumplimiento en el marco constitucional, legal y reglamentario.

- **Promoción de la convivencia.** Es una función fundamental de la Policía Nacional en Colombia, destinada a fomentar un entorno seguro y armónico para todas las personas. Esta responsabilidad está sustentada por la Ley 1801 de 2016, que establece pautas claras para la convivencia ciudadana y el cumplimiento de las normas. Principalmente, el Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016, destaca la importancia de la convivencia y la define como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”. Por lo tanto, la convivencia es un derecho y un deber, que todos los habitantes del territorio nacional tienen la responsabilidad de respetar y fomentar. La Policía Nacional, como parte integral de la comunidad, tiene un papel esencial en la promoción de los valores cívicos, el respeto mutuo y la prevención de los comportamientos contrarios a la convivencia.

Son ejes complementarios del modelo en las funciones del servicio de Policía, los siguientes:

- **Servicio de la Policía Nacional.** Tal como lo establece el Artículo 62. De la Resolución 3207 del 2024, el servicio de Policía puede prestarse a través de diferentes servicios, los cuales son el resultado de la ejecución de las actividades asociadas a uno o varios procedimientos que satisfacen una necesidad o un requerimiento del ciudadano. El servicio de Policía implica que al menos una actividad se realice necesariamente en la interacción entre la institución y el ciudadano.

La identificación de servicios en la Policía Nacional responde al desarrollo de los procesos definidos por la institución, la cual queda sujeta a variación de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias, que creen, modifiquen o supriman servicios identificados.

La creación, modificación o supresión de servicios de que trata el presente artículo, será competencia exclusiva del Comité Institucional de Gestión y Desempeño o el que haga sus veces, de conformidad con el acto administrativo que lo regule¹¹.

Bajo dicho contexto, en el marco del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios la prestación del servicio de Policía es un conjunto dinámico de actividades operativas diarias desarrolladas en el territorio. Estas actividades, consignadas en el plan de trabajo, están diseñadas para preparar, coordinar, ejecutar y supervisar las capacidades institucionales, alineándose con el modelo de operación establecido en el marco de gerencia policial el cual estandariza los procesos institucionales, procedimientos, servicios, indicadores, riesgos, el diseño o rediseño institucional, la administración de los recursos, herramientas, mecanismos y demás similares necesarios para la operacionalización del modelo de servicio de Policía.

En este contexto, el Portafolio Único de Servicios de la Policía Nacional se establece como herramienta clave en la prestación del servicio de Policía para complementar y fortalecer las actividades definidas en el plan de trabajo, asegurando que los servicios ofrecidos a las personas y al Estado se articulen eficientemente, optimizando así el servicio de Policía en el territorio.

¹¹ Resolución 3207 del 2024 "Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Policía" artículo 62 párrafos 1 y 2.

- **Vigilancia policial.** De acuerdo con el Artículo 63 de la Resolución 3207 del 2024, que expide el Reglamento del Servicio de Policía, la vigilancia policial es el servicio básico y esencial de la modalidad de prevención y control policial, prestado por el personal uniformado de la Policía Nacional, que se materializa a través de la presencia del Policía uniformado en los perímetros urbanos y rurales por medio de actividades y procedimientos de patrullaje, interacción directa con el ciudadano, atención a motivos de Policía, conocimiento y actuación ante hechos punibles, atención de requerimientos ciudadanos, judiciales y administrativos, y órdenes de Policía politicoadministrativas, con el fin de asegurar el cumplimiento de la ley y para prevenir y controlar los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, así como las conductas punibles.

El servicio de vigilancia policial es direccionado, evaluado y coordinado por la unidad policial determinada por el Decreto 113 de 2022 que reglamentó el diseño organizacional de la Policía Nacional o demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

- **Gestión comunitaria.** De acuerdo con el Artículo 64 de la Resolución 3207 del 2024, que expide el Reglamento del Servicio de Policía, La gestión comunitaria es el servicio integrado a la modalidad del servicio de prevención y control policial que busca la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia y delitos, basado en la participación cívica, la articulación de capacidades y la coordinación con entidades territoriales públicas y privadas. La gestión comunitaria se soporta en una metodología para la promoción de la convivencia y la prevención del delito, que fomenta el empoderamiento de la comunidad a partir de la corresponsabilidad, para la identificación, comprensión e intervención de los factores de riesgo, que afectan el territorio y permite el fortalecimiento de los factores protectores.

