16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional

PLAN CORAZÓN VERDE

PLAN CORAZÓN VERDE

16 ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL

Publicación de la Policía Nacional de Colombia
Dirección General – Oficina de Planeación

Doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República de Colombia

Doctor JUAN CARLOS PINZÓN BUENO
Ministro de Defensa Nacional

General JOSÉ ROBERTO LEÓN RIAÑO
Director General de la Policía Nacional de Colombia

Mayor General ÉDGAR ORLANDO VALE MOSQUERA
Subdirector General de la Policía Nacional de Colombia

Mayor General RODOLFO B. PALOMINO LÓPEZ
Director de Seguridad Ciudadana

Mayor General SANTIAGO PARRA RUBIANO
Inspector General de la Policía Nacional

Contenido

PRESENTACIÓN 9

1 DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA 13

1.1 Desafíos en materia de seguridad ciudadana.....16

2 POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL ORIENTADAS A ENFRENTAR LOS DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.....21

2.1 Concepto estratégico de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP– 22

2.2 Alineación estratégica de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.....24

2.3 Criterios de intervención de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 26

3 ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLICÍA NACIONAL CON LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.....29

4 ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA.....35

4.1 Objetivo y alcance de las estrategias operativas.....39

4.2 Operacionalización de las estrategias 40

4.3 Despliegue institucional de las estrategias operativas.....41

4.4 Orientación de las estrategias en el marco de las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana 45

5 ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD.....47

5.1 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO –EICON–.....48

5.1.1 Objetivos y componentes de la Estrategia –EICON– 51
5.1.2 Iniciativas estratégicas y líneas de acción de la estrategia....52
5.1.3 Despliegue operacional de la estrategia....55
5.1.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia....57
5.2 ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LAS BANDAS CRIMINALES –ENBAC–....58
5.2.1 Componentes, iniciativas estratégicas y operacionalización de la ENBAC....61
5.2.2 Seguimiento y evaluación de la estrategia....63
5.3 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA EL TERRORISMO –EI2TE–....64
5.3.1 Sistema rival FARC....65
5.3.2 Objetivos de la estrategia EI2TE....67
5.3.3 Componentes y despliegue institucional de la estrategia EI2TE....67
5.3.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia EI2TE....72
5.4 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA LA MINERÍA ILÍCITA –EIMIL–....74
5.4.1 Situación actual de la minería ilícita en Colombia....78
5.4.2 Objetivos, alcance y componentes de la estrategia EIMIL....89
5.4.3 Operacionalización y despliegue institucional de la estrategia EIMIL....90
5.4.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia....95
5.5 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS –ESIRT–....96
5.5.1 Situaciones de riesgo que amenazan el proceso de Restitución de Tierras....97
5.5.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESIRT....100
5.5.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESIRT....101
5.5.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia....109
5.6 SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD RURAL –SISER–.... 111
5.6.1 Problemática actual de seguridad en el ámbito rural....113
5.6.2 Objetivos y alcance del Sistema Integrado de Seguridad Rural –SISER–....115
5.6.3 Componentes del Sistema Integrado de Seguridad Rural....117
5.6.4 Seguimiento y evaluación al Sistema Integrado de Seguridad Rural....126

6 ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA 129

6.1 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA –EICOS–....130
6.1.1 Objetivos y alcance de la estrategia EICOS....132

6.1.2 Componentes, iniciativas estratégicas y operacionalización de la estrategia EICOS 133
6.1.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....141
6.2 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA –EINFA– 143
6.2.1 Situaciones de riesgo que amenazan a la infancia y la adolescencia 144
6.2.2 Objetivos de la estrategia EINFA 146
6.2.3 Componentes y operacionalización de la estrategia EINFA 147
6.2.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....150
6.3 ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN A LAS POBLACIONES VULNERABLES –ESPOV–.....152
6.3.1 Situaciones de riesgo que amenazan la población vulnerable en Colombia.....153
6.3.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESPOV 155
6.3.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....158
6.4 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD VIAL –ESEVI– 161
6.4.1 Situaciones que amenazan la movilidad en la red vial nacional 163
6.4.2 Objetivos de la estrategia ESEVI 167
6.4.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESEVI 167
6.4.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....171
6.5 ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL SECUESTRO Y LA EXTORSIÓN –ENASE– 173
6.5.1 Descripción y situación actual de los delitos que atentan contra la libertad personal.....174
6.5.2 Objetivos y alcance de la Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión –ENASE– 183
6.5.3 Componentes y operacionalización de la Estrategia 184
6.5.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....188
6.6 ESTRATEGIA CONTRA EL CONTRABANDO –ESCON–.....190
6.6.1 Sistema criminal asociado al contrabando.....191
6.6.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESCON.....194
6.6.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESCON.....194
6.6.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....196
6.7 ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LOS DELITOS INFORMÁTICOS –EINFO–.....199
6.7.1 Situaciones de riesgo que amenazan la seguridad informática.....200
6.7.2 Objetivos y alcance de la estrategia EINFO 204
6.7.3 Componentes y operacionalización de la estrategia EINFO.....205
6.7.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia.....207
6.8 Estrategia contra el Hurto de Celulares –ESHUC–.....209
6.8.1 Objetivos y alcance de la estrategia ESHUC.....213

6.8.2 Componentes y operacionalización de la estrategia –ESHUC– 214
6.8.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia 216
6.9 ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LA EXTORSIÓN EN MENOR CUANTÍA "MICROEXTORSIÓN" –EIMIC– 218
6.9.1 Objetivos y alcance de la Estrategia Integral contra la Microextorsión –EIMIC– 223
6.9.2 Componentes y operacionalización de la estrategia EIMIC 224
6.9.3 Seguimiento y evaluación de la Estrategia 227
6.10 ESTRATEGIA CONTRA EL TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES EN MENORES CANTIDADES "MICROTRÁFICO" –ETEMC– 228
6.10.1 Situaciones de riesgo generadas por el microtráfico y que amenazan la seguridad ciudadana 229
6.10.2 Objetivos y alcance de la estrategia ETEMC 232
6.10.3 Componentes y operacionalización de la estrategia –ETEMC– 233
6.10.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia 235

7 CONSOLIDADO DE LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL 239

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES 243

Referencias bibliográficas 247

Presentación

Colombia viene registrando cambios en las dinámicas de seguridad que han generado una reconfiguración en el panorama criminológico, llevando a la nación a un escenario de normalización. Los indicadores de mejoramiento en este ámbito nos presentan un país diferente, consecuencia directa de la afectación al terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia común y organizada en sus diferentes formas; estos aspectos han llevado a cambios estructurales en las organizaciones terroristas y de crimen organizado, como fenómenos de primer orden y, a su vez, a nuevas problemáticas delincuenciales que emergen.

Es claro que aún persisten importantes retos y aparecen nuevos desafíos que afectan sensiblemente la seguridad, la convivencia y la armonía social. Por consiguiente, el Gobierno Nacional, en coherencia con el Estatuto de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 del 24 de junio de 2011) y lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, definió la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, disponiendo a través de ellas metas y líneas de acción sobre las cuales se deben orientar los esfuerzos y recursos de las diferentes instituciones responsables de la seguridad en su integralidad.

En el marco de estas políticas, el compromiso institucional por liberar a la ciudadanía del yugo de la delincuencia, implica el fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se han venido combatiendo los diferentes factores que afectan la seguridad y convivencia por medio de la integración y coordinación de esfuerzos, el aprovechamiento de la experiencia y lecciones aprendidas, además de la optimización de los recursos, para focalizar las acciones institucionales e interinstitucionales en la identificación y desarticulación de las redes dedicadas a generar y promover las diferentes modalidades delictivas.

Con este propósito, tanto el combate al crimen organizado como la lucha contra las nacientes formas de delincuencia y su expansión con fines y lógicas empresariales hacia nuevos sectores y nichos, incluyendo la extensión de su cobertura geográfica y la ampliación de sus capacidades y alcances, imponen la necesidad de proyectar de manera estratégica las respuestas institucionales con acciones definidas a mediano y largo plazo, generando sostenibilidad, persistencia y previendo el impacto de cada una de ellas sobre los diferentes componentes de las estructuras delictivas.

En respuesta a lo anterior, la Policía Nacional en el marco de la implementación de modelos de mejora continua e innovación, formuló a través de una construcción colectiva el Plan “Corazón Verde”, como una iniciativa estratégica e integra-

dora bajo un enfoque corresponsable, focalizado y diferencial, que plantea un giro sustancial y significativo del quehacer policial e interinstitucional para garantizar la seguridad y tranquilidad del ciudadano; con capacidad de anticipación frente a los fenómenos criminales y la generación de respuestas y alternativas de solución a problemáticas en los diferentes niveles de gestión de la Institución.

Es así que, como parte del proyecto de fortalecimiento interno e interinstitucionalidad del PIPSC-CV, se contempló la definición y estructuración de 16 estrategias operativas orientadas a disminuir de manera significativa los delitos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana en el país, la desarticulación de las estructuras delincuenciales y grupos organizados al margen de la Ley, además de prevenir la atomización y mutación de los fenómenos delincuenciales a nivel nacional, contribuyendo al fortalecimiento del control territorial y la acción integrada del Estado de acuerdo con lo planteado en las metas y objetivos de las políticas del Gobierno Nacional en esta materia.

A través de estas estrategias, la Policía Nacional busca enfrentar y contrarrestar los principales factores de afectación tanto a la seguridad pública, como a la seguridad del ciudadano, mediante la aplicación de herramientas, medidas focalizadas y diferenciales, que permiten impactar las estructuras y redes de la criminalidad, al igual que las causas generadoras y facilitadoras de la violencia y las afectaciones a la convivencia.

De forma puntual, seis estrategias contribuyen al logro de las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, en su propósito de detener la dinámica de la violencia y neutralizar las nuevas amenazas en el ámbito nacional, en procura de lograr las condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad y el desarrollo social. Estas estrategias son: Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico, Estrategia de Intervención Integral contra el Terrorismo, Estrategia contra la Minería Ilícita, Estrategia Nacional contra las Bandas Criminales, Estrategia Institucional para el acompañamiento del Proceso de Restitución de Tierras y el Sistema Integrado de Seguridad Rural.

En lo que respecta al cumplimiento de las metas de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las siguientes diez estrategias se orientan a enfrentar de manera integral los hechos y fenómenos delictivos que generan mayor impacto en el ciudadano de a pie: Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y Adolescencia, Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables, Estrategia Institucional de Seguridad Vial, Estrategia Contra los Delitos Informáticos, Estrategia Contra el Contrabando, Estrategia Nacional Contra el Secuestro y la Extorsión, Estrategia Integral contra la Extorsión en Menor Cuantía “Microextor-

sión", Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades "Microtráfico" y Estrategia Integral Contra el Hurto de Celulares.

Así, estas estrategias de orden nacional, con un alcance e impacto en lo local y regional, se sustentan sobre principios de integralidad de los procesos y procedimientos institucionales; sinergia en el aprovechamiento de capacidades propias e interinstitucionales; coordinación con autoridades del orden local y nacional; como también la sostenibilidad en el mediano y largo plazo, de manera que sus efectos sean contundentes contra el crimen, en busca de neutralizar sus manifestaciones y capacidades de mutar y transformarse para contrarrestar la acción del Estado.

Atendiendo lo anterior, el presente tomo contiene en su primera parte el análisis de los desafíos y amenazas actuales para el país en materia de seguridad y convivencia ciudadana; de igual modo, los objetivos y metas planteadas por el Gobierno Nacional a través de sus políticas para enfrentarlas, incluyendo la alineación estratégica de la Institución con las mismas. Finalmente, se expone el despliegue de las 16 estrategias operativas de la Policía Nacional, que permitirán responder acertada y efectivamente a los retos impuestos frente a la prevención y control de los delitos de mayor impacto social.

General **JOSÉ ROBERTO LEÓN RIAÑO**

Director General Policía Nacional de Colombia

CAPÍTULO

1

DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

1. DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

De acuerdo con lo expuesto en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, durante la última década el país alcanzó avances notables en seguridad que debilitaron la capacidad destructiva de las estructuras criminales dedicadas al narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley. Este avance fue el resultado del fortalecimiento de la Fuerza Pública en aspectos tales como pie de fuerza, inteligencia, comandos conjuntos y movilidad, y a la positiva conjugación entre la Política de Seguridad Democrática, la cooperación internacional, la voluntad política y el apoyo de la ciudadanía[1].

Esta evolución en materia de seguridad en todo el territorio nacional ha dejado ver el avance hacia condiciones aceptables en muchos territorios que presentaban situaciones críticas de orden público; también, la persistencia de niveles de seguridad medios en zonas donde el esfuerzo en seguridad debe transformarse, e incluso la necesidad de reforzar las acciones en algunas regiones en las que aún no se ha logrado vencer la persistencia de la violencia y la criminalidad, dos tareas fundamentales para el futuro inmediato[2].

Lo descrito denota un importante desafío, sin embargo, no se puede desconocer que uno de los resultados más visibles del esfuerzo estatal en seguridad ha sido la disminución sustancial de la capacidad de daño de los grupos terroristas, de la mano de la desarticulación de sus estructuras clave y la disminución sustancial de sus combatientes. Este panorama ha conducido a que las organizaciones ilegales se refugien en el narcotráfico y en alianzas regionales con otras organizaciones criminales, para tratar de evitar su colapso definitivo. Al igual que las FARC, el ELN usa el crimen y el terrorismo como ejes fundamentales para crear enclaves de producción de droga y explotación de recursos ilegales que los mantienen vigentes.

Igualmente, cabe señalar que si bien la labor de la Policía Nacional ha evidenciado importantes resultados en la lucha contra las organizaciones criminales y el debilitamiento de sus fuentes de financiación, así como la presencia y el control estatal sobre importantes puntos estratégicos, es claro que la destinación de personal sobre una geografía tan vasta y difícil, no permite ejecutar el control permanente sobre la mayoría de los pasos de frontera, convirtiéndose en

1 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad "2010 - 2014". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. Pág. 15.

2 Ibíd. Pág. 15.

un factor determinante en el traslado de cultivos ilícitos desde las zonas en las que se han concentrado actualmente las labores de erradicación y el control que puedan ejercer sobre estos puntos las organizaciones de narcotraficantes y los grupos armados organizados al margen de la Ley –GAOML– .

En consecuencia, el rol de la Policía Nacional en estas zonas se hace cada vez más preponderante. Los problemas que se presentan en la frontera son en su mayoría de connotación delincuencial y no en términos de defensa, lo cual, significa un mayor compromiso y responsabilidad desde la Institución.

De otro lado, como resultado de la evolución del entramado criminal en torno al narcotráfico, el país enfrenta en la actualidad una expresión delincuencial denominada Bandas Criminales –BACRIM–, las cuales son estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país[3].

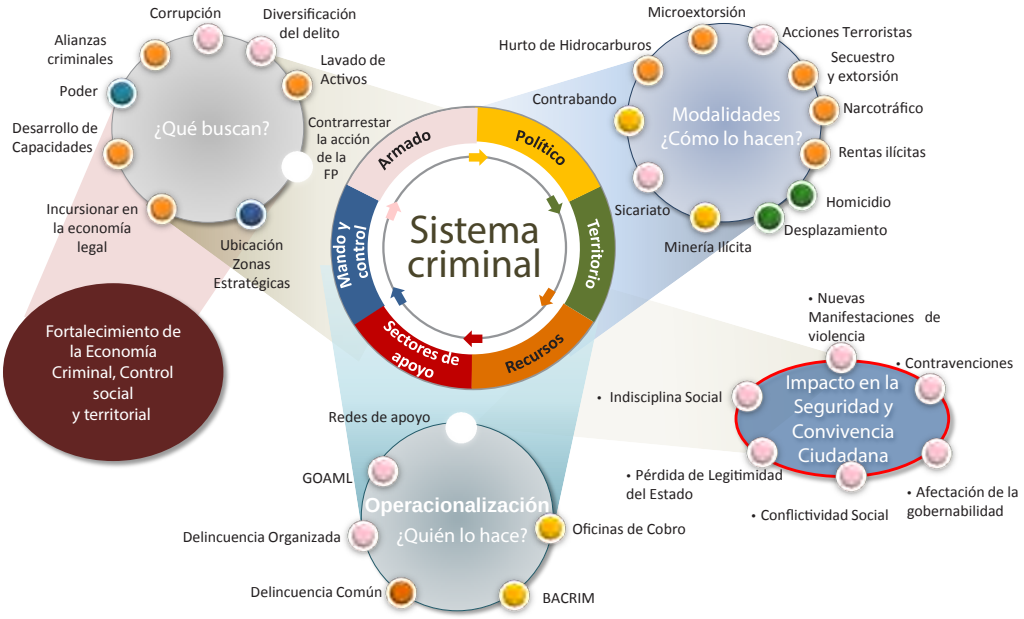
La acción estatal coordinada contra estas organizaciones delincuenciales ha obligado a un número amplio de microestructuras a generar alianzas para garantizar su supervivencia, convirtiéndose en dinamizadores de fenómenos delincuenciales rurales y urbanos regionalizados. Estas organizaciones son, al mismo tiempo, los principales operadores de delitos como la extorsión, la microextorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales, y pretenden ejercer control territorial para garantizar las condiciones necesarias para el mantenimiento del negocio del narcotráfico[4].

En este sentido, se registra una reconfiguración del fenómeno del narcotráfico, consecuencia de la atomización de estructuras de tráfico, la afectación a las redes internacionales y una profunda y documentada simbiosis entre narcotráfico y grupos armados ilegales.

3 Ibíd. Pág. 17.

4 Ibíd. Pág. 18.

AFECTACIONES A LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA



VIGENCIA DEL NARCOTRÁFICO Y NUEVAS FUENTES FINANCIACIÓN ILÍCITA	AMALGAMA DE ALIANZAS REGIONALES Y LOCALES	EXPANSIÓN DE LOS FENÓMENOS DELINCUENCIALES	IMPUNIDAD LAXITUD LEGISLATIVA	INSOLIDARIDAD E INDIFERENCIA SOCIAL	DIVERSIFICACIÓN DEL DELITO Y ALIANZAS CRIMINALES	SOLUCIONES COYUNTURALES Y NO ESTRUCTURALES

Fuente. Policía Nacional, 2012

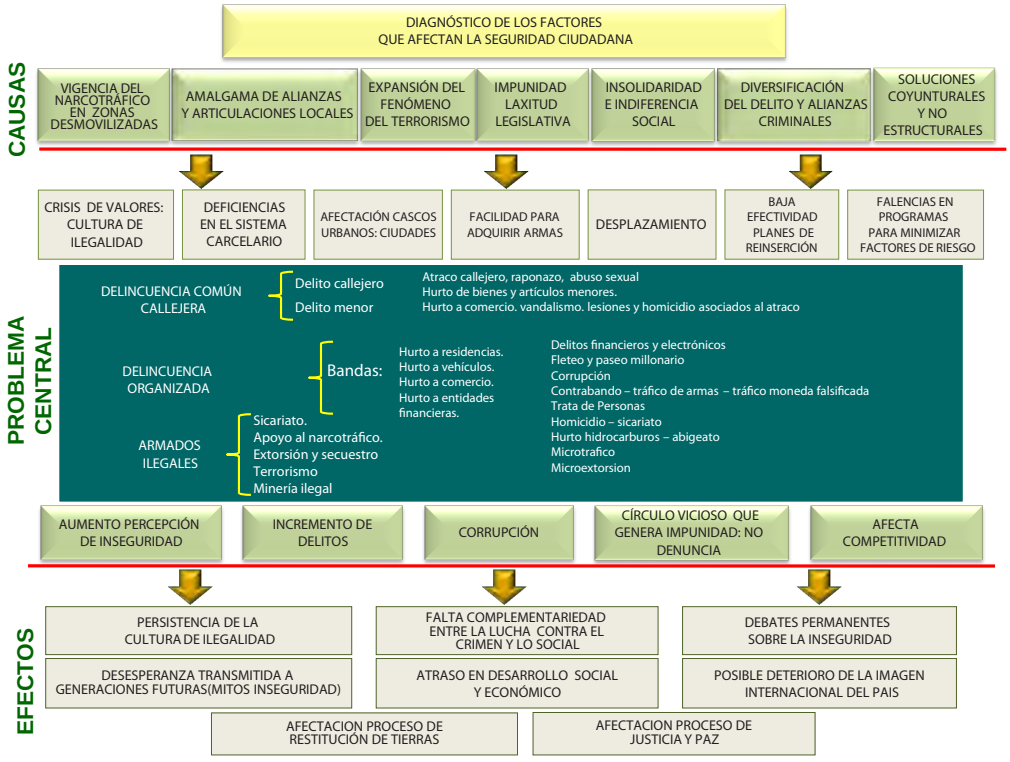
Según lo descrito, la situación de seguridad es determinada por la transformación de las prácticas delincuenciales y las alianzas entre las organizaciones criminales y armadas; por consiguiente, las características y dinámicas de los diferentes contextos regionales del país son también decisivas para proyectar una respuesta focalizada y diferencial a las problemáticas que enfrenta la sociedad en su conjunto.

1.1 DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad continúa mejorando en el país en un sentido amplio, pero ello no quiere decir que las amenazas hayan desaparecido. Por el contrario, las mejoras en seguridad suelen estar acompañadas por una disminución del umbral de riesgo de la sociedad, es decir, de una mayor sensibilidad frente a eventos menores de inseguridad; ello le impone a los poderes públicos y a los diferentes actores una mayor responsabilidad en la anticipación y en la mejora continua en la respuesta institucional y social.

Lo anterior obliga a una exploración de diferentes aspectos que pueden seguir influyendo o comienzan a influir en la seguridad. El país seguirá estando en la mira de los responsables de las principales conflictividades nacionales. Permanece la presencia de milicias guerrilleras y bandas criminales con marcada incidencia en algunos sectores, particularmente, en los centros urbanos, así como la amenaza manifiesta de una progresiva incursión de actores y grupos asociados al conflicto en determinadas actividades económicas y productivas de las ciudades.

Por su parte, las políticas nacionales de reinserción y desmovilización han incidido en el entorno urbano y rural. Como telón de fondo están grupos de crimen organizado, dispuestos a reclutar reinsertados y desmovilizados del conflicto. De igual forma, los problemas de exclusión, pobreza, desigualdad e inequidad social, cuya erradicación total solo se vislumbra en el mediano o en el largo plazo, favorecen cuadros de conflictividad urbana (desconfianza social, falta de legitimidad institucional, justicia por mano propia, desapego al contrato social, etc.), aprovechados por estructuras de delincuencia común y del crimen organizado o aun por facciones urbanas de GAOML, para desarrollar actividades criminales y consolidar negocios ilícitos. Las circunstancias de marginalidad también vienen condicionando la vulnerabilidad de algunos ciudadanos frente a los actores de la conflictividad urbana.



Fuente: Policía Nacional 2012

En este contexto, los niveles de complejidad en que se ha enmarcado la dinámica de seguridad de los centros urbanos, permite afirmar que en su mayoría las ciudades del país se han convertido en un escenario actual y potencial de una amalgama de alianzas y articulaciones de fenómenos locales de criminalidad y situaciones urbanas propias de unas condiciones de normalización (población desplazada y población reincorporada); a la aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia; el aumento sostenido en las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales; el incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos; problemáticas de los jóvenes como el pandillismo, entre otros[5].

Por consiguiente, el Estado, además, de mantener los esfuerzos frente a los fenómenos criminales como el narcotráfico, las bandas criminales, el tráfico de armas, el terrorismo y el lavado de activos, entre otros, deberá centrar su acción en atender las expectativas y demandas del ciudadano en materia de seguridad y convivencia, así como enfrentar con decisión y eficacia las nuevas dinámicas y mutaciones criminológicas.

El avance en seguridad implica un aumento de la demanda social por el servicio público de seguridad. El ciudadano se torna más intolerante con el riesgo criminal y delincuencial, lo cual es positivo para la sociedad, pero constituye a su vez una mayor sensibilidad en la percepción de inseguridad, exigiendo de las autoridades y del Estado en general, una mejor y pronta respuesta a la demanda ciudadana.

Los retos en este ámbito deben ser sometidos a un profundo análisis para facilitar una acción efectiva, teniendo en cuenta que las dinámicas del crimen y del delito, así como las dinámicas sociales e institucionales, indican que las organizaciones criminales también se adaptaron y expandieron tanto en la táctica como en la estrategia.

De otra parte, los conflictos sociales también han venido sufriendo una transformación cualitativa y cuantitativa. Si bien estas mutaciones han sido consecuencia de las crisis económicas, políticas y sociales que han debilitado la capacidad de gestión gubernamental y han sumido a la mayor parte de la población en condiciones de marginalidad y pobreza, es importante resaltar las nuevas características que tienen los movimientos sociales.

Estos, tienen como peculiaridad principal el ser movimientos en su mayoría netamente politizados, es decir, sus reivindicaciones van más allá de la resolución de demandas corporativas, incluyendo en ellas reformas estructurales y nuevos modelos de país. Estos movimientos sociales cuentan con estructuras de poder definidas que los habilitan para realizar movilizaciones, que si bien no tienen ca-

5 VELÁSQUEZ, Elkin. Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Bogotá, 2008.

rácter masivo en todas sus manifestaciones, son capaces de interpelar al gobierno, este es el caso de los campesinos, desplazados, organizaciones gremiales, maestros, universitarios, grupos étnicos, etc.

La transformación de la dinámica de los conflictos sociales, tanto en número de actores como en estrategias de lucha, pueden dar lugar a la intensificación de los mismos. Esto quiere decir que a mayor número de conflictos sociales, mayor intervención de la Fuerza Pública y mayor resistencia de la fuerza social, lo que da como resultado el incremento de las diferencias entre Gobierno y movimientos sociales.

La variedad de disturbios sociales se ha venido diversificando en los últimos años, incrementándose el número de marchas, bloqueos, huelgas, asambleas, paros y comunicados en contra del Gobierno por todo el territorio nacional.

De igual forma, se encuentra todo lo concerniente a la protección del medio ambiente, así como la prevención y atención de desastres naturales de alto impacto y efectos del cambio climático en las regiones más empobrecidas y con mayor debilidad institucional, teniendo en cuenta que sus efectos son altamente perjudiciales para las comunidades que habitan las mismas.

A partir de la descripción general de estos aspectos de carácter estructural y coyuntural, que contemplan especificidades del orden nacional, regional y local, que explican situaciones particulares de tipo delictivo, la sociedad colombiana en materia de seguridad ciudadana se enfrenta, en síntesis, a los siguientes desafíos: 1) Prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia; 2) Combatir el crimen y la delincuencia organizada; 3) Desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; 4) Responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva o atenten contra ella; 5) Fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia; 6) Proteger los derechos individuales y colectivos; 7) Promover una cultura ciudadana y cívica, y 8) Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales[6].

6 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Intergráficas S.A., 2011. P. 5.

Contexto General de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

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

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

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

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

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

Fuente: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011.

CAPÍTULO

2

POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL ORIENTADAS A ENFRENTAR LOS DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

2. POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL ORIENTADAS A ENFRENTAR LOS DESAFÍOS Y AMENAZAS ACTUALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) representa la combinación adecuada de continuidad y cambio. Continuidad con las Políticas de Seguridad Democrática (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010), que permitieron los importantes logros en seguridad alcanzados por Colombia durante los últimos dos cuatrienios[7]. Cambio, en la fijación de metas más ambiciosas, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos para dar respuesta a los desafíos actuales en materia de convivencia y seguridad ciudadana, producto de la transformación del conflicto interno, las organizaciones criminales y las formas de delinquir y ejercer violencia en el país; así también, en respuesta a las emergencias naturales cada vez más frecuentes y devastadoras.

2.1 CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD –PISDP–[8]

La PISDP ha sido concebida a partir del reconocimiento de que si bien las condiciones de seguridad del país han mejorado dramáticamente durante los últimos 10 años, la tarea aún no está concluida. La transformación de las amenazas y su adaptación a nuevos escenarios hicieron que migraran del ámbito nacional a otro principalmente regional. Esto significa para el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el conglomerado de instituciones adscritas al sector, un reto muy grande, dado que de las estrategias que se implementen en el futuro inmediato no solo depende la irreversibilidad de los logros alcanzados, sino la superación definitiva de la violencia y la consolidación del camino hacia la prosperidad.

Para lograr estos objetivos, el sector seguridad y defensa, además de un cuidados o diseño y planeación de sus estrategias, soporta su esfuerzo en el serio compromiso del Estado en su conjunto para desarrollar la consolidación territorial de la seguridad con mayor intensidad, velocidad y presupuesto. Para ello, se requiere, sin lugar a duda, una justicia que complemente el esfuerzo en seguridad y la presencia estatal en la totalidad del territorio de la nación.

7 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Op.cit. P. 7.

8 Ibíd. p. 23-28.

Ya en lo que concierne el Ministerio de Defensa Nacional impulsa el diseño de un conjunto de estrategias que apuntan a un balance entre seguridad interna y disuasión externa, que permita no solo hacer sostenible el esfuerzo de la última década, sino blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen trasnacional. Esto incluye el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable al marco general de política para el sector.

En este sentido, además de concretar el sostenimiento de unas capacidades disuasivas acordes con las necesidades nacionales, el sector y el Gobierno Nacional trabajarán en el desarrollo de una estrategia de diplomacia para la seguridad, con la cual se busca aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen trasnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de una crisis de seguridad regional.

Con respecto a la seguridad interna específicamente, el Ministerio de Defensa Nacional reconoce que el esfuerzo operativo debe ser de carácter diferencial. Esto significa que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Así mismo, se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito.

Finalmente, el Ministerio de Defensa Nacional empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad –fuerza policial, inteligencia y tecnología– en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad. Para el sector defensa y seguridad, la eliminación de zonas rojas o territorios donde haya necesidad de desarrollar operaciones de desarticulación es una apuesta fundamental para el 2014.

La PISDP también se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana. El escenario generado por la nueva situación de seguridad hace que el sector tenga que adaptarse ágilmente a los requerimientos de la ciudadanía para el goce de sus derechos y libertades. Por esa razón, la Policía Nacional en esta política ha incluido un grupo de estrategias que buscan atacar los fenómenos más críticos de seguridad ciudadana, así como impulsar la convivencia, enfocados en mejorar el nivel de vida de los colombianos. Tecnología, investigación criminal e inteligencia, son las palabras claves de la acción policial a favor de la ciudadanía.

Los anteriores elementos se focalizarán en afectar de manera contundente los centros de gravedad que permiten la supervivencia de los factores generadores de violencia. Con una combinación de esfuerzos aumentados en inteligencia,

acción integral, operaciones sostenidas y fortalecimiento institucional, el sector defensa se ocupará a fondo en bloquear los sistemas de comando y control de las organizaciones ilegales, identificar y extinguir sus fuentes de financiación, desarticular sus redes de provisión logística, neutralizar sus apoyos externos y aislarlas de la población que ha sido víctima de su intimidación por décadas.

Así mismo, la PISDP direcciona –en el marco del DIH– la atención de las zonas críticas de seguridad a través de una acción militar sostenida y focalizada, con miras a alcanzar niveles aceptables de control territorial y protección estratégica de la población, para el ingreso paulatino de la fuerza policial. Una vez converja el conjunto de la Fuerza Pública en dichas áreas, el resto del Estado robustecerá los procesos de construcción de tejido social y apoyará el fortalecimiento de la legitimidad tanto de las organizaciones civiles como militares y policiales. Esta etapa intermedia se supera con niveles apropiados de seguridad, para que la Policía Nacional asuma el reto de brindar al país condiciones de seguridad de clase mundial, en las que el Estado en general juega un rol preponderante.

2.2 ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD[9]

La PISDP parte del objetivo nacional de seguridad y defensa, y desarrolla, a partir de este, un propósito superior para el sector y todas sus entidades.

Objetivo Nacional

Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional.

Propósito Superior

Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas.

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) se propone proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia[10].

9 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. cit. p. 31-39.

10 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN...Op. cit. p. 10.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES

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

Para alcanzar este propósito superior, la PNSCC plantea adicionalmente siete objetivos específicos, que a su turno establecen unos lineamientos generales para su implementación:

1) Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto.

2) Mejorar la presencia y respuesta de la Policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.

3) Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves y las resocializaciones viables.

4) Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.

5) Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.

6) Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.

7) Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.

De esta forma, la implementación de la Política contempla el desarrollo de siete ejes estratégicos (prevención social y situacional, presencia y control, policía, justicia, víctimas y resocialización, cultura de la legalidad y convivencia, y ciudadanía activa y responsable), con sus correspondientes líneas de acción, especialmente, en los 20 municipios priorizados (Cali, Tuluá, Buenaventura, Palmira, Medellín, Bogotá, Soacha, Barranquilla, Cúcuta, Pereira, Cartagena, Villavicencio, Santa Marta, Soledad, Manizales, Ibagué, Bucaramanga, Popayán, Valledupar y Neiva),de acuerdo con sus especificidades en materia delictiva (homicidio, hurto, lesiones personales y muertes en accidente de tránsito).

2.3 CRITERIOS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

La PNSCC se rige además por criterios de intervención[11] que orientan las acciones a implementar. Los criterios de intervención de la política son:

a) **Visión de largo plazo**. La reducción de la violencia y la delincuencia, dadas sus complejidades, demanda una visión de largo plazo, sin perjuicio de los tiempos y las gradualidades propias de las diversas intervenciones (programas y proyectos), al igual que de la importancia y necesidad de alcanzar resultados a corto y mediano plazo.

b) **Integralidad focalizada**. La violencia y la delincuencia son fenómenos que requieren atención multidimensional que involucre distintas medidas, entidades y actores, públicos y privados, de diversos sectores y niveles de gobierno, con criterio de integralidad. No obstante, este último reclama acciones focalizadas y articuladas en consonancia con los demás criterios de intervención.

11 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Ibíd. p.. 10.

c) **Factores determinantes**. La violencia y la delincuencia son multicausales. Sin embargo, es complejo precisar las causas ciertas de las expresiones de una y otra. De ahí la importancia de determinar las que de manera individual o en conjunto explican con mayor suficiencia una circunstancia delictiva a partir de factores de riesgo y protección.

d) **Especificidad territorial.** La violencia y la delincuencia suelen presentar características similares a escala nacional. No obstante, como ya se señaló, existen especificidades regionales y locales, e incluso zonales y barriales o veredales, que establecen diferencias, a veces significativas, en la expresión de la violencia o el delito. Por consiguiente, las estrategias, líneas de acción e intervenciones deben reconocerse y definirse a partir de las especificidades de orden territorial, en concordancia con los demás criterios expuestos.

e) **Población en riesgo**. Sin perjuicio de la responsabilidad de algunas entidades del Estado de impulsar intervenciones a favor de una población objetivo de carácter universal o de tipo primario, las intervenciones sociales estarán orientadas, en principio, a modelos de prevención secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto, de acuerdo con una categorización en los municipios y zonas que para tal efecto se establezcan en forma prioritaria.

f) **Adolescentes y jóvenes, una prioridad**. Especial atención se dará a la población entre 12 y 26 años, procurando entornos que eviten su vinculación a acciones y redes delictivas. En caso de que se presenten conductas punibles, tendrán prioridad la reducción de la reincidencia y la resocialización e inserción socioeconómica, sin perjuicio de las responsabilidades inherentes al delito cometido y los procedimientos y sanciones de ley, determinados en razón de sus edades.

g) **Priorización de delitos**. Es deber del Estado contrarrestar la totalidad de los delitos tipificados en las normas vigentes. Con todo, la ocurrencia, modalidad, gravedad e impacto no son iguales y los recursos resultan limitados. Por ello, y sin descuidar las obligaciones de ley, las intervenciones por desarrollar deben responder a una priorización de tipos penales como el homicidio, las lesiones personales, el hurto, las muertes en accidente de tránsito, la extorsión (en especial la microextorsión) y el tráfico de armas y estupefacientes (específicamente el microtráfico). Las razones por las cuales resulta pertinente priorizar la acción del Estado en las anteriores conductas delictivas son su alto impacto, su interrelación con otras modalidades criminales y su incidencia en la percepción de seguridad.

h) **Aprendizaje de experiencias exitosas.** Existen aprendizajes nacionales e internacionales sobre la efectividad real de intervenciones específicas, en particular en materia de prevención, policía y justicia.

i) **Incentivos adecuados.** El desarrollo de las líneas de acción de la política deberá promover incentivos adecuados (oportunos, pertinentes y estratégicos), que fortalezcan factores de protección y neutralicen los de riesgo, identificando y contrarrestando sus posibles incentivos perversos.

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

ÁREAS DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Seguridad ciudadana

La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afectan su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes; y frente al temor y a la inseguridad.

Convivencia ciudadana

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

	Área de seguridad ciudadana	Área de seguridad nacional
Perpetradores	Violencia Espontánea Delincuencia Común Delincuencia Organizada Expresiones urbanas de GAOML y BACRIM	FARC ELN BACRIM
Delitos Foco	**Seguridad** Homicidio Hurto **Convivencia** Lesiones comunes Muertes en accidente de tránsito **Otros de Alto Impacto** **Microextorsión** Microtráfico	**Narcotráfico** Cultivos de Coca Laboratorios Distribución y venta **Actos de Terrorismo** **Actos Subversivos** **Homicidios Colectivos** **Secuestro extorsivo** **Extorsión Organizada** **Minas antipersonas**
Enfoque	Urbano / Según categorías	Rural / Zonas Consolidación

Fuente: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011

CAPÍTULO

3

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLICÍA NACIONAL CON LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

3. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLICÍA NACIONAL CON LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

En coherencia y adhesión con las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se define la orientación estratégica de la Institución, la cual orienta la concentración de esfuerzos y recursos en procura de garantizar una respuesta efectiva frente al cumplimiento de los objetivos y metas dispuestas en las mismas.

Es así como la Policía Nacional se alinea con los componentes de política pública que en orden descendente son: las políticas gubernamentales como marco general que señalan las líneas de acción básicas sobre las cuales se deben orientar los esfuerzos y recursos del Estado; posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo, que fundamentalmente contiene los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; seguidamente, se observan los objetivos sectoriales que son los que determinan los procesos de planeación, estrategias, ejecución de acciones, procesos administrativos y logísticos conjuntos para maximizar la eficiencia administrativa y logística del sector. Finalmente, se encuentra el Plan Estratégico Institucional, el cual permite la articulación entre los objetivos dados por la Política Gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos formulados por el Sector Defensa[12].

Este ejercicio de alineación estratégica se realiza cuatrienalmente, de acuerdo con la política gubernamental planteada por el primer mandatario de la nación. Para el caso de la Policía Nacional se desarrolla a través de la Gestión Estratégica adoptada por la Institución.

Por consiguiente, la Policía Nacional cuenta con un conjunto de políticas que guían y orientan la acción de todos sus integrantes. Dentro de estas se tienen las políticas institucionales, descritas como los mandatos de obligatorio cumplimiento; se desarrollan mediante los objetivos identificados en el mapa estratégico y sus despliegues en el segundo nivel. Así mismo, tienen como propósito brindar directrices de actuación para toda la Policía Nacional y son generadas por la alta dirección con base en el método establecido en el proceso de Direccionamiento Estratégico.

12 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA; OFICINA DE PLANEACIÓN. Lineamientos generales de política para la Policía Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2011. p. 42 – 44.

En este sentido, las políticas institucionales o imperativos estratégicos son los grandes objetivos o guías de acción, que se constituyen en los asuntos clave, sobre los cuales la Institución debe orientar su sistema de calidad, sus esfuerzos, atención y recursos hacia el largo plazo. La Organización definió siete políticas a saber:

Fuente: Oficina de Planeación - Policía Nacional 2012

Adicional a estas políticas, se han definido también los Lineamientos Generales de Política que permiten consolidar un estilo de dirección, que a partir de su implementación facilita la modernización y re direccionamiento de la administración del talento humano y la prestación de un servicio con estándares de calidad en beneficio de la comunidad y el país.

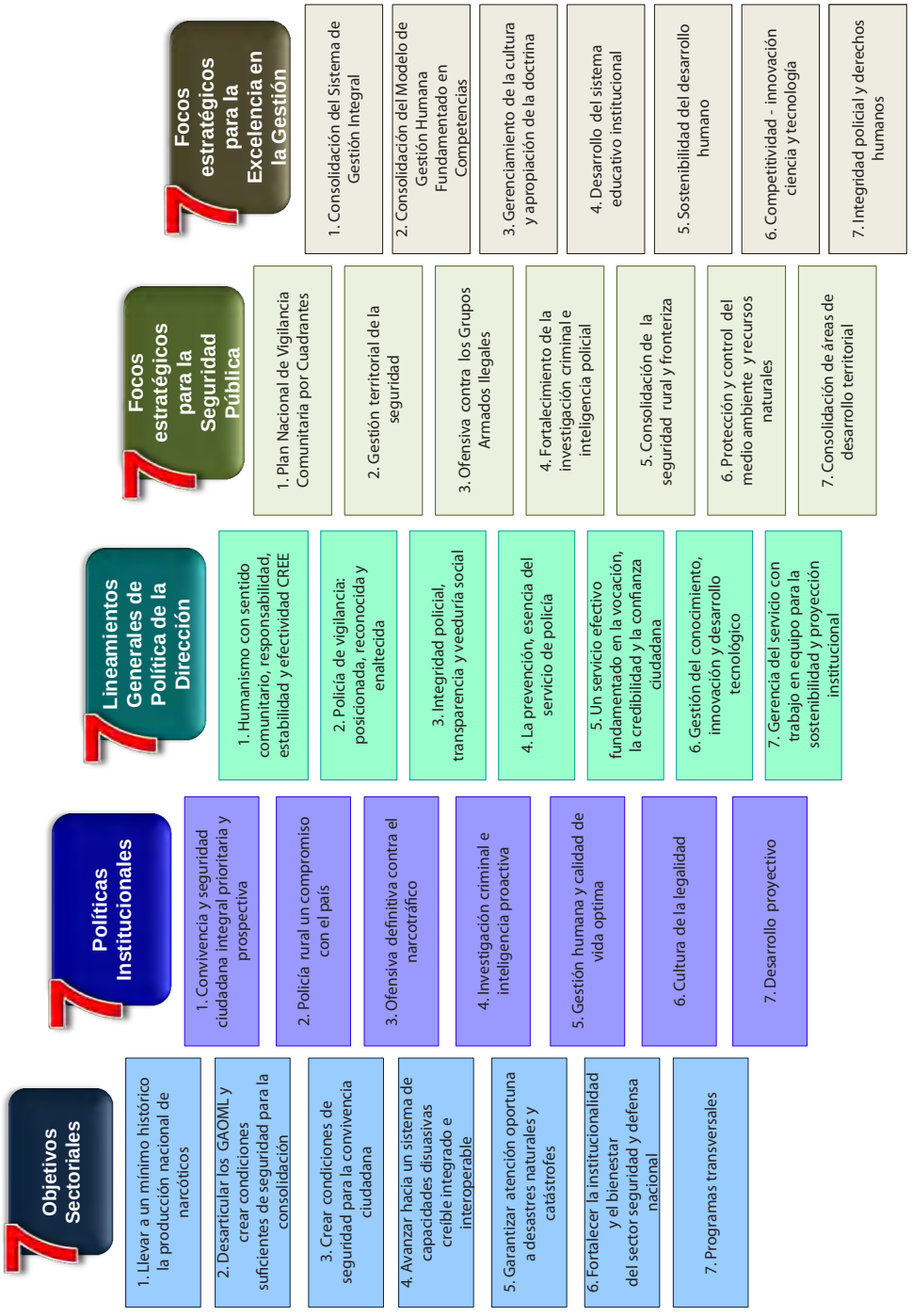
Dichos lineamientos son determinados por el nuevo escenario estratégico de seguridad, las exigencias de la sociedad y los resultados alcanzados, constituyéndose en la hoja de ruta para consolidar las metas y objetivos trazados por la Institución.

La orientación que permite cumplir las políticas institucionales y los objetivos de los procesos se agrupa en siete (7) grandes lineamientos:

LINEAMIENTOS DE LA DIRECCIÓN

Fuente: Oficina de Planeación - Policía Nacional 2012

De esta forma, dichos lineamientos integran las necesidades prioritarias de la Policía Nacional para el cumplimiento de su misión y alcance de su visión con el fin de garantizar un servicio efectivo y oportuno en todo el territorio nacional, tal como se ilustra en el ilustra en el siguiente gráfico.



Fuente: Oficina de Planeación - Policía Nacional 2012

De acuerdo con lo descrito, el direccionamiento estratégico de la Institución para el cuatrienio 2010-2014, corresponde armónicamente a su naturaleza y misionalidad, incluyendo nuevas estrategias que permiten generar las adaptaciones necesarias que deben darse en el marco del servicio de Policía para atender los nuevos frentes de acción que le han sido asignados.

Con tal propósito, la Policía Nacional en coherencia con los recursos financieros y logísticos que dispone, ha fortalecido sus unidades en cuanto a capacidades; así también, alienta y promueve la profesionalización que deben alcanzar sus miembros, para prestar un servicio de policía efectivo que permita colmar las necesidades del ciudadano en materia de seguridad y convivencia.