El rol de las gobernaciones y alcaldías en el modelo

“La Estrategia Integral de Convivencia y Seguridad para la Corresponsabilidad y la Gobernanza Territorial” se presenta como un Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios, basado en la comprensión diferencial de los fenómenos presentes en cada región del país, mediante el cual se presentan lineamientos de coordinación interinstitucional y de trabajo corresponsable con autoridades del orden nacional, regional y local.

En este orden de ideas, la estrategia se enfoca en fortalecer la capacidad institucional, humana, estructural, logística, técnica y tecnológica, para actuar contra el multictímen y contra sus economías ilícitas o sus finanzas criminales. Respecto a su implementación, proyecta una intervención regional, contextualizada, integral y preventiva, fundamentada en una lectura estratégica de la conflictividad territorial, promoción de la convivencia y participación ciudadana; la articulación interinstitucional y cooperación internacional.

En el año 2023 la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, lideró diferentes escenarios de consulta, concertación, revisión documental y análisis situacional de la institución, a partir de la lectura de las dinámicas sociales en el país, las cuales exigen una reorientación estratégica de las labores policiales que den respuesta a las necesidades de convivencia y seguridad desde una mirada participativa, diferencia y corresponsable.

Desde esta perspectiva, se realizaron conversatorios con diferentes sectores: academia, instituciones público-privadas, comunidades étnico-territoriales, integrantes de la institución y plataformas de derechos humanos, (Hablemos de policía). Además, se adelantaron conversatorios con representantes de los gremios, la Federación Nacional de Departamentos y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, entre otros. Paralelo a estos ejercicios, se recogieron insumos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022- 2026, La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, Garantías para la vida y la Paz (PSDCC), y las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la consolidación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

El rol y aporte del resto de las entidades del Estado en el modelo

Según la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, (2011):

[...] es la articulación de los esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales del Estado, sector privado, sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en función de la convivencia y la seguridad ciudadana.

Así se proponen los siguientes aportes del resto de sectores de la gobernanza para el modelo los siguientes tópicos:

- **Fortalecimiento de la política institucional.** Con una proyección a largo plazo, enfocada a desarrollar las capacidades de las especialidades para actuar ante las manifestaciones del crimen organizado, construir convivencia ciudadana y reconstruir el tejido social, desde un enfoque multisectorial (espectro de las amenazas), integral (seguridad, desarrollo y derechos humanos), contextualizado (respuestas adaptadas al contexto de la amenaza) y preventivo (estrategias de protección y de empoderamiento).
- **Intervención regional, diferencial y focalizada.** A partir de lecturas estratégicas de la conflictividad territorial que permitan dar respuesta ante las expectativas y necesidades de los diferentes sectores sociales en escenarios urbanos y rurales: contextualizadas (adaptar la respuesta a las amenazas según el contexto), integrales (seguridad, desarrollo y derechos humanos) y preventivas (estrategias de protección y empoderamiento).

- **Promover la participación ciudadana.** Como sujeto activo en la elaboración y ejecución de los planes de seguridad.
- **Ampliar capacidades tecnológicas.** A partir de esquemas de inmersión en Big Data e Inteligencia Artificial y demás herramientas para contribuir la convivencia y seguridad ciudadana y enfrentar con mayor contundencia el ciberdelito.
- **Intervención preventiva y reactiva.** Con el desarrollo de mecanismos efectivos de anticipación del delito mediante protocolos de prevención, acción y reacción. Esto desde un sentido de corresponsabilidad y gobernanza entre autoridades de Policía, autoridades especiales de Policía, entidades e instancias de nivel nacional y subnacionales, conformado por:
 1. Políticas públicas.
 2. Fuentes de financiamiento.
 3. Instancias de coordinación.
 4. Fuentes de acceso a información.
- **Cooperación interinstitucional.** Por medio del trabajo coordinado con el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, las Altas Cortes, la fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, entre otros, se traducirá en resultados históricos en materia de seguridad y tranquilidad para todos los colombianos.
- **Seguridad como premisa para los sectores educación, salud, vivienda, movilidad, entre otros.** Identificar las necesidades que tiene la ciudadanía frente al servicio de Policía a través de la comprensión e intervención de los riesgos sociales que los posibilitan, desde el despliegue metodológico (comprender, identificar, caracterizar, priorizar, intervenir y evaluar), la articulación de capacidades y el desarrollo del servicio de Policía, en el orden nacional, regional y local, en el marco de la función constitucional.
- **Corporaciones en sintonía de la seguridad y convivencia.** Articular y coordinar los planes de administración territorial donde participen organizaciones sociales, instituciones públicas y autoridades de Policía (información sustentada en el marco legal y jurídico en materia de convivencia y seguridad, donde se establezca y regule el alcance, funciones, y procedimientos de Policía) (Congreso de la República de Colombia, Ley 62 de 1993), en clave de gobernanza.