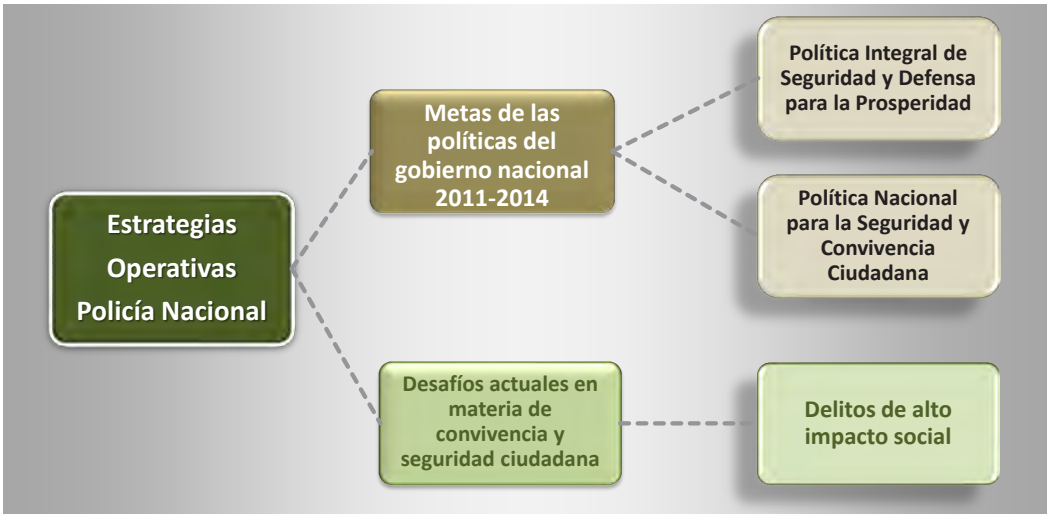
CAPÍTULO

4

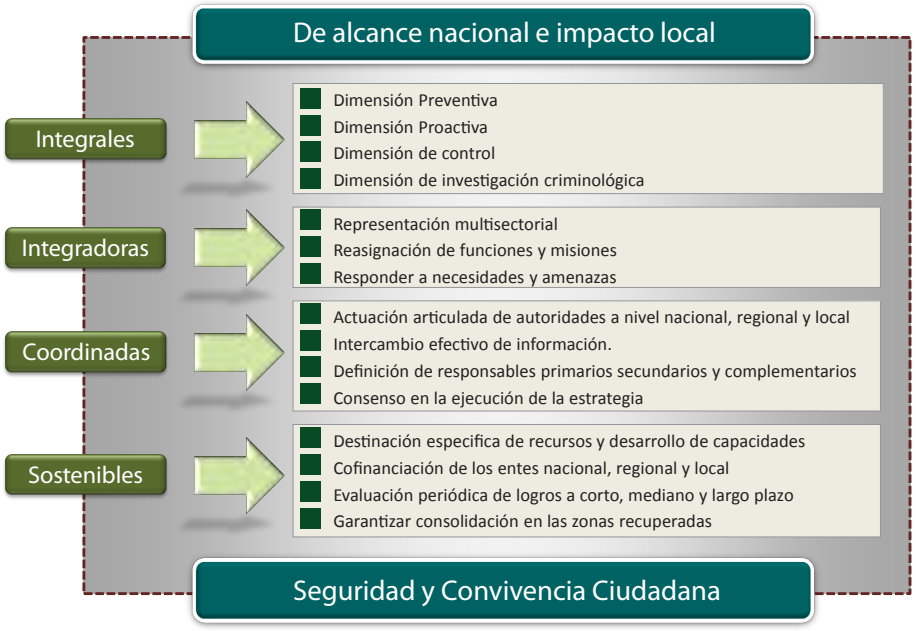
ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

4. ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Teniendo en cuenta los desafíos y amenazas actuales en materia de seguridad y convivencia ciudadana y en cumplimiento a los objetivos y metas dispuestas por el Gobierno Nacional a través de sus políticas para enfrentarlos, la Policía Nacional desagregó su estrategia operacional en 16 estrategias operativas, orientando los esfuerzos hacia los delitos de mayor impacto social.



Así, estas estrategias de orden nacional, con un alcance e impacto en lo local y regional, se sustentan sobre principios de integralidad de los procesos y procedimientos institucionales; integración de capacidades propias e interinstitucionales; coordinación con autoridades del orden local y nacional, así como sostenibilidad en el mediano y largo plazo, de manera que sus efectos sean contundentes contra el crimen, sus manifestaciones y sus capacidades de mutar y transformarse para contrarrestar la acción del Estado.



Fuente: Policía Nacional 2012

En coherencia con los principios descritos, la definición de las estrategias operativas de la Policía Nacional da respuesta al amplio espectro de factores que pueden en la línea del tiempo afectar la seguridad y convivencia ciudadana, razón por lo cual, estas se clasifican en tres categorías, así:

1. Estrategias misionales

Son aquellas vinculadas directamente al cumplimiento de la misión institucional. Se encuentran orientadas a proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico; así mismo, la generación de condiciones de seguridad y la promoción de la convivencia ciudadana en todo el territorio nacional; la prevención del delito y las contravenciones; además de la reducción de las manifestaciones de violencia. El alcance e impacto de sus resultados son de largo plazo, no responden a situaciones coyunturales, constituyéndose así en las estrategias base de la Institución. Estas son:

- Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana –EICOS–
- Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y Adolescencia –EINFA–
- Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables –ESPOV–

- Estrategia Institucional de Seguridad Vial –ESEVI–
- Sistema Integrado de Seguridad Rural –SISER–

2. Estrategias orientadas a combatir fenómenos criminales y a prestar acompañamiento a programas gubernamentales:

Son aquellas dirigidas a conocer y enfrentar, entre otros factores, la dimensión de las organizaciones criminales, su dinámica, estructura y ramificaciones; redes de apoyo, conexiones internacionales, expresiones e impacto en el nivel local y regional, así como el grado de penetración logrado en las diferentes entidades y el propio Estado. Sus resultados deben garantizar el debilitamiento o eliminación en el mediano plazo de dichos fenómenos, así como contrarrestar la posibilidad de su reacomodamiento o afectación a la acción y gobernabilidad estatal en las zonas afectadas por los mismos. Dichas estrategias son:

- Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico –EICON–
- Estrategia de Intervención Integral contra el Terrorismo –EI2TE–
- Estrategia Integral contra la Minería Ilícita –EIMIL–
- Estrategia Nacional contra las Bandas Criminales –ENBAC–
- Estrategia Institucional para la Restitución de Tierras –ESIRT–
- Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión –ENASE–
- Estrategia contra el Contrabando –ESCON–
- Estrategia contra los Delitos Informáticos –EINFO–

3. Estrategias orientadas a combatir los delitos de impacto:

Sus acciones se encuentran encaminadas principalmente a contrarrestar la delincuencia común que afecta la vida diaria del ciudadano de a pie. Sus resultados deben reflejar en el corto plazo una reducción importante de los índices de los delitos que generan mayor afectación sobre los ciudadanos, impactando la percepción de seguridad, la efectividad y confianza en las instituciones. Estas son:

- Estrategia contra el Hurto de Celulares –ESHUC–

- Estrategia contra la Extorsión en Menor Cuantía “microextorsión” (EIMIC)
- Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades “microtráfico” –ETEMC–.

4.1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS

Las estrategias operacionales plantean la integración focalizada de los esfuerzos, dentro de un alcance nacional con impacto local y dentro de una concepción diferencial en cuanto a los modelos de actuación policial en los ámbitos urbano y rural, en la búsqueda de cumplir los siguientes objetivos:

- Contribuir a la eliminación de los delitos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana en el país.
- Desarticulación de las estructuras delincuenciales y GAOML.
- Prevenir la atomización y mutación de los fenómenos delincuenciales a nivel nacional.
- Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.

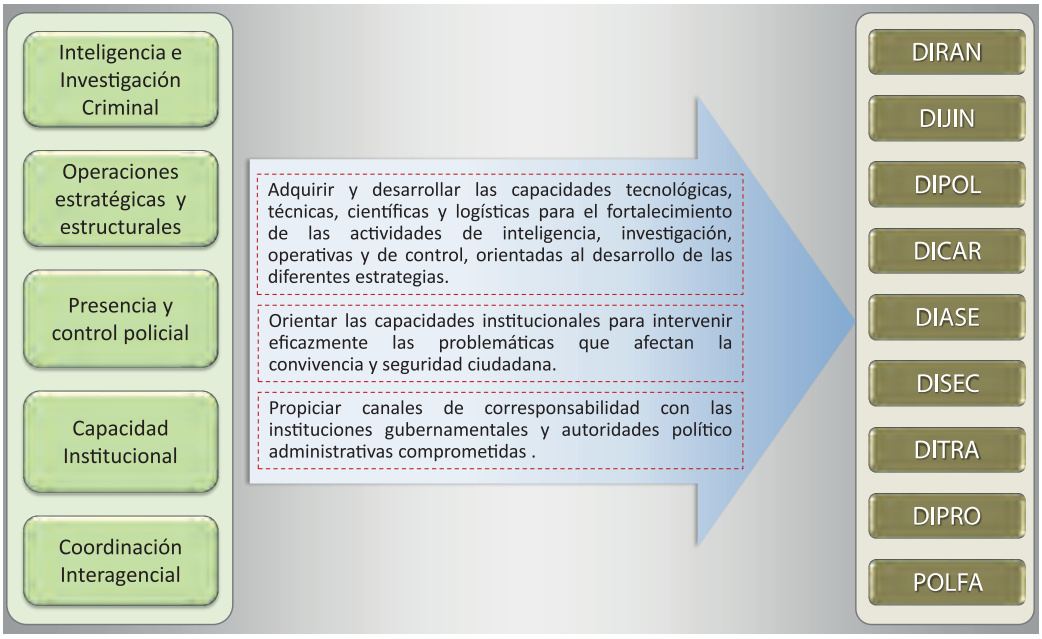
El cumplimiento de estos propósitos aporta de forma trascedente a la consolidación de la paz, el disfrute de mejores niveles de seguridad y la promoción de la convivencia ciudadana en todo el territorio nacional, así como en el fortalecimiento del Estado y la democracia.

Fuente: Policía Nacional 2012

4.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS

El logro de los objetivos definidos para las estrategias se contempla a través del desarrollo de iniciativas estratégicas y líneas de acción que necesariamente se enmarcan en los procesos misionales de la Institución, involucrando la Inspección General y todas las direcciones operativas, previendo el fortalecimiento de las capacidades institucionales en todos los ámbitos, con el fin de apalancar de modo eficiente el despliegue de las mismas en los diferentes niveles, contribuyendo así con la obtención de resultados efectivos en las unidades policiales comprometidas.

INICIATIVAS ESTRATÉGICAS



Alcance: Liderazgo institucional frente a la seguridad ciudadana
Capacidad de intervención integral a nivel nacional, a partir de la atención de los fenómenos delincuenciales a través de un concepto estratégico.

Fuente: Policía Nacional 2012

4.3 DESPLIEGUE INSTITUCIONAL DE LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS

Nivel estratégico

Le corresponde a las direcciones con responsabilidades operativas diseñar y ejecutar en sus diferentes niveles de despliegue las estrategias contra la delincuencia y el crimen organizado, de acuerdo con la siguiente distribución:

Fuente: Policía Nacional 2012

El diseño y desarrollo de cada una de las estrategias obedece a los siguientes criterios:

- Realización de un diagnóstico donde se identifican los hechos, conductas o delitos de mayor impacto, los cuales han sido georreferenciados en cuanto a su ubicación y frecuencia.

- Definición de objetivos estratégicos de acuerdo con las condiciones diferenciales de las modalidades delictivas y sus manifestaciones.

- Identificación de los componentes operativos de carácter preventivo, disuasivo, de control, inteligencia e investigación criminal, necesarios para el desarrollo de cada estrategia, estableciendo responsabilidades particulares, así como los protocolos y mecanismos de articulación y focalización de esfuerzos.

- Despliegue institucional a partir de la definición de metas, iniciativas, responsabilidades y tareas a desarrollar en los niveles estratégico, táctico y operacional.

- Identificación de objetivos para el desarrollo de operaciones policiales a ejecutar por las direcciones operativas y las unidades del nivel táctico, teniendo en cuenta su clasificación así:

- ✓ **Operaciones transnacionales**: tienen como propósito contrarrestar a través de la cooperación internacional las manifestaciones delictivas relacionadas con terrorismo, drogas ilícitas, lavado de activos, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, trata de personas, circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, que afecten la seguridad y convivencia ciudadana.

- ✓ **Operaciones estratégicas**: tienen como fin la captura de cabecillas con alto poder de decisión en las organizaciones dedicadas al narcotráfico y grupos armados ilegales, obteniendo como resultado un golpe contundente en contra de dicha organización. También incluye los objetivos que hacen parte de la Matriz Operacional Integrada (MOI).

- ✓ **Operaciones estructurales**: están orientadas a la desarticulación de las organizaciones delincuenciales en cualquiera de sus estructuras o redes de apoyo que sustentan de manera efectiva la consolidación y fortalecimiento de las mismas.

- ✓ **Operaciones de impacto**: operaciones destinadas a disminuir y contrarrestar el accionar de la delincuencia común, mediante la realización de operativos simultáneos que buscan resultados específicos frente al homicidio, comercialización, transporte y venta de armas, municiones y explosivos, microtráfico, hurto en sus diferentes modalidades, receptación, violencia intrafamiliar, derechos de autor, delincuencia juvenil, uso ilícito de la documentación y delitos contra la libertad y el pudor sexual, entre otros.

- ✓ **Operaciones comunitarias**: entendidas como aquellas acciones que desarrolla la Policía Nacional en el ámbito preventivo, destinadas a la resolución de problemas y conflictos en comunidades específicas a través de la corresponsabilidad (comunidad, autoridades y policía), fomentando una cultura de autorregulación en la seguridad y convivencia ciudadana.

- ✓ **Operaciones de conclusión**: operaciones orientadas a disminuir los índices de impunidad y recuperar la credibilidad de los entes investigadores, mediante la resolución satisfactoria de casos de homicidio y corrupción.

• Definición de indicadores y actividades de seguimiento y evaluación en los diferentes niveles de operacionalización de las estrategias, los cuales, deben tener relación directa con el impacto establecido en el diagnóstico.

Nivel táctico

Le corresponde a los comandantes de región, metropolitanas y departamentos de policía, estructurar y dirigir los esfuerzos y recursos, así como el personal de las unidades de vigilancia y grupos operativos hacia el logro de los propósitos y metas establecidas en cada una de las estrategias, garantizando el enfoque diferencial y el impacto local, de acuerdo con las manifestaciones delictivas de mayor impacto en las respectivas jurisdicciones. En este mismo sentido, se deberá procurar el acceso de la totalidad del personal a las actividades de socialización y capacitación para la implementación de las acciones y operaciones policiales que integren las tareas específicas de cada unidad.

De igual manera, la implementación de las estrategias implica una reorientación tanto en los estilos de direccionamiento microgerencial como en las medidas de seguimiento, ajuste y control de los resultados, los cuales no pueden ser un simple acto de delegación, sino que implican el conocimiento amplio y detallado de las circunstancias en que se dan las manifestaciones delictivas; de tal forma que la intervención de los comandantes se haga a través del conocimiento y las habilidades directivas, basadas en la experiencia y mediante la toma de decisiones que muestren su capacidad profesional.

Nivel operacional

En el marco de la operacionalización de las estrategias, es fundamental que con el direccionamiento de los comandantes en los diferentes niveles de despliegue del servicio de policía, se apropien los parámetros allí establecidos y bajo un enfoque gerencial se dé inicio a su ejecución conforme a la situación problema que se presente. Esto, sobre la base de una actuación constante, decidida y con una visión de solución estructural, para ello, es prioritario que se gestione bajo el concepto de corresponsabilidad la participación de las demás entidades del Estado para afianzar las acciones y buscar una solución integral.

Por otra parte, para abordar de forma acertada estos aspectos, es fundamental el análisis de la situación actual de los fenómenos criminales en su expresión regional y local, que conjugado con las capacidades de inteligencia y de investigación criminal, permite lograr una aproximación objetiva a las problemáticas de cada jurisdicción e identificar los sistemas nodales y sus alcances, como insumos para desarrollar una planeación del servicio que encauce acciones de gran impacto y desestabilizadoras de la criminalidad.

De igual forma, en el marco de cada estrategia se debe garantizar que el protocolo de actuación definido para el policía a través de la ejecución de siete (7) pasos sea apropiado y puesto en marcha por cada uniformado según apli-

que, de acuerdo con las problemáticas de su jurisdicción. El resultado de este despliegue hasta el nivel más básico, es el de generar la sinergia suficiente que permita a los niveles superiores incrementar la capacidad de obtención y análisis de información que soporte el desarrollo de acciones operacionales de mayor impacto.

4.4 ORIENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

En contribución al logro de los objetivos y metas planteados por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), en su intención de detener la dinámica de la violencia y neutralizar las nuevas amenazas en el ámbito nacional, en procura de lograr las condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad y el desarrollo social, la Policía Nacional estructuró y viene implementando las siguientes estrategias:

Fuente: Policía Nacional 2012

Simultáneamente con la erradicación de la violencia y la generación de condiciones óptimas para el desarrollo social, se hace necesario enfrentar de manera integral los hechos y fenómenos delictivos que generan mayor impacto en el ciudadano de a pie, aspectos que se pretenden abordar a partir de las siguientes estrategias operativas en cumplimiento a la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:

Fuente: Policía Nacional 2012

CAPÍTULO

5

ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD

5. ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD

5.1 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO –EICON–

El sector de defensa y seguridad, con miras a alcanzar una disminución histórica de la producción nacional de narcóticos y hacer el negocio del narcotráfico inviable en el país, se ha propuesto:

- **Erradicar cultivos ilícitos**

El sector prevé un aumento del esfuerzo de erradicación manual y por aspersión, apoyado en el traspaso del control de la estrategia de erradicación a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, con el apoyo del Ejército Nacional. La disminución de las áreas cultivadas en el territorio nacional va a estar fundamentada en un ataque frontal a la dinámica de resiembra, así como al sostenimiento simultáneo de escuadrones móviles de erradicación en las zonas más críticas de cultivo.[13]

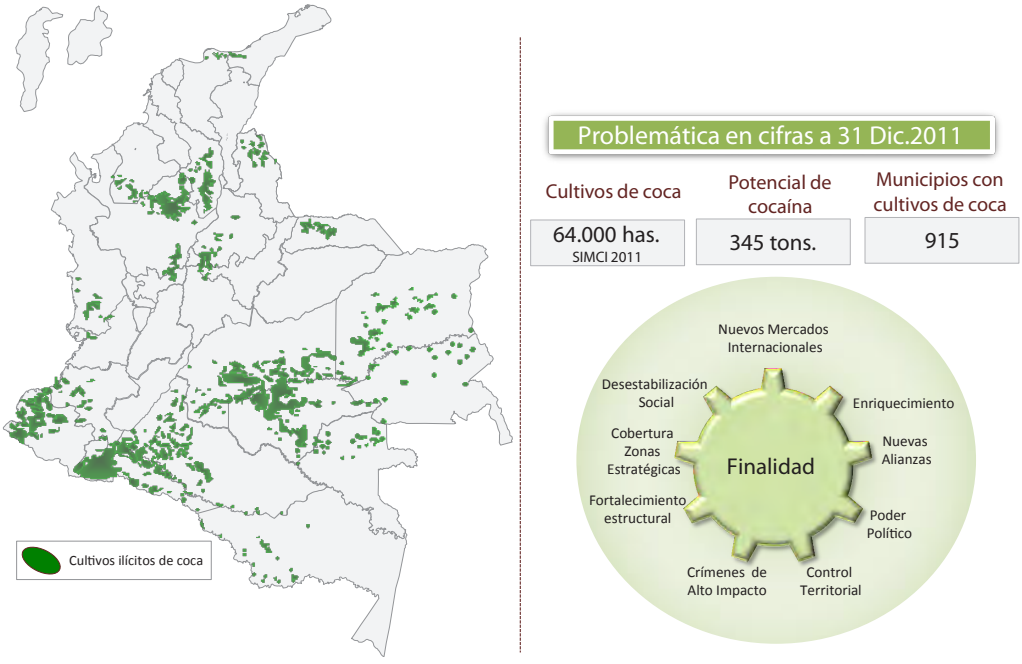
- **Fortalecer las capacidades de interdicción**

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional tienen un compromiso sin precedentes en la destrucción de infraestructura para la producción y almacenamiento de narcóticos, así como en la incautación de drogas ilícitas y en la interceptación de medios de transporte y rutas. Para esto, se planea poner en marcha una intensificación de la inteligencia dedicada a la desarticulación de las organizaciones de narcotraficantes y todos sus eslabones de apoyo logístico y blanqueo financiero.[14]

13 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. cit. p. 32.

14 Ibíd.

GEORREFERENCIACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS



Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

Para el cumplimiento de estos propósitos, la Policía Nacional diseñó la Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico –EICON–, la cual, permitirá atacar de manera efectiva y articulada la cadena criminal vinculada al narcotráfico *(producción, distribución, comercialización, lavados de activos y delitos conexos)*, haciendo que este flagelo no sea un negocio lucrativo y rentable para los delincuentes.

De esta forma, la estrategia permite enfrentar de manera integral las múltiples dimensiones y mutaciones de este fenómeno criminal, con tendencia a la expansión de los cultivos en áreas protegidas (parques nacionales naturales, resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes), así como al traslado de cultivos a zonas fronterizas, situación que ha venido dificultando su intervención; también el traslado de laboratorios a sitios de difícil acceso y perímetros urbanos, la aparición de nuevas rutas de transporte para las sustancias ilícitas, la atomización de las redes y las organizaciones de narcotraficantes.

En este sentido, para desarticular los eslabones de la cadena criminal del narcotráfico, la estrategia concentra importantes esfuerzos en conocer los actores

directos e indirectos que participan en la misma, su forma de actuación o modus operandi, según la finalidad que estos persiguen, contemplando todos los factores que la rodean como se ilustra en el siguiente gráfico:

Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

De acuerdo con lo anterior, es evidente que aún los narcotraficantes continúan realizando alianzas que les garantizan evitar la rutina, ser detectados fácilmente por las autoridades y fortalecer su capacidad criminal, expandiendo sus tentáculos a naciones vecinas aprovechando legislaciones laxas en materia de lucha antidrogas y control de sustancias químicas.

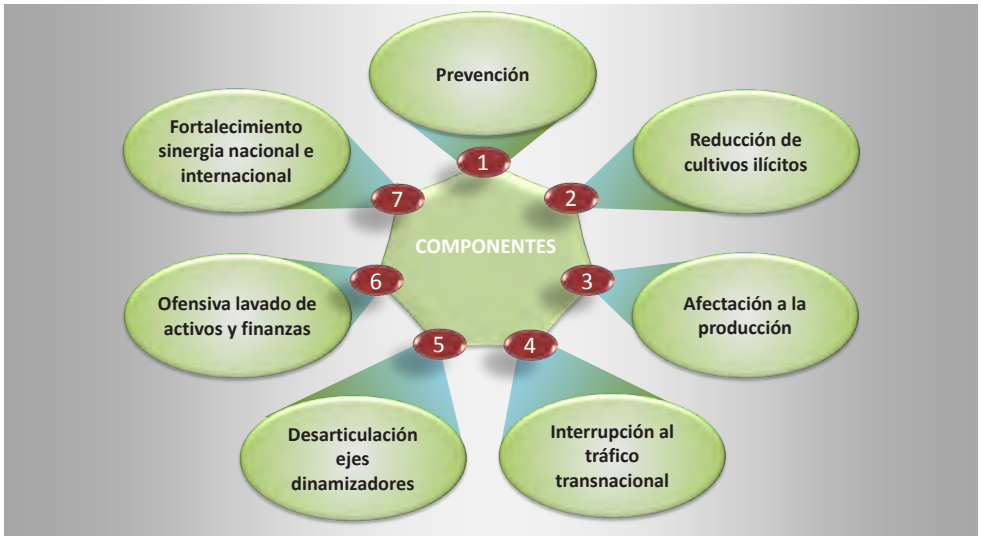
Adicionalmente, en el plano internacional, las alianzas trasnacionales y el lucro de los narcotraficantes continúan favoreciendo el lavado de activos por medio de los paraísos fiscales, los cuales permiten a los delincuentes realizar transacciones de dinero a gran escala sin mayores controles ni restricciones; además, los narcotraficantes blanquean su dinero invirtiéndolo en negocios legales que afectan negativamente la economía de los países.

5.1.1 Objetivos y componentes de la Estrategia –EICON–

Con el fin de responder acertadamente al fenómeno del narcotráfico y a los problemas de inseguridad que alteran la convivencia y la seguridad ciudadana, la Policía Nacional ha planteado dentro de la integralidad de la estrategia los siguientes objetivos para intervenir de manera eficaz y efectiva el delito del narcotráfico y los delitos conexos:

- Potencializar las operaciones de prevención, erradicación e interdicción que permitan llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
- Fortalecer el apoyo tecnológico y científico de los procedimientos adelantados en la lucha contra el narcotráfico.
- Implementar planes, programas y proyectos que contribuyan a desestimular la tendencia al tráfico y consumo de drogas.
- Afianzar los vínculos con los entes administradores de justicia y organismos internacionales.
- Identificar las nuevas tendencias en pro de atacarlas efectivamente.

Para cumplir estos objetivos, la estrategia contempla el desarrollo de siete componentes que permiten focalizar los esfuerzos hacia una efectiva lucha antidrogas en el país, mediante la asignación de responsabilidades en los niveles estratégico, táctico y operacional de la Policía Nacional, así como la coordinación y cooperación con entidades del Estado colombiano y agencias internacionales.



Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

5.1.2 Iniciativas estratégicas y líneas de acción de la estrategia

Las cuatro (4) iniciativas dispuestas para operacionalizar los siete (7) componentes descritos se desarrollan a través de acciones encaminadas a prevenir, disuadir y contrarrestar la capacidad delictiva de las organizaciones narcotraficantes dentro de la cadena de este fenómeno criminal, principalmente en las zonas identificadas como enclaves del narcotráfico.

Iniciativa Estratégica 1. Fortalecer la prevención para atender las manifestaciones del narcotráfico

Las acciones dispuestas para cumplir esta iniciativa estratégica son:

- Realizar campañas orientadas a lograr una Institución libre de alcohol y drogas.
- Desarrollar acciones de prevención en labores operativas.
- Desarrollar acciones psicosociales.
- Implementar el programa de prevención al consumo.
- Promover la responsabilidad compartida.
- Dirigir las comunicaciones estratégicas hacia la prevención.
- Documentar lecciones aprendidas.

Iniciativa Estratégica 2. Reducción de cultivos ilícitos

Se prevé el desarrollo de las siguientes acciones:

- **Contribución institucional:** comprometer a los departamentos de Policía con el programa de erradicación de cultivos ilícitos, para que aporten información relevante y concerniente a la problemática en su jurisdicción (existencia de cultivos, marchas o bloqueos en contra de la erradicación, posibles atentados, etc.). Igualmente, el desarrollo de operaciones de erradicación de cultivos ilícitos, con el respectivo apoyo a las unidades policiales que ejecuten este tipo de labores, de manera que contribuyan a la reducción de los cultivos ilícitos en el país.
- **Municipios con mínima afectación de cultivos ilícitos:** protocolizar la entrega de municipios con mínima afectación de cultivos ilícitos, a través

de la participación de manera coordinada con las demás entidades del Estado y la vinculación de las autoridades locales, articulando de esta forma la implementación de las actividades poserradicación y de desarrollo alternativo.

- **Judicialización efectiva de predios:** preparar al personal policial en la aplicación del protocolo de judicialización de terrenos con presencia de cultivos ilícitos, de manera que brinde un buen soporte en la consolidación de los procesos investigativos y no permita errores procedimentales por falta de pruebas o de argumentación para la aplicación de la medida de extinción del derecho de dominio por parte de las autoridades competentes.

- **Fortalecer la capacidad operacional:** implementar acciones de control de la resiembra que contribuyan a garantizar los resultados obtenidos de las operaciones de erradicación manual y aspersión. De este modo, se aumentará la efectividad y la eficacia de la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos en el país. Como proyecto piloto para la aplicación de estas medidas se ha dispuesto el municipio de Tumaco (Nariño), extendiéndose en una segunda fase a los diez municipios de mayor concentración de cultivos de hoja de coca, según SIMCI 2010.

- Coordinación interagencial.

Iniciativa Estratégica 3. Lucha efectiva contra el narcotráfico

Contempla el desarrollo de acciones de interdicción y control orientadas a:

- Diagnóstico estructural del fenómeno: recolectar información que lleve a tener una verdadera apreciación de la situación de las estructuras dedicadas al negocio del narcotráfico, estableciendo modus operandi, campos de acción y su simbiosis criminal.

- Cobertura nacional efectiva: controlar a nivel nacional el ingreso y transporte de precursores químicos para el procesamiento de alcaloides; en este sentido, se centrarán los esfuerzos en:

  - ✓ Priorizar el control en todo el territorio nacional sobre el uso y distribución de ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, anhídrido acético, acetatos y permanganato de potasio.

  - ✓ Dinamizar el control de la explotación y uso de la pirolusita, que es utilizada como materia prima del permanganato de potasio.

- ✓ Capacitación y entrenamiento integral en cuanto a la legislación actual vigente para el control de sustancias químicas, teniendo en cuenta las tendencias y dinámicas del fenómeno (transporte, uso, identificación y control).

- Impulsar controles antilavado: potencializar la inteligencia e investigación criminal, orientando los esfuerzos a la recolección, valoración y producción de información privilegiada, tendiente a desarticular organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, soportándose en la consolidación de procesos investigativos coordinados con los estamentos judiciales competentes, bajo acciones encaminadas a:

  - ✓ Intercambiar información entre países de la región (Operación Internacional Sin Fronteras).

  - ✓ Fortalecimiento del pago de recompensas.

  - ✓ Identificación de redes, estructuras y grupos delincuenciales dedicados al narcotráfico.

  - ✓ Desarrollo de operaciones de interdicción.

  - ✓ Consolidación de procesos de investigación criminal coordinados con la Fiscalía General de la Nación y Jueces de la República.

La Policía Nacional, a través de la Dirección de Antinarcóticos, retroalimentará a todas las instituciones comprometidas sobre la importancia de los controles antilavado en el sector financiero y económico, apoyados en las entidades encargadas de la administración de justicia, de tal manera que todos los estamentos articulen esfuerzos que permitan debilitar el imperio económico del narcotráfico.

- Intervención a sustancias esenciales: se desplegará operacionalmente el mecanismo Acciones a nivel Nacional contra Actores del Narcotráfico “MARANA”, actores, promotores, estructuras y objetivos de alto valor. La ejecución de las operaciones policiales en contra del narcotráfico será responsabilidad de todas las unidades policiales a nivel nacional, en coherencia con sus capacidades.

Dichas operaciones estarán dirigidas a:

- ✓ Controlar las zonas priorizadas de intervención.

- ✓ Desarticular organizaciones y objetivos de alto valor.

- ✓ Intervenir los principales corredores de abastecimiento y transporte de alcaloides.
- ✓ Realizar seguimiento y trazabilidad a las importaciones de sustancias químicas.
- ✓ Perfilar e investigar empresas que se presten para el desvío de sustancias químicas.
- ✓ Legislación proactiva.

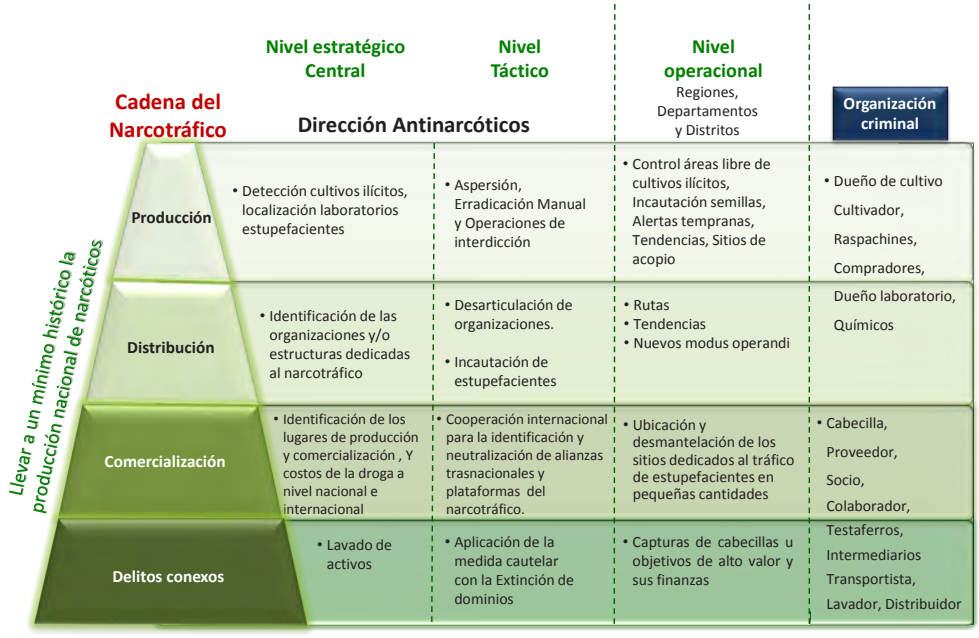
Iniciativa Estratégica 4. Operacionalizar los mecanismos de coordinación y cooperación

La cuarta iniciativa estratégica de la EICON se enfoca en la operacionalización de los mecanismos existentes de coordinación y cooperación para enfrentar el problema mundial de las drogas, por medio de las siguientes acciones:

- Posicionamiento de Colombia como modelo mundial en la lucha antidroga.
- Coordinación ministerial, interinstitucional y organismos multilaterales.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación.
- Realizar operaciones antidrogas coordinadas.
- Contención y bloqueo de corredores de movilidad en zonas de frontera.
- Implementación y funcionamiento de la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas “ERCAIAD”.

5.1.3 Despliegue operacional de la estrategia

Para el desarrollo, medición de la efectividad y el impacto de la Estrategia de Intervención Integral Contra el Narcotráfico –EICON–, se definieron las siguientes responsabilidades para los diferentes niveles operativos de la Policía Nacional:



Fuente: Dirección de Antinarcóticos – Policía Nacional 2012

En el anterior esquema se da a conocer la forma como actuarán las unidades de policía en cada nivel de despliegue, en coherencia con su misionalidad frente al desarrollo y consolidación de esta estrategia, para atacar, contener y neutralizar los eslabones de la cadena del narcotráfico.

De esta forma, el despliegue operacional de la estrategia EICON estará bajo el liderazgo de la Policía Nacional a través de la gerencia estratégica de la Dirección de Antinarcóticos, la cual se encargará de la prevención, seguimiento y análisis del fenómeno del narcotráfico por medio de la ejecución y el desarrollo de los componentes, iniciativas y acciones en esta materia, al igual que del asesoramiento institucional a través del Centro de Análisis Prospectivo del Narcotráfico CEOBS – DIRAN.

La Dirección de Antinarcóticos tendrá igualmente bajo su responsabilidad la coordinación con las direcciones operativas de la Policía Nacional, a fin de asignarles tareas en el marco de esta estrategia institucional en lo concerniente a la intervención, bloqueo y contención del delito, sobre ejes viales, zonas de frontera, puertos y aeropuertos de acuerdo con su misionalidad.

Por su parte, la Subdirección de Antinarcóticos será la encargada de coordinar el componente técnico de apoyo operacional, que estará integrado por grupos de inteligencia antidrogas, investigación criminal, detección y monitoreo de cultivos

ilícitos, acompañados permanentemente de fiscales y jueces asignados para el cumplimiento de este objetivo.

En lo concerniente a los Centros Integrados de Investigación y Operaciones Antidrogas, se ubicarán de manera estratégica en las cuatro (4) zonas de intervención o enclaves del narcotráfico, en las cuales se encuentran también las bases de antinarcóticos de la Policía Nacional: Tuluá, Necoclí, San José del Guaviare, Santa Marta y Bogotá.

Cada uno de estos Centros Integrados contará con una plataforma de intervención, articulada con el componente técnico operacional y de apoyo, además de una plataforma de bloqueo y contención a cargo de las direcciones operativas de la Institución.

5.1.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), de llevar a un mínimo histórico la producción nacional de antinarcóticos y desarticular las organizaciones delincuenciales que se lucran de esta actividad ilícita en cada uno de los eslabones de su cadena, se establecieron los siguientes indicadores en el marco de la estrategia EICON:

Municipios libres de cultivos ilícitos

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Medir los resultados de los esfuerzos en la lucha antinarcóticos	Municipios libres de cultivos ilícitos según reporte SIMCI o entregas documentadas	Anual	915	975	1.005	1.035

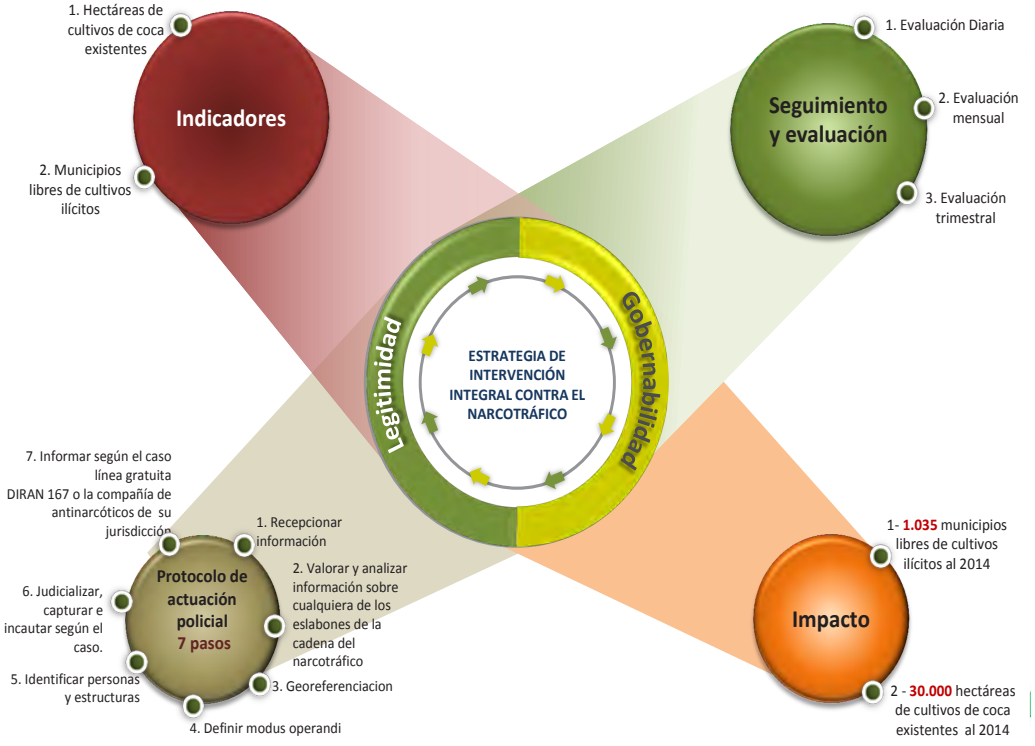
Hectáreas de cultivos de coca existentes

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide los núcleos afectación de cultivos coca existentes a nacional detectados través de sensores remotos Datos suministrados intermedio de SIMCI.	Total de hectáreas de cultivos de coca existentes año actual	Anual	56.905	44.500	37.250	30.000

Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia permitirá además consolidar el reconocimiento y liderazgo institucional, generando en el ciudadano credibilidad frente la lucha que el Estado mantiene contra el narcotráfico; todo gracias al compromiso de cada una de las unidades policiales del país y la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación diseñado para vincularlos activamente en la lucha frontal de este flagelo en cada una de sus jurisdicciones. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EICON



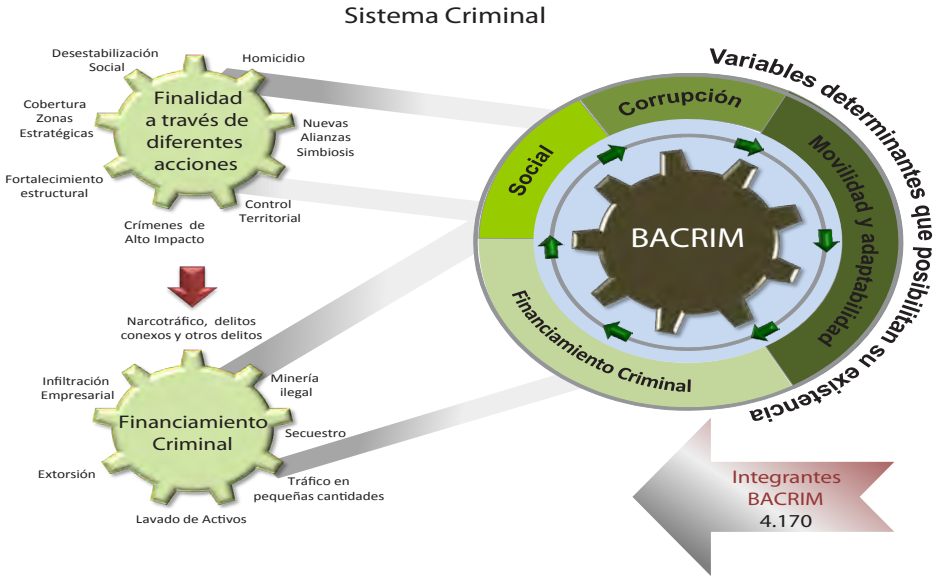
Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

5.2 ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LAS BANDAS CRIMINALES –ENBAC–

Entre los objetivos contemplados por la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, se encuentra la desarticulación de las BACRIM, teniendo en cuenta que estas estructuras criminales tienen pretensiones de despliegue

y expansión subregional, con el propósito de posicionarse sobre zonas estratégicas donde confluyen sus diferentes fuentes de financiamiento, para lo cual absorben, se alían o confrontan con otras estructuras ilegales.

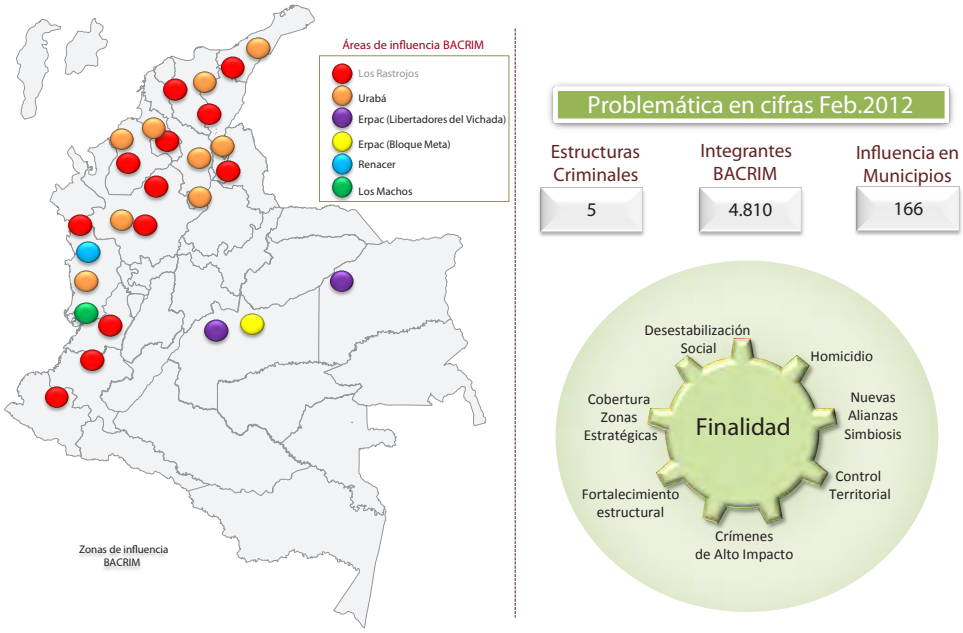
En su funcionamiento, las estructuras criminales se han organizado en grupos compuestos por varias personas que reciben remuneración económica, con mandos responsables e incidencia territorial dispersa, modelos de franquicia y outsourcing criminal. Sus principales fuentes de financiamiento son el narcotráfico, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, entre otras. Sus fines económicos y conductas ilícitas tienen un alcance transnacional; así mismo, estos grupos han conseguido permear instituciones estatales como medida para facilitar el ingreso y vigencia en las diferentes zonas donde delinquen.



Fuente: CI2 BACRIM - Policía Nacional, Febrero 2012.

Adicionalmente, cuentan con capacidad reorganizativa a través del constreñimiento a apoyo bélico y reclutamiento ilícito para restituir las pérdidas que sufren por muertes, capturas, sometimientos a la justicia y abandono de la estructura. Así mismo, marcan diferencias con la delincuencia común por su participación integral en todas las fases de la cadena del narcotráfico (producción, distribución, comercialización y delitos conexos).

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS BANDAS CRIMINALES



Fuente: Dirección de Antinarcóticos – Policía Nacional 2012

De acuerdo con lo anterior, la Policía Nacional para enfrentar esta problemática diseñó la Estrategia Nacional contra las Bandas Criminales –ENBAC– ,contemplando en su desarrollo un despliegue institucional integral en los niveles estratégico, táctico y operacional, a partir de un ejercicio planificado, coordinado, controlado y evaluado, que compromete y asigna responsabilidades directas a cada una de las unidades policiales dentro de su misionalidad, y en donde estas estructuras delincuenciales tienen mayor afectación.

Objetivos y alcance de la estrategia ENBAC

Con el fin de responder acertadamente al fenómeno de las bandas criminales y a los problemas de inseguridad que alteran la convivencia y la seguridad ciudadana de las zonas en donde delinquen, la Policía Nacional ha planteado dentro de la integralidad de la estrategia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

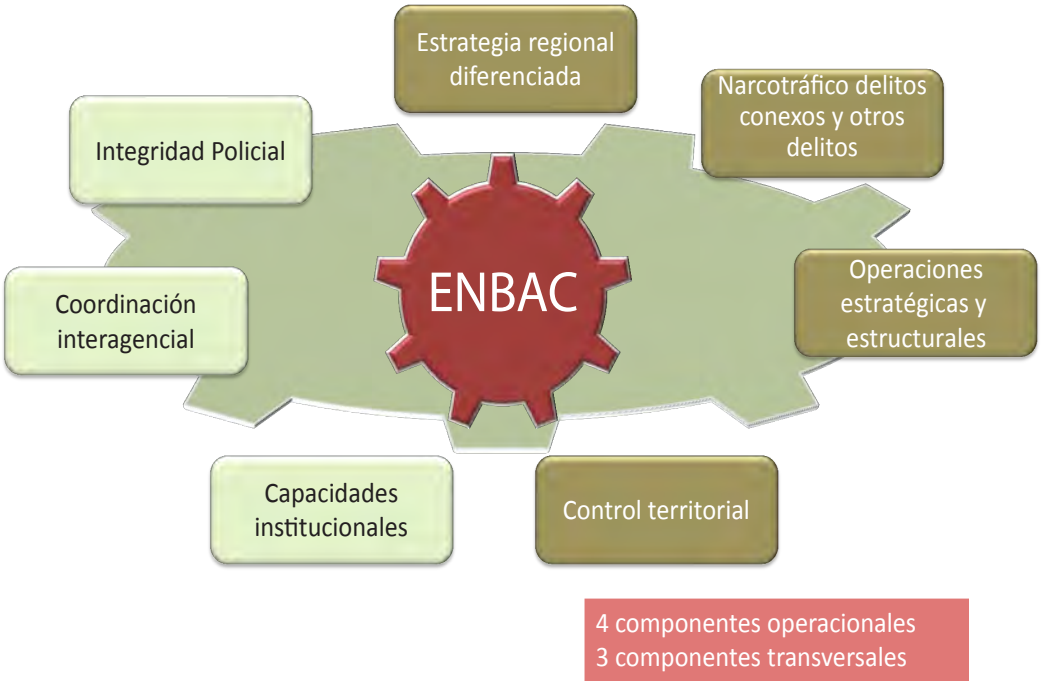
- Desarticular al 2014 la totalidad de las BACRIM existentes.
- Contrarrestar la reconfiguración del fenómeno de las BACRIM.
- Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.

Se constituye así en una estrategia de alcance nacional con impacto en lo regional y local.

5.2.1 Componentes, iniciativas estratégicas y operacionalización de la ENBAC

Para cumplir estos objetivos la estrategia contempla el desarrollo de siete (7) componentes que permiten, a partir del desarrollo de capacidades propias y una eficaz coordinación interagencial, focalizar esfuerzos para eliminar este fenómeno criminal, el cual tiene arraigos regionales particulares que requieren una respuesta diferenciada, además, de la necesidad de cerrarles espacios a sus medios de financiamiento, la desarticulación de sus estructuras y redes de apoyo a través de la captura y judicialización de sus cabecillas e impedir su influencia o reacomodamiento en zonas estratégicas para el país, evitando a su vez, cualquier efecto corruptor sobre funcionarios públicos, para no debilitar la acción del Estado.