- **Las instancias de coordinación entre todas las autoridades de Policía.** Estas instancias son espacios consultivos y de toma de decisiones en materia de convivencia y seguridad ante las problemáticas identificadas, en los cuales confluye la coordinación interinstitucional de las autoridades político-administrativas territoriales de acuerdo con la competencia.

Para llevar a cabo adecuadamente esta tarea, se debe conocer y apropiar la metodología establecida en el documento doctrinal que rige la gestión territorial vigente, donde el responsable del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios tiene compromisos como actor de gobierno en el desarrollo de actividades establecidas en el ciclo de política pública. (Relacionamiento estratégico con autoridades, coordinación de políticas públicas, acompañamiento y seguimiento a la gestión de la convivencia y seguridad y evaluación a la gestión).

El uso de estas instancias, le permite propiciar la coordinación interinstitucional que conlleve, a una priorización y focalización efectiva, lo que permitirá determinar el alcance y la capacidad de respuesta del servicio de Policía y la competencia de otras entidades para el abordaje e intervención de problemáticas o requerimientos, para tal fin, es importante presentar la información analizada en las etapas anteriores (comprensión de requerimientos, mandatos, necesidades y demandas en materia de convivencia y seguridad y comprensión del contexto).

- **Comprender las necesidades y demandas en el servicio de Policía.** El entendimiento de una necesidad implica adentrarse en un conocimiento profundo de la demanda o desafío a resolver, con el propósito de atender carencias y mejorar situaciones particulares. Siguiendo la teoría de Maslow (1943) sobre la jerarquía de las necesidades, este concepto va más allá de las necesidades básicas e implica también las más elevadas en una determinada situación, con el objetivo de abordarlas eficazmente. En el ámbito policial, comprender trasciende el entendimiento de la seguridad básica y engloba conceptos de justicia, igualdad y respeto por los derechos humanos. Solo mediante esta comprensión profunda se pueden adoptar medidas efectivas para mitigar los factores de riesgo y construir una relación basada en la confianza y el respeto mutuo.

Esta etapa se configura como una serie de acciones secuenciales y estructuradas, destinadas a que la unidad policial pueda identificar y comprender la naturaleza, las causas y los efectos de los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas de las autoridades, las personas, los grupos de valor y las partes interesadas en relación con la convivencia y la seguridad. Este proceso abarca tanto los fenómenos de convivencia y seguridad ciudadana como los de seguridad pública, además de considerar las expectativas de la población y la atención a los factores de riesgo. La interacción cívica y ciudadana se erige como un eje central en todas las fases del servicio policial, permitiendo una respuesta más pertinente y oportuna, cuya efectividad constituirá el criterio de evaluación.

Este entendimiento es esencial para que los agentes de Policía logren cimentar relaciones confiables mediante la comunicación y la respuesta a las demandas de la comunidad. Asimismo, el rol del comandante adquiere un papel significativo en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la convivencia y la seguridad, en consonancia con las expectativas de los grupos de valor y las partes interesadas. En síntesis, la comprensión profunda de las necesidades constituye la piedra angular para establecer una comunidad segura y colaborativa, donde la Policía y la sociedad trabajen conjuntamente hacia un bienestar común.



Gráfico: 18

Aspectos para un adecuado diagnóstico. Elaboración propia, Policía Nacional.

Obtener una retroalimentación efectiva de las autoridades, las personas, los grupos de valor y las partes interesadas para enriquecer y fortalecer el servicio de Policía.