COMPONENTES



Fuente: Dirección de Antinarcóticos – Policía Nacional 2012

Así, los primeros cuatro (4) componentes de la ENBAC (estrategia regional diferenciada; narcotráfico, delitos conexos y otros delitos; operaciones estratégicas y estructurales, y control territorial) se desarrollan a través de la iniciativa estratégica denominada “Sistema Policial de Operaciones Estratégicas” (SIPOE),

el cual, bajo la gerencia del Director de Antinarcóticos de la Policía Nacional y en corresponsabilidad con las direcciones de Inteligencia Policial, Investigación Criminal e Interpol, Antisecuestro y Antiextorsión, Carabineros y Seguridad Rural, Tránsito y Transporte y Seguridad Ciudadana, busca generar acciones integrales para desarticular las BACRIM a partir de su identificación y caracterización, teniendo en cuenta zonas de influencia, fuentes de financiación y estructura criminal.

Igualmente, dentro sus alcances contempla la definición de objetivos de alto valor por las BACRIM, con las respectivas responsabilidades operacionales, además de concentrar y articular los esfuerzos y capacidades institucionales para el cumplimiento de las mismas.

Para la operacionalización del SIPOE con relación a sus diferentes componentes, se contemplan entre otras las siguientes acciones:

- Fortalecer el sistema de información para soportar el análisis y la toma de decisiones frente a la dinámica del fenómeno del narcotráfico y BACRIM a nivel regional y local.

- Adelantar una lucha frontal contra las fuentes de financiación, redes de apoyo y cabecillas de las BACRIM, de acuerdo con las dinámicas regionales y locales.

- Efectuar coordinaciones con las autoridades judiciales, con el fin de abrir procesos contra integrantes de las BACRIM en aquellos municipios con injerencia y afectación de estas.

- Comprometer a los comandantes de departamento de Policía en la responsabilidad de enfrentar las estructuras de las BACRIM de su región.

- Judicializar a los integrantes de las BACRIM por los delitos de desplazamiento forzado, homicidio, narcotráfico, extorsión, secuestro, concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, entre otros, con el fin de evitar la prescripción, la evasión de la justicia y lograr el fortalecimiento de las penas.

- Recolectar, analizar y difundir información frente al fenómeno de las BACRIM y su relación con el narcotráfico.

- Desarrollar operaciones estratégicas contra las BACRIM.

- Realizar operaciones contra las redes de apoyo y fuentes de financiamiento de las BACRIM.

- Afectar las estructuras armadas de las BACRIM y garantizar la presencia y control policial.
- Coordinar con la Unidad Nacional contra Bandas Criminales de la Fiscalía General de la Nación el apoyo judicial de las diferentes actividades.

5.2.2 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP– de desarticular en su totalidad las bandas criminales al año 2014, impedir su reacomodamiento en zonas estratégicas del país y cerrar cualquier fuente de financiamiento ilícito de aquellas, se establecieron los siguientes indicadores en el marco de la estrategia ENBAC:

Municipios con influencia de las BACRIM

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el impacto de acciones realizadas las BACRIM, reflejadas en incremento de municipios que no influencia.	Municipios con influencia BACRIM según reporte CI2 BACRIM	Anual	164	-49 (98)	-49 (49)	-49 (0)

Estructuras BACRIM desarticuladas

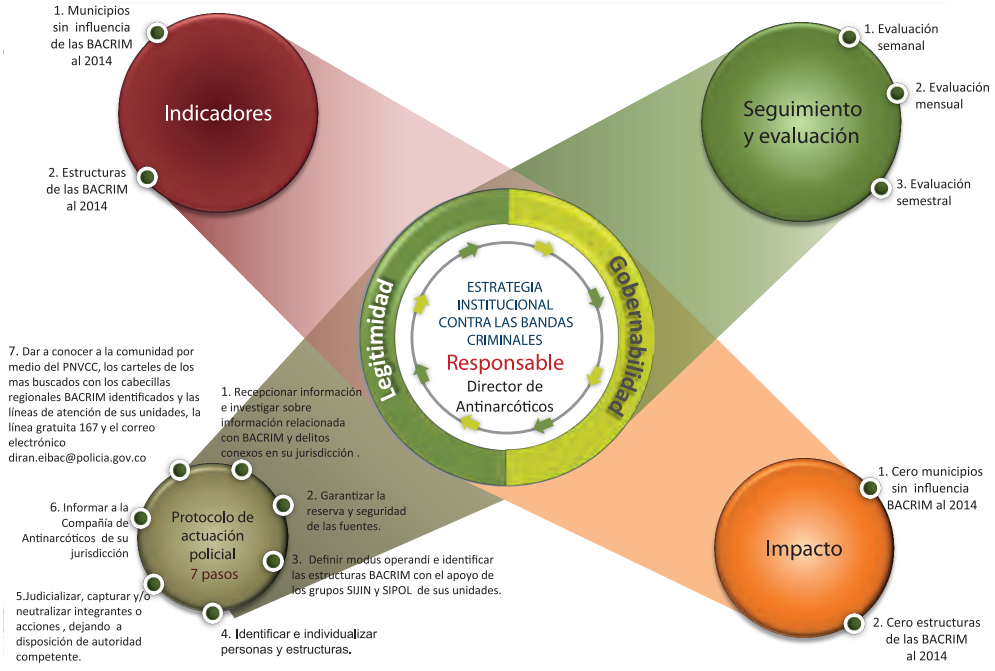
Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el impacto de acciones realizadas las BACRIM, reflejadas en decremento de estructuras criminales.	Estructuras BACRIM desarticuladas	Mensual	7	-2 (4)	-2 (2)	-2 (0)

Fuente: Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación,

diseñado para vincularlos activamente en la desarticulación de estas estructuras criminales cuando afecten sus jurisdicciones. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ENBAC



Fuente: Dirección de Antinarcóticos- Policía Nacional 2012

5.3 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA EL TERRORISMO –EI2TE–

La estrategia contra el terrorismo, acorde con los lineamientos estratégicos de la Policía Nacional, busca generar acciones de impacto contra las organizaciones terroristas a través de la coordinación de esfuerzos institucionales bajo la orientación del servicio de inteligencia, con el fin de afectar estructuras armadas, bloquear corredores de movilidad y abastecimiento, afectar las fuentes de financiamiento y el trabajo clandestino en universidades y sus redes de apoyo (RAT), contribuyendo de esta manera al cumplimiento de los objetivos planteados en la estrategia “Espada de Honor” del Ministerio de Defensa Nacional.

Para tal efecto, se establecieron objetivos y prioridades que permiten minimizar la capacidad de afectación de estas organizaciones contra la población, infraestructura estratégica, así como hacia la Fuerza Pública, a través de esfuerzos institucionales y la integración de las diferentes unidades de la Policía Nacional.

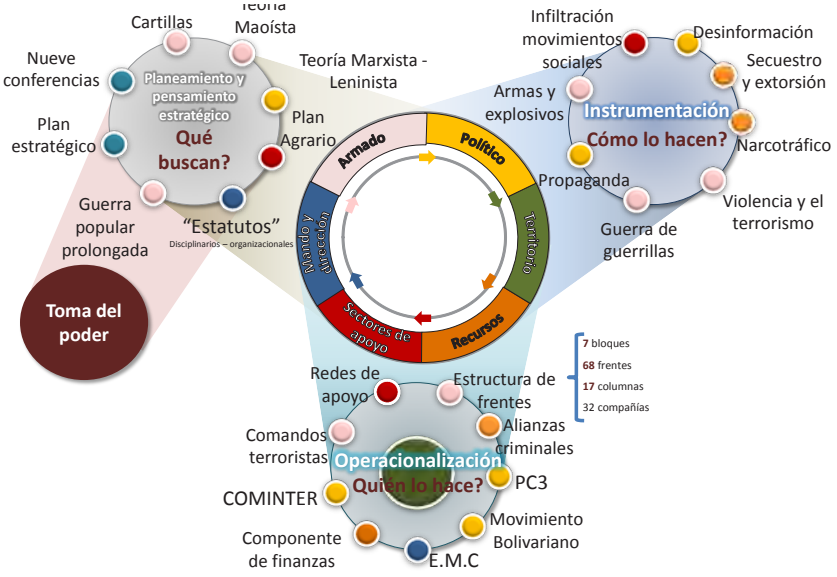
5.3.1 Sistema rival FARC

La formulación de este sistema genera un diagnóstico consecuente sobre cada uno de los componentes que se articulan en las FARC, lo cual permite construir una lectura estratégica de la organización terrorista, identificando sus componentes vitales e interacción.

Este sistema se convierte en una herramienta de análisis para determinar las principales vulnerabilidades y amenazas de la estructura, el cual es prioridad de afectación de la fuerza pública, con el objeto de generar un alto impacto desestabilizante que permita reducir las capacidades de la organización.

Las FARC han sido vistas y analizadas de manera independiente como una organización con instrumentos aislados en lo político y lo armado, pero no en lo estratégico y definitivo en la organización criminal. A ese esfuerzo inicial se sumaron múltiples procedimientos y actividades que estuvieron dirigidos a intervenir cabecillas de alto nivel, que produjeron un impacto significativo en la organización desde la perspectiva del "mando y dirección", pero que al no recibir un esfuerzo de consolidación operacional adicional, no causaron el efecto dominó que se ha buscado para lograr un desequilibrio organizacional en las FARC. Este "sistema rival" permite identificar puntualmente cuáles son los ejes donde la Fuerza Pública puede generar acciones que verdaderamente generen un impacto contundente.

SISTEMA RIVAL FARC



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

La composición orgánica de las FARC como sistema se encuentra articulada en seis (6) elementos, considerados vitales para su subsistencia: el componente armado, los sectores de apoyo, los recursos, el territorio, el mando y dirección.

Alcance del Sistema Rival

Las FARC se encuentran en un estado de adaptación, ruralización y asedio diluido a nivel armado, pretendiendo intensificar las acciones de desgaste contra la Fuerza Pública, mediante el hostigamiento, la acción táctica y selectiva de explosivos, dinamizar maniobras de engaño para obligar al desplazamiento de las tropas hacia campos minados, bajo la lógica de que con el menor desgaste se debe lograr el mayor impacto posible (modelo básico de guerra de guerrillas).

El objetivo es preservar al máximo su fuerza y golpear para generar percepción de capacidad, pretendiendo combinarla con planes de perturbación al transporte, la infraestructura energética y el sector petrolero, además de fortalecer las finanzas con el incremento de la extorsión en zonas de interés económico y comercial, para consolidar zonas de seguridad estratégica.

En el exterior, con base en la desinformación, buscan “legitimar” la vigencia de la lucha armada, que ha sido cuestionada desde la izquierda democrática. Un desafío para las FARC es mantener su sistema financiero, al afrontar un creciente estado de narcotización, microfinanciamiento y vinculación en otras rentas criminales como la minería ilegal, con lo que buscan la adquisición de armas y logística, y lograr concentrar una capacidad antiaérea desde la visión global del secretariado.

Las FARC vienen liderando planes de repoblamiento sobre áreas de su influencia para proteger bienes y tierras que han adquirido mediante engaños, presión, intimidación o amenaza. Para las FARC las finanzas son el motor del denominado plan estratégico.

La organización pretende generar en la opinión pública una percepción de crecimiento de las redes de apoyo al terrorismo (milicias). Los planes proyectados para la reactivación de estructuras y recuperación de zonas de seguridad se basan sobre el aumento de colaboradores que apoyen la acción de los frentes y den viabilidad a las necesidades logísticas con una alta focalización hacia áreas fronterizas.

De acuerdo con los retos y desafíos planteados para la Fuerza Pública en el marco del sistema descrito y en respuesta a los objetivos del sector de Defensa de desarticular los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, la Policía Nacional diseñó la Estrategia de Intervención Integral contra el Terrorismo –EI2TE–.

5.3.2 Objetivos de la estrategia EI2TE

- Desarrollar procesos operacionales que permitan la desarticulación de los objetivos de alto valor y estructuras terroristas.
- Adelantar actividades de inteligencia e investigación criminal para ubicar y neutralizar los mandos medios y guerrilleros de las estructuras generadoras de terrorismo.
- Ejecutar mecanismos de anticipación que permitan reducir las intenciones terroristas a nivel nacional.

5.3.3 Componentes y despliegue institucional de la estrategia EI2TE

La Estrategia de Intervención Integral contra el Terrorismo tiene como propósito enfocar esfuerzos policiales sobre los siguientes seis (6) componentes de acción operativa y estratégica, los cuales marcan las líneas generales que permitirán generar un desequilibrio y afectación estructural a las FARC. Estos componentes surgen del análisis sistemático del sistema rival, donde congregan las líneas de acción, alineación de procesos e integración y aprovechamiento de capacidades institucionales en contra del terrorismo.

COMPONENTES ESTRATEGIA EI2TE

Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

- Blancos de Alto Valor Estratégico –BAVE–

Los Blancos de Alto Valor Estratégico corresponden a los principales cabecillas de la organización terrorista a nivel del secretariado, estado mayor central, cabecillas de bloques y frentes, así como guerrilleros que por su capacidad armada se convierten en prioridad operativa para la Institución. Estos objetivos generalmente son los encargados de transmitir instrucciones y órdenes para la ejecución de acciones terroristas de impacto y contra objetivos estratégicos del país.

La estrategia está orientada a canalizar esfuerzos para obtener la captura de estos objetivos, mediante la recolección de información de fuentes cerradas y el planeamiento de acciones operativas, con el apoyo de las direcciones del nivel de gestión operativo en coordinación con las Fuerzas Militares.

- Integración de componentes contra estructuras más activas

La Policía Nacional en la lucha contra el terrorismo ha implementado mecanismos integrales orientados a la afectación directa de las estructuras más activas, al igual que a los cabecillas de primer y segundo nivel (regionales) de las FARC, que buscan la afectación estructural de la organización.

Para el cumplimiento de la estrategia se han consolidado tres (3) plataformas operativas regionales, dirigidas por el servicio de inteligencia policial, las cuales tienen como objetivo la afectación a cabecillas, minimizar la ejecución de las acciones terroristas y bloquear actividades criminales.

- Bloqueo de corredores de abastecimiento y movilidad del terrorismo BCAM

Las FARC han priorizado su estrategia criminal en preservar y mantener “control” sobre corredores de movilidad, los cuales obedecen a zonas específicas de sus áreas de influencia, que por su topografía, relieve y ubicación de colaboradores le permiten a la guerrilla movilizar el abastecimiento logístico, armado, tráfico de drogas, evacuación de cabecillas y el planeamiento de acciones ofensivas y defensivas frente a la acción de la Fuerza Pública.

En este contexto, es importante señalar que los corredores de movilidad no solo obedecen a caminos geográficos, sino que encierran los siguientes elementos que le permiten al grupo guerrillero crear zonas de maniobra para facilitar su sostenimiento económico, así:

- Ubicación de colaboradores, simpatizantes o milicianos en puntos estratégicos, que advierten sobre movimientos de la Fuerza Pública y facilitan medios de transporte a la organización.

- Centros de abastecimiento donde se concentran víveres, material explosivo y armamento, que son movilizados por las diferentes estructuras.

- Casas de seguridad, que permiten el ocultamiento de cabecillas y guerrilleros, en el marco de sus desplazamientos o frente a operaciones de la Fuerza Pública.

La consolidación de áreas de influencia con alto grado de interés estratégico constituye una de las prioridades de las FARC, con el fin de lograr espacios territoriales que les permitan mantener una permanente movilización y concentración en zonas que les brinden protección frente al desarrollo de controles y operativos de la Fuerza Pública.

En consecuencia, uno de los principales aspectos se refiere al aseguramiento de zonas estratégicas para la movilización de guerrilleros, que por las características del terreno y una alta influencia guerrillera faciliten su transporte entre áreas de seguridad.

Actualmente se tienen identificadas cuatro (4) áreas de atención: 1. Antioquia y Chocó, 2. Norte de Santander y Arauca, 3. Nariño, Cauca y Valle, y 4. Meta, Huila y Caquetá, que constituyen el eje de los desplazamientos del grupo terrorista.

La estrategia de bloqueo a corredores de abastecimiento y movilidad del terrorismo –BCAM–, busca el desarrollo de actividades lideradas por la Policía Nacional, para bloquear corredores de movilidad y centros de abastecimiento de la guerrilla, a través de la acción acertada de los grupos operativos EMCAR, comandos de departamento de Policía y direcciones especializadas.

- Finanzas ilegales

Las FARC financian sus actividades terroristas a partir del dinero derivado de seis (6) actividades criminales, principalmente (narcotráfico, secuestro, extorsión, hurto de bancos, abigeato y lavado de activos), que son soportadas en las estructuras ubicadas en áreas estratégicas del país. El dinero es obtenido desde los terroristas de base y fluye hacia el estado mayor central y su secretariado, máxima instancia de decisión criminal de esta organización.

Las estructuras que se encuentran en áreas de frontera obtienen un mayor beneficio económico a partir de su amplia participación en el cultivo, producción y exportación de estupefacientes, entre las cuales se destacan los frentes 19 y 59 en La Guajira, frente 33 en Norte de Santander, frente 10 en Arauca, frentes 1 y 16 en Vichada y Guainía, frente 48 en Putumayo, frente 29 en Nariño, frente 30 en Valle y frente 57 en Chocó.

El lavado de activos lo realizan a través de empresas fachada en Colombia o el exterior, así como la coacción a campesinos o pequeños comerciantes a nivel rural, para que inviertan su dinero obtenido del narcotráfico y la extorsión en fincas, ganado y otras actividades comerciales legales.

Estructuras subregionales en el interior del país, las cuales desde su ubicación rural realizan extorsiones, exacciones y secuestros a particulares, ganaderos, mineros, transportadores, campesinos, empresas y comercio formal, ubicadas en áreas urbanas y semiurbanas para obtener finanzas ilegales.

Para dinamizar esta actividad delictiva han modificado el modelo de actuación criminal, acudiendo a delincuentes comunes para la "obtención" de secuestrados y la ejecución de acciones terroristas de baja intensidad con fines cohesivos y represivos.

Frente a la extorsión, las FARC la ejecutan desde dos (2) ámbitos:

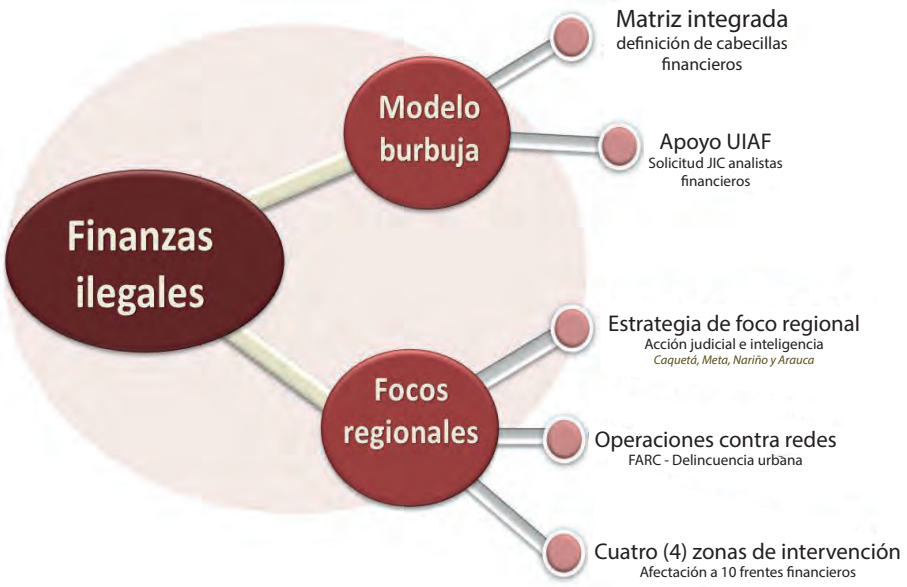
Macroextorsión: contra objetivos definidos por estados mayores de frentes y bloques de las FARC, dentro de la denominada "Ley 002 – tributación"[15], en ciudades capitales.

Microextorsión: contra objetivos establecidos por cabecillas de finanzas de frentes, compañías y escuadras que abarcan "contribuciones" inferiores a un millón de dólares.

En algunas poblaciones de regiones apartadas, las FARC han recurrido a acciones terroristas contra instalaciones bancarias para el hurto de dinero.

Con el propósito de contrarrestar el financiamiento ilegal de las FARC, la Policía Nacional implementará una estrategia orientada a neutralizar las actividades de financiamiento, la cual estará articulada bajo dos (2) ejes de acción focalizados sobre objetivos específicos (cabecillas, estructuras y redes), en pro de desabastecer y afectar económicamente a dicha estructura terrorista, así:

15 Personas con capacidad de contribuir con una cantidad superior a un millón de dólares. Delitos de exacción o contribuciones arbitrarias.



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

- Trabajo en universidades

Como criterio primordial, la estrategia en las universidades mantendrá una orientación donde prevalezca la focalización y concentración de esfuerzos, antes que su dispersión. Los ejes de acción de la estrategia, permiten concentrar las capacidades de la dirección frente a la problemática en los claustros universitarios, facilitando la evaluación de las acciones, es decir, estrategia de foco.

Los claustros universitarios evidencian una infiltración de los grupos guerrilleros a nivel nacional, con el objeto de reclutar estudiantes de los primeros semestres, aprovechando el desequilibrio ideológico, el perfil de los alumnos y el sector popular al que pertenece la mayoría.

Los ejes de acción de la Policía Nacional para contrarrestar la actividad seudopolítica de la organización terrorista se enmarcan en una alta prioridad de atacar los núcleos de fractura que históricamente las organizaciones criminales aprovechan en los espacios de las universidades, los cuales se orientarán en cuatro (4) focos:

- ✓ Acción de inteligencia y judicial coordinada por regiones – identificación de núcleos.

- ✓ Visualizar acción clandestina – campaña de comunicaciones.
- ✓ Estrategia mediática y de opinión contra terrorismo en universidades.
- ✓ Fortalecimiento plan suministro de información y red de informantes.

Dentro del marco de la estrategia se potenciará el flujo de informaciones para fortalecer el desarrollo de acciones tendientes a contribuir al mejoramiento de la inteligencia y los procesos contra la radicalidad de los núcleos de los universitarios dentro y fuera de las universidades.

- Redes de Apoyo al Terrorismo –RAT–

Las redes de apoyo al terrorismo son componentes que sirven de soporte a las estructuras y al cumplimiento del plan estratégico, a través de las denominadas milicias bolivarianas y populares, que apoyan el trabajo militar, político, finanzas, abastecimiento logístico y de espionaje terrorista, así como la acción mediática y propagandística promovida desde sectores sociales y focos de apoyo internacional.

La inteligencia sobre Redes de Apoyo al Terrorismo se concentrará en una sección coordinada para identificarlas y judicializarlas a nivel táctico y especializado, con apoyo de unidades de policía judicial de la DIJÍN y la Fiscalía General de la Nación.

Frente a la comisión internacional de las FARC, se articulará un componente especial para la recolección y análisis de la información que provenga de una acción externa y las coordinaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

5.3.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia EI2TE

De acuerdo con las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–, de desarticular los GAOML y crear condiciones de seguridad para la consolidación mediante la afectación estratégica de sus centros de gravedad, se establecieron los siguientes indicadores en el marco de la estrategia EI2TE:

Índice de neutralización objetivos de 1,2,3 y 4 nivel

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Indicador que mide el índice de capturas de objetivos de alto valor	((número de capturas de 1,2,3 y 4 nivel+ número de baja de 1,2,3 y 4 nivel)/ número de objetivos establecidos)*100	Trimestral	20%	25%	30%	35%

Índice de neutralización Objetivos de 5 y 6 nivel

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Indicador que mide el índice de capturas de objetivos de alto valor	((número de capturas de 5 y 6 nivel+ número de baja de 5 y 6 nivel)/ número de objetivos establecidos)*100	Trimestral	12%	14%	16%	18%

Índice de neutralización Objetivos de 5 y 6 nivel

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Indicador que mide el índice de capturas de objetivos de alto valor	((número de capturas de 5 y 6 nivel+ número de baja de 5 y 6 nivel)/ número de objetivos establecidos)*100	Trimestral	12%	14%	16%	18%

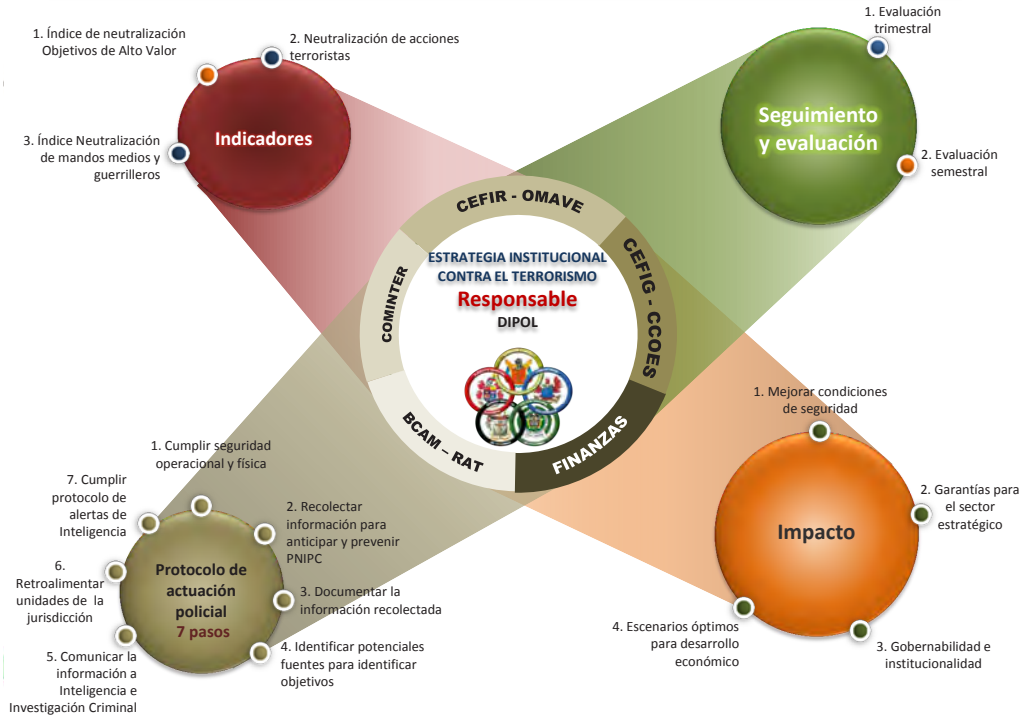
Neutralización de acciones terroristas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Indicador que mide el índice de capturas de objetivos de alto valor	(número de alertas de inteligencia que permitieron neutralizar amenazas/número de alertas de inteligencia)*100	Trimestral	55%	58%	61%	64%

Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la desarticulación de las estructuras terroristas cuando afecten sus jurisdicciones. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EI2TE



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

5.4 ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CONTRA LA MINERÍA ILÍCITA –EIMIL–

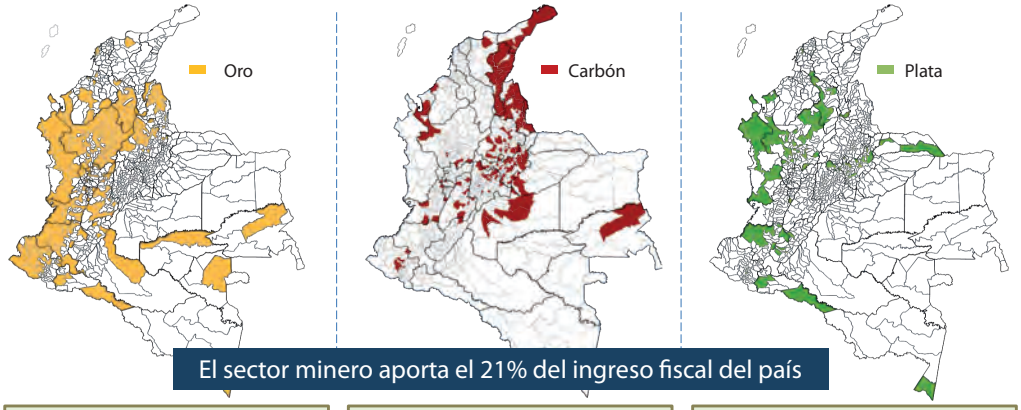
En Colombia, la minería está regulada por la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, mediante el cual se establece que el subsuelo es propiedad del Estado –no de la Nación–, con lo cual este se convierte en promotor y fiscalizador de la exploración y explotación de los recursos mineros energéticos del país[16].

16 FIERRO MORALES, Julio. "Políticas Mineras en Colombia". ILSA - Comité Catholique contre la faim et pour le développement, 2012. P. 37

El sector minero-energético se funda como uno de los pilares de la economía colombiana y ha sido identificado como una de las locomotoras del crecimiento establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En este sentido, el plan del Gobierno está orientado a aprovechar de manera responsable la riqueza propia del país en recursos naturales para generar, de esta forma, un crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e intergeneracional[17].

Para 2011, el sector minero, sin petróleo, representó el 24% de las exportaciones totales del país (carbón, oro, ferroníquel, coltán, entre otros), el 30% de la inversión extranjera directa estuvo orientado a la minería y generó un 19% del total de regalías. En 2011, el Estado recaudó 18,9 billones de pesos gracias al sector –incluido hidrocarburos–, 57 por ciento más que en el 2010[18].

GEORREFERENCIACIÓN MINERÍA EN COLOMBIA



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial – Policía Nacional 2012.

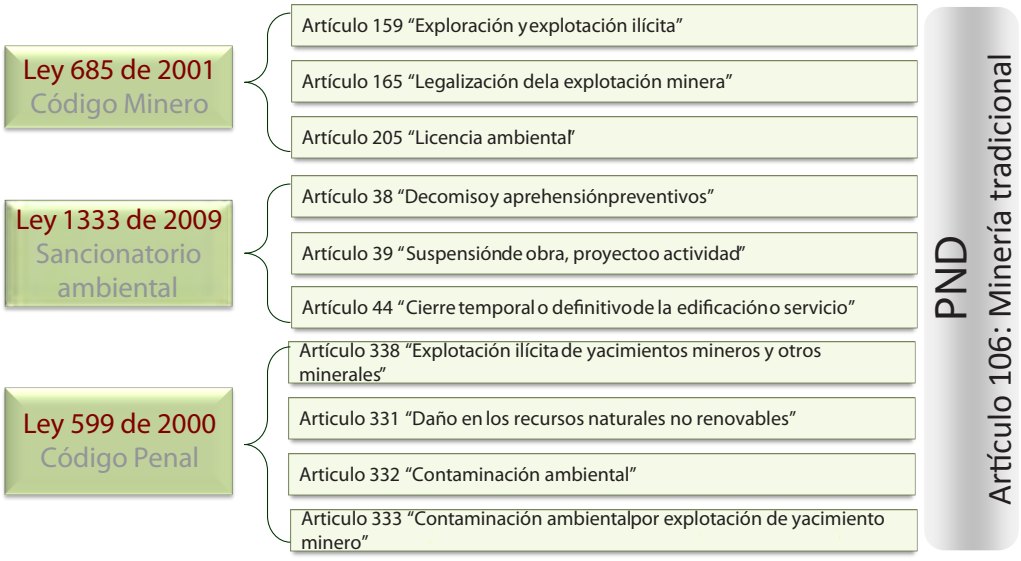
De esta forma, la locomotora de desarrollo que más ha avanzado en los primeros años del gobierno actual corresponde a la minería. La riqueza minera del país ha atraído la inversión de grandes multinacionales dedicadas a la explotación de minerales, como *Anglo Gold Ashanti* y *Eco Oro Minerals Corporation*.

17 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014.

18 ACOSTA, Amílkar. “Ilegalidad y criminalidad en la minería”, 2012. en: Revista Razón Pública.com

A pesar de ello, la explotación minera del país ha sufrido importantes tropiezos como consecuencia de la ambigüedad y vacíos que presenta su regulación, lo cual ha dado lugar a un alto grado de inseguridad jurídica para los receptores de la norma, además de que los parámetros legales expedidos para regular y legalizar la minería no han sido objeto de estudios previos que involucren contenidos tan importantes como el poblacional, el social, el ambiental, el territorial y el económico[19].

REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

En este sentido, el Código de Minas, al abordar el asunto de la minería ilegal, solo hace referencia a la actividad que no cuenta con título vigente o sin autorización del titular de la propiedad privada donde se hará la explotación minera. Es decir, se criminaliza al minero informal, pero no contempla estrategias, por ejemplo, para combatir el contrabando de minerales "negros" como el coltán, el tantalio o el titanio, de gran demanda y alto valor actualmente, cuya explotación se da en las selvas del suroriente del país[20].

Uno de los síntomas de estos vacíos jurídicos en materia minera ha sido la facilidad con que se otorgan licencias para la explotación de minas, situación

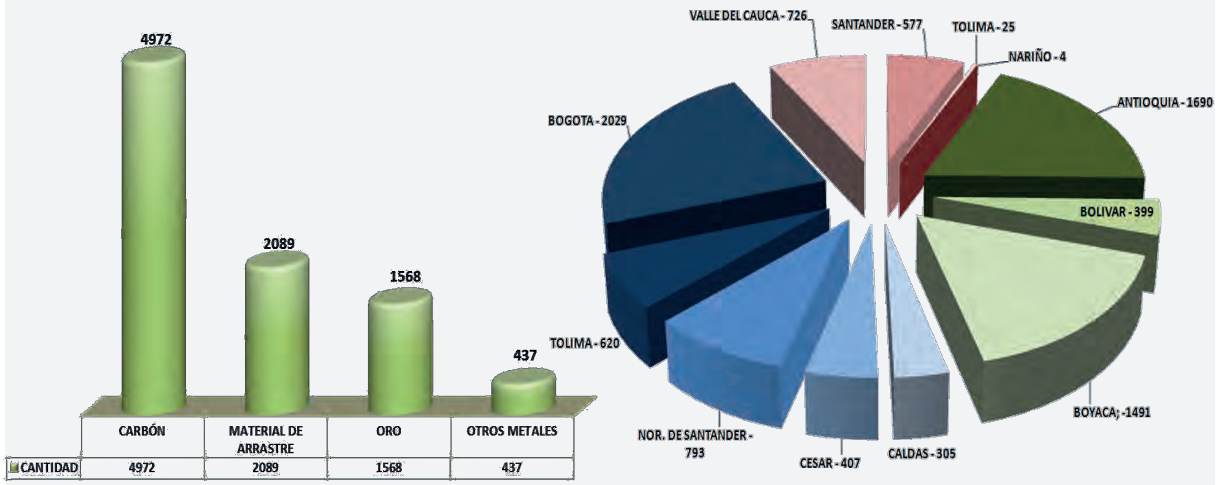
19 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "Informe Preventivo. Minería Ilegal en Colombia". Bogotá, 2011.

20 INSTITUTO DE ASUNTOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS. "Minería Ilegal en Colombia, un frente de guerra que se abre". Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2012. p. 12.

que ha sido aprovechada por los grupos armados ilegales –tanto guerrillas y más recientemente las bandas criminales– para lavar dólares y apropiarse de las regalías en municipios mineros, así como para generar riqueza mediante la explotación, en ocasiones legal, de minas compradas a través de testaferros y exportar de forma ilegal minerales como oro y coltán a los países vecinos21. Al igual que con la agroindustria, la participación de las mafias y de los grupos ilegales en el sector minero ha generado desplazamiento, despojo y violencia.

Por otro lado, existe un problema de informalidad. Según los datos presentados, en Colombia por cada 100 minas legales hay aproximadamente 51 ilegales. Esto es, personas, que explotan minas ilegales, es decir, sin títulos, de forma informal, sin contar con mínimas condiciones de seguridad para ello.

TÍTULOS MINEROS OTORGADOS POR ORIENTACIÓN PRODUCTIVA



Fuente: Servicio Geológico Colombiano "INGEOMINAS

Total de 9.066 títulos mineros legales en el territorio colombiano en el año 2012

Fuente: Servicio Geológico Colombiano –Ingeominas–

Por otro lado, la minería ilegal, pero también la legal, ha venido causando un gran impacto ambiental. Por ejemplo, "se estima que anualmente entre 50 y 100 toneladas de mercurio (utilizado en la minería del oro) entran a las corrientes

21 ACOSTA, Óp. cit.

acuíferas, produciendo *niveles de contaminación que superan 500 veces los niveles aceptados por la OMS"*[22].

En este orden de ideas, la denominada *minería ilegal,* como es sabido, no solamente constituye un recto quebrantamiento de la ley, sino que, por lo demás, irradia efectos en distintos ámbitos como son el ambiental y el económico. Se trata de una situación que, al decir de la Organización de las Naciones Unidas, torpedea el control y la administración de los recursos del Estado y, en esa medida, genera un enorme costo social, toda vez que afecta las fuentes de empleo, de ingresos tributarios y, lo que es más grave, menoscaba descontroladamente la oferta ambiental, corazón de la subsistencia de una comunidad[23].

5.4.1 Situación actual de la minería ilícita en Colombia

La minería es una actividad económica que depende directamente del control del territorio; por consiguiente, depende de la explotación de la tierra, con un agravante: y los territorios en los cuales se pueden explotar este tipo de recursos mineros son escasos, lo que deriva en la aparición de una competencia entre agentes por el control de yacimientos, lo cual se convierte en un factor desencadenante de conflictos y disputa entre diferentes actores por su control[24].

Según los expertos, sin importar el grado de legalidad o formalización de la actividad minera, la competencia por territorios escasos y la gran cantidad de utilidades obtenidas de dicha actividad se convierten en dos condiciones propicias para que los conflictos se manifiesten mediante la violencia. Primero, porque el recurso de la violencia en un contexto de competencia territorial se constituye en una ventaja para quien la emplea sobre los demás.

Vinculadas a esta actividad ilícita, aparecen también una serie de conflictos conexos y situaciones de vulnerabilidad de la población, como la aparición de crimen organizado, mercado negro de armas y explosivos, microtráfico de narcóticos, prostitución, juegos de azar ilegales y demás.

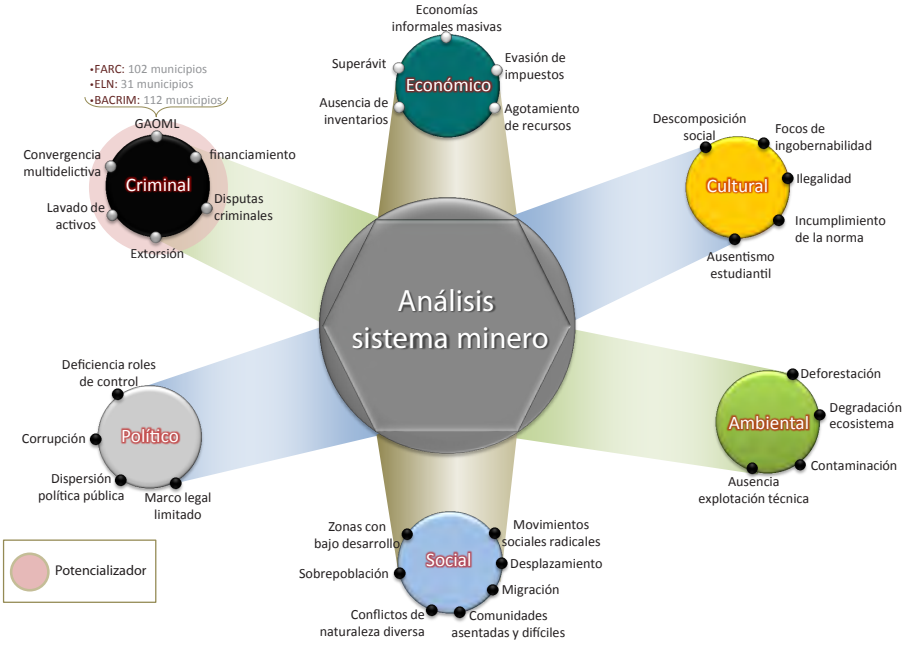
---

22 MARCELLO VEIGA, consultor de la ONUDI. Citado en: ACOSTA, Op. cit.

23 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, op. cit. p. 2

24 PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Amenazas estratégicas derivadas de la minería ilegal en Antioquia. Centro de Estudios Estratégicos de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Pontificia Bolivariana. Consultado en: http://cepri.upb.edu.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=51:amenazas-estrat%C3%A9gicas-derivadas-de-la-miner%C3%ADa-ilegal-en-antioquia&Itemid=8. Fecha de consulta: Julio 30 de 2012.

DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DE LA MINERÍA ILÍCITA



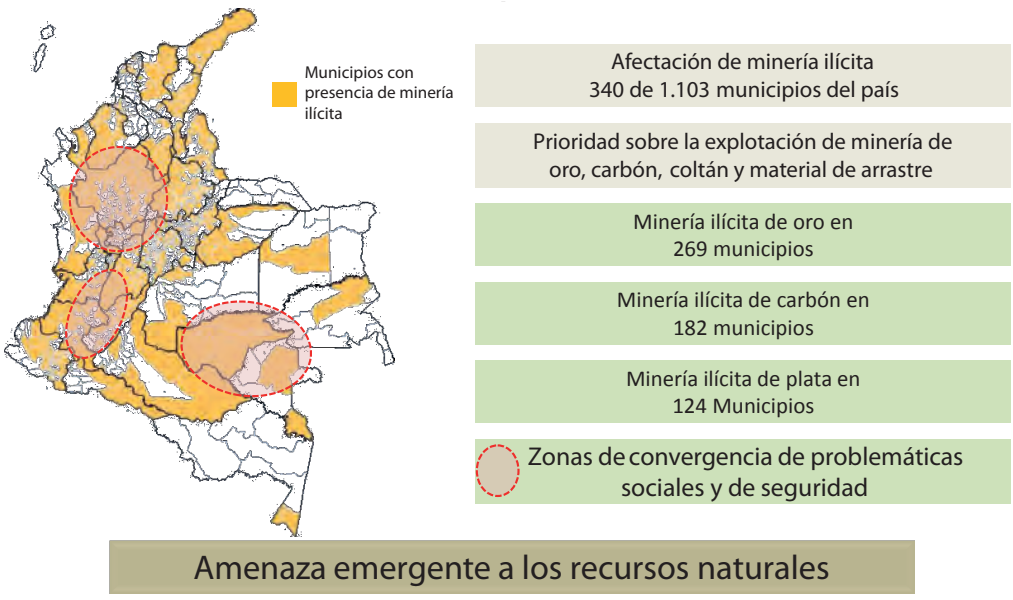
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

Segundo, porque se convierte en un método efectivo para obtener recursos por la vía de la extorsión, derivada de la amenaza del uso de la violencia; y tercero, por que ante la aparición de actores violentos, el mercado de la provisión de servicios de seguridad se valoriza por lo que ante la extorsión es natural que aparezcan grupos que combaten a los extorsionistas recibiendo recursos de quienes los contratan"[25]. Vinculadas a esta actividad ilícita, aparecen también una serie de conflictos conexos y situaciones de vulnerabilidad de la población, como la aparición de crimen organizado, mercado negro de armas y explosivos, microtráfico de narcóticos, prostitución, juegos de azar ilegales y demás.

La minería ilícita se ha extendido a lo largo del país, en consideración a la diversidad de yacimientos mineros cuya explotación produce gran rentabilidad. Departamentos como el Chocó, Antioquia, Bolívar y Cauca son los que más padecen esta situación, afectando no solo sus condiciones de seguridad, sino también en términos de contaminación ambiental, en particular de fuentes hídricas por el empleo de mercurio en la extracción del oro.

25 Ibíd.

GEORREFERENCIACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA MINERA



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

En el caso de Antioquia la situación es muy compleja, la fiebre del oro ha ocasionado una explotación del metal de manera ilegal por parte de grupos al margen de la ley como las FARC y los Rastrojos, que desafían la institucionalidad. De acuerdo con estudios realizados por Corantioquia, solo en el Bajo Cauca existen cerca de 680 puntos mineros de aluvión, de los cuales 200 aproximadamente son explotados por estos grupos armados que se imponen por medio del ejercicio de la violencia[26].

En el Cauca, casos como los de los municipios de Timbiquí y Santander de Quilichao son representativos. Allí hay presencia de las FARC y 'los rastrojos', que se están enfrentando por dominar zonas donde operan la maquinaria pesada para la minería[27].

Por su parte, el departamento de Guainía se ha convertido en foco de la explotación minera, pero allí se extrae poco oro y platino, porque el coltán y el tungsteno son los elementos que atraen a los traficantes por su valor en el mercado para la elaboración de piezas utilizadas en la telefonía móvil, videojuegos, medicina (implantes), industria aeroespacial, entre otros.

26 PATIÑO A., Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. op. cit.

27 Ibíd.

De hecho, el yacimiento más importante de coltán se encuentra ubicado en el cerro El Tigre, lugar que hace parte de la Reserva Nacional Natural Puinawái. Los minerales son transportados desde las zonas de extracción adyacentes al río Inírida hasta la desembocadura con el río Guaviare, teniendo como destino principal la frontera con Venezuela.

En este contexto, la actividad ilegal de la minería representa una enorme fuente de recursos para los grupos ilegales en Colombia. De hecho, no existe un cálculo preciso del total de recursos que captan estos grupos al año. Los datos más fiables hablan de una participación utilizada en la explotación ilegal minera hasta la participación en la actividad como tal[28].En ese sentido, algunos grupos de consultoría o investigación relacionada con el tema creen que posiblemente el 20% del total de la financiación de grupos como las FARC proviene de esta actividad ilegal[29].

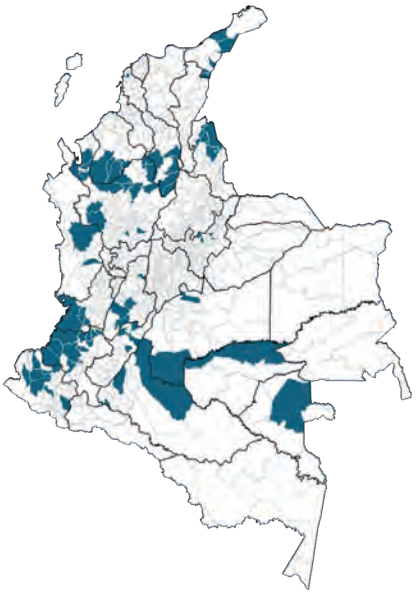
Esta actividad puede pasar más desapercibida que otras actividades ilegales, como el narcotráfico o el secuestro, pero se calcula que puede generar iguales o mayores recursos a las estructuras criminales que se lucran de ella. Por consiguiente, la minería ilegal, sumada a la ausencia estatal, se convierte en una actividad de sumo interés para los grupos ilegales[30].

28 UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA –INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS. Óp. Cit.

29 MONTERO, Dora. De lo que viven las FARC sin el secuestro. Citado por UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA –INSTITUTO. Ibíd.

30 UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA –INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS. Minería Ilegal en Colombia: un frente de guerra que se abre. Serie Análisis Político UMNG –IEGAP No. 002. 8 de marzo de 2012. Consultado en: unimilitar.edu.co/images/docs/analpolitmineriailegal.pdf. Fecha de consulta: Julio 30 de 2012.

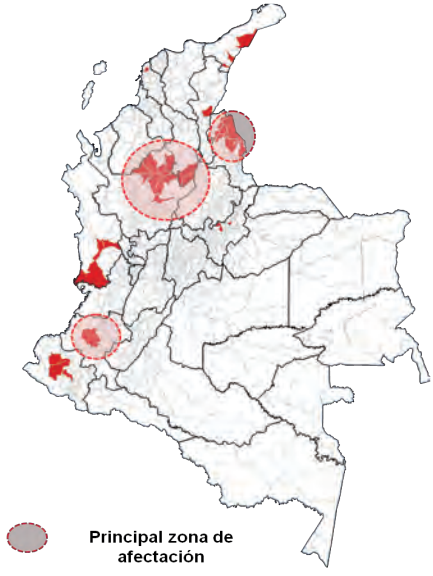
GEORREFERENCIACIÓN DE LA INFLUENCIA DE LAS FARC EN MINERÍA ILÍCITA



- Presencia en 80 municipios con afectación de minas ilícitas
- Principalmente explotación ilícita de oro en en minas de Antioquia, Cauca, Bolívar
- Actividad ilícita por parte de los bloques Iván Ríos, Magdalena Medio, Martin Caballero, Comando Conjunto de Occidente y bloque Sur
- Focalización de la estrategia financiera de las FARC a través de la minería ilícita
  - Disputas criminales
  - Extorsión a mineros y empresas
  - Violencia y rentas criminales
  - Convergencia multidelictiva

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012.

GEORREFERENCIACIÓN DE LA INFLUENCIA DEL ELN EN MINERÍA ILÍCITA



- Se ubican cerca 30 municipios con afectación de minas ilícitas y presión de estructuras de ELN
- Intenciones de generar movilizaciones de organizaciones mineras
- Extorsión a empresas mineras (impuestos por retroexcavadoras)
- Explotación ilícita de oro, carbón, mármol, cobre y hierro
- Principalmente explotación ilícita de oro en minas de Antioquia, Cauca y Bolívar

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

Esta actividad ilegal ha sido utilizada extensivamente no solo por las FARC y el ELN, sino también por las bandas criminales, las cuales, aprovechando su presencia en zonas estratégicas del país, se han insertado de lleno en esta actividad ilegal.

GEORREFERENCIACIÓN DE LA INFLUENCIA DE BACRIM EN MINERÍA ILÍCITA

Actividades de las BACRIM en 115 municipios con afectación de minas ilícitas

Explotación ilícita de oro, plata, manganeso, níquel y piedra caliza

Involución estructural de Los Rastrojos e interés de expansión de la BACRIM Urabá

Posibles acuerdos entre cabecillas de la BACRIM de Urabá y Los Rastrojos para ceder zonas de influencia

Antioquia (27 municipios), Córdoba (21), Cesar Chocó y Norte de Santander (10)

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional 2012.

Una de las razones principales para comprender el incremento de la minería ilegal desarrollada por grupos armados al margen de la ley, se encuentra no solo en la criminalización del conflicto colombiano y en el liderazgo de la producción antioqueña de oro que representa el 51% de la extracción total del país[31], sino también en la crisis internacional que disparó el precio de muchos *commodities*, entre ellos, el oro[32].

Esta situación resultó muy favorable para las organizaciones armadas ilegales colombianas, que han demostrado su capacidad de adaptación y de asignar su capital a las actividades más rentables en donde puedan tener una ventaja comparativa, lo cual, sumado a una amplia disponibilidad de mano de obra, llevó a un auge sin precedentes en la explotación ilegal de oro en Colombia en los años recientes[33].

A lo anterior, se sumó el combate por parte del Estado a otras fuentes de financiación como el narcotráfico, y una normatividad ambigua y laxa en el tema de la minería, que hicieron que los grupos armados ilegales encontrarán cada vez más rentable la extracción del oro como fuente de financiación, unida a la posibilidad de extorsionar a propietarios de minas legales e informales, y de vender

31 PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Op. Cit.

32 MEJÍA, Daniel. ¿El siguiente boom ilegal en Colombia? Minería ilegal y violencia. En Foro Económico, marzo 8 de 2012. Consultado en: http://focoeconomico.org/2012/05/08/el-siguiente-boom-ilegal-en-colombia-mineria-ilegal-y-violencia/Fecha de consulta: Julio 30 de 2012.

33 PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Op. cit.

servicios de seguridad forzados en las regiones donde hacen presencia a través de sus “ejércitos” armados[34].

De esta manera, los grupos armados imponen por medio del ejercicio de la violencia no solo las condiciones de la explotación del lucrativo negocio, sino además van creando alrededor de las minas una economía de guerra que les permite control territorial, cobro de extorsiones, tráfico de armas y la intimidación a través de sus brazos armados compuestos por “guerreros a sueldo” que se incorporan solo por una paga[35].

De esta forma, los grupos armados al margen de la ley buscan crear una actividad que tenga una cadena completa para que les permita no solo lavar activos y financiar sus actividades al margen de la ley, sino también lucrarse, teniendo en cuenta que la explotación de oro puede proporcionarles mayores ganancias que el narcotráfico, con menores riesgos y exposición a la Fuerza Pública.

Además de encontrar en este metal una fuente de financiación eficaz, los grupos armados ilegales han logrado lavar activos provenientes de actividades ilícitas, llevándolos a la economía legal mediante la adquisición de maquinaria –dragas, motobombas, retroexcavadoras–, comercialización del metal, compra y venta de insumos químicos y hasta el ingreso al mercado de combustibles y explosivos que han sido utilizado en diferentes actividades criminales[36].

En este contexto, la cadena criminal de la minería ilícita se encuentra articulada por cuatro eslabones: exploración, explotación, tráfico y lavado de activos, cuyo control y sinergia generan importantes ganancias económicas para los grupos armados ilegales, bajo la lógica que se presenta a continuación:

35 PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Óp. Cit.

36 PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Op. cit.

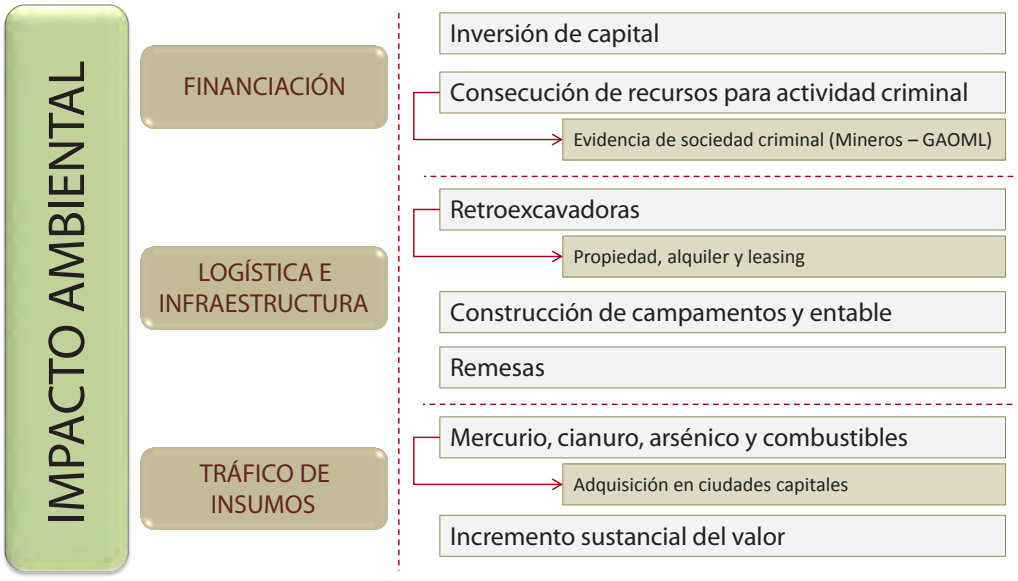
ESLABONES DE LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

EXPLORACIÓN EN LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA

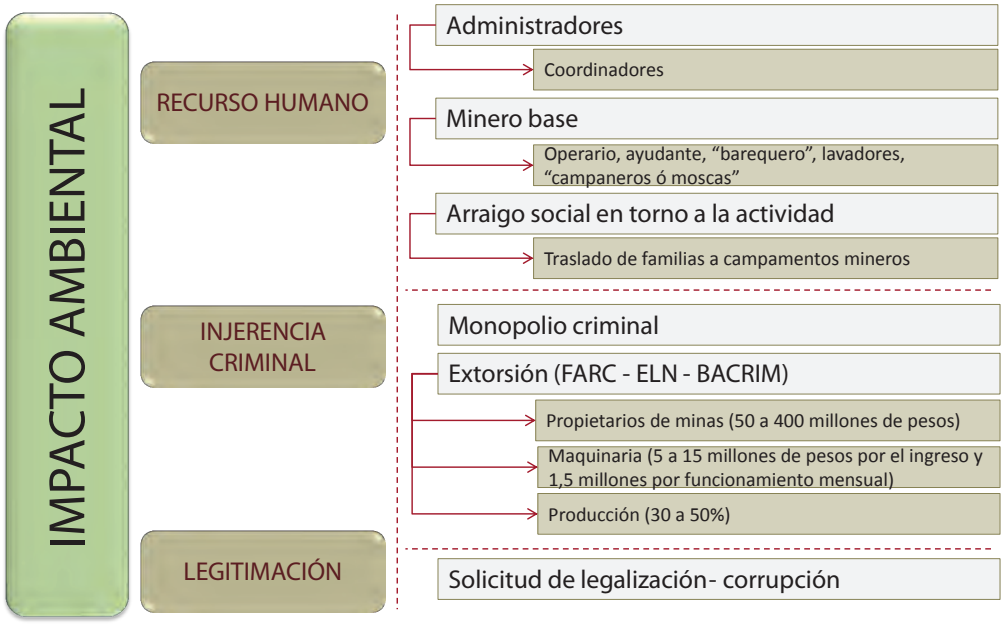
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

EXPLOTACIÓN EN LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA



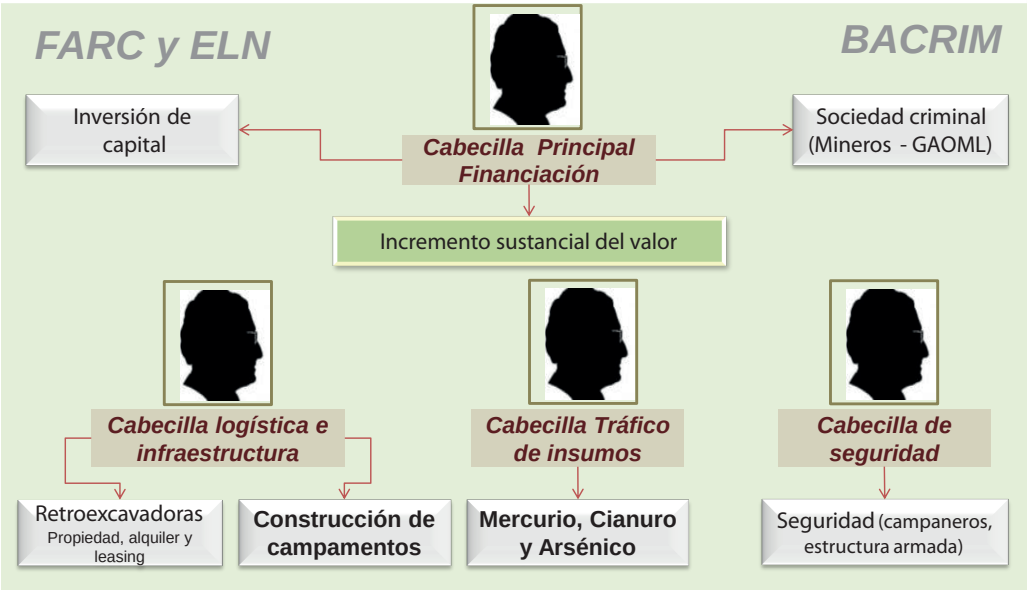
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

EXPLOTACIÓN EN LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA



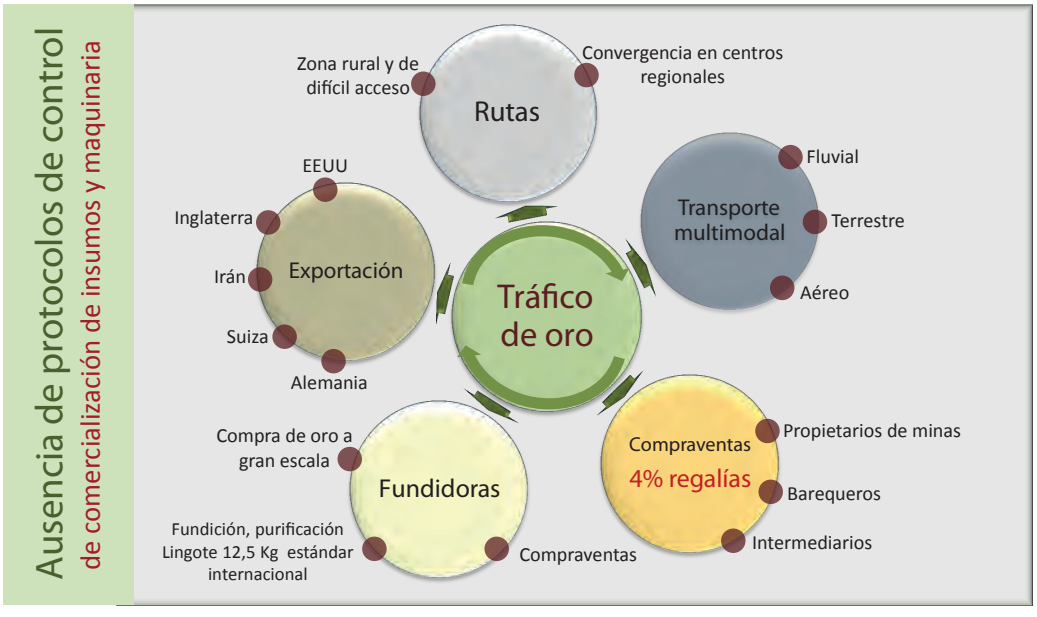
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

ORGANIZACIÓN CRIMINAL FRENTE A LA EXPLOTACIÓN EN LA CADENA DE MINERÍA ILÍCITA



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

TRÁFICO EN LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

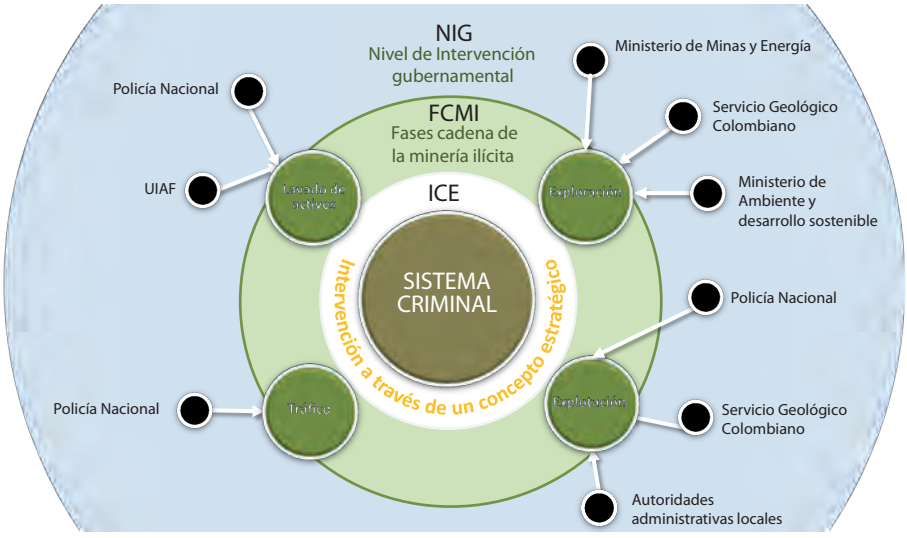
LAVADO DE ACTIVOS EN LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional, 2012

En consideración a la problemática descrita, el Gobierno nacional a través de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, dispuso que adicional al esfuerzo en inteligencia, investigación criminal y la acción policial con grupos especializados para combatir los GAOML y las Bandas Criminales, la acción de la Fuerza Pública debía volcarse también sobre la explotación ilegal de recursos mineros, con el fin de cerrarles espacios de financiamiento a estas estructuras criminales.

Como respuesta a tal requerimiento, la Policía Nacional diseñó la Estrategia Integral contra la Minería Ilícita - EIMIL, mediante la cual no solo se plantean iniciativas del orden policial para atacar la cadena criminal asociada a esta actividad ilegal, sino también iniciativas de carácter legislativo y de coordinación interagencial para garantizar así la intervención efectiva del Estado frente a la problemática. De esta forma, dicha estrategia se enmarca dentro de la corresponsabilidad estatal tal como se describe en el siguiente gráfico:

INTERVENCIÓN ESTATAL FRENTE A LA CADENA CRIMINAL DE LA MINERÍA ILÍCITA



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural -Policía Nacional, 2012

5.4.2 Objetivos, alcance y componentes de la estrategia EIMIL

El alcance de la estrategia se enmarca en el liderazgo institucional frente a la lucha contra la minería ilícita, a partir de una intervención integral del fenómeno a nivel nacional, bajo un enfoque estratégico, investigativo, operativo, de coordinación y corresponsabilidad. De acuerdo con la anterior, se plantean los objetivos:

- Contribuir a la eliminación de la minería ilícita en el país.
- Desarticular las estructuras criminales dedicadas a la minería ilícita.
- Prevenir la atomización y mutación del fenómeno a nivel nacional.
- Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.

Para el cumplimiento de estos objetivos y la operacionalización de la misma a través del desarrollo de iniciativas estratégicas y líneas de acción en todos los niveles de la Institución, se definieron siete (7) componentes así:

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012.

5.4.3 Operacionalización y despliegue institucional de la estrategia EIMIL

Las iniciativas planteadas para la operacionalización de los componentes de la estrategia se encuentran orientadas a la adquisición y desarrollo de capacidades tecnológicas, técnicas, científicas y logísticas que permitan apalancar el desarrollo de actividades de inteligencia, investigación criminal, operativas y de control, encaminadas a la eliminación del fenómeno de la minería ilícita.

Así mismo, por su carácter integral, estas iniciativas buscan propiciar canales de corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales y autoridades político-administrativas comprometidas en la lucha contra la minería ilícita.

5.4.3.1 Iniciativa para el desarrollo de capacidades y despliegue operacional de la Policía Nacional frente a la minería ilícita

En el marco de esta iniciativa se plantean las siguientes líneas de acción:

Fortalecimiento de las labores de inteligencia e investigación criminal

- ✓ Dinamizar el Centro Integrado de Inteligencia Minero Ambiental (CI-2MA), mediante la articulación de esfuerzos interinstitucionales y el in-

tercambio especializado de información de los organismos que lo conforman: Mindefensa, PONAL, FF. MM., MINMINAS, MADS, DNP y Fiscalía General, con el fin de consolidarlo como una herramienta de orientación decisional institucional y gubernamental a través del análisis estratégicos, la elaboración de cronogramas de trabajo de acuerdo con zonas priorizadas y orientación frente a operaciones de control.

- ✓ Labores de inteligencia.

- ✓ Cualificar la obtención de información de inteligencia mediante un componente técnico y tecnológico para la ubicación de actividades mineras en la etapa de la explotación y monitoreo del espectro electromagnético.

- ✓ Dinamizar y fortalecer los procesos de recolección y consolidación de la información que permitan contextualizar el fenómeno e intervenirlo de manera oportuna como elemento asesor de la actividad operacional.

- ✓ Monitorear y analizar la evolución del fenómeno a partir de información de inteligencia, con el fin de generar alertas tempranas que permitan el desarrollo de acciones preventivas y de control para contrarrestar la expansión y la atomización de la actividad minera ilícita.

- ✓ Adelantar actividades de inteligencia policial, tendientes a identificar grupos organizados al margen de la ley y redes de apoyo que articulen actividades de minería ilícita.

- ✓ Desarticular organizaciones dedicadas a la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación.

- ✓ Adelantar procesos de extinción del derecho de dominio y lavado de activos en contra de los aparatos logísticos y financieros de las organizaciones criminales dedicadas a la minería ilícita.

- ✓ Coordinar con las autoridades aduaneras procesos de análisis y seguimiento a maquinaria ingresada al país con fines delictivos, en aras de desarticular redes de apoyo logístico y suministro de insumos.

- ✓ Apoyar y coordinar con las autoridades judiciales el desarrollo de procesos y diligencias administrativas y penales contra la minería ilícita.

- ✓ Coordinar con las autoridades administrativas la ejecución de procedimientos sancionatorios.

- ✓ Realizar procesos administrativos que permitan intervenir el aparato logístico, de finanzas y estructural de la minería ilícita.

Desarrollo de operaciones estratégicas y estructurales

- ✓ Ejecutar operaciones estratégicas contra la minería ilícita.

- ✓ Realizar operaciones contra las estructuras de apoyo y brazos extorsivos de las organizaciones criminales dedicadas a la minería ilícita.

- ✓ Efectuar operaciones en contra de los aparatos logísticos y de finanzas de las organizaciones dedicadas a la minería ilícita.

Lucha contra los delitos conexos a la minería ilícita

- ✓ Desarrollar actividades investigativas para la judicialización de personas vinculadas a lavados de activos y enriquecimiento ilícito proveniente de la actividad de minería ilegal.

- ✓ Realizar labores investigativas, técnicas y procedimientos de investigación de delitos contra el ambiente y recursos naturales, como consecuencia de la actividad minera ilícita.

- ✓ Efectuar actividades investigativas para la judicialización de personas dedicadas a la financiación del terrorismo proveniente de la actividad de minería ilegal.

- ✓ Desarrollar acciones encaminadas al control de la explotación ilícita y evasión fiscal a través del comercio del oro.

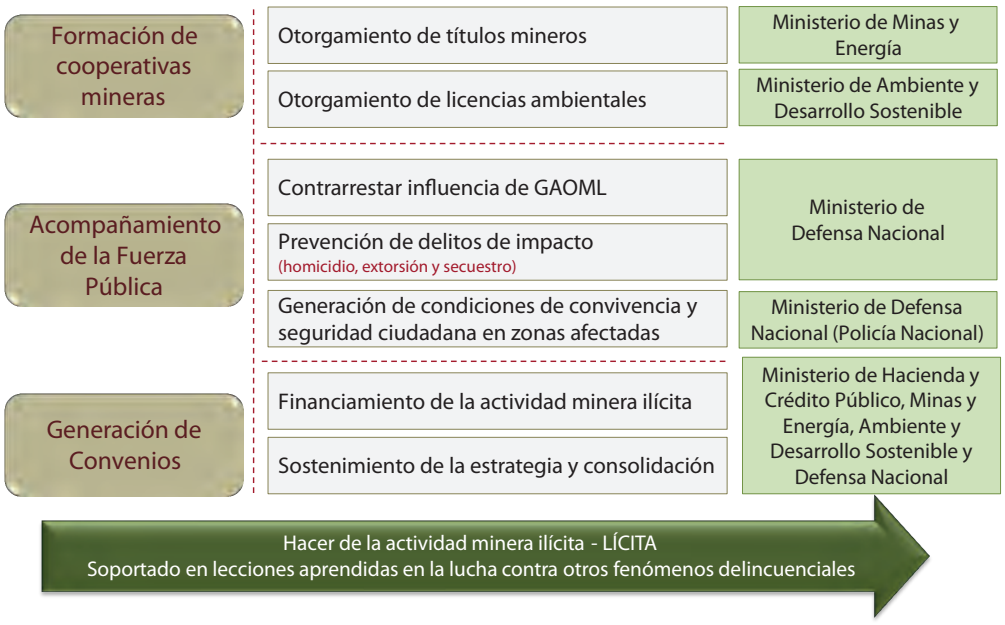
Efectivo control territorial

- ✓ Acompañar las autoridades minero-ambientales en la supervisión y control de las actividades mineras en su jurisdicción, con relación a los permisos y legalidad en torno la maquinaria, insumos, personas y afectación de los recursos naturales.

- ✓ Intervenir minas de aluvión (cielo abierto) y socavón (subterránea) dedicadas a explotación ilícita de yacimientos mineros.

- ✓ Generar control y regulación de la actividad minera, así como seguimiento a los polígonos intervenidos.
- ✓ Eliminar escenarios de alto riesgo para la prevención y atención de desastres en la actividad minera, mediante la oportuna intervención operacional.
- ✓ Incautar retroexcavadoras e imponer medidas preventivas de decomiso sobre las mismas, mediante la aplicación de la Ley 1333 de 2009 “Procedimiento sancionatorio ambiental”.
- ✓ Bloquear el transporte multimodal utilizado para las actividades de explotación ilícita de yacimientos minero y el tráfico de minerales e insumos.
- ✓ Incautar vehículos utilizados para el transporte de minerales, obreros y demás elementos para la consecución de la actividad ilícita.
- ✓ Debilitar los medios logísticos y financieros de las estructuras criminales y fraccionamiento de la cadena criminal.

5.4.3.2 Iniciativas de carácter interagencial:



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

Iniciativas de coordinación interagencial:

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

5.4.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–, de desarticular los GAOML y las bandas criminales al año 2014, impedir su reacomodamiento en zonas estratégicas del país y cerrar cualquier fuente de financiamiento ilícito de las mismas, se establecieron los siguientes indicadores en el marco de la estrategia EIMIL:

Minas intervenidas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el nivel intervención (Supervisión y control) en minas donde se identificado una ilícita en los mineros.	Minas intervenidas / Minas identificadas) * 100	Trimestral	1.308 Minas	508	858 (+350)	1.308 (+450)

La suspensión de cada mina ilícita dependerá exclusivamente de la autoridad administrativa ambiental teniendo en cuenta la Ley 1333 de 2009 le otorga esta facultad.

Municipios libres de minería ilegal

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el comportamiento del fenómeno de la minería ilícita en el territorio nacional, de acuerdo con la información reportada por el CI2MA.	Número de municipios libres de minería ilegal	Trimestral	771	110 (881)	111 (992)	111 (1,103)

Municipios afectados por minería ilegal intervenidos

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite cuantificar el impacto de las actividades policiales en los municipios afectados por la minería ilícita.	(Número de municipios afectados por minería ilegal intervenidos */ municipios afectados) * 100	Trimestral	340	150	240 (+90)	340 (+100)

Fuente:Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia, dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además, de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la lucha contra la minería ilícita cuando afecten sus jurisdicciones. Lo descrito, se evidencia en el siguiente gráfico:

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

5.5 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS –ESIRT–

Una de las iniciativas fundamentales contenidas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del Gobierno Nacional, fue el diseño e implementación de una política pública orientada a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, el fortalecimiento de aparato judicial y administra-

tivo, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar la paz y la reconciliación nacional[37].

De igual manera, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras[38] establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto[39], sin importar quién haya sido su victimario, reconociéndoles derechos, otorgándoles prioridades en el acceso a servicios del Estado y haciéndolas acreedores de una reparación integral que contempla la restitución de las tierras de las que fueron expulsadas mediante la violencia y la intimidación.

Conforme al ordenamiento jurídico, "las víctimas de abandono y despojo de bienes tienen el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión de la tierra y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia"[40]. En cumplimiento de esta obligación, se han adoptado medidas legales y de política que orientan la protección y restitución de tierras, así como a las personas que por su condición o situación específica poseen unas condiciones especiales de riesgo que deben ser aminoradas a través de medidas concretas de protección.[41]

Así mismo, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras dispone en su artículo 31, que las entidades estatales competentes deben adoptar medidas de protección integral para salvaguardar a las víctimas que intervengan en la reclamación de tierras. En efecto, en esta ley se establece que "los programas de protección deben contemplar medidas proporcionales al nivel de riesgo de la víctima antes, durante y después de su participación en procesos judiciales o administrativos (…). Las medidas de protección deberán ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima o testigo".

5.5.1 Situaciones de riesgo que amenazan el proceso de Restitución de Tierras

Aunque es difícil calcular la magnitud del despojo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado estima que, durante los úl-

37 MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", 2011. P.7

38 Ley 1448 de junio de 2011.

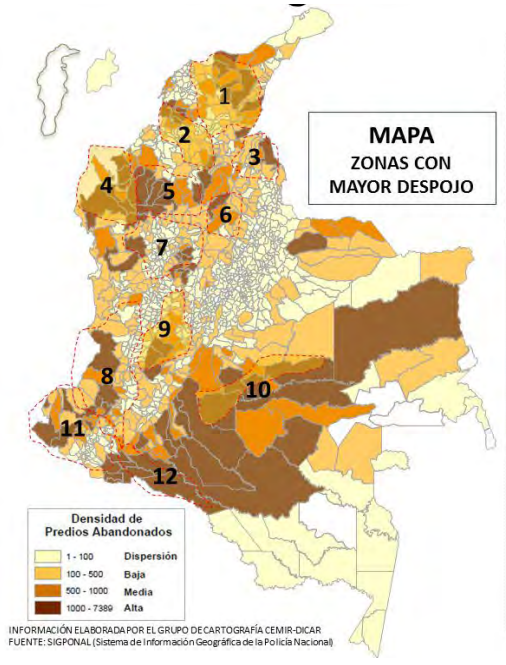
39 Son víctimas "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado". Ibíd. p. 19

40 CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Diagnóstico de riesgos y capacidades institucionales para ofrecer protección a personas, organizaciones, comunidades y pueblos en procesos de reclamación de tierras. Bogotá, Colombia. Consultado en: Fecha de consulta: Julio 2 de 2012.

41 CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Ibíd.

timos 25 años, un total de 360.000 familias fueron despojadas o abandonaron sus tierras y ahora aspiran a recobrar una extensión cercana a 6,5 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente el 12,5 por ciento de la frontera agropecuaria actual (unos 52 millones de hectáreas)[42].

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA



Problemática de Despojo

Densidad de Abandono y Despojo	Número de Municipios	Número de Predios en Abandono	Porcentaje %
Dispersión	665	18.642	7
Baja	256	58.502	20
Media	81	56.219	20
Alta	78	105.806	53
TOTAL	1.080	239.169	100

Municipios con Incidencia grupos GAOML

FARC	ELN	BACRIM
287	135	156

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

Según un diagnóstico de riesgos realizado por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) para el Ministerio de Justicia, entre las amenazas actuales al proceso de restitución de tierras se encuentran[43]:

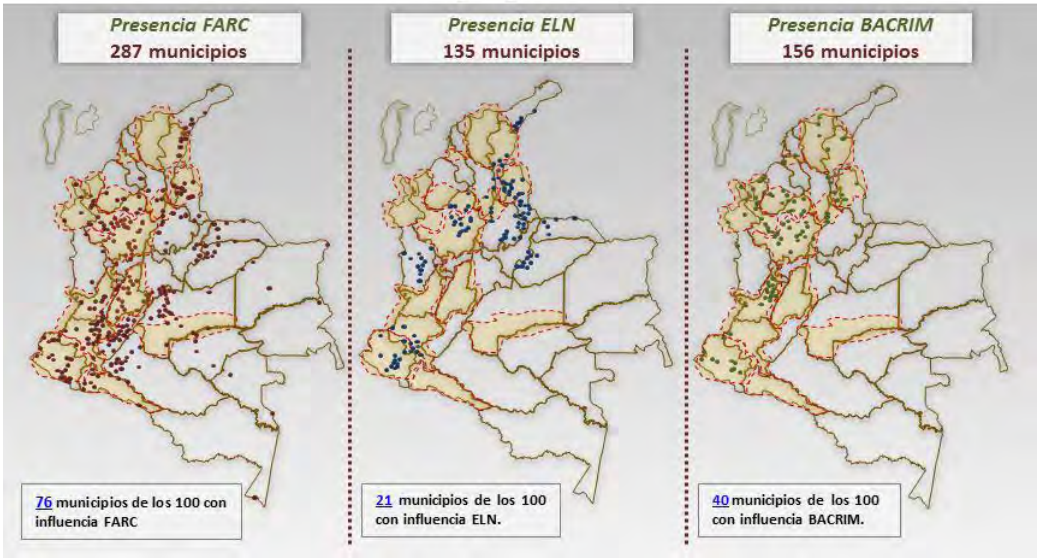
a) Persistencia del conflicto y presencia de grupos armados ilegales, lo cual supone una amenaza actual para los individuos, comunidades, organizaciones y pueblos que se encuentran en procesos de reclamación de tierras, en la medida en que las dinámicas del conflicto y el accionar de los grupos armados atentan de manera directa contra la vida, la integridad y el patrimonio de los reclamantes.

42 MACHADO, Absalón. "Desarrollo Rural y debates incompletos". 2012. En: Revista Razón Pública.com

43 CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Op. cit.

El despojo de tierras y desplazamiento forzado se genera en los lugares en donde existe mayor presencia de GAOML, presionando a la comunidad para ventas ficticias y firma de escrituras, con el propósito de utilizar los predios para actividades ilícitas o como corredores de movilidad para el transporte y comercialización del producto de las mismas.

DESPOJADORES



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

b) Conflictos sociales. Existen conflictos de intereses comunitarios, interorganizacionales, intraorganizacionales, interétnicos e intraétnicos, que pueden derivar en el uso de la violencia como herramienta para solucionar disputas que tienen que ver con el acceso a la tierra. Estos conflictos provocan riesgos actuales para los individuos, comunidades, organizaciones y pueblos, en la medida que el Ministerio ha podido constatar que ya han tenido expresiones violentas.

c) Amenaza a funcionarios públicos. Además de la violencia ejercida contra personas que están aspirando a la restitución, también son objeto de violencia, amenazas y constreñimiento los funcionarios de las instituciones que les colaboran en este proceso, lo que implica un riesgo real, tanto para la integridad de los funcionarios, como para la prestación del servicio de manera eficiente a la población reclamante.

d) Violencia contra las mujeres. El riesgo que corren las mujeres en el contexto del conflicto por la tierra es especialmente significativo, no tanto por

su nivel de victimización, sino por las condicionas sociales que les toca asumir. En los dos últimos años se han incrementado los casos en que las mujeres han sido víctimas de violencia sexual, de amenazas y agresiones reiteradas contra su vida e integridad personal.

En consideración a estas amenazas, el reto para las instituciones estatales, consiste en focalizar esfuerzos de protección sobre las organizaciones en su conjunto para facilitar esquemas de autoprotección y permanente monitoreo de los reclamantes en aquellas zonas en las que se registra la presencia de estos grupos armados. Lo anterior, para evitar que las amenazas se concreten en acciones letales sobre los reclamantes de tierras. Además, es imprescindible, para este perfil, contar con la presencia de la Fuerza Pública –en particular la Policía–, para hacer seguimiento y vigilancia en los procesos de reclamación de aquellas tierras que fueron despojadas por las organizaciones armadas ilegales[44].

De acuerdo con lo expuesto, la Policía Nacional diseñó la Estrategia Institucional para el Proceso de Restitución de Tierras –ESIRT–, orientada a generar condiciones que coadyuven a garantizar la seguridad de las personas, organizaciones, comunidades y pueblos en proceso de reclamación de tierras.

5.5.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESIRT

De acuerdo con las responsabilidades asignadas a la Policía Nacional por la Ley de Restitución de Tierras, la estrategia institucional tiene como objetivos:

- Definir un modelo de intervención policial integral fundamentado en la articulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para el efectivo acompañamiento del proceso de restitución de tierras y la consolidación territorial.

- Prevenir y contrarrestar los factores de riesgo y amenaza para la seguridad del proceso de restitución de tierras que generan los grupos armados al margen de la Ley (GAOML) y otros fenómenos delincuenciales.

- Fortalecer las competencias del personal policial comprometido en el proceso de restitución de tierras a partir de la capacitación y apropiación de la normatividad legal vigente que regula la materia.

- Optimizar las comunicaciones y coordinaciones interagenciales en pro del proceso de restitución de tierras.

44 CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Op. cit.

De esta forma, el alcance de la estrategia se enmarca en el liderazgo institucional y compromiso interagencial frente al proceso de restitución de tierras.

5.5.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESIRT

El cumplimiento de los objetivos de la estrategia se realizará a través del desarrollo de siete componentes que permitirán orientar y articular eficazmente las capacidades institucionales para intervenir la problemática, así como propiciar los canales de corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales y autoridades político-administrativas comprometidas.

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

a) Componente normativo

A través del cual la Institución fijará pautas y responsabilidades a sus unidades policiales para dar cumplimiento a lo previsto por la normatividad que regula el proceso de restitución de tierras, en lo concerniente a las medidas necesarias

para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo. Entre estas sobresalen:

- ✓ Participación en las dos instancias de coordinación fijadas por la Ley: identificación de riesgos y escenarios de atención (CI2RT) y definición de las **áreas geográficas a intervenir** (COLR).
- ✓ Prestar apoyo y colaboración a los requerimientos de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras**.**
- ✓ Dar cumplimiento a los requerimientos de jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.
- ✓ Evitar homicidios y desplazamientos (aplicar principio de prevención).
- ✓ Brindar condiciones de seguridad (aplicar principio de estabilización).
- ✓ Disponer medidas de protección integral a víctimas, testigos y funcionarios.
- ✓ Ofrecer medidas de prevención a los grupos de mayor riesgo (enfoque diferencial).

b) Inteligencia CI2RT

El Centro integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), se constituye en una instancia de trabajo interagencial conformada por los organismos que desarrollan actividades de inteligencia del Estado, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura, Acción Social y las diversas organizaciones que representan a las víctimas. Su propósito es contribuir a la adopción de decisiones orientadas a garantizar la protección y seguridad del proceso de restitución de tierras que se viene adelantando con base en la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El CI2RT del nivel regional –en los términos de la Directiva Ministerial 03/2012– asignará responsabilidades de direccionamiento sobre las actividades de ase-

soramiento para los procesos de restitución de tierras, orientando el tratamiento, evaluación y análisis de la información como insumo esencial para la fase de microfocalización. Igualmente, actuará en materia de anticipación y prevención de hechos contra organizaciones, funcionarios, víctimas que realizan solicitudes y son beneficiarios de este proceso.

De igual forma, las regionales y seccionales de inteligencia cumplirán funciones de secretarías ejecutivas del CI2RT en este nivel, responsabilidad respecto de la cual deberán orientar los temas de seguridad a los comandantes de región, departamentos y metropolitanas de Policía, contando con el concurso de los demás integrantes de la mesa técnica regional 6, a los señores comandantes militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) de acuerdo con su respectiva clasificación de unidad mayor o menor (División, Brigada, Batallón, Base, etc.).

En el marco de la estrategia, el CI2RT aporta al desarrollo de las siguientes acciones:

- Recopilar información y realizar diagnósticos previos referentes a la presencia de GAOML y nivel de riesgo en las zonas a restituir.
- Incrementar acciones de inteligencia para detectar y anticipar las amenazas.
- Actualizar apreciación de inteligencia de las unidades para determinar el nivel de riesgo y condiciones para el retorno.
- Elaborar los mapas de prevención.
- Detectar y anticipar de manera oportuna hechos de violencia y amenazas contra funcionarios y víctimas que participarán en el proceso de restitución de tierras.
- Tramitar la información que se coordine con la Dirección de Investigación Criminal e Interpol con énfasis en los sitios destinados para la restitución de tierras.
- A través de las secretarías ejecutivas CI2RT, atender los requerimientos de la autoridad judicial, con respecto a las condiciones de seguridad para llevar a cabo una acción de restitución de tierras.
- Buscar información que permita judicializar a los autores materiales e intelectuales que generan amenaza al proceso de restitución de tierras.
- Intercambiar información con la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en aras de recolectar información operacionalizable.

c) Investigación criminal

Este componente contempla el desarrollo de las siguientes acciones dirigidas a contrarrestar los delitos y desarticular las organizaciones criminales que amenazan el proceso de restitución de tierras:

- ✓ Adelantar investigaciones para esclarecer hechos criminales que afecten el proceso de restitución de tierras y denuncias realizadas al respecto.
- ✓ Realizar acciones judiciales en contra de los factores que obstaculicen el proceso y atender los requerimientos de los jueces especializados en restitución de tierras.
- ✓ Coordinar con la Fiscalía General de la Nación la individualización y judicialización de las personas que conforman las redes de apoyo de las estructuras criminales que inciden en las zonas donde se tiene previsto adelantar el proceso.
- ✓ Prestar apoyo a la Unidad de Restitución de Tierras y jueces comprometidos con el proceso, para adelantar actividades tendientes a garantizar la restitución de los predios.

d) Capacitación y difusión (Comunicaciones Estratégicas)

A través de este componente se desarrollarán actividades orientadas a fortalecer las competencias del personal policial comprometido en el proceso de restitución de tierras, a partir de la capacitación y apropiación de la normatividad legal vigente que regula la materia.

Con este fin, la Dirección Nacional de Escuelas a través de los Equipos Móviles de Capacitación (EMCAP), incluirán dentro del plan de capacitación anual, la socialización de la normatividad legal vigente relacionada con el proceso de restitución y formalización de tierras.

Adicionalmente, para fortalecer la credibilidad y confianza de la comunidad frente a las acciones realizadas por la Policía Nacional en torno al proceso de restitución de tierras, se difundirán a través de los medios de comunicación institucionales las acciones realizadas en esta materia.

e) Fortalecimiento operacional

Las acciones previstas para la operacionalización de este componente permitirán la optimización de las capacidades institucionales en los diferentes ámbitos

del servicio, a partir de la articulación de esfuerzos en pro de la ejecución de actividades preventivas y de control sostenibles en el tiempo, en corresponsabilidad con las demás instituciones comprometidas en el proceso. Su desarrollo involucra a las diferentes direcciones operativas en el cumplimiento de acciones como:

- Realizar operaciones contra las estructuras de apoyo y brazos extorsivos de las organizaciones criminales que adelanten acciones delictivas en contra de funcionarios y líderes en el proceso de restitución de tierras, en busca de la desestabilización del mismo.

- Adelantar un plan de búsqueda de información en las zonas donde se realizará la restitución de tierras, con el fin de prevenir posibles acciones delincuenciales (secuestro, extorsión y microextorsión) en contra de las personas beneficiadas con el presente proceso.

- Coordinar y articular con la Unidad Nacional de Protección la orientación y apoyo a los comandos de departamento para atender en primera instancia a funcionarios, personas y comunidades reclamantes que soliciten medidas de protección por amenazas contra su integridad y núcleo familiar y la atención especial al tema de infancia y adolescencia dentro del proceso de restitución de tierras.

- Disponer del incremento de la seguridad en los corredores viales ubicados en las jurisdicciones donde se implementará el proceso de Restitución de Tierras, como apoyo a la puesta en marcha de los planes y programas policiales de prevención y control.

f) Coordinación interagencial

El éxito del proceso de restitución depende de la sinergia y articulación de esfuerzos de todas las instituciones a las que la Ley de Restitución de Tierras ha delegado compromisos. Los niveles de intervención de cada una de ellas se soporta en el aseguramiento de las zonas donde se ubican los predios, cuya responsabilidad recae en la Policía Nacional. Igualmente, del compromiso de las autoridades locales y regionales en la tarea de brindar condiciones en materia social, que resulten favorables a las víctimas y la población en general donde se formaliza el proceso.

De acuerdo con lo anterior, la Institución en el marco de la estrategia ESIRT realizará el acompañamiento a partir de una efectiva coordinación y articulación de esfuerzos institucionales e interagenciales, que permitan brindar la seguridad necesaria antes, durante y después para el retorno de las personas que fueron

beneficiadas dentro del proceso de restitución de tierras, impartiendo las directrices y lineamientos para la intervención integral.

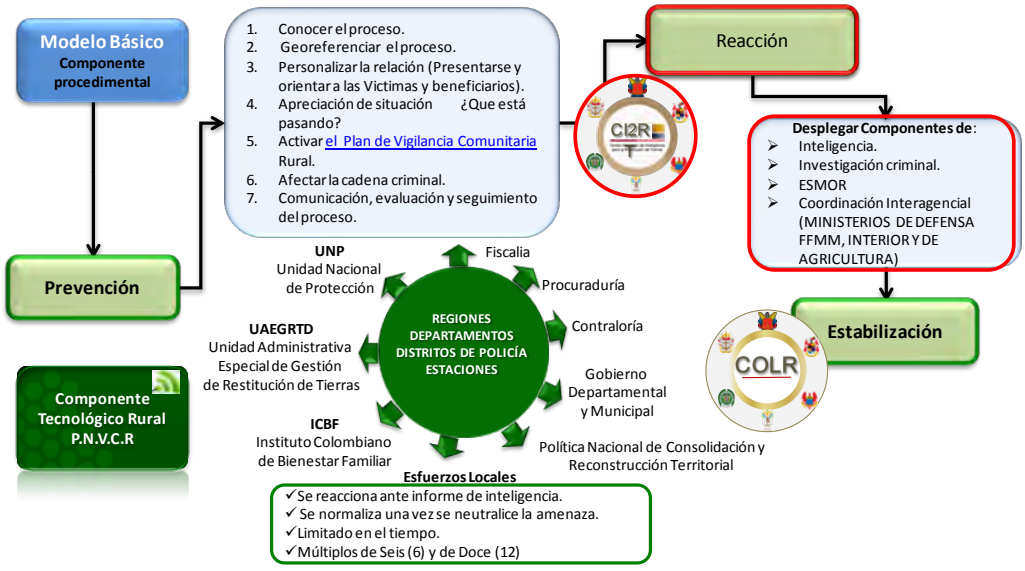
g) Intervención Policial

De acuerdo con los aspectos a tener en cuenta como insumos de información para atender el proceso de restitución de tierras, todos los municipios en los cuales tiene previsto realizarse no presentan iguales riesgos y problemáticas, por lo cual, los niveles de intervención policial varían, así como el despliegue de las capacidades institucionales.

De la misma manera, con el tratamiento de estos aspectos se han definido tres niveles conforme con las medidas de riesgo en materia de seguridad para los municipios contemplados en el proceso de restitución de tierras. Dichos niveles son: básico, complementario y condiciones desfavorables, para los cuales se ha definido un modelo de intervención policial. En aquellos municipios que no presenten alto riesgo de seguridad, se aplicará el Modelo Básico de Actuación Coordinado entre la Policía Nacional y la Fuerzas Militares; por su parte, aquellos que presentan factores críticos de seguridad se implementará el Modelo Complementario de Actuación coordinada por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

Para cada caso, es prioritario el trabajo articulado y complementario con las Fuerzas Militares para ejercer un control territorial y acciones de consolidación, mediante la participación activa de los componentes de inteligencia, investigación criminal y ESMOR (componente de EMCAR, escuadrón motorizado, carabineros montados), al igual que la vinculación directa de los ministerios de Defensa y Agricultura. Adicionalmente, el trabajo coordinado permitirá contrarrestar las amenazas criminales al proceso y brindar las condiciones de seguridad necesarias para la estabilización y consolidación del mismo.