En el marco de la prestación del servicio de Policía, se establece una etapa de vital importancia: la que se encarga de evidenciar ante las autoridades, las personas, los grupos de valor y las partes interesadas la eficacia de las respuestas proporcionadas por la Institución. Esta etapa se erige como un pilar fundamental para generar legitimidad y confianza en la Policía Nacional, cimentada en el cumplimiento de sus responsabilidades misionales y específicas, sin interferir en la esfera de competencia de otras entidades.

Al igual que en las etapas anteriores, la comunicación desempeña un papel primordial. Comprende la identificación precisa del público objetivo, la recolección de información valiosa, la creación del mensaje de manera apropiada y la selección de los canales idóneos. Sin embargo, en esta etapa del direccionamiento del servicio de Policía, el enfoque se traslada a evaluar la percepción de las partes interesadas respecto a la respuesta proporcionada por la Institución. Se busca analizar su impacto en los mandatos, requerimientos, demandas y necesidades planteados, con el propósito de obtener una valiosa retroalimentación que sirva como cimiento para la toma de decisiones encaminadas a la mejora continua.

Actividades para la retroalimentación



Gráfico: 19

Actividades para la retroalimentación de partes interesadas. Elaboración Propia, Policía Nacional.

06

Marco de referencia

Para la medición del desempeño del servicio de Policía

Marco de referencia para la medición de desempeño

El marco de referencia para la medición del desempeño del servicio de Policía es una estructura conceptual que establece la relación entre los criterios de evaluación, la gestión, los resultados y el impacto en el contexto de la seguridad y la convivencia. Este marco proporciona una guía para entender cómo los diferentes componentes y acciones se relacionan entre sí para lograr un servicio de Policía de calidad y efectivo. El marco de referencia se divide en tres niveles.



Gráfico: 20

Actividades para la retroalimentación de partes interesadas.
Elaboración Propia, Policía Nacional.



Gráfico: 21

Marco de referencia para medir el desempeño del servicio de policía.
Elaboración Propia, Policía Nacional.

Conceptualización de la medición de la calidad y desempeño del servicio de Policía