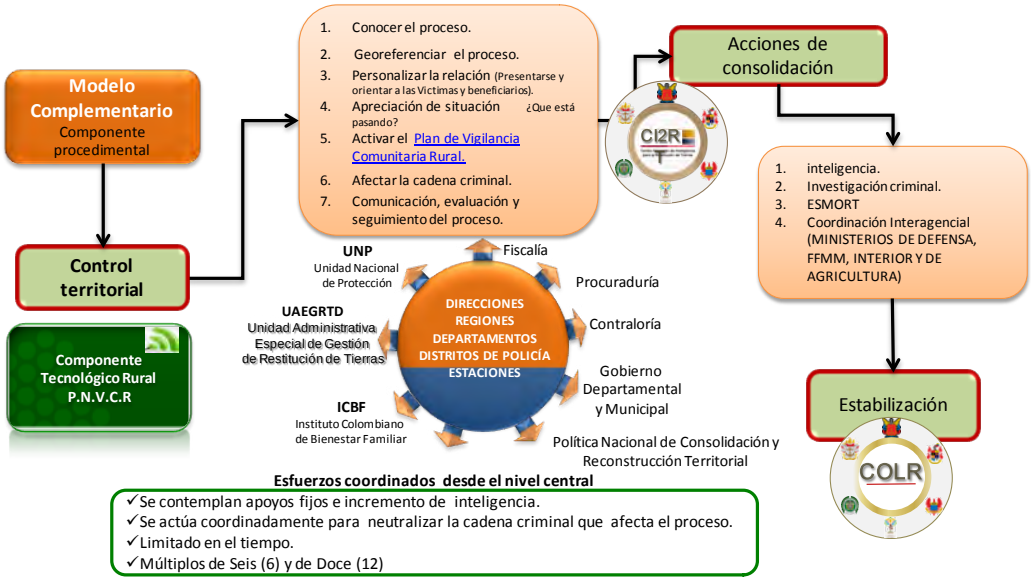
MODELO BÁSICO DE ACTUACIÓN COORDINADO POLICÍA Y FF. MM.



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

Frente a una amenaza advertida por el Centro Integrado de Inteligencia de Restitución de Tierras (CI2RT) o situación particular que ofrezca riesgo al proceso, se reacciona adicionalmente, desplegando los componentes de inteligencia, investigación criminal y el Escuadrón Móvil de Restitución de Tierras, y si amerita, la coordinación de acciones con las Fuerzas Militares y los Ministerios de Agricultura y del Interior para lograr la estabilización. Dicho despliegue será limitado en el tiempo y una vez se neutralice la amenaza se da continuidad al proceso.

MODELO COMPLEMENTARIO DE ACTUACIÓN COORDINADO
POLICÍA Y FF. MM.



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

Cabe señalar que para los niveles de riesgo y en las tres fases previstas, los Grupos de Derechos Humanos de los comandos de departamento de Policía tendrán como responsabilidad:

- Atención oportuna a las víctimas.
- Atención de requerimientos en tema de Derechos Humanos.
- Coordinación para la realización y conceptos de estudios de nivel de riesgo y medidas provisionales a aplicar.
- Acompañamiento para asegurar las medidas de protección.
- Los comandantes operativos harán seguimiento de las bases de datos de atención inicial de las víctimas.

Las estaciones de policía, sin importar el nivel de riesgo en que se encuentren clasificadas, deberán mantener contacto permanente con los beneficiarios, garantizar el respeto a la dignidad de las víctimas, realizar las respectivas verificaciones a través de censos, efectuar el acompañamiento a la asistencia inicial

con la Personería, la orientación a las víctimas para denunciar cualquier hecho que atente contra su seguridad, coordinar y participar en la prestación de las medidas necesarias de protección inicial y denunciar cualquier hecho de desplazamiento a la Unidad Administrativa de Gestión para Restitución de Tierras –UAEGRT–.

Así mismo, de acuerdo con sus capacidades desarrollarán el siguiente modelo para las tres fases previstas:

MODELO DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LAS ESTACIONES DE POLICÍA Y SU DESPLIEGUE

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

5.5.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–, de desarticular los GAOML y las bandas criminales al año 2014 e impedir su reacomodamiento en zonas estratégicas del país con el fin de evitar que afecte el proceso de restitución de tierras, se establecieron los siguientes indicadores en el marco de la estrategia ESIRT:

Municipios con modelo implementado

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir los niveles de intervención de la Policía Nacional en los municipios que se tiene previsto realizar procesos de restitución	(Municipios con el modelo implementado / municipios a implementar el modelo)*100	Trimestral	0	100% (30)	100% (40)	100% (40)

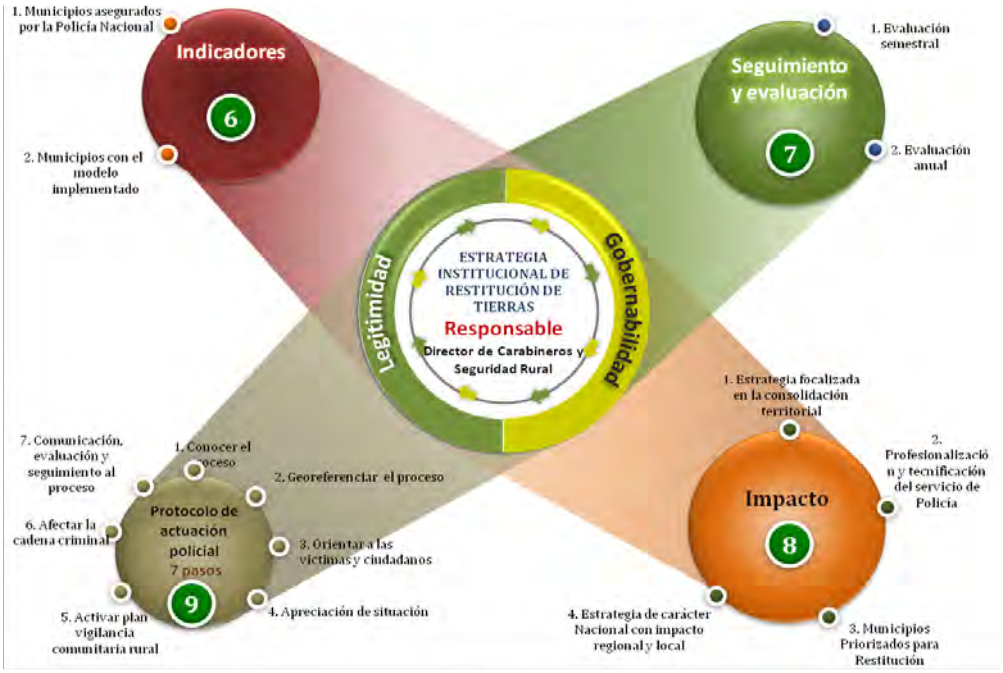
Municipios asegurados por Policía Nacional

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el impacto de las condiciones de seguridad generadas por la Policía Nacional en los municipios que cuentan con fallos de restitución	Municipios asegurados / municipios con fallo de proceso de restitución) * 100	Trimestral	0	100% Acorde a los fallos	100% Acorde a los fallos	100% Acorde a los fallos

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia, dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en El acompañamiento institucional al proceso de restitución de tierras del Gobierno Nacional. Lo descrito como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ESIRT



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

5.6 SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD RURAL –SISER–

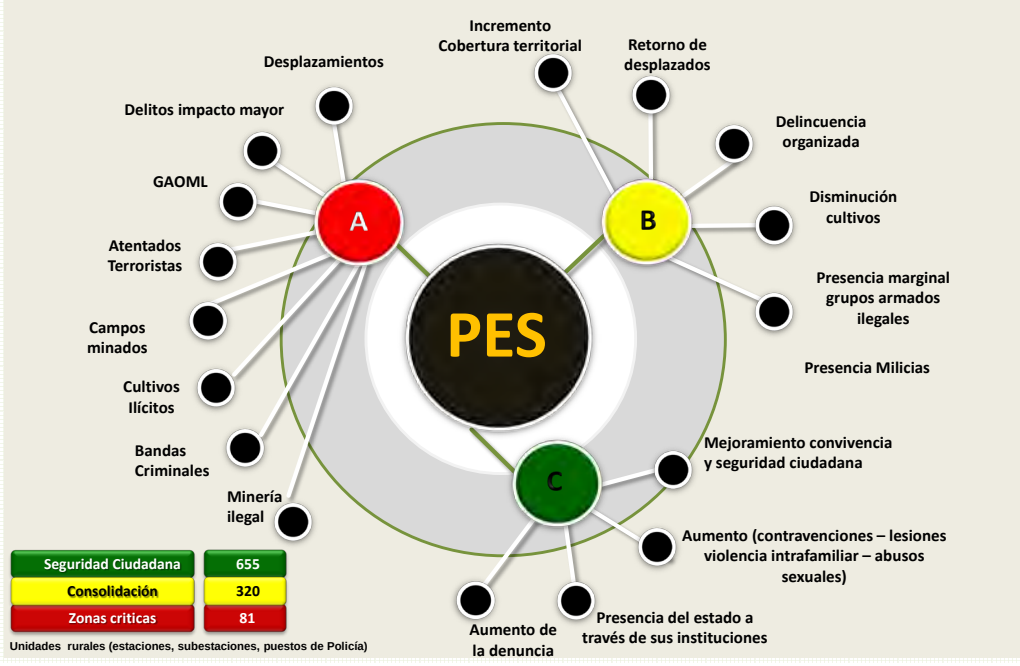
"El campo es un escenario fundamental para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia, en el cual el Estado debe focalizar sus esfuerzos para desarrollar procesos, en forma coherente y firme, que extiendan la cobertura de los servicios primarios prestados por la Nación. Pese a la presencia de grupos armados ilegales, el Estado a través de la Fuerza Pública ha hecho importantes esfuerzos con miras a la recuperación rural, comprometiendo no solo hombres y grupos especiales, sino también significativos recursos públicos, apoyos económicos internacionales y privados, orientados al mejoramiento de la seguridad en el campo colombiano, coadyuvando a la prosperidad del mismo y al mejoramiento de la competitividad del país"[45].

A pesar de estos importantes esfuerzos y de los logros alcanzados por consolidar el imperio de la ley, la institucionalidad, la consolidación de la paz y la democracia en el campo colombiano, las organizaciones ilegales continúan amenazando la tranquilidad y seguridad de los campesinos.

45 BG. GÓMEZ MÉNDEZ, Jesús Antonio "Seguridad Rural, un compromiso policial con el futuro de Colombia". En: Revista Criminalidad. Policía Nacional de Colombia. Bogotá, 2006. P. 240

En este orden de ideas, el Ministerio de Defensa Nacional ha representado la evolución de la seguridad en el territorio nacional, mediante una semaforización de las diferentes zonas. Así, se identifican las zonas rojas donde el objetivo es acabar con la violencia mediante una intervención mayoritariamente militar; unas zonas amarillas de consolidación en las cuales el conflicto, la violencia y la presencia de grupos armados ilegales si bien persiste, no es tan alta como en las zonas rojas. En las zonas amarillas el objetivo es crear condiciones suficientes para la gobernabilidad democrática mediante una utilización dual de los medios policivos y militares, acompañados de la actuación institucional. Finalmente, unas zonas verdes de seguridad ciudadana donde el objetivo es consolidar las condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad, con una intervención mayoritariamente policial y con participación ciudadana[46].

CARACTERÍSTICAS ZONAS



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural – Policía Nacional 2012

El propósito es, entonces, focalizar los medios estatales para afectar de manera contundente los centros de gravedad que permiten la supervivencia de los factores generadores de violencia, con una combinación de esfuerzos en inte-

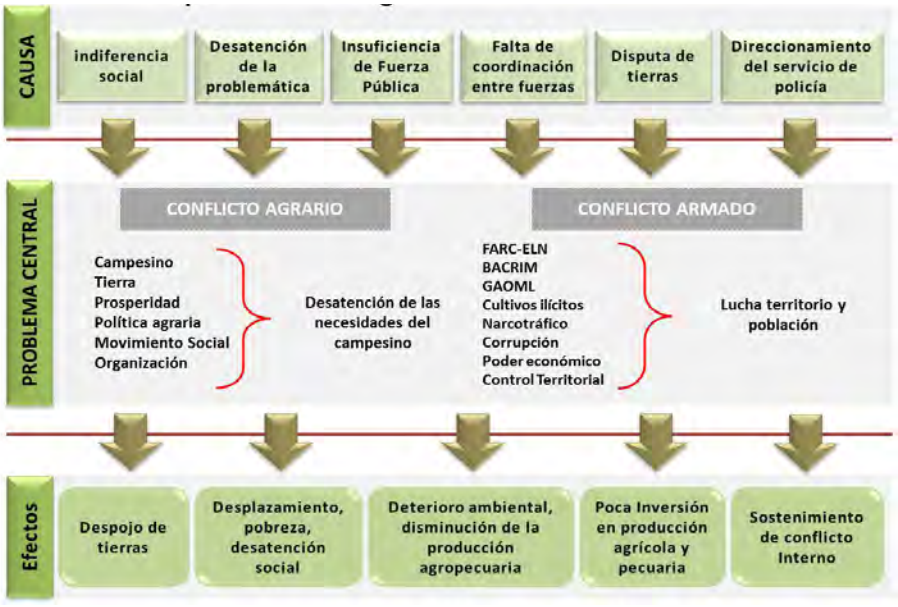
46 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. cit. P. 27.

ligencia, acción integral, operaciones sostenidas y fortalecimiento institucional, para bloquear los sistemas de comando y control de las organizaciones ilegales, identificando y extinguiendo sus fuentes de financiación, desarticulando sus redes de provisión logística, neutralizando sus apoyos externos y aislándolas de la población[47].

5.6.1 Problemática actual de seguridad en el ámbito rural

Colombia es un país donde el conflicto y la violencia se han vivido de forma predominante en las áreas rurales, lo que significa que los campesinos han sido, tradicionalmente, los más afectados por el mismo[48]. Actualmente, persiste una multiplicidad de actores armados ilegales, cada uno arraigado en asuntos locales, conflictos sociales y luchas por el poder, en la búsqueda de potenciar sus finanzas e influenciar en zonas estratégicas para aprovechar sus recursos y expandir así temporal y espacialmente el conflicto.

FACTORES QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO RURAL

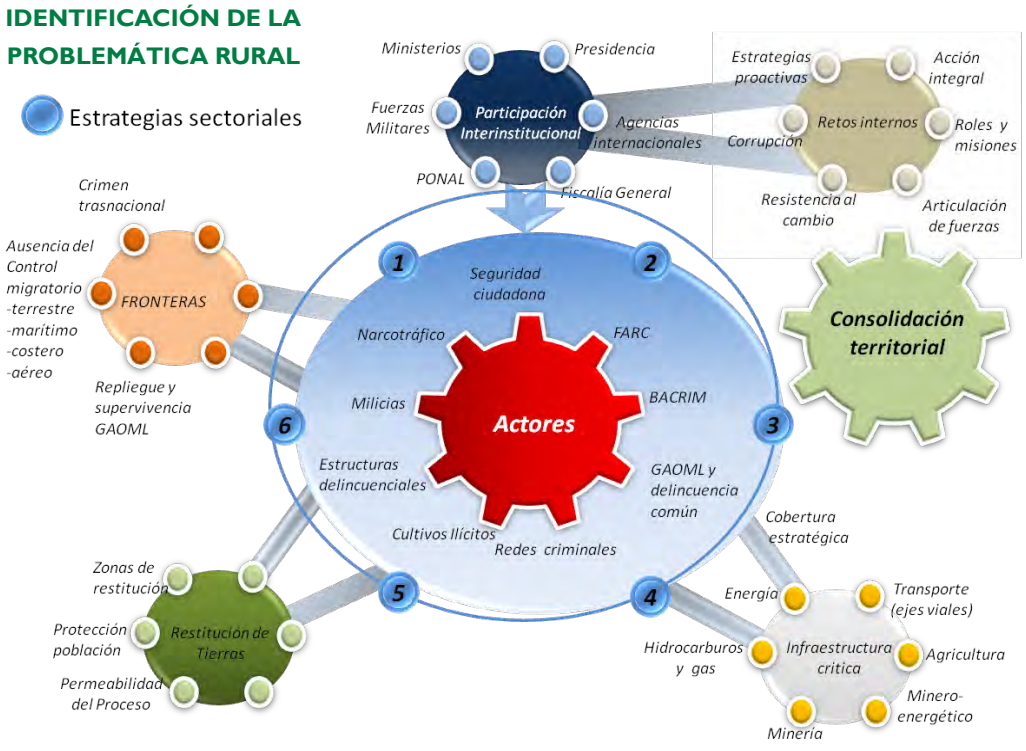


Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

47 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. cit. P. 28

48 AYA SMITMANS, María Teresa. Seguridad humana en Colombia: donde no hay bienestar no puede haber paz. En: Fecha de consulta: Agosto 8 de 2012.

Esta problemática rural, además de obedecer a los patrones de confrontación de las estructuras criminales existentes, se encuentra influida por factores propios del contexto geográfico e histórico de las comunidades, como: 1) La geografía física y humana; 2) Los esquemas de distribución de poderes implementados en la reforma de descentralización del Estado; 3) Las economías mineras (petróleo, oro, esmeralda y carbón); 4) La producción y tráfico de narcóticos; 5) La estructura de producción agraria excluyente; 6) La debilidad de las instituciones del Estado en sus agencias locales, y 7) El aprendizaje de la violencia como mecanismo de definición de derechos de propiedad que ha caracterizado determinadas sociedades rurales[49].



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional 2012

Al respecto, expertos sostienen que “la geografía de la violencia no cubre homogéneamente ni con igual intensidad todo el territorio de Colombia. La confrontación armada es altamente diferenciada siguiendo la dinámica interna de las regiones, tanto en su poblamiento y formas de cohesión social como en su organización económica, su vinculación a la economía nacional y global y su relación con el Estado y el régimen político y, por consiguiente, con esa dinámica regional, la presencia diferenciada y desigual de las instituciones y aparatos del

49 GUSTAVO DUNCAN. Violencia y Conflicto en Colombia como una disputa por el control del estado en lo local. DOCUMENTO CEDE 2004-11 (Edición Electrónica). Febrero de 2004.

Estado en ellas. Esta diferenciación de la presencia del conflicto es parcialmente producto de condiciones geográficas y demográficas previamente dadas"[50].

Teniendo en cuenta la problemática descrita, las condiciones actuales de seguridad del país y atendiendo los requerimientos del Gobierno Nacional, la Policía Nacional mantiene a su cargo el restablecimiento del control estatal en regiones de alta conflictividad, el cubrimiento de las zonas de desmovilización y presencia de los grupos al margen de la ley (subversión y bandas criminales); la lucha contra actividades delincuenciales como el narcotráfico, la minería ilícita, el hurto de hidrocarburos y el aseguramiento de vías y corredores estratégicos.

5.6.2 Objetivos y alcance del Sistema Integrado de Seguridad Rural –SISER–

La Policía Nacional concibió una estrategia dirigida a consolidar el servicio de policía en todo el campo colombiano, a través de la configuración de un Sistema Integrado de Seguridad Rural, que permitirá garantizar la cobertura, permanencia y trabajo integrado con la comunidad, en aras de atender los problemas de convivencia en estas regiones, con lo cual se asegura el control social y territorial que permite contrarrestar los factores de desestabilización y la reaparición de amenazas en la gradual pacificación del país.

Con la operacionalización de este Sistema se busca igualmente desplegar todas las capacidades institucionales de carácter investigativo y operativo, para contrarrestar la presencia y el accionar delincuencial de los grupos armados organizados al margen de la Ley (GAOML) y las Bandas Crimninales (BACRIM), y evitar así que continúen amenazando aquellas áreas rurales donde el Estado viene haciendo un esfuerzo importante por consolidar su presencia y recuperar la legitimidad, confianza y credibilidad institucional.

Adicionalmente, la estrategia contribuirá en la recuperación del tejido social, ofreciendo garantías para el retorno de poblaciones enteras que fueron desplazadas a causa del conflicto, las cuales, en un entorno seguro y bajo el acompañamiento de todas las instituciones del Estado, podrán incentivar el desarrollo de sus regiones y lograr así el progreso entero de la Nación.

De esta forma, a través del SISER la Policía Nacional busca:

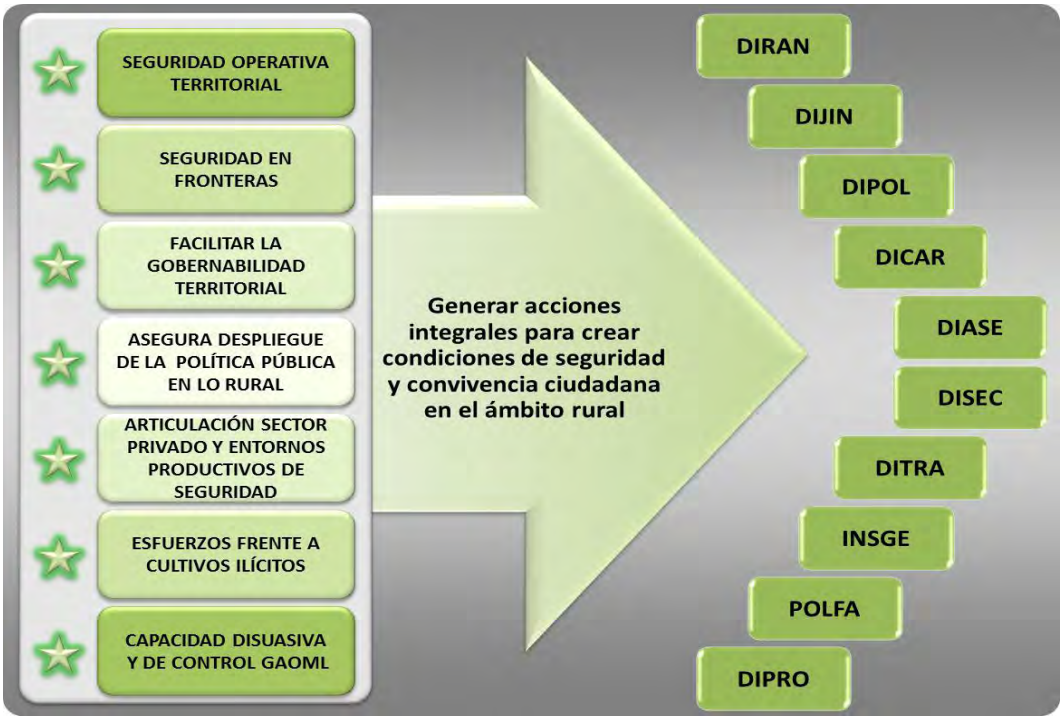
- Contribuir al proceso de consolidación del control estatal del territorio.
- Contrarrestar los fenómenos criminales en el ámbito rural.

50 GONZÁLEZ, Fernán E. Colombia: entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2002. Vol. 8, Nº 2 (Mayo-Agosto).

- Mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en el campo colombiano.
- Implementar un modelo de intervención policial en el ámbito rural.

El cumplimiento de estos objetivos se efectuará bajo una visión de un servicio polivalente, corresponsable, que garantiza la integración de esfuerzos y la concentración de las diferentes capacidades institucionales para el desarrollo de las acciones de prevención, disuasión, investigación y control de delitos y contravenciones en las zonas rurales, en coherencia con sus condiciones geográficas y de seguridad, contribuyendo a una verdadera reconstrucción de estas regiones y favoreciendo las condiciones de gobernabilidad de las autoridades y diversos entes administrativos a nivel local y regional, todo lo anterior, en búsqueda de su progreso a través del eficiente desarrollo de los proyectos de estas instituciones.

Así, la operacionalización del Sistema Integrado de Seguridad Rural con el concurso de las diferentes direcciones operativas y sus unidades desconcentradas, permitirá:



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

5.6.3 Componentes del Sistema Integrado de Seguridad Rural

El cumplimiento de los objetivos propuestos se realizará a través de la operacionalización de los componentes que se describen a continuación:

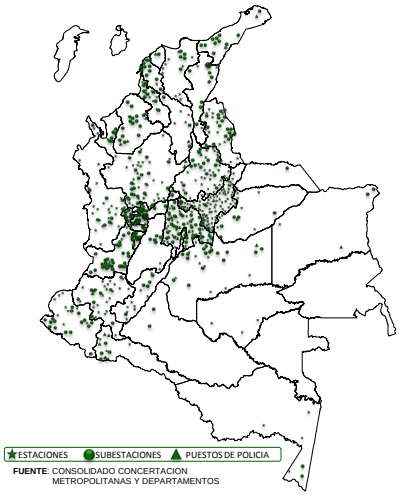
COMPONENTES SISER

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

A través del desarrollo del modelo de seguridad rural, la Institución orientará toda su capacidad a garantizar las condiciones de seguridad y convivencia en las zonas productivas, agrícolas, ganaderas, fronterizas, resguardos indígenas, parques nacionales y reservas naturales; así como en las unidades policiales clasificadas como rurales a lo largo del país: **547** estaciones, **435** subestaciones y **74** puestos de policía.

• **Componente 1**

GEORREFERENCIACIÓN SERVICIOS DE POLICÍA RURAL



TIPO DE SERVICIO DE POLICIA	RURAL	URBANO
ESTACIONES	547	679
SUBESTACIONES	435	71
PUESTOS DE POLICÍA	74	0
SUBTOTAL	1056	750
	58%	42%
TOTAL	1806	

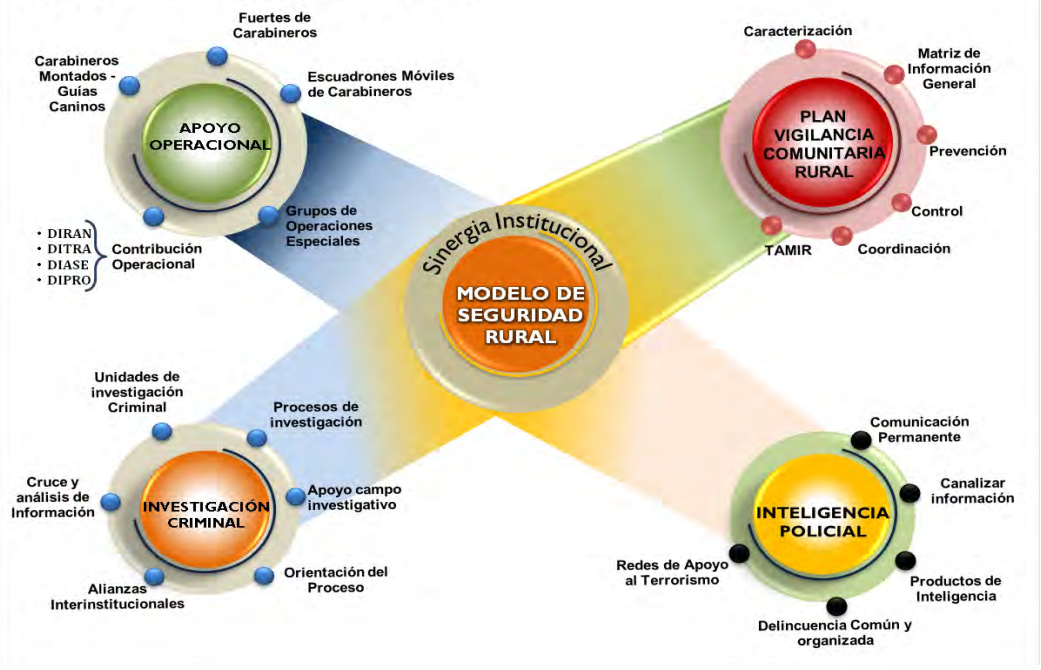
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

La implementación de este modelo será conducida por la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, la cual tendrá la responsabilidad de definir el modo en que se prestará integralmente el servicio en las unidades policiales rurales; no obstante, el mando y control de la estrategia continuará a cargo de la Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana a través de los comandos de departamento, con lo cual se garantiza la planeación efectiva y la optimización de las capacidades institucionales; además de la supervisión del cumplimiento de las estrategias, planes y programas dispuestos para dichas unidades.

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

El despliegue del servicio a través de las unidades descritas, deberá optimizar la integración de todas las funciones de policía, enfocadas tanto a neutralizar y desarticular a los grupos armados ilegales, como a responder efectivamente a las necesidades de los habitantes del campo, puesto que se orientan todos los esfuerzos hacia la implementación de las acciones de las entidades del Estado, en pro de la generación de las condiciones económicas y sociales necesarias para su progreso.

MODELO DE SEGURIDAD RURAL



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

En esencia, el modelo de Seguridad Rural permitirá:

- Definir las características a considerar para la clasificación de la unidad policial rural, de acuerdo con los niveles de criticidad de seguridad y producción económica regional, lo cual, a su vez determinará la forma de enfrentar la problemática delincuencial correspondiente.

- Entregar herramientas prácticas a los señores comandantes de las unidades de Policía rural y policías adscritos a las mismas, para la planeación operativa del servicio, con el fin de cubrir las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana.

- Facilitar a los policías adscritos a las unidades rurales, la consulta permanente de herramientas que les permita desarrollar o fortalecer los procedimientos operativos para atender los motivos contravencionales y delictivos que se presenten.

- Orientar a cada profesional de policía sobre la manera eficaz en que se deben integrar las autoridades político-administrativas y líderes comunitarios hacia el establecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia, protección ambiental, así como de prevención y atención de desastres naturales.

- Entregar herramientas a los policías de unidades rurales para la organización y clasificación de la información, y la generación de recomendaciones para darle el uso más efectivo en función de la seguridad operativa de los uniformados y la seguridad y convivencia de su jurisdicción.

- Plantear directrices para la implementación efectiva de los programas de participación ciudadana rural, teniendo en cuenta los niveles de riesgo y condiciones de seguridad de la jurisdicción.

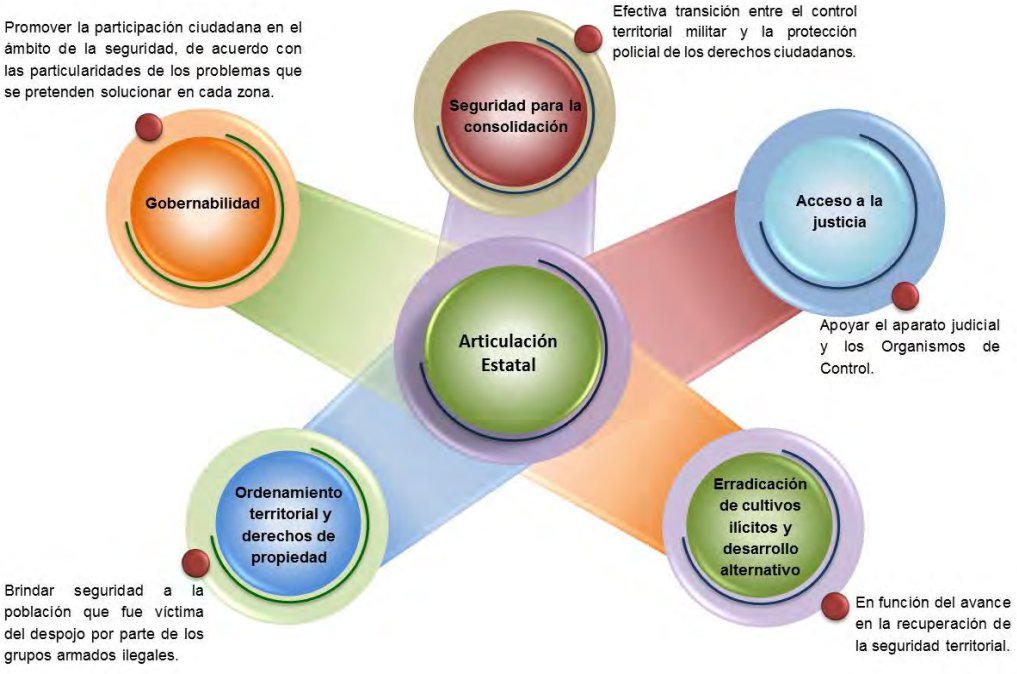
PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

• Componente 2

Con respecto al segundo componente del SISER, la consolidación del control territorial se fundamenta en el aseguramiento de la presencia permanente y definitiva de la Policía Nacional, tanto en las cabeceras municipales como fuera de ellas, contribuyendo desde el cumplimiento de su misión al propósito de consolidar la autoridad democrática en todo el territorio y el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en las zonas rurales.

CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

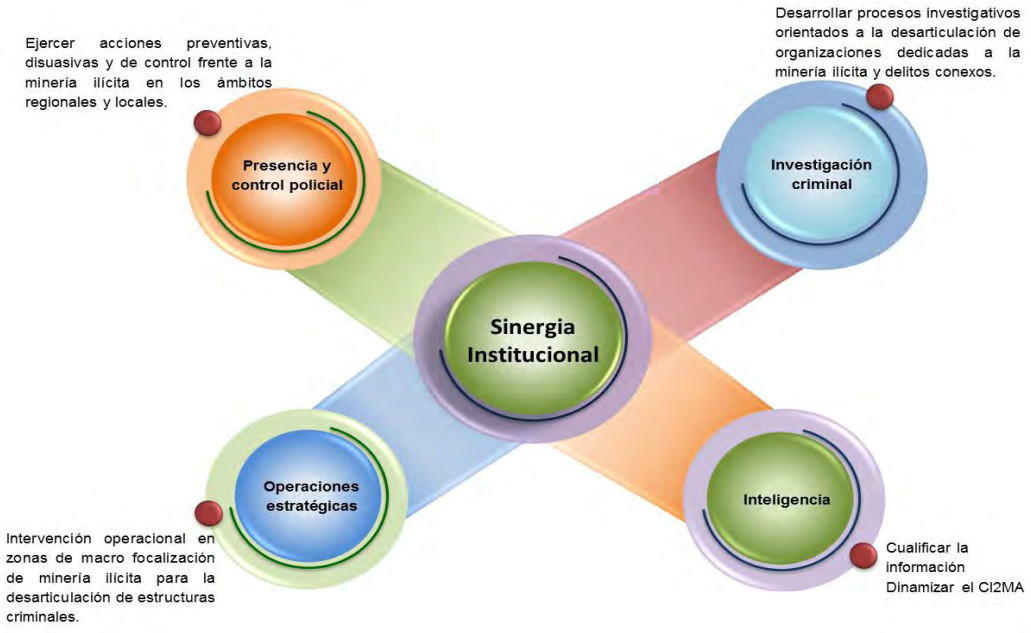
Igualmente, en respuesta a lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional frente a la implementación de un modelo de control, administración y seguridad fronteriza, en el cual participará el conjunto de la Fuerza Pública con misiones especializadas, la Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones tiene como imperativo el desarrollo de acciones integrales dirigidas a:

- Prevenir y neutralizar los delitos que afectan la seguridad ciudadana en zonas de frontera.
- Ampliar la cobertura de grupos operativos especiales y de control en estas zonas.
- Cubrir zonas neurálgicas de los departamentos fronterizos,ubicando unidades policiales en puntos estratégicos para la neutralización de la delincuencia organizada transnacional.
- Recuperar el imperio de la ley en las zonas fronterizas.

• Componentes 3 y 4

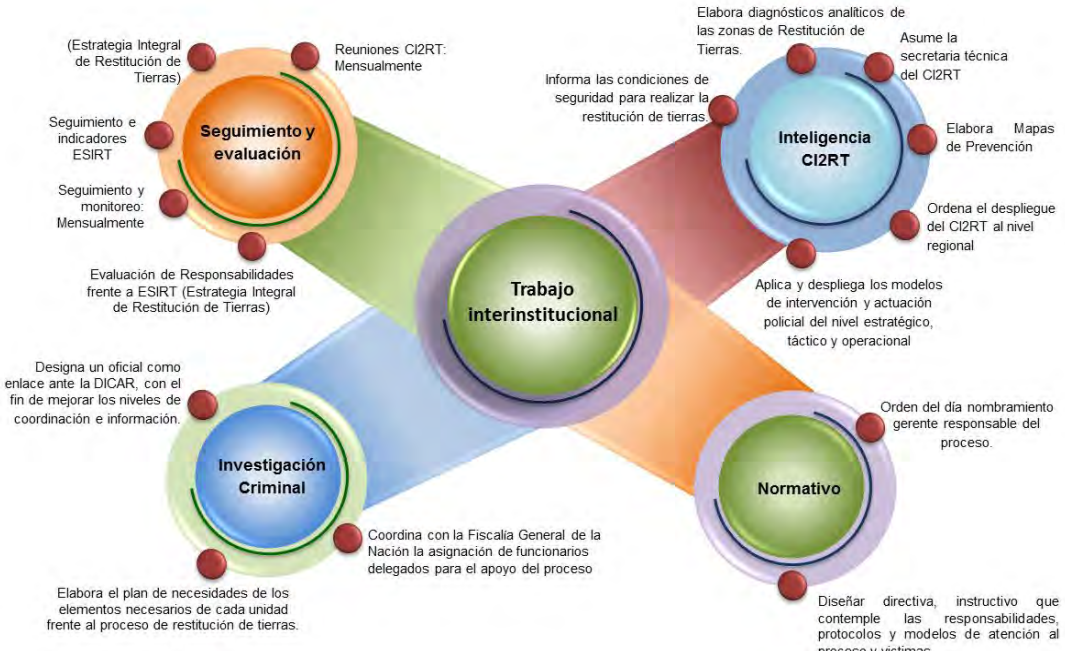
Frente a los dos componentes del SISER relacionados con el combate a la minería ilícita y el acompañamiento al proceso de restitución de tierras, la Institución bajo el gerenciamiento de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, ejecutará las respectivas estrategias definidas para este fin, las cuales se focalizan sobre los siguientes aspectos:

ESTRATEGIA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA LA RESTITUACIÓN DE TIERRAS

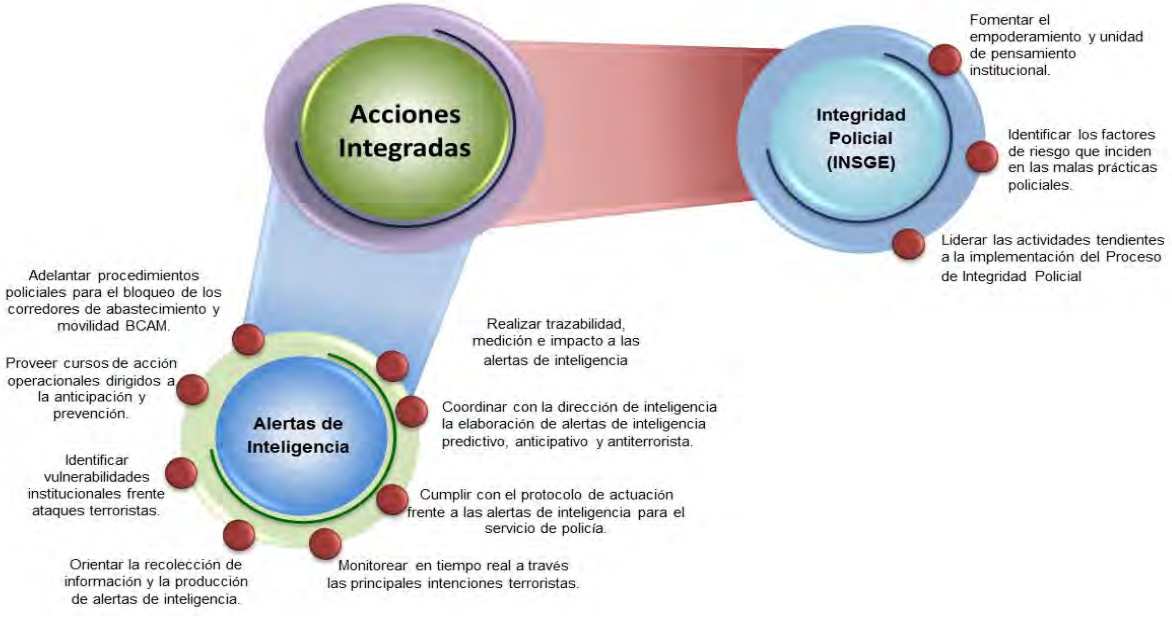


Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

• Componente 5

Con respecto al quinto componente del SISER “Seguridad Operacional Rural”, a partir de la identificación de amenazas y riesgos en las zonas rurales, se plantean acciones dirigidas a garantizar la integridad policial del personal asignado en estas jurisdicciones, contemplando la creación y actualización de estudios de seguridad, así como la generación de actividades de prevención en la seguridad operativa individual, de los grupos operativos y de las instalaciones policiales en general.

SEGURIDAD OPERACIONAL RURAL

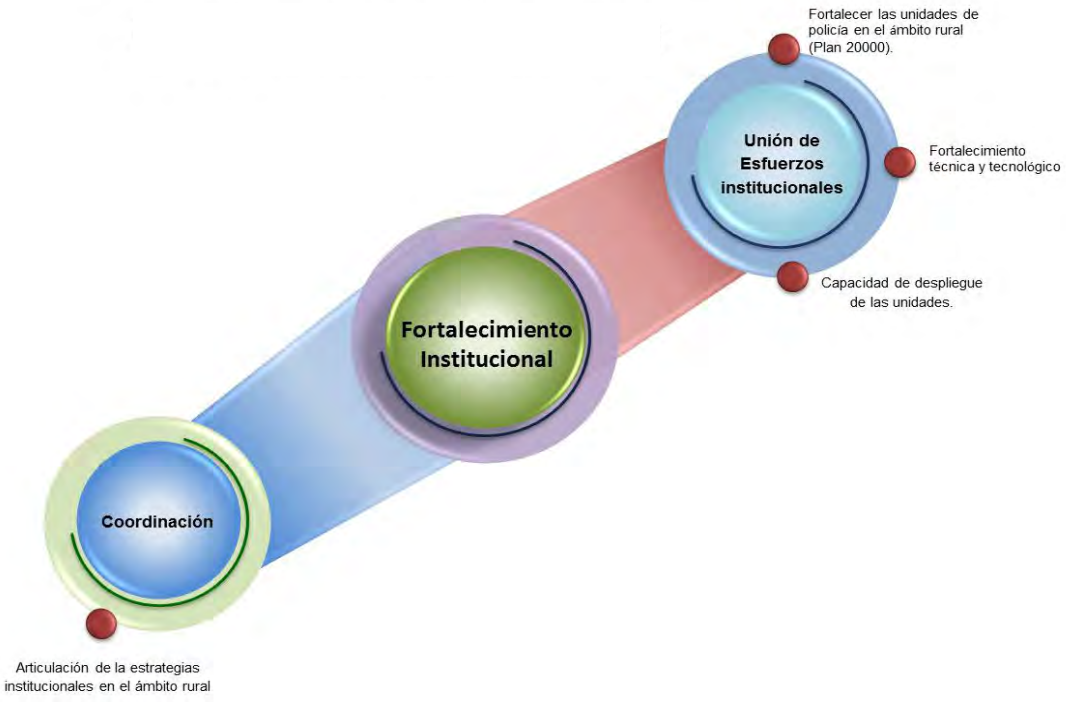


Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

• Componente 6

El sexto componente del SISER busca el fortalecimiento de las capacidades institucionales para apalancar la implementación efectiva del modelo de seguridad rural, así como de las estrategias operativas orientadas a contrarrestar las amenazas que se han identificado en las zonas rurales; esto significa, adquirir y desarrollar las capacidades tecnológicas, técnicas, científicas y logísticas para el fortalecimiento de las actividades de inteligencia, investigación, operativas y de control en las unidades policiales comprometidas.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES

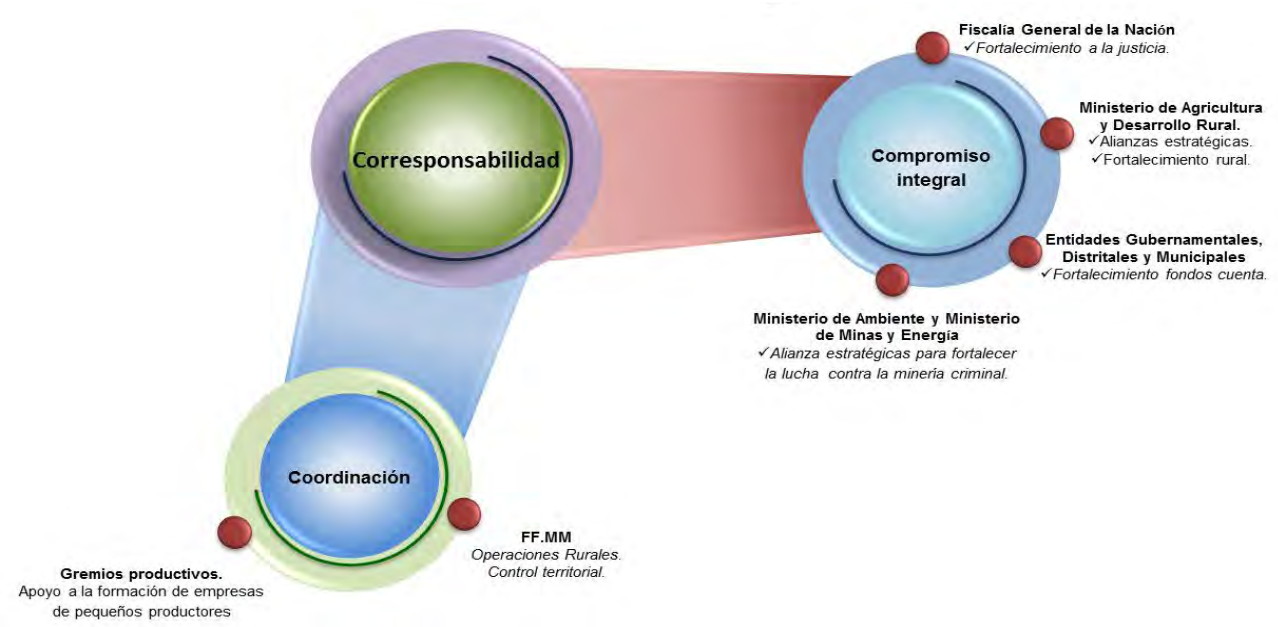


Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

• Componente 7

Finalmente, el séptimo componente del SISER se encuentra orientado a propiciar canales de corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales y autoridades político-administrativas comprometidas en el ámbito rural.

COORDINACIÓN INTERAGENCIAL



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

Es claro que la consolidación de un servicio integral de policía en las zonas rurales, lleva a un importante nivel de transversalidad y corresponsabilidad para la atención integral de las problemáticas que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en las cabeceras municipales, veredas, inspecciones y caseríos. Por lo tanto, se requiere mantener estrechas relaciones y eficaces niveles de coordinación con la comunidad, autoridades administrativas locales, Fuerzas Militares y otros organismos de seguridad presentes en la jurisdicción, en aras de planear, orientar e implementar acciones que permitan la optimización de recursos y esfuerzos para la sostenibilidad y afianzamiento del Estado, así como el progreso en todo el campo colombiano.

5.6.4 Seguimiento y evaluación al Sistema Integrado de Seguridad Rural

En cumplimiento al propósito de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–, concerniente a la definición de un nuevo esquema de seguridad rural integrado, se dispuso que además de medir el grado de consolidación del SISER a través de los indicadores existentes para medir las estrategias contra la minería ilícita y el acompañamiento al proceso de restitución de tierras, se tendrán en cuenta los avances de la implementación del modelo de Seguridad Rural, tal como se describe a continuación:

Implementación modelo en unidades rurales

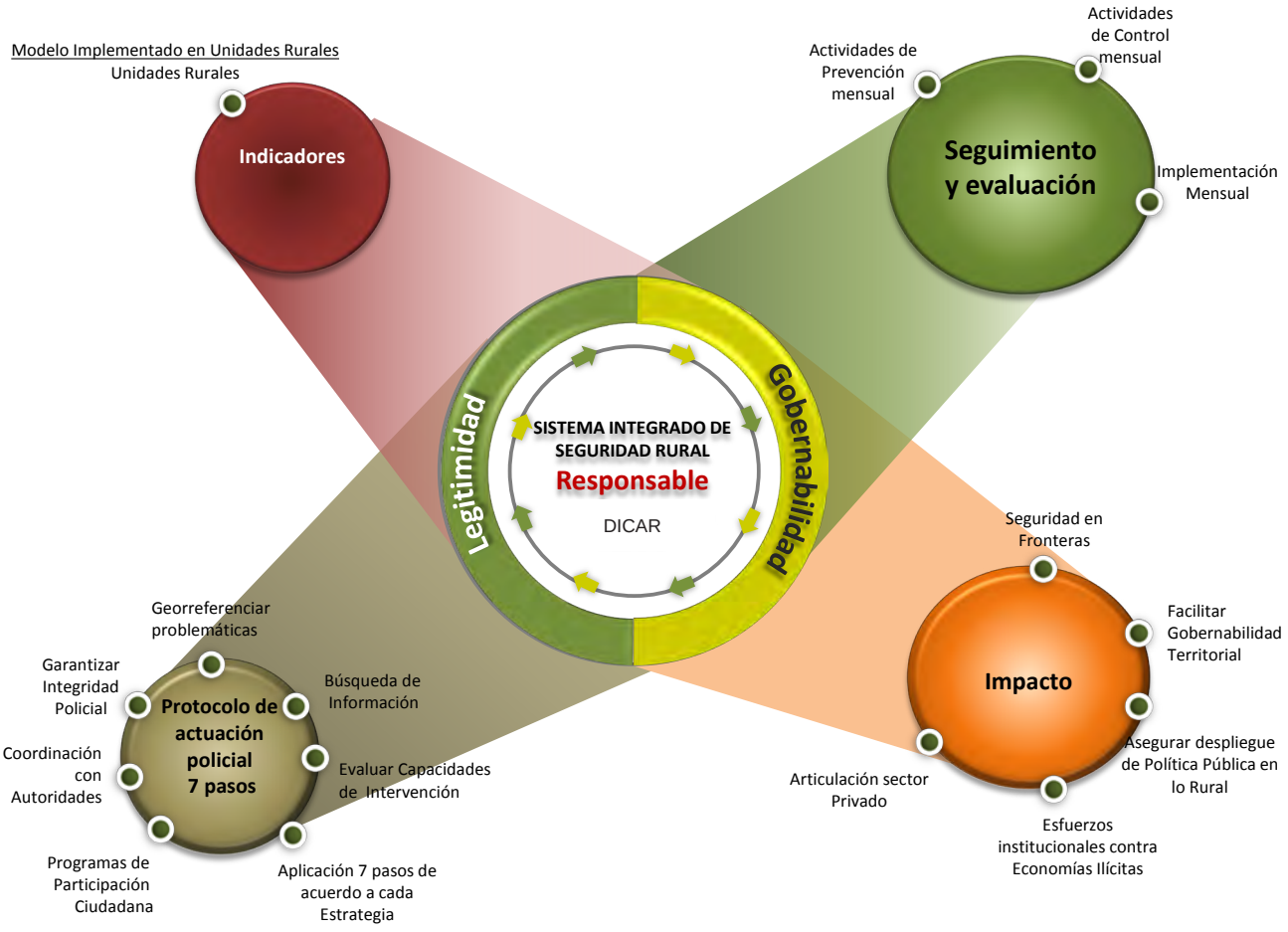
Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Medir el nivel de implementación del modelo por parte de la unidades de Policía Rural	(Unidades rurales modelo Implementado)/ (Unidades rurales prueba piloto)*100	Trimestral	0	183	296	577

Prueba piloto Región de Policía No. 183 Unidades

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

El cumplimiento de este indicador a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización del modelo dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la implementación del Sistema Integral de Seguridad Rural en sus jurisdicciones, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA SISER



Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2012

CAPÍTULO

6

ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

6. ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

6.1 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA –EICOS–

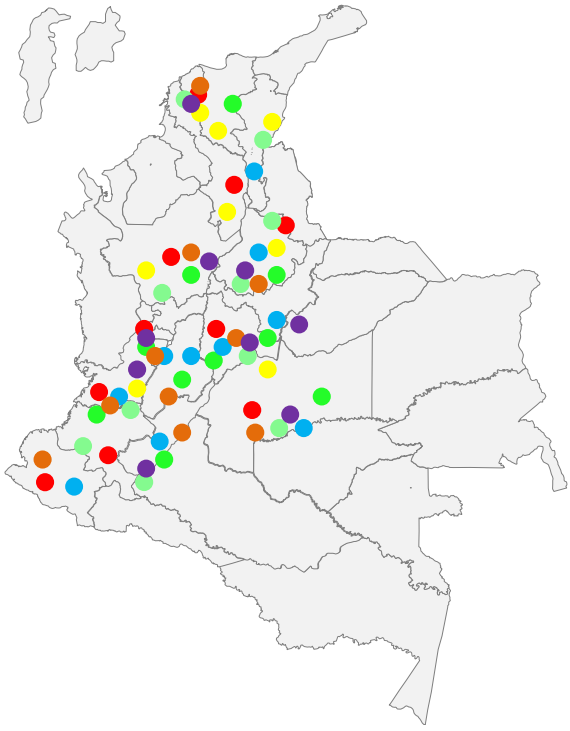
Las políticas de seguridad aplicadas en los últimos años por el Gobierno Nacional concentraron el esfuerzo de las instituciones estatales responsables de la prevención y control del delito en la desarticulación y desmovilización de los grupos armados ilegales.

Dichas políticas lograron notables avances en las condiciones de seguridad del país, al tiempo que transformaban el conflicto armado interno, las organizaciones criminales y las formas de delinquir y ejercer violencia. En este sentido, se presentó un incremento en los delitos de mayor impacto social que afectó principalmente a los ciudadanos que habitan los centros urbanos del país y sus áreas de influencia.

En este sentido, es pertinente considerar algunas situaciones particulares que aumentan el nivel de complejidad de este tema, como la transformación de las ciudades en escenarios (actuales y potenciales) de criminalidad local asociada a fenómenos urbanos (población desplazada, población reincorporada, disturbios provocados por sectores académico, sindical y social); la transformación y aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia; el aumento sostenido en las cifras de violencia intrafamiliar, hurtos en sus diferentes modalidades y delitos contra la libertad y el pudor sexual; el incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos; las problemáticas juveniles como el pandillismo; la lentitud de la justicia y la impunidad, el homicidio; la falta de corresponsabilidad y participación ciudadana.

Estas problemáticas de seguridad son producto de un cúmulo de sucesos que han marcado la historia del país, la mayor parte de ellos asociados, por más de dos décadas, al fenómeno del narcotráfico y a problemas estructurales como el desempleo, el desplazamiento, la expansión de los denominados cordones de miseria, el incremento de participación de menores en conductas punibles y la intolerancia ciudadana.

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA EN SEGURIDAD CIUDADANA



PROBLEMÁTICA EN CIFRAS (Entre el 01 Enero y el 30 Sep. 2012)	
HOMICIDIOS	10.573
LESIONES COMUNES	42.737
HURTO MOTOCICLETAS	14.738
HURTO AUTOMOTORES	6.244
HURTO COMERCIO	10.639
HURTO RESIDENCIAS	12.458
HURTO PERSONAS	48.367
HURTO BANCOS	71

Fuente: Datos extraídos del SIEDCO - DIJÍN al día 30-10-12, 17: 00 horas; sujeto a variación.

La prevalencia de este tipo de actividades delictivas ha llevado a una evolución del concepto de Seguridad Ciudadana, enfatizando la necesidad de orientar los esfuerzos del Servicio de Policía a la protección del ciudadano y generar espacios para la convivencia[51].

De esta forma, para hacer frente al incremento de las amenazas que afectan al ciudadano de a pie, especialmente en los entornos urbanos, la Policía Nacional diseñó la Estrategia Institucional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (EICOS), orientada a proteger a los ciudadanos de los factores que atentan contra la vida, integridad, libertad y patrimonio económico, así como a diezmar el accionar delincuencial, contravencional y reducir los delitos de impacto; igual-

51 Se entiende Seguridad Ciudadana como "la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social". DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: 2011. P. 2.

mente, el fortalecimiento de la gobernabilidad y las garantías para el ejercicio democrático que generen seguridad, desarrollo económico y prosperidad.

Por consiguiente, los retos que afronta la estrategia EICOS se relacionan con fenómenos que inciden de forma directa en la comisión de delitos y el incremento de violencia, entre los cuales se encuentran:

- La acción desbordada de la delincuencia común
- La aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia
- Visibilización de las tasas de homicidio
- Transformación de ciudades en escenarios de criminalidad
- Aumento de las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales
- Incremento del hurto en todas sus manifestaciones (hurto a personas, residencias, comercio, vehículos; fleteo)
- Incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos
- Aumento de problemáticas como el pandillismo
- Falta de corresponsabilidad y participación ciudadana

6.1.1 Objetivos y alcance de la estrategia EICOS

En respuesta a las metas dispuestas en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), la estrategia se plantea como objetivos:

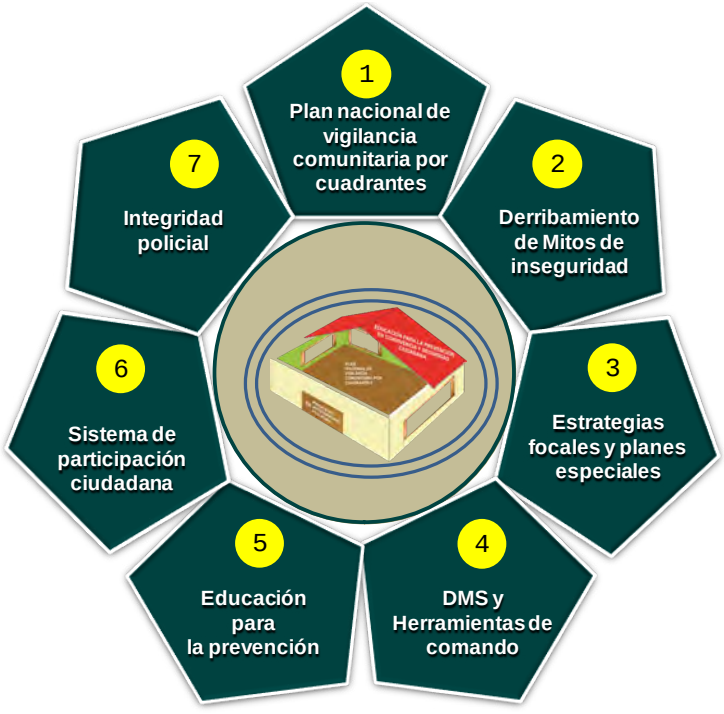
- Reducir ostensiblemente las acciones delictivas para generar sensación de seguridad y tranquilidad en la ciudadanía, impactando integral y prioritariamente las principales ciudades y centros urbanos del país.
- Disminuir los índices delincuenciales y contravencionales en todo el territorio nacional, basados en un servicio policial efectivo, optimizando los recursos disponibles, haciendo uso de las herramientas tecnológicas y generando relaciones de confianza y trabajo en equipo con las instituciones responsables de la seguridad ciudadana y las autoridades político administrativas.
- Fortalecer la presencia próxima y permanente de la Policía en la comunidad, para la disuasión y control del delito.

- Mejorar la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos.
- Garantizar la participación ciudadana y su corresponsabilidad en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en su entorno.

6.1.2 Componentes, iniciativas estratégicas y operacionalización de la estrategia EICOS

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, la estrategia proyecta el desarrollo de iniciativas estratégicas a través de siete componentes:

COMPONENTES ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA –EICOS–



Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

Por su parte, la operacionalización de la Estrategia Institucional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (EICOS) está orientada al desarrollo de capacidades organizativas, técnicas y tecnológicas que posibiliten el mejoramiento integral de la seguridad y la convivencia ciudadana. De esta forma, contempla la implementación de acciones estratégicas tendientes a la consolidación de la seguridad, mediante la reducción de los índices de criminalidad en los centros urbanos, el

desmantelamiento de sitios dedicados al microtráfico de estupefacientes, el aumento de la confianza y la percepción de seguridad fortaleciendo los Sistemas de Participación Ciudadana, el desarrollo de intervenciones y la implementación de los planes de “Colombia Segura”.

El despliegue institucional de EICOS supone una planeación y desarrollo del servicio de Policía y la conducción de operaciones mediante la efectiva coordinación de las unidades policiales desconcentradas. De esta forma, la Dirección de Seguridad Ciudadana es la unidad encargada del direccionamiento estratégico y micro gerencia de EICOS, las Regiones de Policía tienen responsabilidades de control y seguimiento, mientras que las Metropolitanas y Departamentos deben implementar la Estrategia.

6.1.2.1 Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes –PNVCC–

El PNVCC se constituye en el primer componente de la Estrategia Institucional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana y busca delimitar niveles de responsabilidad en un área o espacio físico determinado para mejorar los tiempos de respuesta, implementar tecnología de punta que optimice el servicio de policía, afianzar el compromiso individual del hombre y mujer policía, además de elaborar planes y programas preventivos, disuasivos y reactivos ante los problemas de seguridad presentes que requieren una acción eficaz del cuerpo policial en conjunto con las autoridades políticoadministrativas e instituciones comprometidas.

De esta forma, mediante el PNVCC se obtendrán los siguientes resultados:

- Generar un servicio de policía integral en cada jurisdicción a través de los cuadrantes, fortaleciendo a su vez la coordinación interagencial, el trabajo en equipo y la solución de los motivos de policía.

- Fortalecer el servicio de vigilancia con la óptima integración de la inteligencia y la investigación criminal, para anticipar y hacer frente a las diferentes expresiones de violencia y criminalidad, a partir de la identificación temprana de factores generadores de riesgo, anticipación de conductas delictuales y restablecimiento de los niveles de seguridad.

- Valorar y potenciar el servicio del policía polivalente de la calle.

- Conocer detalladamente las causas y fenómenos que afectan las diferentes jurisdicciones que hacen parte de los cuadrantes, con el fin de focalizar, planear e intervenir efectivamente los mismos; todo ello, bajo el concepto de microgerencia del servicio de policía.

- Combatir y controlar la aparición de nuevos fenómenos delictivos a nivel urbano.
- Alcanzar mayor interacción con el ciudadano.
- Contar con una respuesta oportuna a los requerimientos de la ciudadanía.
- Lograr una mayor integración con la comunidad.
- Generar corresponsabilidad frente a la seguridad ciudadana.

6.1.2.2 Derribamiento de Mitos de Inseguridad

Se denominan “mitos de inseguridad” a la caracterización geográfica que reciben aquellas zonas o espacios que, durante un periodo de tiempo, han sido reconocidos públicamente por los ciudadanos debido a su alto grado de peligrosidad y las acciones delictivas causadas por la presencia de instalaciones fijas utilizadas para el narcomenudeo por delincuentes reconocidos y bandas delincuenciales, toda vez que afectan la calidad de vida y lesionan gravemente el entorno de la comunidad, contribuyendo a generar un paradigma colectivo de inseguridad.

Ante la realidad incuestionable de la existencia de los mitos de inseguridad y la importancia de atender, escuchar y más aún, responder con efectividad a los hechos que afectan al ciudadano en su diario vivir, la Policía Nacional dispone la realización de una “Ofensiva Nacional para Derribar los Mitos de Inseguridad Ciudadana”, transmitiendo a la comunidad un mensaje institucional vehemente sobre la decisión de no permitir que se ocupe espacio alguno como centro de ejecución de hechos al margen de la ley.

Así, el componente para el derribamiento de mitos de inseguridad está orientado a evitar que los espacios urbanos sean reconocidos como centros de actividades delictivas.

PASOS PARA EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA ESTRATÉGICA DERRIBAMIENTO MITOS DE INSEGURIDAD

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

6.1.2.3 Estrategias Focales y Planes Especiales

A través de este componente la Policía Nacional implementa estrategias focalizadas para enfrentar de forma coordinada, integral y sostenible ciertos delitos de gran impacto social en el orden nacional, pero con expresiones particulares y diferenciales a nivel regional y local. Por su parte, los Planes Especiales tienen como fin orientar el servicio policial, la coordinación interagencial y la participación ciudadana, para mitigar riesgos frente a una problemática específica que pueden afectar la seguridad y convivencia ciudadana. Tanto las Estrategias Focales como los Planes Especiales se aplican de acuerdo con la problemática delincuencial, contravencional, el análisis de inteligencia y las capacidades de cada unidad.

ESTRATEGIAS FOCALES Y PLANES ESPECIALES

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

6.1.2.4 Programa Departamentos y Municipios Seguros –DMS– y Herramientas de Comando

Este componente se encuentra orientado a fortalecer la gobernabilidad local, bajo el direccionamiento y coordinación de los gobernadores y alcaldes que, junto a las demás autoridades locales de seguridad y justicia, deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana y del orden público.

Respetando la institucionalidad, la autonomía constitucional y la jerarquía en el manejo del orden público, el Programa DMS promueve la articulación de esfuerzos entre la Policía Nacional, las autoridades nacionales, regionales y locales, el sector privado y la comunidad, para el logro de los objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Con tal fin, se han establecido siete (7) líneas de acción así:

PROGRAMA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

Además del despliegue de la gestión territorial, este cuarto componente de la estrategia, contempla la aplicación de las siguientes herramientas de comando, así:

- Sistema de Seguimiento Situacional: herramienta que permite orientar la articulación de los comandantes de las unidades policiales para la toma de decisiones frente a cualquier evento que amenace la imagen, desempeño y capacidad de la Institución en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

- Presentación de comando: la cual contiene toda la información de la unidad para ser presentada según se requiera por el mando institucional o alguna autoridad política administrativa de su jurisdicción.

- Boletín de información policial: en el cual se estandarizan y fijan criterios institucionales en las unidades de policía desconcentradas a nivel nacional, en cuanto a diseño, presentación y difusión.

- Plan de Gestión del Comandante: como el principal documento de planificación para la gestión del oficial comandante de una metropolitana o departamento de Policía.

- Temas Estratégicos: la agenda estratégica de los comandantes de metropolitanas y departamentos de policía se ha organizado en capítulos denominados “compromisos”, correspondientes a la descripción de las principales actividades indelegables de los comandantes; entre estos se encuentran gestión humana, visibilidad, presentación, coordinación, integridad policial y evaluación.

6.1.2.5 Educación para la Prevención

A través de este componente se promueve la construcción y validación de hábitos de buen comportamiento ciudadano, mediante la ejecución de programas o acciones, que se enmarcan en el Sistema de Participación Ciudadana.

EDUCACIÓN PARA LA PREVENCIÓN

Participación ciudadana para la prevención

- Orientar a organizaciones comunitarias
- Despliegue del Sistema de Participación Comunitaria
- Escuelas de convivencia
- Jóvenes a lo bien
- Redes de apoyo
- Red de cooperantes
- Policía cívica juvenil y de mayores
- Frentes de seguridad
- Encuentros comunitarios

Educación ciudadana para la prevención

- Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- Policía Cívica (Policía Cívica Mayores, Juvenil y Grupo Juvenil de Apoyo comunitario)
- Redes de Apoyo (Red de apoyo y comunicaciones, y Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana)
- Jóvenes a lo bien.

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

La Educación para la Prevención hace parte de la filosofía del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, como eje fundamental para contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones, contribuyendo al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana.[52]

52 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Tomo 2.2. Bogotá, 2011.

6.1.2.6 Sistema de Participación Ciudadana

A través de este componente se busca la participación activa de los ciudadanos en la construcción de su propia seguridad. La Policía Nacional viene liderando estos procesos con un excelente posicionamiento y aceptación en la comunidad, por lo cual se requiere mantener y ampliar su alcance. Actualmente, existen siete tipos de programas de participación ciudadana: organizacionales (fortalecer estructuras comunitarias), de articulación (mejorar relaciones autoridades-comunidad), de formación (crear cultura de solidaridad y corresponsabilidad) y de intervención (tratamiento de problemáticas especiales).

PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

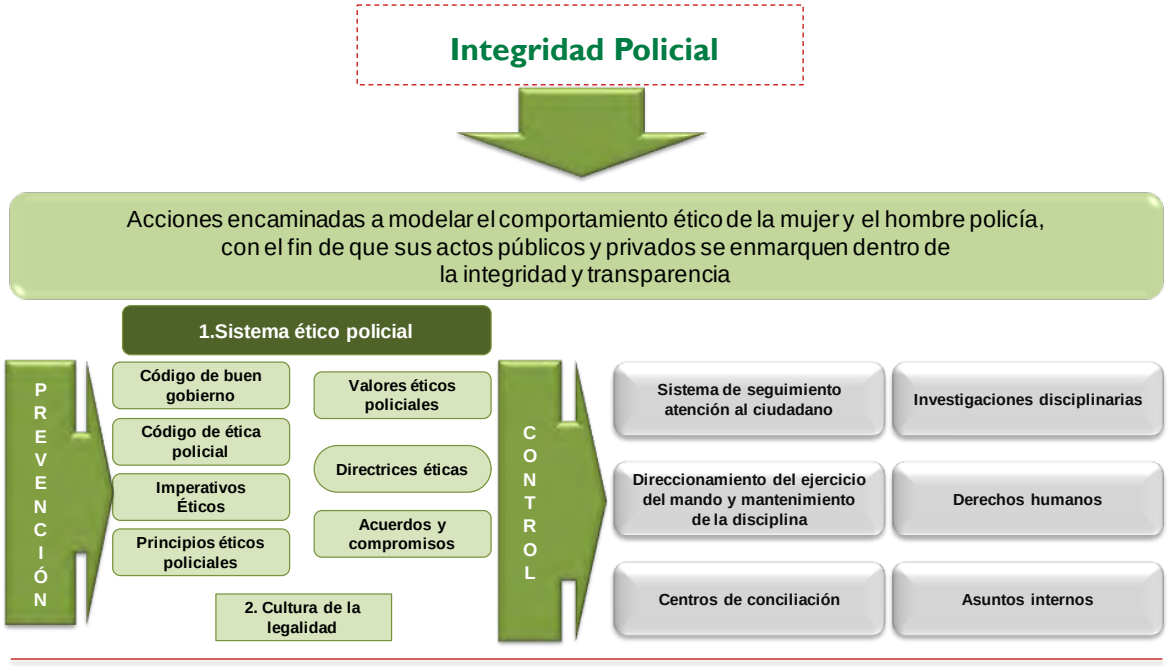
Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

Los programas de participación ciudadana que hacen parte de este sistema, se constituyen en herramientas preventivas que armonizan procedimientos de la Policía Nacional con acciones desarrolladas por la comunidad y la Institución, con el fin de contrarrestar las causas originadoras y facilitadoras del delito y las contravenciones, así como los factores estructurales y socioculturales asociados. Estos programas están orientados a generar confianza, transparencia, armonía, convivencia e integración en la comunidad.

6.1.2.7 Integridad Policial

Este componente comprende el conjunto de estrategias comunicativas, organizativas y pedagógicas, desarrolladas desde el ámbito de la prevención y el control, que tienen como fin modelar el comportamiento ético de la mujer y del

hombre policía, para que sus actos públicos y privados se enmarquen dentro de la transparencia. La Integridad Policial está orientada a alcanzar los más altos estándares de credibilidad, confianza y posicionamiento institucional ante los colombianos.



Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

6.1.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con los objetivos planteados para la Estrategia Institucional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (EICOS), se establecieron indicadores para el cuatrienio. Al ser esta una Estrategia Misional de la Policía Nacional, el alcance e impacto de sus resultados son de largo plazo. El seguimiento de estos indicadores se hace mediante evaluaciones diarias, mensuales y trimestrales.

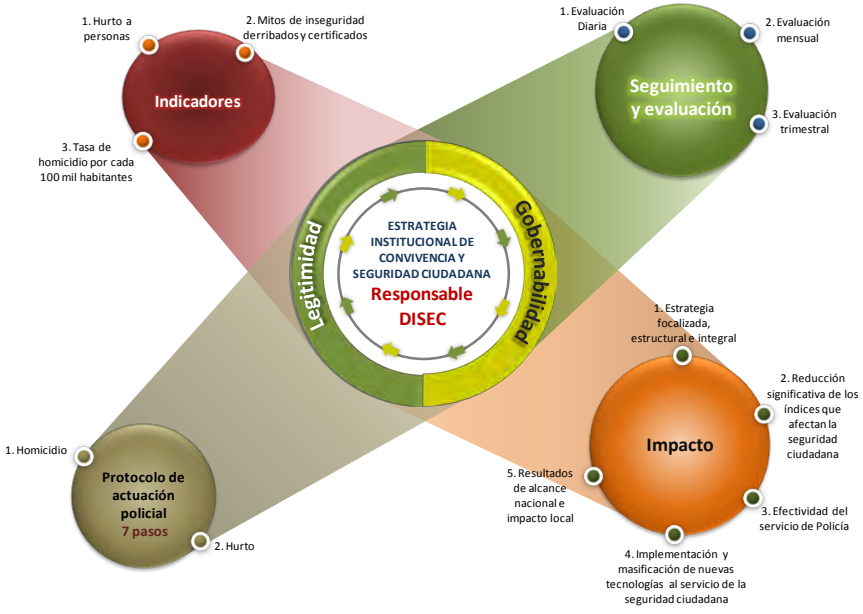
EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA EICOS

Indicadores	Fórmula	Línea Base	Metas				Total cuatrienio
			2011	2012	2013	2014	
Mitos de Inseguridad derribados y certificados	(Mitos de inseguridad derribados y certificados)/(Mitos de inseguridad identificados)*100	0	100% 1843	100%	100%	100%	100%
Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes	(Casos de homicidio periodo actual * 100.000) / (Población de Colombia según censo DANE)	34	32,4	29	26,5	24	24
Hurto a personas	(Hurto a personas periodo actual-periodo anterior)/(periodo anterior)*100	61.069	-3% 59,237	-10% (53,313)	-10% (47,982)	-10% (43,184)	43,184

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

El cumplimiento de mencionados indicadores dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación diseñado para la operacionalización efectiva de la Estrategia, como se describe en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EICOS



Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional, 2012

6.2 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA –EINFA–

El Código Nacional de Infancia y Adolescencia, en su artículo 1, señala que es necesario "garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad en un ambiente de felicidad, amor y comprensión"[53].

A lo anterior hay que agregar que los menores de 18 años de edad colombianos son reconocidos como sujetos titulares de derechos, hecho significativo en la convención de los Derechos del Niño y tratados internacionales de Derechos Humanos, los cuales han sido ratificados por Colombia y se encuentran representados en la Constitución Política y demás normas sobre el particular, por lo que merecen toda la atención y protección del Estado y sus instituciones, incluyendo, por supuesto a la Fuerza Pública.

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) señala que uno de los mayores desafíos a la seguridad ciudadana ha sido el incremento en los niveles de desarrollo de los centros urbanos y la mayor interconectividad entre ciudades y mercados, lo que ha promovido, de forma negativa, el contagio de los escenarios de violencia y de actividades ilícitas, por las que niños, adolescentes y jóvenes se convierten en objeto y sujeto de las redes delincuenciales.

Como respuesta a esta problemática, la PNSCC plantea un marco de prevención social y situacional en el que se proponen acciones de neutralización, control y reducción de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos. Lo anterior, desde un enfoque social (individuos) y un enfoque situacional (hecho punible), por tanto, "la prevención apunta a reducir las probabilidades de inicio y continuación de carreras delictivas; adicionalmente, estructura entornos que dificultan la comisión del delito e imponen altos costos"[54].

En este contexto, para lograr una atención y protección efectiva a la infancia y adolescencia colombiana, la Policía Nacional ha planteado la Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y la Adolescencia (EINFA). Su diseño tuvo como referente principal –además de la PNSCC– el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", especialmente lo relacionado en el Capítulo V "Consolidación de la Paz", Título "Seguridad Ciudadana".

53 Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006. Artículo 1.

54 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. Primer eje: prevención social y situacional. P. 14

Dicha estrategia implica diversos niveles y modalidades de prevención con un enfoque poblacional y territorial, es decir, no se agota en la amenaza de la pena y en el factor policial. A través de acciones de prevención ya establecidas en la PNSCC, la estrategia se enfoca en garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país.

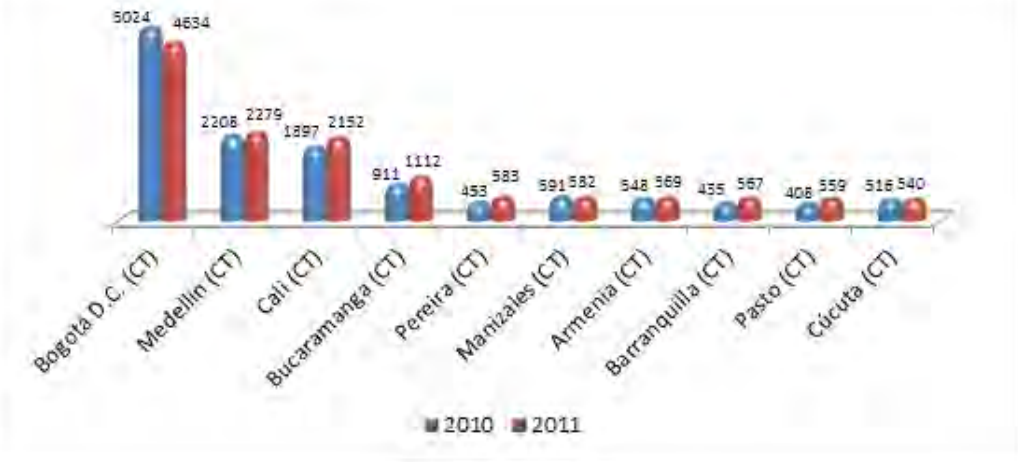
6.2.1 Situaciones de riesgo que amenazan a la infancia y la adolescencia

El principal problema que se ha detectado en relación con la infancia y la adolescencia, es el significativo número de menores vinculados a conductas delictivas, ya sea como víctimas o como victimarios. Esto se constata con el aumento de delitos respecto del mismo período del año inmediatamente anterior en el que estuvieron vinculados ciudadanos menores de 18 años de edad.

Para la Policía Nacional esta evidencia se constituye en un factor de alta preocupación por lo que su atención –además de pertinente– debe ser inminente. La participación de esta población en estos delitos puede implicar el deterioro de la convivencia ciudadana y un recrudecimiento de la inseguridad a lo largo y ancho del país.

Las cifras que relacionan este aumento delictual son las siguientes:

ESTADÍSTICAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE DELITOS



Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

Además, según el último diagnóstico a nivel nacional realizado por la Dirección de Protección y Servicios Especiales, el lugar donde más se le vulneran los derechos a los niños, niñas y adolescentes es al interior de los hogares, lo que ratifica las

afirmaciones de algunos estudios que señalan que el núcleo familiar es uno de los espacios más propicios para originar las principales violencias de la sociedad, como son la violencia intrafamiliar, la violencia de género y maltrato infantil.

El diagnóstico hace hincapié en una creciente descomposición familiar en la que se incluye la violencia intrafamiliar, en donde se reportan en lo corrido del año 2011 un total de 50.482 casos, la falta de comunicación, el maltrato físico y/o psicológico, la violencia de género (que en el año 2010 reportó 57.875 casos, de esos 6.693 fueron contra hombres y 51.182 contra mujeres), las adicciones y problemas económicos.[55]

Lo anterior remite a un envilecimiento social que agrupa a todos los factores del entorno nocivos para un niño, niña o adolescente. Allí se ubican la indiferencia social, la presencia de grupos ilegales, el narcotráfico, la corrupción, el desempleo y el desplazamiento.

Una de las circunstancias más difíciles con las que conviven buena parte los niños, niñas y adolescentes colombianos es la desescolarización, ligada con la dificultad económica, la desintegración familiar, la influencia negativa de padres y amigos, el trabajo desde temprana edad y la violencia escolar.

Toda esta cadena conduce a que niños, niñas y adolescentes se vinculen al delito, ya sea en condición de víctimas o como victimarios, ingresando al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y particularmente al ciclo del delito.

Se actualizó la información a corte 31/12/11
Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

55 Cifras estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El ciclo del delito lo conforman cinco hechos que por sus características permiten dar lectura sistemática del comportamiento delictual de un adolescente, y es que en la actualidad, los principales delitos que cometen los adolescentes son los relacionados con estupefacientes, con una participación del 35.78% del total. Estos son más recurrentes en los estratos bajos y conducen al infractor a una nueva modalidad delictiva: el hurto. Para asegurar su cometido en esta modalidad se necesita de armas, lo que posteriormente puede evolucionar en porte y tráfico de armas de fuego. Lo anterior, desencadena nuevos tipos penales, como son las lesiones personales y el homicidio. Con este delito se cierra el ciclo.

Las estructuras criminales de las organizaciones que vinculan a los jóvenes como víctimas o como victimarios se componen, en buena parte, de personas que inducen a los niños y jóvenes en la explotación ilícita de su sexualidad. También aparecen en las mismas organizaciones quienes se dedican a la ciberdelincuencia y quienes hacen labores de reclutamiento para los grupos armados ilegales.

Otra de las condiciones en las que se requiere de mayor intervención institucional es todo lo concerniente a la prevención en niños, niñas y adolescentes sobre el abuso sexual, la explotación sexual, la pornografía y la trata de personas.

En respuesta a tal problemática, la Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y la Adolescencia –EINFA– está encaminada a disminuir la participación de los niños, las niñas y los adolescentes en el delito ya sea como víctimas o como victimarios, condición de vulnerabilidad más representativa en la infancia y adolescencia colombiana.

6.2.2 Objetivos de la estrategia EINFA

La Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y la Adolescencia (EINFA) plantea los siguientes objetivos:

- Disminuir la participación de los niños, niñas y adolescentes en delitos, contribuyendo al mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana.
- Identificar factores originadores y causas facilitadoras de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo.
- Desarrollar investigación criminal cuando los niños, niñas y adolescentes sean víctimas o victimarios de una conducta punible.
- Desplegar acciones preventivas de acuerdo a lo establecido en el programa «ABRE TUS OJOS».

6.2.3 Componentes y operacionalización de la estrategia EINFA

La Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y la Adolescencia en búsqueda de alcanzar los mencionados objetivos, se despliega a través de tres (3) componentes relacionados así:

Fuente Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

- **Prevención:** componente mediante el cual se busca evidenciar y atender corresponsablemente las condiciones de vulnerabilidad y riesgo a las cuales se ven expuestos los niños, niñas, adolescentes, comprometiendo a la Policía Nacional y el colectivo social.

  En este sentido el programa “ABRE TUS OJOS” permitirá abordar las principales vulneraciones de derechos que afectan los niños, niñas, adolescentes, a través de estrategias de enseñanza y aprendizaje que contribuyan a mitigar o reducir los riesgos que afectan a la población en general, en el marco de las competencias y funciones establecidas por la ley.

  Para poder intervenir las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes se maneja una estructura lúdica-pedagógica dependiendo de la edad, que posibilita el logro de un aprendizaje significativo en la población.

  Este programa cuenta con 32 temáticas beneficiando a las siguientes poblaciones, así:

  ✓ Abre Tus Ojos a la Primera Infancia (0-6).

- ✓ Abre Tus Ojos a la Niñez (7-12).
- ✓ Abre Tus Ojos a la Adolescencia (13-18)
- ✓ Abre Tus Ojos a la Familia
- ✓ Abre Tus Ojos a la Comunidad.

- Abre Tus Ojos a la Policía Nacional.

  Uno de los medios dispuestos para la efectiva ejecución de este programa es el “Bus Interactivo”, el cual cuenta con sistemas informáticos, software educativo y material pedagógico siendo un instrumento de impacto a nivel nacional.

  Además del trabajo de sensibilización a la comunidad, el componente prevención se desarrolla paralelamente con programas de difusión en medios masivos de comunicación como televisión, cuñas radiales, publicaciones escritas y redes sociales.

- **Vigilancia y control:** es la manera como, a través de planes especiales dirigidos a puntos críticos, se busca disuadir y neutralizar los factores potencialmente nocivos para los niños, niñas y adolescentes, interviniendo lugares públicos, establecimientos abiertos al público y sitios de gran afluencia de personas que generen posibles riesgos para la niñez y la adolescencia colombiana.

  Tales planes son:

  - ✓ Explotación laboral infantil
  - ✓ Explotación sexual comercial
  - ✓ Control en establecimientos abiertos al público
  - ✓ Control en lugares públicos (vías públicas, parques, plazas, lugares comunes de recreación)
  - ✓ Control en establecimientos educativos
  - ✓ Control en terminales de transporte
  - ✓ Control en piscinas

- **Investigación criminal:** este componente se constituye en el último nivel que tiene la especialidad para contribuir a garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Se ejecuta a través de acciones investigativas, tendientes a contrarrestar las redes delictivas que someten a los adolescentes a la condición de victimarios y a los niños, niñas y adolescentes en condición de víctimas de conductas punibles.

  El componente se adelantará a través del Centro Especializado del Observatorio del Delito (Ceobs).

De igual manera, la estrategia EINFA contiene una iniciativa orientada a vincular la especialidad de infancia y adolescencia en el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, con el fin de intervenir los factores originadores de riesgo y las causas facilitadoras de la problemática de niños, niñas y adolescentes, a través de la articulación de los componentes antes señalados; la focalización y priorización de sectores; el trabajo coordinado de los comandantes de Estación, y finalmente, el despliegue y evaluación de la estrategia.

INICIATIVA ESTRATÉGCA
VINCULACIÓN DE LA ESPECIALIDAD EN EL PNVCC

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

La estrategia se encuentra focalizada en las cuatro (4) principales ciudades del país (Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín), que reportan el mayor número de delitos en los que son víctimas los niños, niñas y adolescentes.

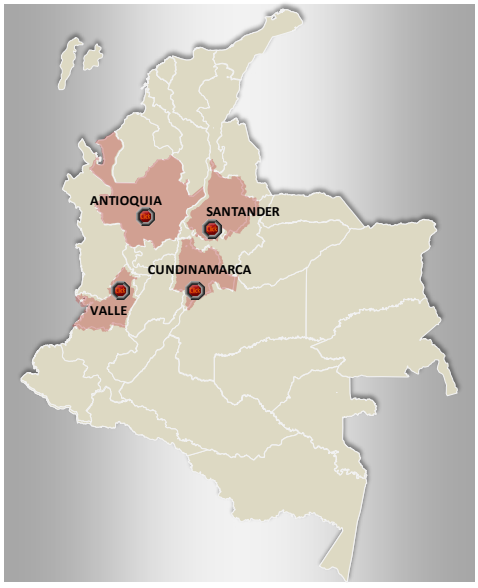
FOCALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Responsables / Corresponsables

LINEAS DE ACCION

- Prevención
- Vigilancia y Control
- Investigación Criminal

Departamentos priorizados



Fuente Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

6.2.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las directrices señaladas en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia (PNSCC) y los objetivos propuestos en la estrategia EINFA, la efectividad de su ejecución será medida a través de los siguientes indicadores:

Comportamiento delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Realizar una medición sobre los delitos priorizados en los que son participes los niños, niñas y adolescentes como victimas y victimarios.	((Total acumulado de los delitos priorizados cometidos por N,N y A año actual-Total acumulado de delitos priorizados cometidos por N,N y A en el trimestre del año anterior) / Total acumulado de delitos priorizados cometidos por N,N y A en el trimestre del año anterior) *100	Trimestral	21.552	-5% (20.474)	-2 (20.065)	-2% (19.664)

N,N y A: niños, niñas y adolescentes.

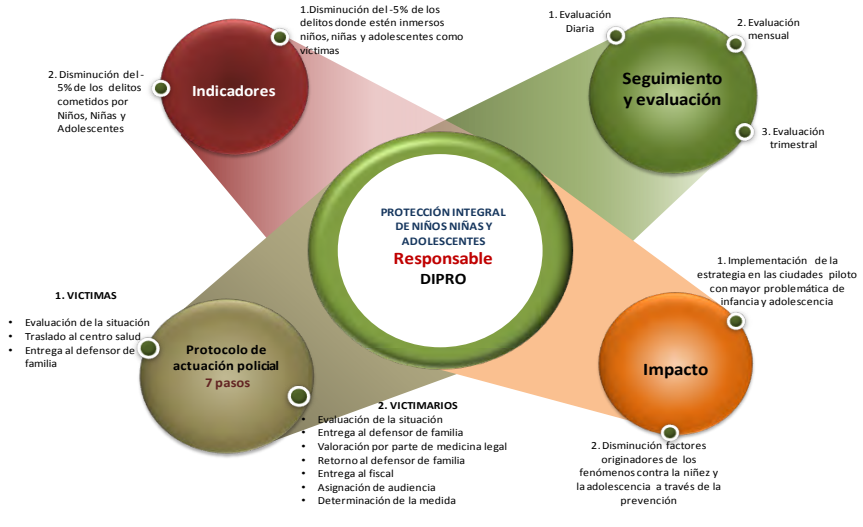
Comportamiento delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Realizar una medición sobre los delitos priorizados en los que son participes los niños, niñas y adolescentes como victimas y victimarios.	Total delitos cometidos contra N,N y A, periodo actual- Total delitos contra N,N y A, periodo anterior)/(total delitos cometidos contra N,N y A, periodo anterior)*100	Trimestral	24.645	-5% (23.413)	-2% (22.945)	-2 % (22.486)

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia, dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la protección de la infancia y la adolescencia. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA EINFA



Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional

6.3 ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN A LAS POBLACIONES VULNERABLES –ESPOV–

La vulnerabilidad es una situación producto de la desigualdad que por diversos factores se presenta en grupos de población, impidiéndoles aprovechar las riquezas del desarrollo humano. Los factores que dan origen a la desigualdad pueden ser de orden histórico, económico, cultural, político y biológico (agentes cognitivos, físicos, sensoriales, de la comunicación, emocionales y psicosociales).[56]

Para el caso colombiano, se consideran poblaciones vulnerables aquellas personas o comunidades afectadas por la pobreza y víctimas de todo tipo de violencia (defensores de Derechos Humanos, sindicalistas, periodistas, líderes comunitarios, misiones médicas, desplazados, reinsertados, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidades, mujeres, grupos étnicos, población LGBTI, entre otros). Algunas de estas comunidades se encuentran dispersas en muchas regiones del país, sometidas a la adaptación a cualquier forma de vida que les garantice la supervivencia; la necesidad las conduce, generalmente, a priorizar la búsqueda de la superación de los factores de pobreza y de violencia, dejando de lado su desarrollo integral y su realización personal y familiar[57].

POBLACIONES VULNERABLES

Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012.

56 http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-199943.html

57 Eltiempo.com. Bienestar de las comunidades vulnerables, una tarea inaplazable. En: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4458429

Es así como desde el Estado y la sociedad civil organizada, han surgido iniciativas que buscan responder a las problemáticas asociadas a la población en condición de vulnerabilidad, dinámicas incluyentes que velen por el aseguramiento de sus derechos de manera integral a la luz de la Carta constitucional colombiana.

En este sentido, el Gobierno Nacional, en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, contempla como meta nacional que la sociedad colombiana tenga igualdad de oportunidades y pueda así superar las dificultades o condiciones desfavorables que imprimen etiquetas sociales de desventaja, constituyendo factores de riesgo para las trampas de pobreza. Lo anterior supone que el Estado debe procurar una armonía interinstitucional, corrigiendo condiciones humanas que generan situaciones de vulnerabilidad y riesgo social independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

6.3.1 Situaciones de riesgo que amenazan la población vulnerable en Colombia

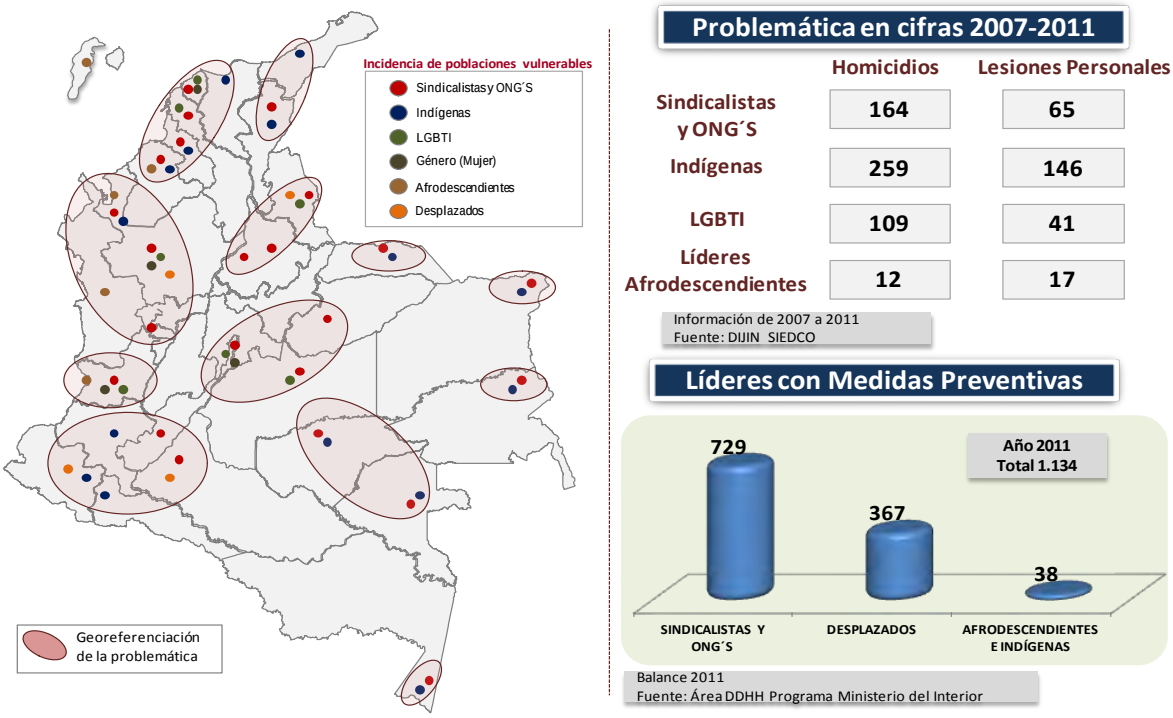
La protección integral de las poblaciones en situación de vulnerabilidad abarca diversos sectores, de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario. Colombia aún presenta cifras preocupantes con respecto a las violaciones en los Derechos Humanos de poblaciones en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Al respecto Human Rights Watch, en el año 2012, hizo énfasis en la importancia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como un paso significativo en la reparación a las víctimas del conflicto; sin embargo asegura que aún existen situaciones preocupantes en el país.