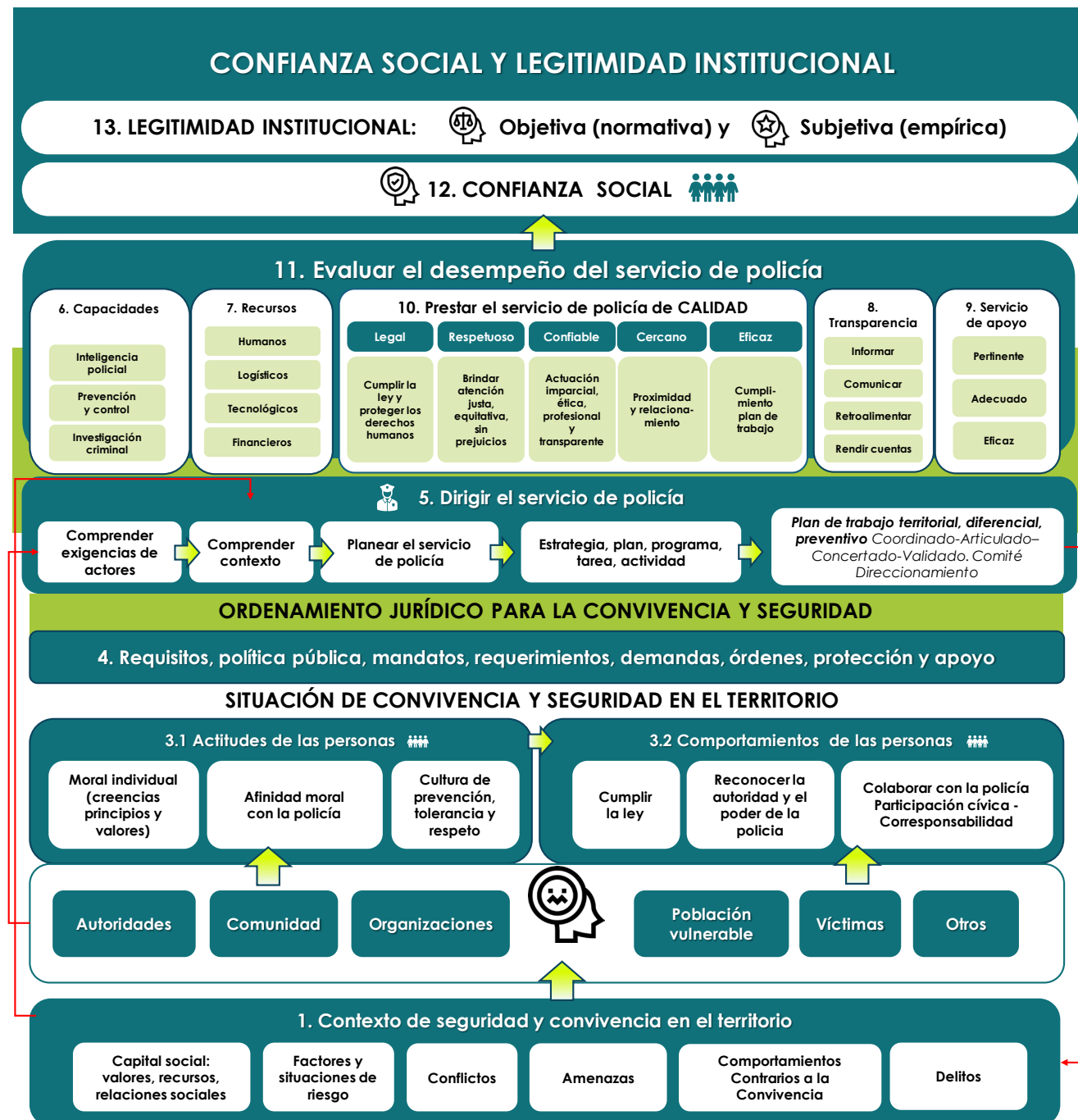


Gráfico: 22

Conceptualización de la medición y desempeño del Servicio de Policía.
Elaboración Propia, Policía Nacional.

Distribución de los criterios para la evaluación del desempeño del servicio de Policía

Se refiere a la manera en que se asignan y organizan los diferentes estándares y elementos que se utilizan para medir y analizar cómo está funcionando el servicio policial. En otras palabras, es la estructuración de los indicadores y medidas que se emplean para evaluar qué tan efectivo y eficiente es el servicio de la Policía en el cumplimiento de sus funciones y en la mejora de la seguridad y la convivencia en un territorio determinado.

Esta distribución de criterios implica establecer una serie de parámetros, tanto cualitativos como cuantitativos, que permiten juzgar la calidad del servicio, el grado de cumplimiento de las metas y objetivos, así como el impacto positivo que tiene en la comunidad y en la confianza social hacia la institución policial. Los criterios de evaluación pueden abarcar desde la eficacia en la atención de incidentes, la efectividad en la prevención del delito, el nivel de colaboración con la comunidad, la transparencia en las acciones, la capacidad de respuesta, la legalidad de las intervenciones, entre otros aspectos. La distribución adecuada de estos criterios, en diferentes áreas y componentes, ayuda a comprender, de manera integral, cómo se desempeña el servicio de Policía y a tomar decisiones informadas para la mejora continua.

Tareas de selección de los criterios para evaluar el desempeño del servicio de Policía:

- Identificar los criterios relevantes para la seguridad:** seleccionar criterios de evaluación considerando el contexto operativo de seguridad y las condiciones específicas del territorio, usando una categorización de estaciones de Policía para el despliegue del servicio de Policía orientado a las personas.
 - Elegir los criterios en línea con las dinámicas sociales y territoriales:** seleccionar los indicadores clave y las actividades críticas basadas en el conocimiento adquirido sobre el contexto, priorizando problemas y oportunidades para mejorar la convivencia y la seguridad en el territorio.
 - Seleccionar los criterios adecuados para los planes de trabajo:** identificar los indicadores que midan la efectividad de los planes de trabajo coordinados con las autoridades, en territorios focalizados y concertados con los grupos de valor, contribuyendo a mejorar situaciones de convivencia y seguridad.
- Elegir los indicadores relacionados con los resultados clave del servicio de Policía, como la prevención de delitos, el control de cumplimiento de la ley, el uso justo de la fuerza, el esclarecimiento de delitos, la captura de delincuentes, el control de comportamientos contrarios a la convivencia, la protección de población vulnerable, la respuesta oportuna, la promoción de cultura de prevención y el restablecimiento del orden público.
- Seleccionar los criterios para la calidad del servicio:** elegir los criterios relevantes para evaluar el desempeño del servicio de Policía como base para la mejora continua, considerando atributos de calidad que impactan en la satisfacción de los grupos de valor, la confianza social y la legitimidad institucional en el territorio.