Para los líderes y lideresas comunitarios, sindicalistas y candidatos políticos se presentaron cifras preocupantes, pues en el año 2011 cuarenta (40) candidatos habrían sido asesinados, con lo que se dio un incremento del 48% en comparación al año 2007.

Con respecto al desplazamiento forzado, los grupos poblacionales con mayor afectación son los grupos étnicos y campesinos. Igual que en otros delitos como la trata de personas, las estadísticas oficiales sobre desaparición forzada se empiezan a consolidar con la puesta en marcha del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Registro Nacional de Desaparecidos desde 2007; a la fecha se han registrado en la plataforma tecnológica destinada para ese propósito, 57.453 casos de desaparición en general, de los cuales 15.675 se clasifican como posibles desapariciones forzadas. Las tareas de investigación sobre el paradero de estas 15.675 personas muestran que 224 han aparecido vivas y 704 muertas, mientras 14.747 casos siguen en investigación[58].

58 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014. Bogotá: Imprenta Nacional, 2011. P. 43.

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA



Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012.

Para efectos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), la protección al ciudadano y, en este caso, la protección a las poblaciones vulnerables, se constituyen en un factor fundamental que debe ser promovido por la Policía Nacional, por medio de la neutralización del riesgo y la salvaguarda de los derechos individuales.

Este último aspecto constituye uno de los ejes de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia (PNSCC), cuya ejecución se enmarca en el deber estatal de proteger al ciudadano integralmente. Por lo tanto, la política propone la generación y 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"[59], haciendo énfasis en las poblaciones y zonas vulnerables.

Por lo anterior, la Policía Nacional diseñó la Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables, la cual permitirá la mitigación de los riesgos a los cuales pueden estar expuestas y brindar especial protección a aquellos grupos que enfrentan mayores amenazas por manifestaciones de intolerancia social.

59 COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 218.

6.3.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESPOV

La Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables (ESPOV) se plantea como objetivos:

- Fortalecer las capacidades en materia de atención a las poblaciones vulnerables.
- Orientar el servicio de policía para la atención prioritaria de las poblaciones vulnerables.
- Posicionar el papel de la Policía Nacional en materia preventiva y de protección como parte de los programas de Derechos Humanos que adelanta el Gobierno Nacional.
- Consolidar los componentes de inteligencia e investigación criminal para la protección de las poblaciones vulnerables.

El desarrollo de la estrategia no depende solamente del compromiso institucional y comunitario; también la formación y capacitación del personal policial cumplen un papel determinante para el éxito de esta estrategia, pues al preparar a los uniformados para un servicio de policía de tipo diferencial y acorde con las necesidades específicas de las poblaciones, la respuesta institucional será cada vez más acertada y coherente con los requerimientos de la ciudadanía. Es por esto que las direcciones, comandos y escuelas de formación deberán comprometerse con esta labor.

Componentes y operacionalización de la estrategia

Para el alcance de los anteriores objetivos, la estrategia ESPOV se operacionaliza mediante los siguientes componentes:

Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012.

Componente Formación

Este componente contempla el desarrollo del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos a través del Sistema Educativo Policial, incorporando para el currículo de formación policial las temáticas de poblaciones vulnerables.

Así mismo, busca fortalecer la capacitación extracurricular para el conocimiento de los derechos de las poblaciones vulnerables y la prevención de la revictimización, además, de formar los multiplicadores y encargados del desarrollo de cursos de autoprotección para poblaciones que por su situación de riesgo lo ameriten.

Componente Interlocución

La operacionalización del componente interlocución:

- ✓ Mantendrá diálogos permanentes con las poblaciones vulnerables y sus líderes por parte de los comandantes para responder a las necesidades particulares de las zonas vulnerables y atender los compromisos de orden institucional.
- ✓ Definirá una red de alerta y apoyo para poblaciones vulnerables con la participación de los Jefes de Derechos Humanos.
- ✓ Creará la red de oficiales enlace con poblaciones priorizadas, líderes sindicales, indígenas, líderes del proceso de restitución de tierras, comunidad LGBTI y ONG de Derechos Humanos.

Componente Atención

Los mapeos para la prevención son de vital importancia para el desarrollo de esta estrategia, en consideración a que, al realizar la identificación oportuna de las poblaciones y los riesgos a los cuales están expuestos, será posible prevenir situaciones y combatir a tiempo la intención de daño. Lo anterior, debe realizarse con la colaboración de las propias comunidades y sus líderes, en corresponsabilidad con las entidades nacionales como la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones de índole pública y privada.

Así mismo, se prevé la estandarización de la actuación policial frente a las poblaciones vulnerables, para lo cual se diseñarán protocolos de actuación y atención a ellas, que contribuirán a prevenir la revictimización y generar alertas tempranas.

Por otra parte, la atención de esta población debe pasar por ambientes de confianza que permitan generar espacios de participación y construcción colectiva, de ahí que se contemple la creación de una red de enlaces vinculando el personal uniformado y los propios líderes comunitarios, con el propósito de fortalecer la legitimidad y compromiso tanto de parte de la Institución como de las comunidades.

De igual forma, la operacionalización de este componente contempla las siguientes acciones:

- ✓ Implementar protocolos de atención en el servicio de policía para los cinco (5) tipos de población vulnerable priorizada.
- ✓ Consolidar el desempeño institucional como parte de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.
- ✓ Realizar seguimiento a la adopción de medidas preventivas solicitadas por la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior.
- ✓ Elaborar periódicamente los mapas de riesgo y prevención regional para poblaciones vulnerables.

Componente Investigación Criminal

A través de este componente se fortalecerán los grupos focales dedicados a la investigación de las amenazas que se efectúen a las poblaciones vulnerables, mitigando las intimidaciones realizadas a través de medios de comunicación, panfletos, correos electrónicos, seguimientos, entre otros, identificando las regiones que presenten mayor criticidad para ejecutar las acciones pertinentes a cada caso.

Componente Capacidades Institucionales

Adquirir y desarrollar las capacidades tecnológicas, técnicas y logísticas para el fortalecimiento de las actividades de prevención, investigación y de control, orientadas a reducir los niveles de riesgo o amenaza sobre las poblaciones vulnerables.

Componente Coordinación Interagencial

Bajo el principio de la corresponsabilidad institucional, resulta fundamental la integración de esfuerzos para dar cumplimiento cabal a la estrategia y lograr así una efectiva atención de los requerimientos y necesidades de las poblaciones

vulnerables, tanto en zona rural (resguardos, cuencas, veredas, fincas, asentamientos, entre otros) como en áreas urbanas reconocidas como vulnerables. En este sentido, se contempla:

- ✓ Participar activamente en los escenarios del Gobierno Nacional para atender las problemáticas de Derechos Humanos.
- ✓ Acceder a recursos económicos para el desarrollo de programas a través de la firma de acuerdos con Ecopetrol y Usaid.
- ✓ Desarrollar programas de prevención y protección en Derechos Humanos con el apoyo de Naciones Unidas y el Ministerio Público (Personería y Defensoría del Pueblo).

Componente Integridad Policial

El éxito de esta estrategia dependerá de la ejecución acertada de todos los componentes anteriormente descritos; sin embargo, existe un aspecto fundamental para el logro de los objetivos y es el relacionado con la efectiva protección a los Derechos Humanos de estas poblaciones, todo a través de comportamientos y conductas éticas, respetuosas y diferenciales, fundamentadas en la ley y el reconocimiento a la diversidad, específicamente en las actuaciones del servicio policial y en la interacción con las comunidades.

6.3.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con la intención del Estado colombiano de brindar una acertada protección a las poblaciones vulnerables, la Policía Nacional ha definido el siguiente indicador para medir la efectividad de la estrategia:

Efectividad en la atención de alertas de riesgo contra población vulnerable

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir el nivel de eficacia de las acciones policiales sobre las alertas de riesgo que se reportan sobre las poblaciones vulnerables.	(Alertas de riesgo atendidas exitosamente / Número de alertas recibidas) * 100		100% (250)	100%	100%	100%

La Subdirección General soportada en concepto de la Oficina de Planeación, dispuso que además del indicador de alertas de riesgo, la Inspección de General incluya indicadores relacionados con la reducción de homicidios de sindicalistas y ONGS, indigenistas y población LGBTI.

Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012

Variación tasa de homicidios poblaciones vulnerables

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir la variación de la tasa de homicidios de poblaciones vulnerables en la vigencia actual respecto a la tasa de homicidios de poblaciones vulnerables de la vigencia anterior por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con las cifras del DANE frente a la población colombiana.	(Tasa homicidios vigencia actual - tasa de homicidios vigencia anterior/ tasa de homicidios vigencia anterior) * 100	Trimestral	120	-3% (117)	-4% (113)	-5% (108)

Los grupos poblacionales que comprende este indicador extraídos fuente SIEDCO son: Sindicalistas y ONG´S, indígenas, población LGTBI, afro descendientes y desplazados.

Variación tasa de lesiones poblaciones vulnerables

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir la variación de la tasa de lesiones a población vulnerables en la vigencia actual respecto a la tasa de lesiones a poblaciones vulnerables de la vigencia anterior por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con las cifras del DANE frente a la población colombiana.	(Tasa lesiones vigencia actual - tasa de lesiones vigencia anterior/ tasa de lesiones vigencia anterior) * 100	Trimestral	106	-3% (103)	-4% (99)	-5% (94)

Los grupos poblacionales que comprende este indicador extraídos fuente SIEDCO son: Sindicalistas y ONG´S, indígenas, población LGTBI, afro descendientes y desplazados.

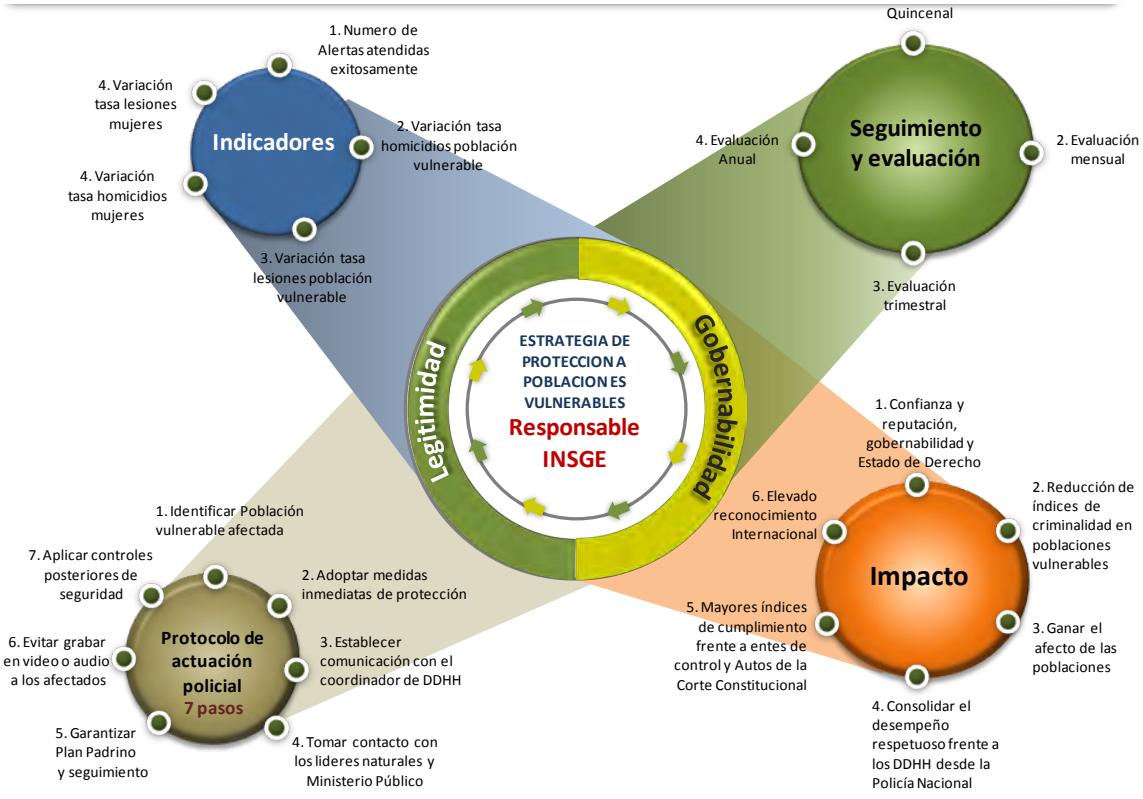
Variación tasa de homicidios mujeres

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir la variación de la tasa de homicidios de mujeres en la vigencia actual respecto a la tasa de homicidios de mujeres de la vigencia anterior por cada 100.000 mujeres, de acuerdo con las cifras del DANE frente a este sector de la población .	(Tasa homicidios vigencia actual - tasa de homicidios vigencia anterior/ tasa de homicidios vigencia anterior) * 100	Trimestral	1291	-8% (1188)	-9% (1082)	-10% (974)

Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012

El cumplimiento del indicador a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia ESPOV dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman.

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATGEGIA ESPOV



Fuente: Inspección General. Policía Nacional 2012

6.4 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD VIAL –ESEVI–

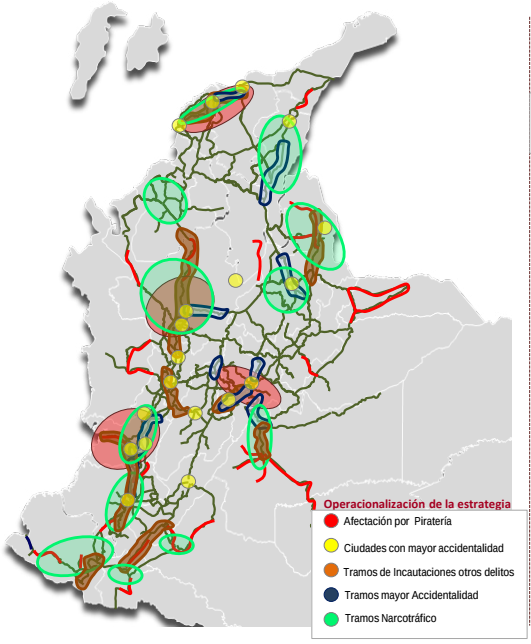
Con esta estrategia la Policía Nacional, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, busca el engranaje y complementariedad de las capacidades y desarrollos institucionales dirigidos a mejorar la movilidad, prevenir la accidentalidad, brindar asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y apoyar la cadena logística del transporte; la finalidad de ello es consolidar la seguridad ciudadana y la educación vial, reducir muertes y lesiones en accidentes de tránsito y alcanzar estándares internacionales en materia de seguridad en el transporte para contribuir al crecimiento sostenible del país.

La Estrategia Institucional de Seguridad Vial –ESEVI– fue diseñada con base en un diagnóstico integral que analizó las principales amenazas que tiene el país para contar con una “movilidad con seguridad”, tanto en materia de reducción de las muertes y lesiones en accidentes de tránsito como en la necesidad de

brindar seguridad a los usuarios de las vías, neutralizando y enfrentando los delitos y eventualidades de orden público que afectan la cadena logística del transporte en detrimento de la competitividad del país en sus operaciones de comercio exterior.

Para el caso de Colombia, es posible dimensionar la problemática a partir de las siguientes cifras:

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA



Problemática en cifras

Accidentalidad 2011	Casos Piratería 2011	Terrorismo 2011
Muertes 5.279 (-5.9%) Lesiones 40.626	400 casos (-4%)	Incremento del 25% (45 casos) en atentados

Avances en cifras 2012

Muertes -7,2% Lesiones -8%	Reducción Casos En 32% (146)	$10.317 millones Inversión PSCN
Sensibilizados 2012 1.349.812	Bandas Desarticuladas 3	78% cobertura red vial nacional
Inversión 2011 por $39.000 millones M/técnicos	M/cía Recuperada $9.961 millones	Incremento del 54% resultados

En el 2011 se presentó una reducción de 11 muertes por 100 mil hab. Siendo la mas baja en los últimos 10 años.

8 millones de usuarios del #767, 116.089 seguidores en twitter y rating de 9.545 noticias positivas

Fuente: Dirección de Tránsito y Transporte - Policía Nacional 2012

Para el 2011, en Colombia, se registraron 5.792 muertes derivadas de accidentes de transporte, cifra que señala un incremento de 1,5% frente al número de casos registrados para el 2010, y hubo 40.806 víctimas de lesiones no fatales para un aumento de 3,6% en relación con el año inmediatamente anterior. La tasa de muertes se mantuvo estable en 12,6 por 100.000 habitantes, y las lesiones no fatales evaluadas por el sistema forense presentaron una tasa de 88,6 casos por 100.000 habitantes. Los datos de 2002 a 2011 muestran que diariamente muere en el país un promedio de 16 personas y 111 resultan lesionadas por hechos relacionados con el tránsito; en el período se registraron 56.686 muertes y 404.018 lesionados[60].

60 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Muertes y lesiones no fatales por accidentes de transporte. En: Revista Forensis. Bogotá, 2011. Pp. 269 y sig.

Según el análisis realizado por el Gobierno Nacional para incluir la seguridad vial como política de Estado, se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152%; esta conclusión despierta la necesidad de aunar esfuerzos en materia de políticas de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad, y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son motociclistas, peatones y ciclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalentes al 3% del PIB[61].

De dicho análisis se deriva la declaratoria realizada en el Plan Nacional de Desarrollo, así: “ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.–, en declarar esta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno Nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trasciende los planes y programas de un período de gobierno”[62].

6.4.1 Situaciones que amenazan la movilidad en la red vial nacional

La Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, en busca de garantizar a los habitantes del territorio nacional el derecho a la libre movilidad por la red vial nacional y vías municipales, coadyuvar en la sanción a los infractores y en la generación de ambientes seguros para los usuarios de las vías –entre otras funciones relacionadas en su rol estratégico–, elaboró un diagnóstico en el marco de la formulación de la presente estrategia, enfocado principalmente en los hechos acaecidos sobre la red vial durante la vigencia 2010 y lo corrido de 2011. En el diagnóstico se identificaron seis amenazas para la movilidad con seguridad, así:

61 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos. Bogotá, 2010.

62 Ibíd. p. 109.

a) Amenaza terrorista sobre las vías:

- Ubicación de artefactos explosivos sobre las vías.
- Secuestros a los usuarios de las vías.
- Instalación de retenes ilegales sobre las vías.
- Incineración de vehículos (buses y camiones cisterna).
- Microextorsión al transporte.
- Ataques a patrullas de la Fuerza Pública.

b) Aspectos que afectan la cadena logística del transporte:

- **Falta de inversión en conectividad, sistemas de monitoreo y alertas tempranas**: no todas las empresas de transporte de carga y pasajeros cuentan con sistema de posicionamiento satelitale –GPS–.
- **El mal estado de las vías facilita el delito**: la falta de mantenimiento y conservación de los corredores viales facilita la comisión de hechos delincuenciales, en especial hurto, tanto al servicio de pasajeros como de carga.
- **Incremento de delitos en puertos, aeropuertos, terminales de carga y pasajeros**
- **Deficientes prácticas de seguridad y control en empresas de transporte**: los intervinientes de la cadena logística en el transporte no adoptan medidas preventivas de seguridad que mitiguen el riesgo para evitar el hurto y la pérdida de mercancías.

c) Utilización de vías para paso de drogas, armas y otros delitos

- **Problemática de prostitución y trata de personas en las vías**: la falta de políticas claras sobre el tema de la prostitución en las vías, acrecentada por la carencia de oportunidades educativas y laborales, hace que los menores de edad tomen las vías como lugares apropiados para prácticas de prostitución.
- **Informalidad en la contratación de vehículos de carga**: ocasionada por la falta de adopción de buenas prácticas de seguridad por parte de

las empresas de transporte de carga para la recepción y entrega de mercancías.

- **Inexistencia de bases de datos para control de carga**: no se cuenta con una base de datos real de siniestros ni de antecedentes de personas que hayan robado a las empresas de transporte de carga.
- **Desorganización en sistemas de encomienda y mensajería:** las empresas dedicadas a esta actividad comercial no poseen los medios adecuados para la detección de mercancías ilícitas (estupefacientes, armas, municiones, explosivos, material de intendencia, entre otros).

d) Informalidad en el transporte e irrespeto a las normas de tránsito:

- Facilidad para obtener licencias de conducción sin el lleno de los requisitos.
- Inexistencia de conciencia del riesgo en la conducción.
- Desconocimiento de las normas de tránsito.
- Incremento desproporionado en la venta de motos y vehículos.
- Alta tasa de muertes y lesiones en accidentes de tránsito.
- No existe educación vial en escuelas y colegios.

e) Escenarios de ilegalidad asociados al transporte:

- **Feria de licencias de tránsito:** facilidad para obtener este documento sin que exista un control por parte de la autoridad competente para regular las oficinas dedicadas a la expedición fraudulenta.
- **Falta de control sobre escuelas de enseñanza y CDA:** falta de controles eficaces para verificar el cumplimiento de la reglamentación exigida por el Ministerio de Transporte.
- **Acumulación de comparendos:** sin que a los infractores se les suspenda la licencia o existan mecanismos para obligar al pago de la multa.
- **Debilidad en sanciones impuestas por Superintendencia de Puertos y Transporte:** no se hacen efectivas las medidas adoptadas por parte de

la entidad reguladora, cuando se incumple lo establecido en la legislación de Tránsito y Transporte.

- **Falta de seguimiento a siniestralidad en el transporte público**: no se toman medidas efectivas para las empresas que aportan a la mayor tasa de mortalidad y siniestralidad vial.

- **Inefectividad sancionatoria de los organismos de tránsito:** no se llevan a cabo las sanciones a tiempo para corregir a los infractores, cuando son impuestas las órdenes de comparendo por parte de autoridad de tránsito operativa.

f) Deficiencias en tecnologías y sistemas de información:

Las concesiones no están obligadas a invertir en tecnología.

- Se presenta un déficit en sistemas de monitoreo vial.

- Inexistencia de bases de datos con información sobre actos ilícitos contra la cadena del transporte.

- Graves atrasos en la conectividad al RUNT, RNAT y SIMIT

- Existencia de tramos viales sin cobertura de telefonía móvil

- Desarticulación en la producción de cifras de seguridad vial.

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia contempla en su cuarto eje, que es necesario "priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la creación de una cultura de seguridad vial dirigida sobre todo a propietarios y usuarios de motocicletas y bicicletas, así como a los peatones"[63].

En alineación con lo dispuesto en esta política y en respuesta a la problemática revelada en el diagnóstico, la Policía Nacional, a través de la Estrategia Institucional de Seguridad Vial (ESEVI), busca el engranaje y la complementariedad de los sistemas y componentes de carácter preventivo de movilidad y de asistencia técnica y humana, a los usuarios de las vías y la logística del transporte. Así mismo, se encuentra dirigida a consolidar la seguridad ciudadana, lograr la reducción de la accidentalidad y alcanzar estándares internacionales en materia de seguridad vial para contribuir al crecimiento sostenible del país.

63 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. Cit. Cuarto eje: cultura de la legalidad y la convivencia. P. 23-24.

6.4.2 Objetivos de la estrategia ESEVI

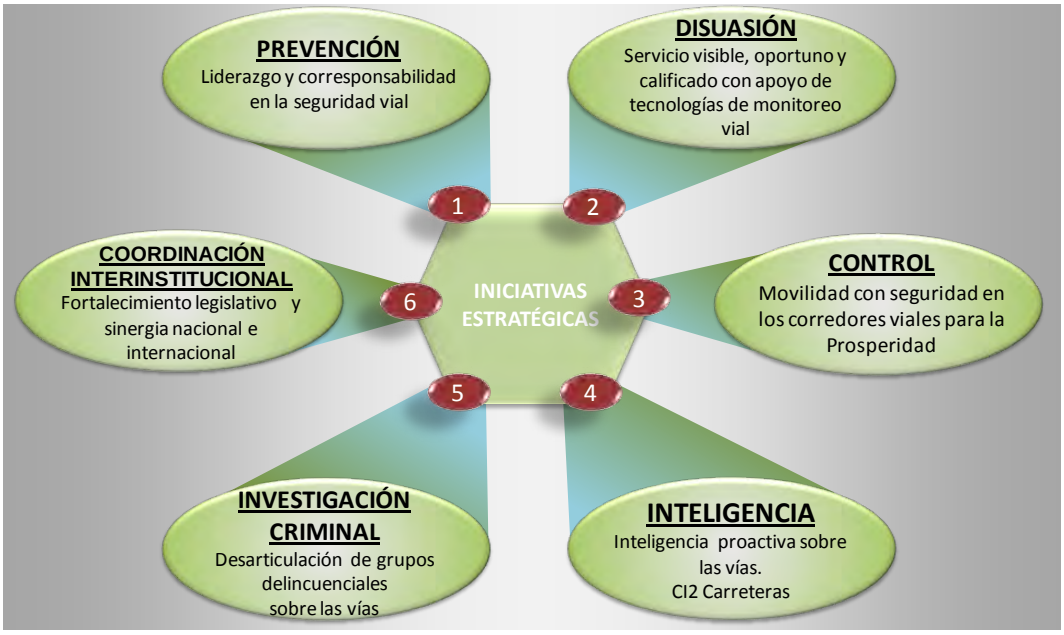
Según lo expuesto, la Estrategia Institucional de Seguridad Vial se propone el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Disminuir y neutralizar los hechos terroristas en las vías.
- Mejorar la percepción de seguridad en las vías y disminuir los actos de interferencia ilícita a la infraestructura del transporte.
- Hacer un aporte significativo en la disminución de las muertes y lesiones en accidente de tránsito, en adhesión a la preocupación mundial de proteger la vida en la vía.
- Contrarrestar los escenarios de ilegalidad e informalidad asociados al transporte como impulso a la locomotora estratégica del transporte.
- Promover la movilidad con seguridad a través de sistemas y tecnologías de monitoreo y control vial que permitan potenciar las acciones de control policial.
- Impulsar iniciativas legislativas y reglamentación dirigidas a corregir la laxitud en sanciones a comportamientos riesgosos y al aumento de penas para los actos de interferencia ilícita al transporte.

6.4.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESEVI

La Estrategia Institucional para la Seguridad Vial se operacionalizará a través de seis componentes:

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA



Fuente: Dirección de Tránsito y Transporte - Policía Nacional 2012

a) Componente de Prevención

Espera generar un mayor "liderazgo y corresponsabilidad en la seguridad vial" por medio de:

- Implementación del Observatorio de Seguridad Vial para realizar el seguimiento epidemiológico sobre la morbi-mortalidad y los hechos que afectan la cadena logística del transporte.
- Implementación de una campaña modelo en promoción y prevención, para fomentar comportamientos seguros y niveles de conciencia ciudadana.
- Empleo de las comunicaciones estratégicas al servicio de la educación vial para la protección de la vida.
- Control sobre los factores de riesgo de accidentalidad a través de un dispositivo policial más visible y con mayor tecnología.
- Acciones dirigidas a mejorar la educación en seguridad vial, prestando especial atención a grupos vulnerables.

- Adquirir tecnología para la detección de infracciones por medios técnicos.

b) Componente Disuasión

Propone prestar un "servicio visible, oportuno y calificado con apoyo de tecnologías de monitoreo vial", mediante las siguientes acciones:

- Implementación de las "Estaciones de Prevención y Seguridad Vial" (fijas y móviles), dotadas con tecnología para revisión integral de carga y del vehículo, utilizando sistemas de inspección no intrusiva.
- Crear el Centro de Mando y Control (sede de la Estación de la Sabana) para monitoreo vial, conectado con sistemas de monitoreo de los transportadores.
- Estandarización del modelo de servicio de Seguridad Vial por Cuadrantes con tecnología de comunicaciones y medios de apoyo.
- Impulso de mayor inversión en tecnología de movilidad y seguridad vial por parte de municipios, gobernaciones y concesiones viales.
- Innovación en uniformes y elementos de protección y comodidad al personal para mayor seguridad operacional.

c) Componente Control

Plantea aumentar la "movilidad con seguridad en los corredores viales para la prosperidad" con base en las siguientes acciones:

- Redistribución de responsabilidades en tramos críticos y mejora de la presencia policial y coordinación con las Fuerzas Militares.
- Fortalecimiento en medios de los grupos UNIR y ajuste de los protocolos de seguridad operacional e integridad policial.
- Promover que el servicio de transporte público instale sistemas tecnológicos de alertas tempranas, botones de pánico y GPS en los vehículos.
- Establecimiento de la red de cooperantes viales y las redes comunitarias con los usuarios de las vías.
- Desplegar planes tácticos para neutralización de ilícitos e incrementar las incautaciones al narcotráfico y al terrorismo.

d) Componente Inteligencia

Promueve la “inteligencia proactiva sobre las vías” para aumentar la capacidad de recolección y análisis de información en las vías, así:

- Fortalecimiento de los equipos de inteligencia y los medios técnicos a nivel central y desconcentrado y la capacitación del personal.
- Conformación del Centro Integrado de Inteligencia CI2-Carreteras con participación de los organismos de inteligencia del sector defensa.
- Diseñar e implementar el plan estratégico de inteligencia para la seguridad de la infraestructura vial.
- Diseñar y gestionar recursos para la plataforma de inteligencia Dirección de Tránsito y Transporte (DITRA) con conectividad a la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL).

e) Componente Investigación Criminal

Busca la desarticulación de grupos delincuenciales sobre las vías por medio de:

- Fortalecimiento de los equipos de judicialización y los medios técnicos.
- Desarrollo de la campaña de pago de recompensas contra el terrorismo y la piratería terrestre en las vías.
- Implementación del plan contra la extorsión a las empresas de transporte, contratistas de obras de infraestructura y concesiones viales.
- Desarrollo de operaciones estructurales para la desarticulación de bandas de piratería y hurto o delitos contra el transporte.
- Promoción de sistemas de comunicación en tiempo real con las empresas de la cadena logística del transporte.
- Adquisición de tecnología para monitoreo de vehículos de carga y de pasajeros por video vigilancia y GPS.

f) Componente Coordinación Interinstitucional

Este componente adelantará las siguientes acciones:

- Sensibilizar a las autoridades judiciales y de gobierno sobre la penalización de conductas de riesgo en conductores y usuarios de las vías.

- Participar y aportar iniciativas para el fortalecimiento legislativo y la sinergia nacional e internacional impulsando un trabajo legislativo alrededor del Código Nacional de Tránsito, que permita endurecer las sanciones a infractores y perfeccionar los requisitos para acceder a una licencia de conducción, con referentes internacionales.

- Gestionar apoyos en recursos, tecnología y capacitación del personal con organismos del sector transporte, nacional e internacional.

6.4.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

La efectividad de la estrategia se medirá a través del cumplimiento de los siguientes indicadores:

Variación tasa de muertos en accidentes de tránsito

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la variación de la tasa de muertes en accidentes de tránsito a nivel nacional, con este indicador se busca disminuir la tasa de muertos en accidentes de tránsito.	((Tasa muertes vigencia actual-Tasa muertes vigencia anterior) / Tasa muertes vigencia anterior)*100 Tasa muertes vigencia actual = (Numero acumulado de muertes *100.000 / Total de habitantes en Colombia para cada vigencia).	Mensual	13	-16,6% (10)	-20% (8)	-12,5% (7)

Fuente: Dirección de Tránsito y Transporte - Policía Nacional 2012

Variación tasa de lesionados en accidentes de tránsito

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la variación de la tasa de lesionados en accidentes de tránsito a nivel Nacional, con este indicador se busca disminuir la tasa de lesionados en accidentes de tránsito.	((Tasa lesionados vigencia actual-Tasa lesionados vigencia anterior) / Tasa lesionados vigencia anterior)*100 Tasa lesionados = (Numero acumulado de lesionados*100.000 / Total de habitantes en Colombia para cada vigencia).	Mensual	85	-3,53 (82)	.-2,79 (80)	-2,43 (79)

Variación casos de piratería terrestre

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la variación de casos del delito de piratería terrestre sobre las vías nacionales	((Números casos presentados en el periodo actual - Número de casos presentados en el periodo anterior) / (Número de casos presentados en el periodo anterior)) * 100	Mensual	412	- 33% (268)	-27% (196)	-37% (123)

Variación actos de terrorismo contra infraestructura

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Medir la variación de ataques terroristas contra la infraestructura vial.	((Números de actos terroristas presentados en el periodo actual - números de actos terroristas presentados en el periodo anterior) / (Números de actos terroristas presentados en el periodo anterior)) * 100	Trimestral	43	-50% (16)	-75% (4)	-100% (0)

Operaciones estructurales contra bandas de piratería

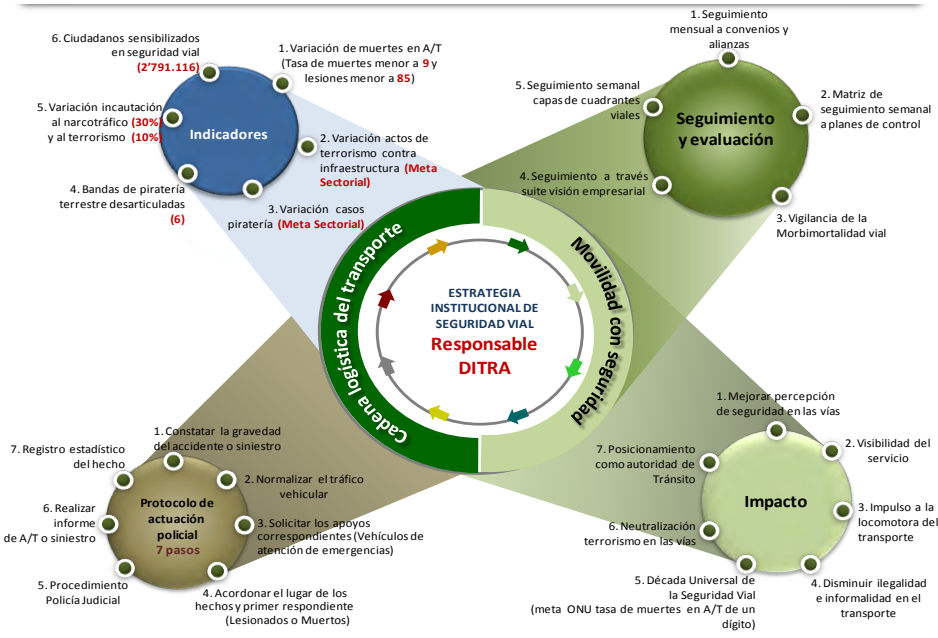
Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir la desarticulación de bandas de piratería frente a las identificadas	(No. de bandas de piratería desarticuladas / No. de bandas de piratería identificadas) *100	Trimestral	1	100%	100%	100%

Fuente: Dirección de Tránsito y Transporte - Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores permitirá consolidar el reconocimiento y liderazgo institucional, generando en el ciudadano una mayor percepción de seguridad en las vías, visibilizar el servicio, disminuir la ilegalidad en el transporte y descender a un solo dígito la tasa de muertos por accidentes de tránsito; todo

esto gracias al compromiso de cada una de las unidades policiales del país y la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ESEVI



Fuente: Dirección de Tránsito y Transporte - Policía Nacional 2012

6.5 ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL SECUESTRO Y LA EXTORSIÓN –ENASE–

El Gobierno Nacional, a través de la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC), ha definido metas y líneas de acción orientadas a la lucha contra los delitos que atentan de manera directa y con mayor impacto la libertad personal y que son una fuente de financiación de las actividades del crimen organizado, las bandas criminales y los grupos terroristas. Como lo señalan estas políticas, tales actividades criminales tienen un impacto que va más allá de afectar el bienestar de las víctimas individuales y sus familias: afectan también la seguridad nacional[64].

64 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op. cit. p. 31.

Aunque tradicionalmente el secuestro y la extorsión son los delitos que mayor impacto han generado sobre la libertad personal, las dinámicas propias de las organizaciones delincuenciales, hacen relevantes otros delitos que se constituyen en motivos de gran preocupación para el Estado y la sociedad. Se trata de fenómenos que no son nuevos y que desembocan en graves violaciones a los Derechos Humanos[65]. Por su impacto, las políticas gubernamentales[66] incluyeron también dentro sus prioridades dichos delitos: la desaparición forzada, la trata de personas y las nuevas modalidades de extorsión.

En consecuencia, para garantizar el derecho fundamental a la libertad personal el gobierno dispone la necesaria coordinación y sincronización de esfuerzos interinstitucionales que permitan enfrentar con eficacia todas las modalidades delincuenciales que la vulneran, así como desarrollar nuevas capacidades y concentrar esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales responsables del secuestro, la extorsión, la trata de personas y la desaparición forzada.

Como respuesta a este propósito, la Policía Nacional concibió una Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión, en la cual se incluye el desarrollo de iniciativas estratégicas para combatir estos delitos, además de la trata de personas y la desaparición forzada, tanto el ámbito urbano como rural.

Cabe señalar que esta estrategia se encuentra dirigida a combatir la extorsión en mayor cuantía, teniendo en cuenta que han ido surgiendo nuevas modalidades de este delito como la microextorsión, cuya expansión e impacto en todos los niveles y grupos sociales del país ameritó el diseño de una estrategia propia por parte de la Institución policial para enfrentarla.

6.5.1 Descripción y situación actual de los delitos que atentan contra la libertad personal

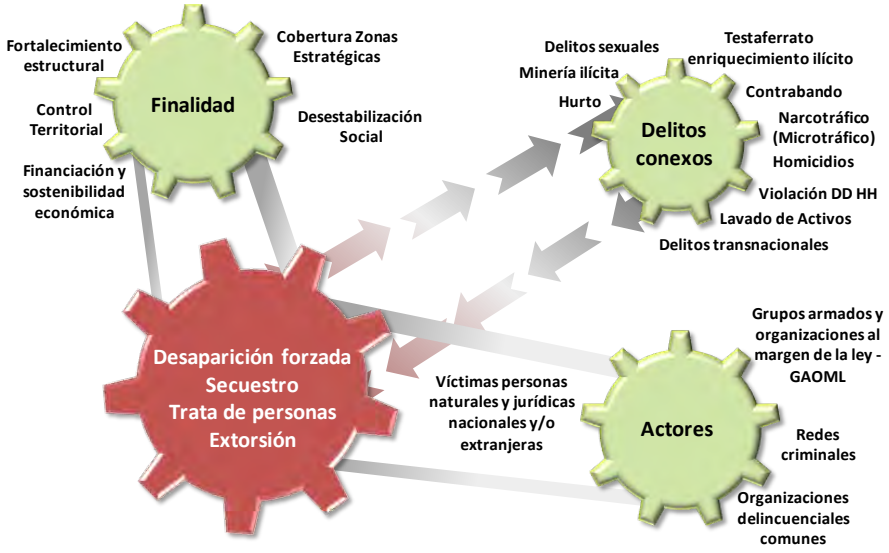
Estos delitos son perpetrados por grupos de delincuencia común, guerrilla y BACRIM, cuyas víctimas son personas naturales o jurídicas de todos los estratos sociales. A su vez, tienen conectividad con otros delitos como minería ilícita, delitos sexuales, contrabando, narcotráfico, homicidio, lavado de activos y testaferrato, muchos de ellos considerados como transnacionales.

La finalidad de la comisión de los delitos que atentan contra la libertad personal es la financiación y sostenibilidad económica, control territorial, fortalecimiento estructural y desestabilización social, esquema que se enmarca en el siguiente gráfico:

65 Ibíd.

66 Esta es “Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal”.

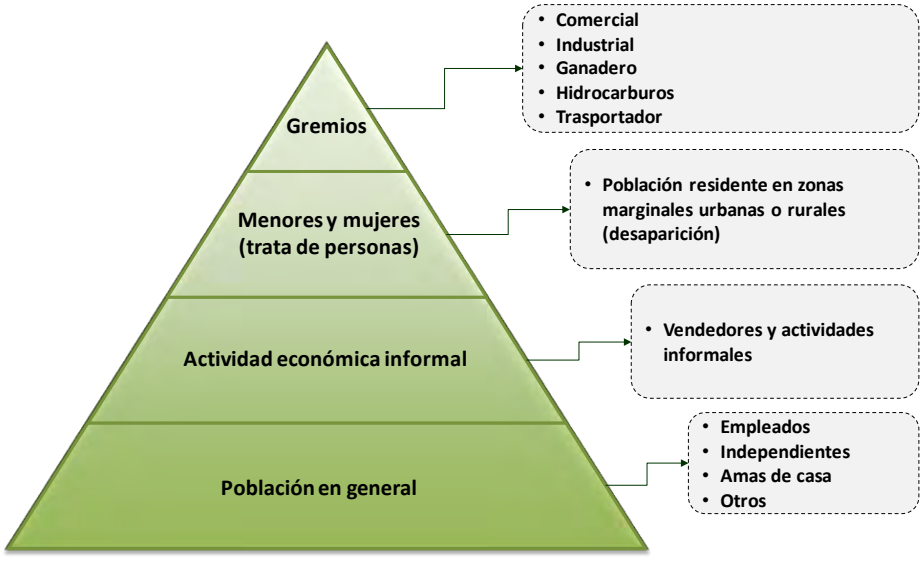
SISTEMA CRIMINAL QUE ATENTA CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

Se ha logrado identificar que los sectores sociales y económicos más afectados por estos delitos son los sectores comercial, industrial, ganadero e hidrocarburos; así como también las personas naturales de estrato tres en adelante.

SECTORES AFECTADOS POR LOS DELITOS QUE ATENTAN LA LIBERTAD PERSONAL



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

6.5.1.1 Actuales modalidades de secuestro y su cadena delictiva

De acuerdo con el análisis de la situación actual del secuestro presentada por la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014, son recurrentes las siguientes modalidades[67]:

a) Secuestro selectivo

En términos generales, dicha acción implica la selección del individuo a secuestrar, la recolección de información sobre el mismo, la elaboración de un plan, la ejecución del secuestro y la retención de la víctima en un lugar clandestino.

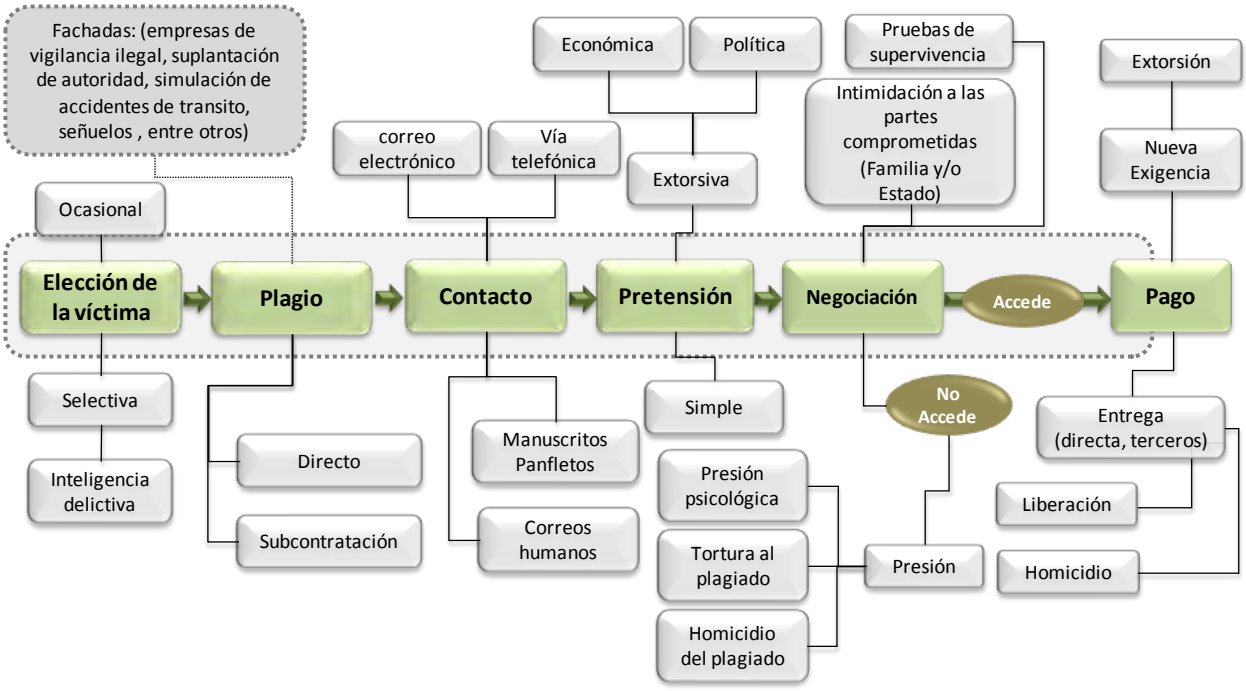
Requiere de una organización compleja que involucra varios grupos en interacción, una división del trabajo entre ellos –encargados de inteligencia, secuestro de la víctima, etc.– y una estructura compartimentada destinada a garantizar la seguridad de los integrantes del grupo. Además, se necesitan expertos para el desarrollo de la operación, capaces de infiltrarse y manejar un bajo perfil en el estudio y seguimiento de su potencial víctima. Sobre esta base, se ejecuta una operación técnica que requiere experiencia, soporte económico y conocimiento del empleo de métodos y material técnico.

Esta forma de secuestro suele ser utilizada por los grupos terroristas, bandas criminales, organizaciones narcotraficantes y delincuencia organizada. El secuestro selectivo es cometido principalmente por las FARC, en segundo término por el ELN y en una proporción menor por las bandas criminales. La delincuencia organizada, integrada por diversos grupos, ejecuta el 46.3% de este delito.

La geografía del delito contra la libertad personal muestra que tiene una importante incidencia en zonas limítrofes con otros países, donde los secuestradores aprovechan la porosidad y los débiles controles fronterizos para evadir la acción de la Fuerza Pública y disponer de territorios para mantener cautivas a sus víctimas.

67 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op.cit P. 32.