Análisis de los indicadores de riesgo y pérdida de valor público

La evaluación del servicio de Policía debe comenzar abordando los problemas que causan pérdida de valor y afectan la confianza social y la legitimidad institucional.

La pérdida de valor se refiere a una respuesta ineficaz a los requerimientos, mandatos y demandas de acuerdo con la competencia y naturaleza del servicio de Policía, como se establece en los planes de trabajo. Esta evaluación inicial busca identificar la falta de cumplimiento y fallos en el servicio, medidos a través de quejas, reclamos y denuncias de partes interesadas relacionadas con la inadecuada respuesta de la Policía. Sin embargo, para evitar una gestión reactiva que solo evite la repetición de problemas graves en la percepción pública, es crucial fortalecer una gestión preventiva.

Esto implica medir, monitorear y controlar los riesgos vinculados a la calidad del servicio, recursos, capacidades y el direccionamiento del servicio de Policía. Esta estrategia busca prevenir problemas antes de que ocurran y construir confianza y legitimidad. La relación entre estos riesgos y la pérdida de confianza y legitimidad se ilustra en el gráfico siguiente:

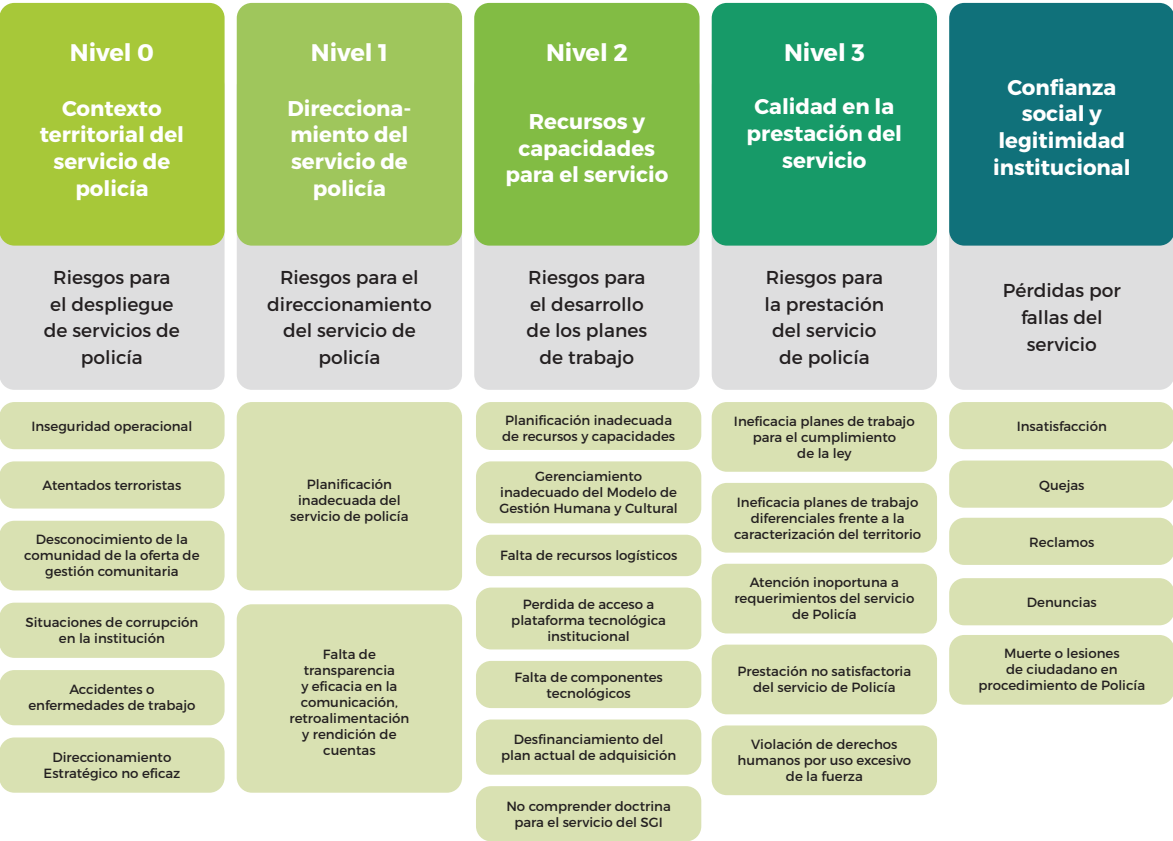


Gráfico: 23

Relación de los riesgos y la pérdida de confianza y legitimidad. Elaboración propia, Policía Nacional.

Nivel 0

Contexto territorial del servicio de Policía. Comprende los riesgos generados por los factores y las condiciones en el territorio que afectan la efectividad del servicio de Policía, incluyendo las amenazas, la corrupción y el despliegue inadecuado.

Nivel 1

Direccionamiento del servicio de Policía. Se refiere a los riesgos relacionados con una mala planificación y la falta de transparencia en la comunicación que pueden afectar la capacidad de responder a las necesidades de seguridad y convivencia.

Nivel 2

Recursos y capacidades para el servicio de Policía. Agrupa riesgos como la falta de recursos, las deficiencias en la gestión humana y tecnología que pueden afectar el avance de los planes de trabajo.

Nivel 3

Calidad en la prestación del servicio. Aborda los riesgos vinculados a la ejecución de procedimientos, incluyendo la ineficiencia en el cumplimiento de la ley, una atención inoportuna y la violación de derechos humanos.

Gráfico: 24

Niveles que posibilitan la formulación de indicadores para la medición. Elaboración propia, Policía Nacional.

Análisis de los indicadores de creación de valor público

Generación de valor. Es el resultado de la interacción secuencial de los modelos estratégico, operacional y del servicio de Policía, frente a la satisfacción de las expectativas de las partes interesadas; percibiendo el valor que genera la institución a las personas y el Estado, retroalimentando a estos modelos acorde a las necesidades que surjan tanto interna como externamente, impulsando así las transformaciones institucionales. Una vez evaluado el desempeño relacionado con la gestión de riesgos y la pérdida de valor público, el siguiente enfoque de la evaluación es la identificación de oportunidades para mejorar la satisfacción de los grupos de valor, la percepción de convivencia y seguridad, así como la confianza social y la legitimidad institucional.

La creación de valor público implica responder, de manera satisfactoria, a los requerimientos, mandatos, necesidades y demandas, en línea con la competencia y naturaleza del servicio de Policía y de acuerdo con lo establecido en los planes de trabajo.

El mapa de creación de valor público del servicio de Policía ilustra estas relaciones y variables clave para mejorar la calidad del servicio, a través del desarrollo eficiente de planes de trabajo que generen los resultados esperados en el territorio y por las personas.

Para mejorar la calidad de los planes y del servicio de Policía se debe analizar la gestión de recursos y capacidades, el desarrollo de actividades pertinentes y oportunas, la calidad del servicio evaluada a través de los indicadores de atributos de calidad y el avance de los planes con base en unos indicadores específicos.

En resumen, se busca mejorar la percepción de la calidad del servicio, la confianza social y la legitimidad institucional al proveer un servicio de Policía que responda, de manera eficaz, a las necesidades y demandas de la comunidad.



Gráfico: 25

Crterios clave de evaluación.
Elaboración propia, Policía Nacional.

Bibliografía

Andrews, D. A. (2010).

The Psychology of Criminal Conduct. . Nueva Providence, NJ: quinta edición Anderson Publishing.

ARSEG. (2023).

Guía de Orientación para Comandantes de Estación. Area de Servicio de Policía y Gestión Comunitaria. Policía Nacional de Colombia. Bogotá.: Policía Nacional de Colombia.

Braga, A. (2019).

Focused deterrence strategies effects on crime: a systematic review. Washington: Campbell Collection on Policing.

Campoy, T. (2015).

Los precipitadores situacionales del delito: otra mirada a la interacción persona-ambiente. Madrid: Revista Criminalidad.

CEASC. (2013).

Decreto 540 de 2013- PISCs de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

CEPAL. (2019). ODS 16:

Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe1. México: Naciones Unidas.

Congreso. (2016).

Ley 1801. Bogotá: Estado Colombiano.

CPC1991, Constitución Política de Colombia 1991:

(Asamblea Nacional Constituyente- Congreso de la República 20 de Julio de 1991).

Esbensen, F. A. (2019).

Gang Prevention: An Overview of Research and Programs. Springer.

Eskibel, D. (2014).

La teoría de las ventanas rotas. México: Foro de Seguridad.

Farrington, D. P. (2019).

The Development of Delinquency. . Oxford Bibliographies Online. : Oxford University Press.

Fernández-Osorio, A. C. (2019).

Dynamics of State modernization in Colombia: The virtuous cycle of military transformation. Democracy and Security. doi:<https://doi.org/10.1080/17419166>

Hawkins, J. D. (2002).

Promoting science-based prevention in communities. Addictive Behaviors, 27(6), 951-976.

Hinkle, J. (2020).

Vigilancia policial orientada a problemas para reducir el crimen y el desorden: una revisión sistemática y un metanálisis actualizados. Londres: reseñas sistemáticas de Campbell.

Lab, S. P. (2018).

Developmental and Situational Approaches to Crime Prevention. . Criminal Justice Policy: Origins and Effectiveness : (pp. 45-85). Routledge.

Latessa, E. J. (2012).

Corrections in the Community. Séptima edición.

Ley 1801, 1801- 2016.

(Congreso de la República de Colombia 29 de Julio de 2016).

Ley 1801. (2016).

Ley 1801. Bogotá: Congreso de la República.

Mastromarino, A. &. (2020).

Prevention and early intervention in youth mental health: Is it time for a paradigm shift?. Frontiers in Psychiatry, 11, 150.

MinInterior. (2024).

Elementos para entender la percepción de seguridad. Bogotá: cifras y conceptos.

Oficina Comisionado de Derechos Humanos, P. (2023).

Transversalización del Enfoque de Género. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

ONU. (2005).

¿Qué es la Seguridad Humana? Barcelona: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>.

ONU. (2010).

What is human Security? NewYork: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.

ONU. (2013).

SINOPSIS: SEGURIDAD CIUDADANA. Nueva York: Dirección de Prevención de Crisis y de recuperación.

ONU. (2016).

Manual de Seguridad Humana. Washington: Dependencia de Seguridad Humana- Naciones Unidas.

Paez, C. (2020).

Caracterización del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes en Bogotá desde un enfoque sistémico. Bogotá: Revista Científica Ejército.

Petrosino, A. T.-P. (2010).

Formal system processing of juveniles: Effects on delinquency. . Campbell Systematic Reviews, 2010(16).

PNUD. (1994).

Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el Fondo de Cultura Económica , S.A. de C.V.

Policía Nacional de Colombia. (28 de julio de 2018).

Metodología de articulación en prevención para la convivencia y seguridad ciudadana. Obtenido de: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/23_1pr-gu-0005_guia_metodologica_para_la_articulacion_de_preencion_en_la_seguridad_y_convivencia_ciudadana.pdf.

Policía Nacional de Colombia. (2022).

Lineamientos Institucionales para la Gestión 2022-2026. Oficina de Planeación.

Policia Nacional, D. G. (2024).

Proyecto de Reglamento “Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Policía”.

PONAL. (2017).

¿Sabe quiénes son autoridades de policía en el Código Nacional de Policía y Convivencia? Bogotá: <https://www.policia.gov.co/noticia/%C2%BFsabe-qui%C3%A9nes-son-autoridades-de-polic%C3%AD-en-el-c%C3%B3digo-nacional-de-polic%C3%AD-y-convivencia>.

PONAL. (2023).

Manual de Gestión Pública Territorial de la Convivencia y Seguridad. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Prevention, C. f. (2014).

Principles of community engagement (2nd ed.). Atlanta, GA: U.S. : Department of Health and Human Services.

Pronunciamiento sobre Tutela Germán Gomez González, 25000-23-41-000-2013-02780-01(AC) (Consejo de Estado 27 de febrero de 2014).

Sherman, L. (1998).

Evidence-Based Policing. Washington: Police Foundation.

Sherman, L. W. (2007).

Restorative Justice: The Evidence. Londres: The Smith Institute.

Webster, D. W. (2013).

Gun violence: Prediction, prevention, and policy. Journal of Policy Analysis and Management, 32(1), 156-163.



Marco Teórico-Dogmático

MSOPT

Modelo del **S**ervicio de Policía **O**rientado
a las **P**ersonas y los **T**erritorios