CADENA DELICTIVA DEL SECUESTRO



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

b) Secuestro colectivo

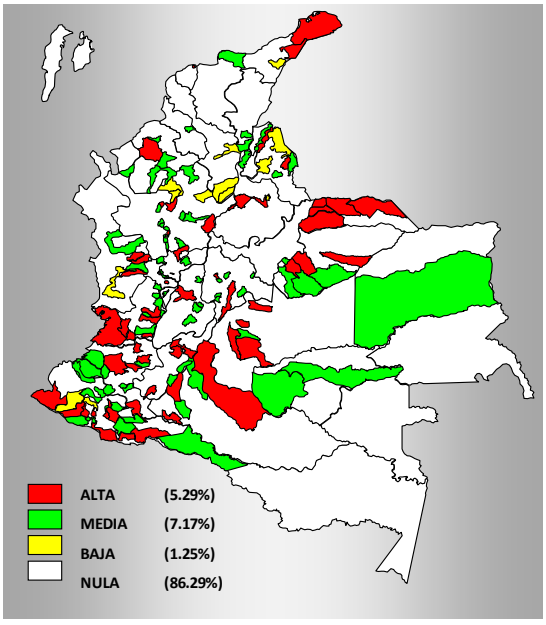
Se trata de un secuestro perpetrado sin la selección previa de las víctimas. Por el contrario, el "plagio" se realiza en forma indiscriminada y luego se procede a indagar la capacidad económica de los secuestrados. Este tipo de secuestro se realiza mediante retenes ilegales en carreteras, instalados por grupos terroristas. Esta modalidad también se puede presentar con selección previa de las víctimas, en su sitio de trabajo o actividad y según la vulnerabilidad a la que está expuesto por su ubicación geográfica. No siempre el móvil es económico, sino que puede darse con fines publicitarios o propagandísticos.

c) Secuestro express

Se caracteriza por ser de corta duración. Busca obtener de la víctima todo el dinero posible ya sea de sus cuentas bancarias o del dinero disponible en efectivo que su familia reúne en un espacio entre unas pocas horas y un máximo de un par de días. A veces, este tipo de secuestro se deriva de otro acto delictivo como el robo de un auto usando violencia contra sus ocupantes.

En ocasiones, el hecho delictivo puede terminar con el asesinato del secuestrado como consecuencia del nerviosismo y la falta de experiencia de los delincuentes.

CATEGORIZACIÓN DEL SECUESTRO POR MUNICIPIOS AFECTADOS 2011



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, 2012

De acuerdo con el análisis realizados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Defensa de la Libertad Personal CI2-DLP, se identificaron 59 municipios de alta afectación por el secuestro (5.29%), ubicados en 20 departamentos (Arauca, Antioquia, Bogotá, Caldas, Casanare, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca).

El 7.17% de los municipios (80 municipios) tienen una afectación media, están ubicados en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

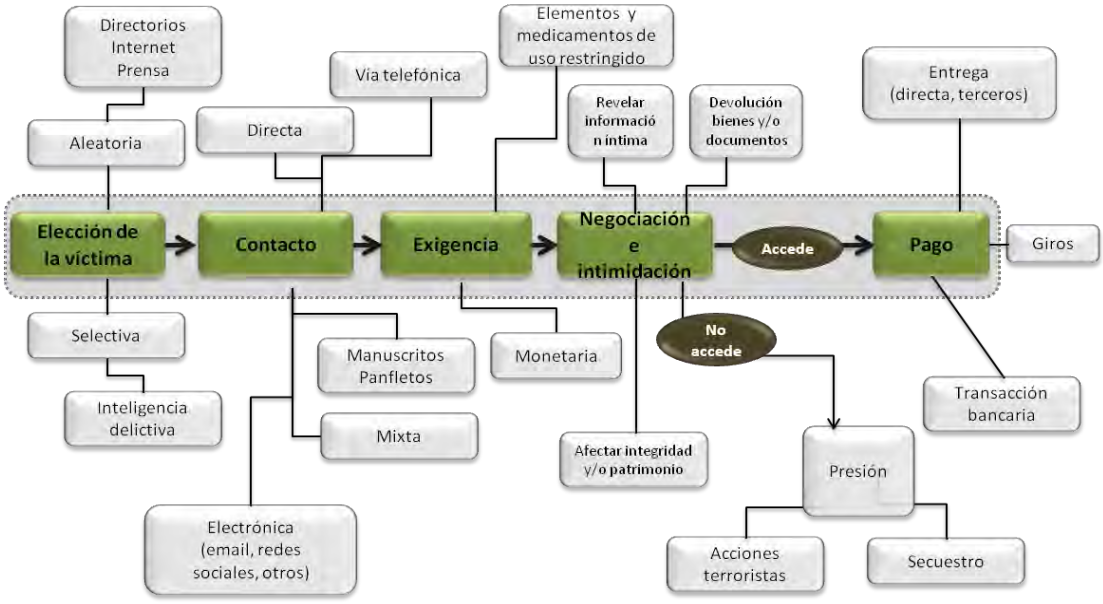
En zona baja de riesgo se catalogaron 14 municipios (1.25%), ubicados en Antioquia, Bolívar, Chocó, Guajira, Nariño, Norte de Santander y Santander.

6.5.1.2 Extorsión

De acuerdo con la caracterización presentada por la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014, la extorsión consiste en el constreñimiento que se ejerce sobre una persona con el fin de hacer, tolerar u omitir alguna cosa para obtener provecho, utilidad o beneficio ilícito para sí o para un tercero. Es un delito que afecta la libertad, la propiedad y la integridad física. Se debe considerar como una de las múltiples formas de coaccionar la libertad individual. Tiende a presentar permanencia en el tiempo y puede adoptar formas esporádicas, intermitentes o continuas[68].

El delito de extorsión toma formas muy variadas. Los diferentes métodos que utilizan los victimarios para infundir temor y presionar el pago varían en forma y frecuencia, dependiendo de la influencia territorial de los criminales, los sectores productivos objeto de extorsión, el nivel de información sobre las potenciales víctimas, la acción de las autoridades en el área, la denuncia y la colaboración ciudadana, el funcionamiento de la justicia, entre otros factores.

CADENA DELICTIVA DE LA EXTORSIÓN



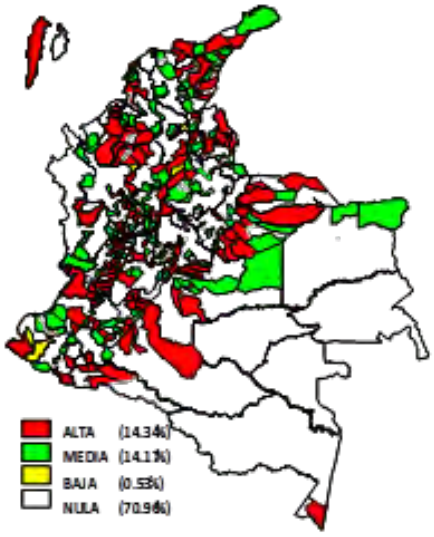
Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

68 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op.cit P.32.

La extorsión en los últimos años ha tenido variaciones. Al comienzo de la década los grupos terroristas la convirtieron en una de sus principales fuentes de financiación, afectando no solo áreas rurales, sino urbanas. Esta práctica criminal ha venido relegándose a determinadas zonas del país como resultado de las medidas de control territorial adoptadas por el Estado, sin que estas extorsiones, de grandes montos económicos, hayan desaparecido por completo[69].

En lo que se refiere a la evolución histórica de este delito, los cambios en las cifras de extorsión han estado influenciados por la reducción radical de los recursos proporcionados por el secuestro y el narcotráfico, en esta medida los grupos terroristas, las bandas criminales y la delincuencia organizada han intentado compensar dicha reducción con un incremento de la extorsión[70].

CATEGORIZACIÓN DE LA EXTORSIÓN POR MUNICIPIOS 2011



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, 2012

A partir de las denuncias efectuadas durante el 2011**,** se identificaron 160 municipios de alta afectación (14.34%), ubicados en los departamentos de Arauca, Amazonas, Antioquia, Atlántico, Arauca, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Putumayo, Risaralda, San Andrés Providencia y Santa Catalina, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

69 Ibíd. P. 34-35.

70 Ibíd. P.35.

158 municipios (14.17%) tienen una afectación media y se encuentran ubicados en Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

En baja afectación se catalogaron 6 municipios (0.53%), situados en Antioquia, Bolívar, Chocó, y Nariño.

6.5.1.3 Trata de personas

De acuerdo con el análisis efectuado por la política del gobierno sobre las amenazas a la libertad personal, la trata de personas es definida como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, empleando la amenaza, el uso de la fuerza o cualquier otra forma de coacción. Incluye el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La Convención de Palermo (2000) señala que tal explotación incluirá la explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, al igual que los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos"[71].

Igualmente, la política señala que la cadena delictiva de la trata de personas es compleja y puede limitarse a una acción (captar con la finalidad de explotación) o al circuito criminal (captar y trasladar con la finalidad de explotación), realizadas por una o por varias personas. La base del éxito de este delito es el desarrollo de maniobras psicológicas que dejan a la víctima en una situación de engaño, intimidación o amedrentamiento que le genera la pérdida del control de su vida y permite al delincuente someterla a su voluntad[72].

Las organizaciones delincuenciales trasnacionales involucradas en la trata de personas tienen una fuerte capacidad logística y un alto poder de corrupción. De hecho, se trata de redes de crimen organizado que mantienen dentro de sus estructuras una clara división del trabajo entre individuos encargados de la captación de las víctimas, el transporte de estas, alojamiento y su recepción. Generalmente, estos grupos camuflan su actividad con organizaciones pantalla tales como agencias de modelaje, centros que ofrecen estudios en el exterior, agencias de viajes, empresas gestoras de adopciones, agencias matrimoniales,

71 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op. cit. P.38.

72 Ibíd. P.39.

agencias de empleo, entre muchas otras. Además, en otros casos, las organizaciones de trata de personas están vinculadas a actividades de lavado de dinero. El desmantelamiento de estas redes resulta extremadamente complejo debido a lo numeroso de sus integrantes y su presencia transnacional[73].

Los casos de trata de personas que se han detectado en Colombia tienen por finalidad la explotación sexual y laboral. En este tipo de episodios, el territorio colombiano sirve esencialmente como zona de origen y la mayoría de víctimas son mujeres, niñas, niños y adolescentes.

El Estado colombiano adoptó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012, basada en los ejes de prevención, investigación y judicialización, asistencia a las víctimas y cooperación internacional. En lo que compete a las instituciones que hacen parte del CONASE, entre ellas la Policía Nacional, interesa la prevención, la investigación, la judicialización y la desarticulación de las organizaciones nacionales y trasnacionales dedicadas a la trata de personas.

6.5.1.4 Desaparición forzada

Según lo establecido en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal, la desaparición forzada implica la privación de la libertad de una persona cualquiera sea su forma, seguida del ocultamiento y la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero[74].

El delito de desaparición forzada siempre inicia con el secuestro o retención de la víctima, en este sentido, implica la selección y rapto de la víctima que es trasladada a un lugar clandestino donde en algunos casos es torturada o violentada sexualmente antes de ser liberada o asesinada. Este delito no solamente afecta a la víctima directa, sino a sus familiares y, en general, a los colectivos a los que pertenece, en la medida en que se desconoce durante largo tiempo su paradero y se genera una enorme incertidumbre sobre su destino y respecto a la posibilidad de que los mismos hechos se repitan contra otras personas. En este sentido, la desaparición tiene enormes efectos sociales, puesto que infunde terror en la población, la amedrenta para que no denuncie los casos a las autoridades y genera condiciones que favorecen la impunidad[75].

En Colombia, se presentan hechos de desaparición forzada desde la década de los ochenta, no obstante que en principio eran clasificados como secuestro

73 Ibíd.

74 REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op. cit. P.41.

75 Ibíd. P. 42.

hasta la expedición de la Ley 589 de 2000, en la que se tipifica ese delito. Finalmente, cabe anotar que la desaparición forzada ha sido practicada en el país por grupos criminales de toda índole.

6.5.2 Objetivos y alcance de la Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión –ENASE–

En respuesta a las metas y líneas de acción dispuestas en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014 y a la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la estrategia en mención se ha fijado como propósitos:

- Reducir las tasas de los delitos que atentan contra la libertad personal a nivel país.
- Desarticular las organizaciones criminales responsables de la desaparición forzada, secuestro, trata de personas y extorsión.
- Contribuir a la lucha contra los delitos conexos y atacar las fuentes de financiación a los GAOML.
- Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal mediante la coordinación y sincronización de esfuerzos institucionales e interagenciales.

Al ser una estrategia nacional de carácter integral y operacional con impacto en lo regional y local permitirá a su vez:

- Fortalecer los canales de intercambio de información entre instituciones del Estado.
- Integrar y definir las responsabilidades de las unidades policiales comprometidas.
- Ganar legitimidad y confianza de la ciudadanía a través de la protección y respecto de sus derechos.
- Definir un proceso dinámico de interacción.
- Propiciar canales de corresponsabilidad con las autoridades locales y sectoriales.

6.5.3 Componentes y operacionalización de la Estrategia

Los objetivos planteados para la estrategia se cumplirán a través de la operacionalización de los siguientes componentes:

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

a) Sistema integrado de información

Compuesto por el Centro Integrado de Inteligencia para la Defensa de la Libertad Personal –CI2DLP– y el Centro Especializado del Observatorio del Delito –CEOBS–.

En alineación con el marco del primer pilar de la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal “Mejora sustancial de la Inteligencia”, se implementará este sistema de inteligencia cuantitativa y cualitativamente superior, estructural y operacionalmente sólido, a partir de criterios como fusión, depuración, focalización, análisis y accionabilidad en el tratamiento de la información recolectada, convirtiéndola en el fundamento del éxito operacional.

En este sentido, el Centro Integrado de Inteligencia para la Defensa de la Libertad Personal –CI2DLP– se constituye en un mecanismo estratégico de coordinación de esfuerzos, con el fin de enfrentar de manera eficaz a los grupos armados y organizaciones al margen de la ley como un aporte sustancial de información estratégica a través de tres líneas de acción:

- Identificar y anticipar las amenazas: mediante la elaboración de análisis descriptivos, interpretativos y prospectivos de los fenómenos delictivos.

- Generar cooperación e intercambio de información: vinculación institucional e interagencial, con el fin de realizar intercambio de información, orientada a fines estratégicos y operacionales.

- Fortalecer las capacidades de recolección de información: recolección de información conjunta, a través de la identificación de objetivos estratégicos de inteligencia, articulando responsabilidades con las entidades comprometidas.

PROGRAMA INTEGRAL DE PREVENCIÓN "YO NO PAGO, YO DENUNCIO"

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

Por su parte, el Centro Especializado del Observatorio del Delito –CEOBS– se constituye como una herramienta estratégica institucional, dedicada a realizar seguimiento, procesamiento y análisis de información criminológica, con el fin de diseñar lineamientos conceptuales, teóricos y prospectivos sobre las amenazas y delitos que atentan contra la libertad personal.

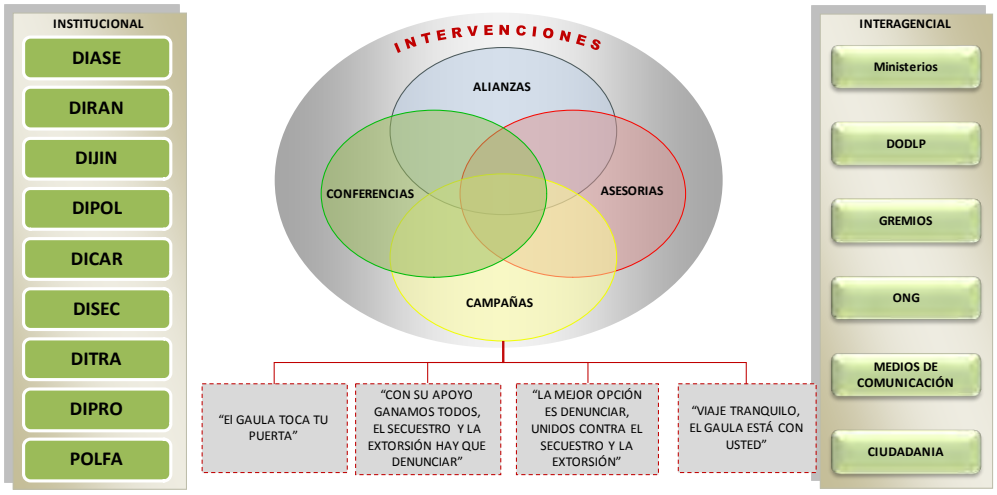
CEOBS
Centro Especializado del Observatorio del Delito
DIASE

b) Sectores víctimas de secuestro y extorsión

A través de este componente se busca:

- Desarrollar actividades de prevención a partir del diseño e implementación de campañas, talleres y alianzas estratégicas sectoriales conjuntas, de acuerdo con las características del entorno y potenciales víctimas de secuestro, extorsión y otros delitos que atentan contra la libertad personal.

PROGRAMA INTEGRAL DE PREVENCIÓN "YO NO PAGO,YO DENUNCIO"



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

- Acompañar a víctimas: mediante el seguimiento integral de las lesiones y secuelas originadas por el impacto del delito.

- Atender a víctimas: diseño e implementación de la ruta crítica (direccionamiento, prioridades, evaluación, test, necesidades), aplicada por los primeros respondientes.

c) Operaciones estratégicas y estructurales

A través de este componente se busca la desarticulación de las organizaciones delincuenciales responsables de los casos de secuestro y extorsión, mediante la asignación de blancos operacionales integrados, con el fin de individualizar, judicializar y capturar cabecillas e integrantes de estas estructuras criminales.

Así mismo, se espera afectar financieramente a estas bandas delincuenciales mediante la extinción del derecho del dominio de los activos adquiridos por redes financieras, testaferros, lavado de activos y usufructo de la extorsión de menor cuantía.

d) Delitos conexos

Este componente busca contribuir a la lucha contra los delitos conexos que atentan contra la libertad personal mediante la implementación de dos líneas de acción:

- Blancos de operaciones integrados: por medio de la asignación de blancos operacionales integrados, con el fin de individualizar, judicializar y capturar a los autores de delitos conexos atentatorios de la libertad personal, de acuerdo con la misionalidad de cada especialidad de Policía.

- Integración investigativa: canalizar y compartir información investigativa, tendiente a realizar acciones conjuntas simultáneas que afecten a todas las variables de los fenómenos delictivos relacionados con los delitos que atentan contra la libertad personal.

e) Otros delitos que atentan contra la libertad personal

Este componente busca contribuir a la lucha contra los delitos de trata de personas y desaparición forzada mediante la implementación de dos líneas de acción:

- Desmantelar las redes delincuenciales responsables de la trata de personas, dedicando los recursos de inteligencia e investigación criminal necesarios para su identificación, judicialización y captura.

- Mediante actividades investigativas y operativas devolver la libertad a las personas objeto de la trata de personas.

f) Capacidad institucional

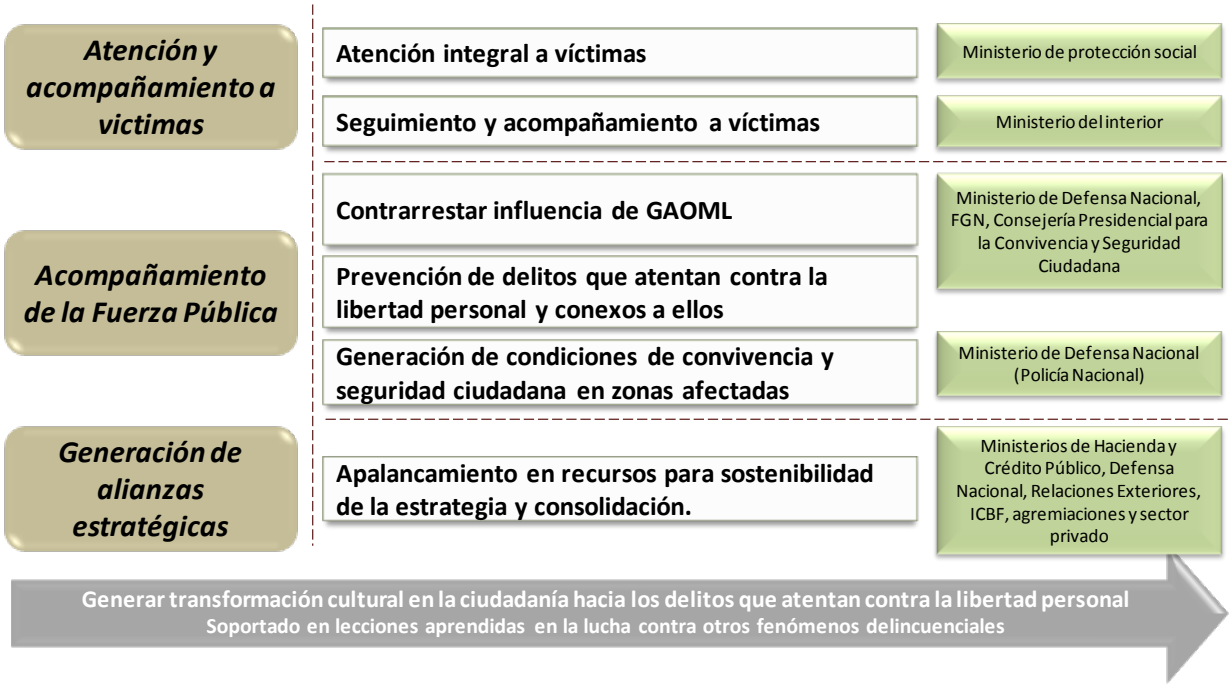
A través de este componente se generará el compromiso y delegación de actividades a todas las especialidades de la Policía Nacional comprometidas de manera directa o indirecta en la lucha contra el secuestro y la extorsión.

Igualmente, se propenderá a la adquisición y el desarrollo de las capacidades técnicas, tecnológicas, logísticas y humanas para el fortalecimiento de las acciones preventivas, investigativas, disuasivas y de control, orientadas a la reducción de los delitos que atentan contra la libertad personal.

g) Coordinación interagencial

El desarrollo de este componente busca articular las capacidades policiales con las demás instituciones gubernamentales, autoridades político-administrativas y entidades privadas comprometidas en la lucha contra los delitos que vulneran la libertad personal, todo lo anterior, bajo los principios de coordinación y corresponsabilidad.

INICIATIVAS DE CARÁCTER INTERAGENCIAL



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

6.5.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con lo dispuesto en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal y los objetivos planteados para la estrategia ENASE, se establecieron los siguientes indicadores para medir su efectividad.

Personas víctimas por el delito de "secuestro extorsivo"

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Presenta el resultado obtenido en la reducción del delito de secuestro extorsivo frente a la meta fijada para la vigencia.	(Personas víctimas por el delito periodo actual - Personas víctimas por el delito periodo anterior) / (Personas víctimas por el delito periodo anterior)*100	Trimestral	188	-21% (122)	-27% (89)	-37% (56)

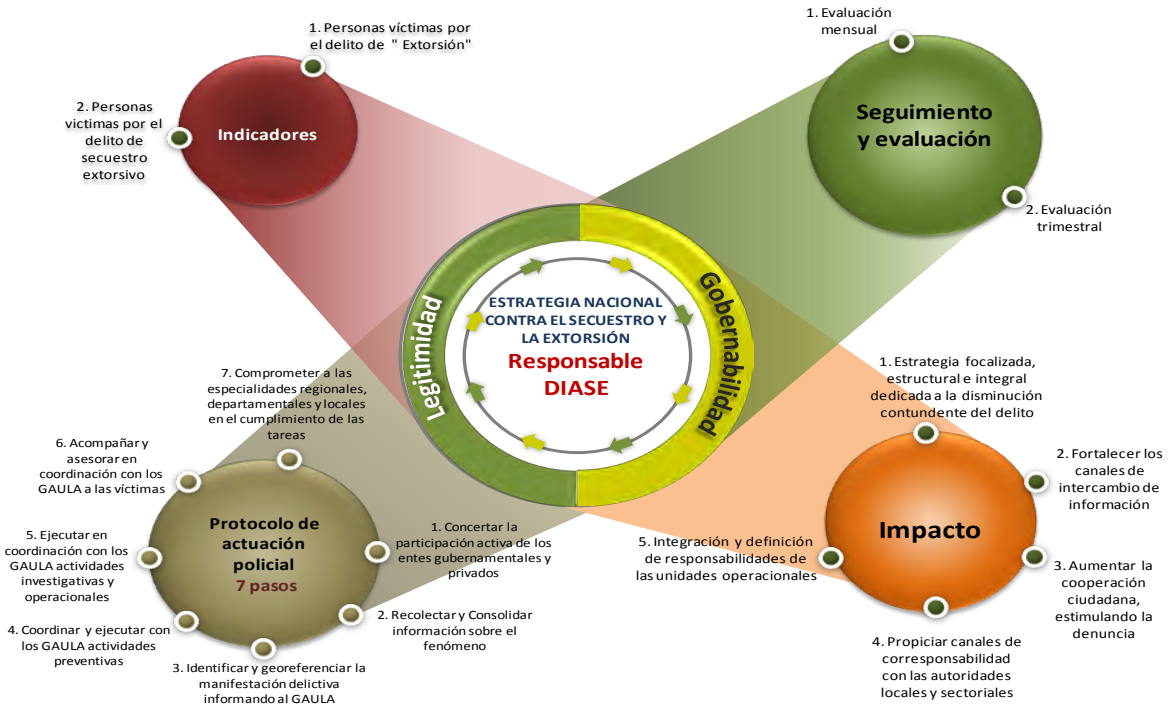
Casos del delito de extorsión

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Presenta el resultado obtenido en la reducción del delito de Extorsión, frente a la meta fijada para la vigencia.	(Personas víctimas por el delito periodo actual - Personas víctimas por el delito periodo anterior) / (Personas víctimas por el delito periodo anterior)*100		1.352	-3% (1.272)	-3% (1.231)	-3% (1.190)

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

El cumplimiento de estos indicadores dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación diseñado para la operacionalización efectiva de la Estrategia, tal como se describe en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ENASE



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

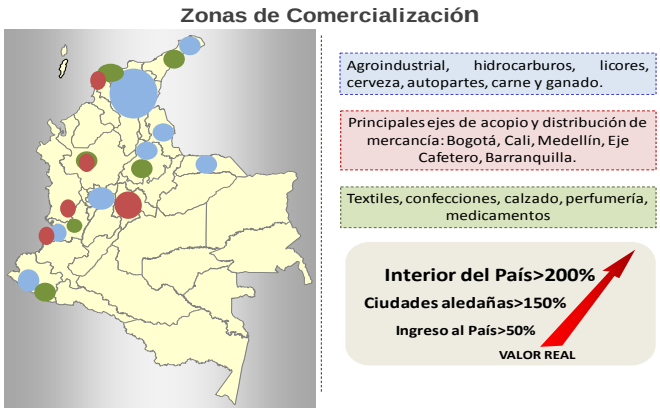
6.6 ESTRATEGIA CONTRA EL CONTRABANDO –ESCON–

El surgimiento de la simbiosis delictiva del contrabando a comienzos del siglo XVIII, donde converge una dinámica de ingreso ilegal de mercancías provenientes desde Jamaica y las Antillas holandesas hacia el departamento de la Guajira, para posteriormente extenderse al territorio colombiano, toma fuerza en el año 1941 con el ingreso sistemático de sedas japonesas, whisky escocés, cigarrillos y enlatados americanos. Es por ello que en el año 1997 mediante la Ley 383 se tipifica en Colombia el contrabando como delito[76].

De acuerdo con el artículo 319 del Código Penal Colombiano, el delito de contrabando está definido como “el que en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, importe mercancías al territorio colombiano, o las exporte desde él, por lugares no habilitados o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses y multa de cuatrocientos (400) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que

76 Información suministrada por la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA).

en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los bienes importados o de los bienes exportados".



Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

Es importante señalar que este delito, que concentra su desarrollo en las zonas de frontera, el centro y las costas de Colombia, afecta a 29 gremios de la producción colombiana, dentro de los que se incluyen los agroindustriales, los confeccionistas y los vendedores legales de cigarrillos y de licores. La importación ilegal se da desde la República de Panamá, la República Popular China y la República Bolivariana de Venezuela, principalmente.

Para la distribución y comercialización de dichos bienes, el contrabando se sirve de la infraestructura existente: carreteras, puertos, zonas francas y aeropuertos del país y los centros de acopio formal e informal.

6.6.1 Sistema criminal asociado al contrabando

Alrededor del delito del contrabando confluye un sistema criminal que soporta sus acciones y las reproduce. Dicho sistema se compone por diferentes actores que, al proceder de manera específica, posibilitan el mantenimiento de la cadena criminal.

a) Contrabandistas de primer nivel

Coordinan, proporcionan el capital para el mantenimiento de la organización, lideran las estructuras delincuenciales mediante el contrabando técnico y lavado de activos, insertando los dineros producto de esta actividad ilícita a través de empresas legalmente constituidas y en otros casos con empresas ficticias o de papel. Además, se apoyan mediante la adquisición de bienes, vehículos (afiliados a transportadoras intermunicipales) y pequeños locales de comercio informal, que eventualmente son utilizados para actividades de contrabando abierto.

b) Contrabandistas de segundo y tercer nivel

Tiene contactos directos con contrabandistas de primer nivel, no obstante su accionar criminal se limita al orden regional y departamental, convirtiéndose en el enlace directo en donde se inicia la cadena criminal del contrabando al momento del ingreso de las mercancías sin el cumplimiento de las normas legales al territorio aduanero nacional. Permiten un canal de comunicación en doble vía, entre los contrabandistas de primer nivel y los ejecutores de las actividades (sin que haya contacto alguno entre los primeros y los últimos).

c) Estructura logística

Los altos estímulos financieros percibidos por la cadena criminal del contrabando permiten a sus actores la tecnificación en la utilización de los medios logísticos, quienes están adoptando un viraje en su modus operandi.

d) Redes de apoyo

Factores facilitadores con participación directa o indirecta, que se convierten en oportunidades de las organizaciones dedicadas al contrabando y que no son dirigidas exclusivamente por las mismas.

e) Fuentes de financiación (comercialización y lavado de activos)

Los recursos captados por el delito del contrabando provienen de diversas fuentes, entre ellas se encuentran:

- Blanqueo de capitales: a través de diferentes centros de acopio de las principales ciudades del país y el comercio informal (san andresitos y locales comerciales, constitución de empresas fachada o ficticias), donde la mercancía ilegal tiene una mayor rotación, al igual con un porcentaje bajo en el comercio formal.

- Adquisición de bienes muebles e inmuebles: se legalizan dineros en Colombia a partir de la venta de mercancías de contrabando, las cuales son canceladas en los países exportadores con dólares u otras divisas.

f) Inserción en la economía legal

Mediante operaciones fraudulentas de comercio exterior, se manifiestan diferentes instrumentos que conllevan finalmente a la vinculación de los dividendos obtenidos a la economía legal nacional, auspiciados por diferentes entes facilitadores, como empresas importadoras, agencias de aduana, comercializado-

ras, transportadoras, San Andresitos, estaciones de servicio, UAP ALTEX, entre otras.

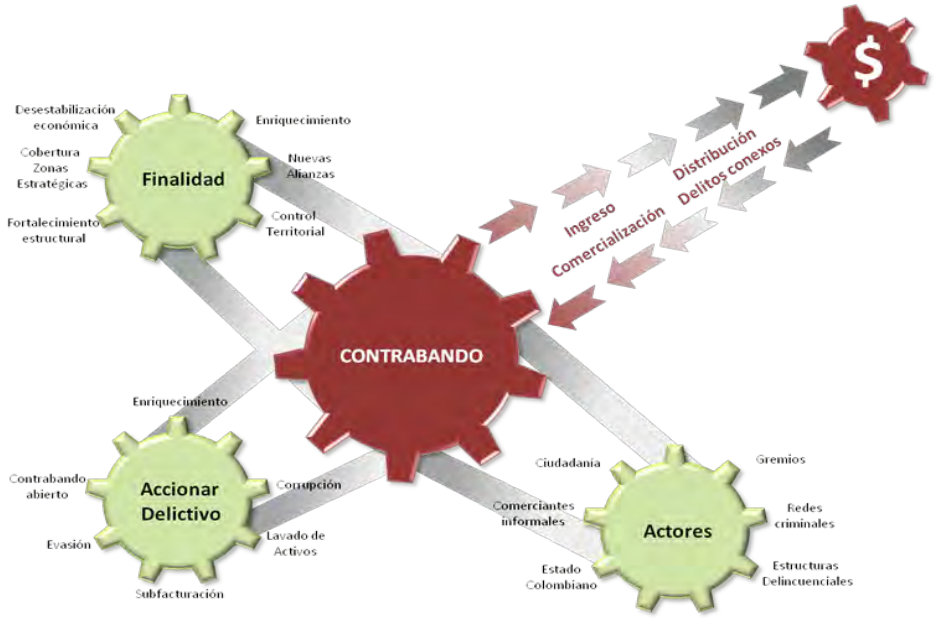
g) Nexos con GAOML

El sistema de acumulación de capital permite la convergencia de actores de los diferentes fenómenos delictivos, que en suma les da cabida a influir notablemente en los diferentes eslabones del delito, a partir de acciones como la microextorsión, la amenaza y la propia inversión de capital con participación de terceros.

Ahora bien, el delito del contrabando también se encuentra asociado con la financiación de los GAOML a través del control del comercio o explotación ilegal de oro y las actividades ilegales con maquinaria para la explotación minera.

Al igual que con el contrabando "tradicional", el contrabando asociado a la minería ilegal desencadena una serie de delitos conexos tales como lavado de activos, narcotráfico, secuestro, extorsión, importación y exportación ficticia y fraude procesal.

SISTEMA CRIMINAL



Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

En respuesta a la problemática descrita, la Policía Nacional diseñó la Estrategia contra el Contrabando –ESCON– que, además de buscar enfrentar este delito de manera integral, fortalecer acciones de fiscalización y cerrar espacios para la financiación de los GAOML, se alinea con los siguientes objetivos de la PNSCC[77]:

- Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales, la reincidencia de los victimarios y dificultar la comisión del delito.
- Mejorar la presencia y respuesta de la Policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
- Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.

6.6.2 Objetivos y alcance de la estrategia ESCON

Con el fin de atender acertadamente el delito del contrabando, la Policía Nacional ha planteado dentro de la integralidad de la estrategia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

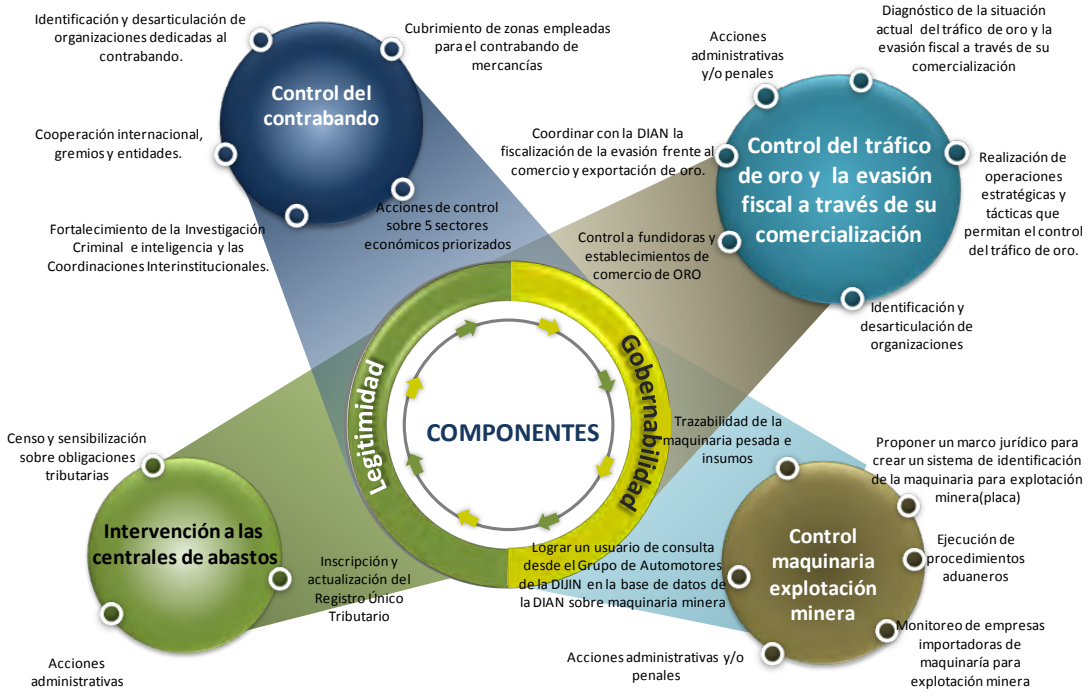
- Contribuir al desarrollo económico del país enfrentando el contrabando de forma integral.
- Fortalecer las acciones de fiscalización y control en zonas de competencia aduanera.
- Articular esfuerzos en Inteligencia e Investigación Criminal dirigidas a contrarrestar el contrabando y el tráfico del oro.
- Cerrar los espacios para la financiación de los GAOML a través del tráfico y la evasión fiscal a través del comercio del oro.
- Se constituye de esta manera una estrategia de alcance nacional con impacto en lo regional y local.

6.6.3 Componentes y operacionalización de la estrategia ESCON

Para el logro de los objetivos específicos, en la Estrategia contra el Contrabando se identificaron cuatro (4) componentes, que a la vez dieron origen a diferentes iniciativas estratégicas y líneas de acción, así:

77 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. Objetivos específicos. P. 7.

ESTRATEGIA CONTRA EL CONTRABANDO



Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

A su vez, las iniciativas estratégicas a través de las cuales se desarrollarán los anteriores componentes son las siguientes:

- Control del contrabando
  - ✓ Cubrir zonas empleadas para el contrabando de mercancías.
  - ✓ Ejercer acciones de control sobre cinco (5) sectores económicos priorizados.
  - ✓ Fortalecer la investigación criminal e inteligencia y las coordinaciones interinstitucionales.
  - ✓ Establecer convenios de cooperación internacional con gremios y entidades.
  - ✓ Identificar y desarticular organizaciones dedicadas al contrabando.
- Intervención a las Centrales de Abastos en el marco del Plan de Intervención de las Centrales Mayoristas –PICMA–:

- ✓ Censo y sensibilización sobre obligaciones tributarias.
- ✓ Inscripción y actualización del Registro Único Tributario.
- ✓ Acciones administrativas.

• Control del tráfico del oro y evasión fiscal a través de su comercialización:

- ✓ Elaborar un diagnóstico de la situación actual de explotación y comercialización del oro.
- ✓ Establecer la cadena criminal del tráfico del oro.
- ✓ Adelantar acciones administrativas o penales contra la evasión fiscal a través del comercio de oro.
- ✓ Coordinar con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) la fiscalización de la evasión frente al comercio y la exportación de oro.
- ✓ Ejercer control a establecimientos de comercialización de oro y fundidoras.
- ✓ Identificar y desarticular organizaciones criminales que intervienen en el tráfico del oro.

• Control de la maquinaria para explotación minera

- ✓ Monitorear empresas importadoras de maquinaría para explotación minera.
- ✓ Ejecutar procedimientos aduaneros.
- ✓ Adelantar acciones administrativas o penales contra la maquinaria para la explotación ilícita de minerales.
- ✓ Generar trazabilidad de la maquinaria pesada e insumos.

6.6.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

Para la medición de la efectividad de la estrategia ESCON, se establecieron los siguientes indicadores:

Índice de ejecución de acciones de control en zonas no cubiertas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Lograr que la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera realice acciones de control en zonas de transito por donde se identifiquen rutas de mercancías de contrabando que actualmente no tengan cobertura.	Acciones de control ejecutadas con aprehensiones de mercancía/ Acciones de control en zonas no cubiertas planeadas x 100	Anual	ND	18%	21%	24%

Grupos delincuenciales desarticulados dedicados al contrabando

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite evidenciar la efectividad obtenida por la POLFA en la desarticulación de grupos delincuenciales dedicados al contrabando.	Número de grupos delincuenciales dedicados al contrabando desarticulados	Anual	9	3	3	3

Fundidoras y establecimientos de comercio de oro intervenidas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Medir la eficacia de las intervenciones a fundidoras y establecimientos de comercio de oro	Número de fundidoras y establecimientos de comercio de oro intervenidas/ Número de fundidoras y establecimientos de comercio de oro planeadas *100	Trimestral	NA	NA	100%	100%

Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

Desarticular grupos de delincuencia organizada vinculados con delitos conexos al tráfico de oro

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite evidenciar la efectividad obtenida por la en la desarticulación de estructuras delincuenciales vinculadas con delitos conexos al tráfico de oro	Número de grupos delincuenciales vinculados con delitos conexos al tráfico de oro	Anual	0	N/A	100%	100%

Maquinaria e implementos incautados y aprehendidos

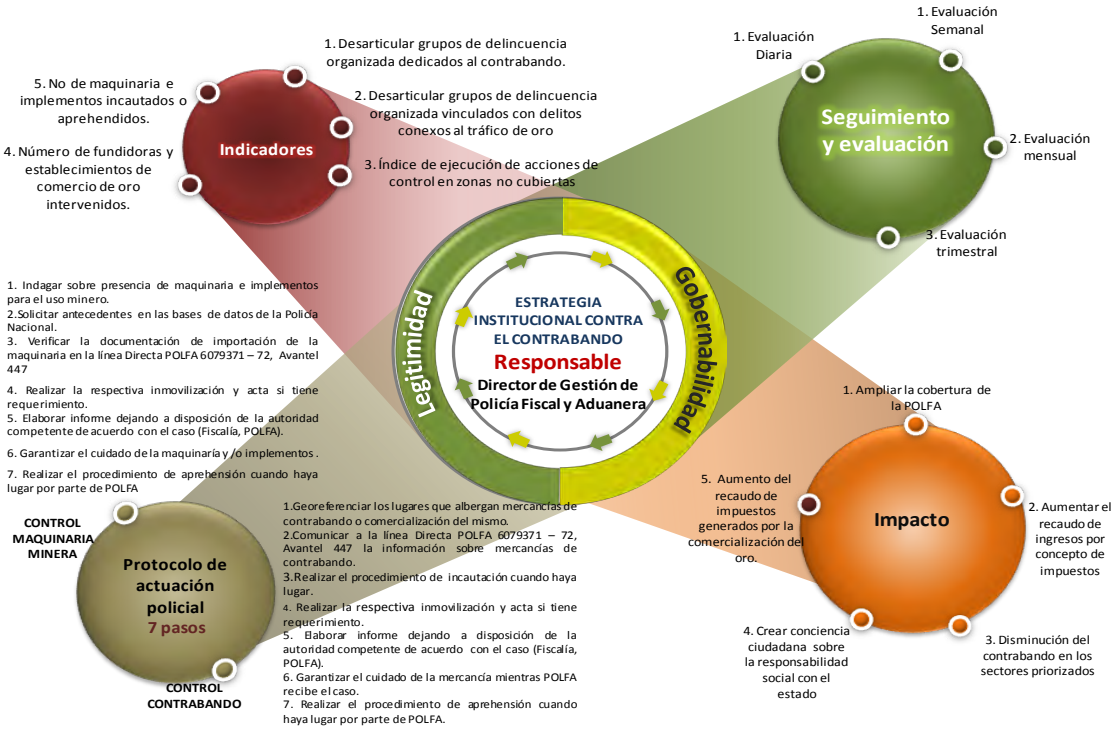
Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Medir la eficacia de las aprehensiones e incautaciones de maquinaria e implementos empleados en la explotación minera	(Número de maquinaria e implementos incautados o aprehendidos / No. de aprehensiones y/o incautaciones de maquinaria planeadas)*100	Trimestral	25	30	35	40

* A la fecha, la línea base y metas de este último indicador se encuentran sujetas a variación, a partir de los resultados que se consolidaron durante el 2012 y las acciones previstas por el Ministerio de Defensa en la materia, a través de los decretos expedidos en el segundo semestre de 2012.

Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores permitirá consolidar el reconocimiento y liderazgo institucional y contribuir al desarrollo económico del país al enfrentar el contrabando de manera integral, todo lo anterior, gracias al compromiso de cada una de las unidades policiales y la disposición de los uniformados que las conforman mediante la aplicación del protocolo básico de actuación. Lo descrito, como se evidencia en el siguiente gráfico:

ESTRATEGIA CONTRA EL CONTRABANDO

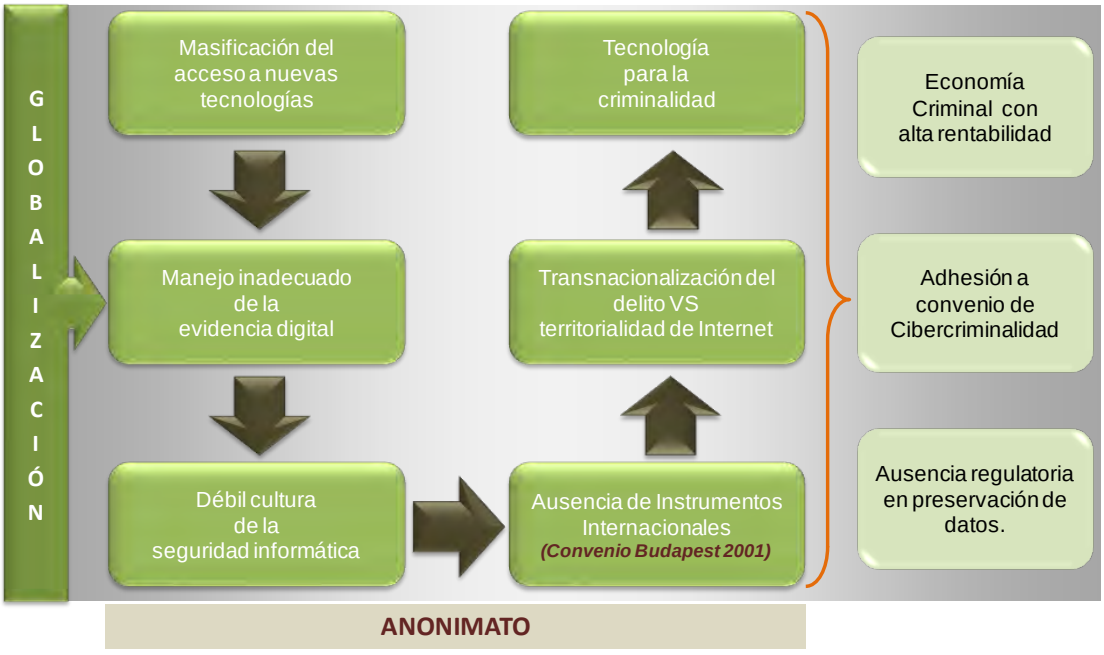


Fuente: Policía Fiscal y Aduanera - Policía Nacional 2012

6.7 ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LOS DELITOS INFORMÁTICOS –EINFO–

Los delitos informáticos en Colombia se determinan cuando hay afectación a un bien jurídico tutelado, en este caso específico cuando se afecta la Protección de la Información y los Datos de los habitantes en el territorio nacional. Tal como cita el Código de Procedimiento Penal "aquel sujeto activo que incurra en este tipo penal será motivo de judicialización conforme a los alcances contemplados en nuestra ley procesal (Ley 906 de 2004)". Al igual, los delitos informáticos están contemplados en la Ley 599 de 2000, Título VII bis, Capítulo I y Capítulo II.

DELITOS Y CARACTERÍSTICAS DEL DELITO INFORMÁTICO



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol - Policía Nacional 2012

6.7.1 Situaciones de riesgo que amenazan la seguridad informática

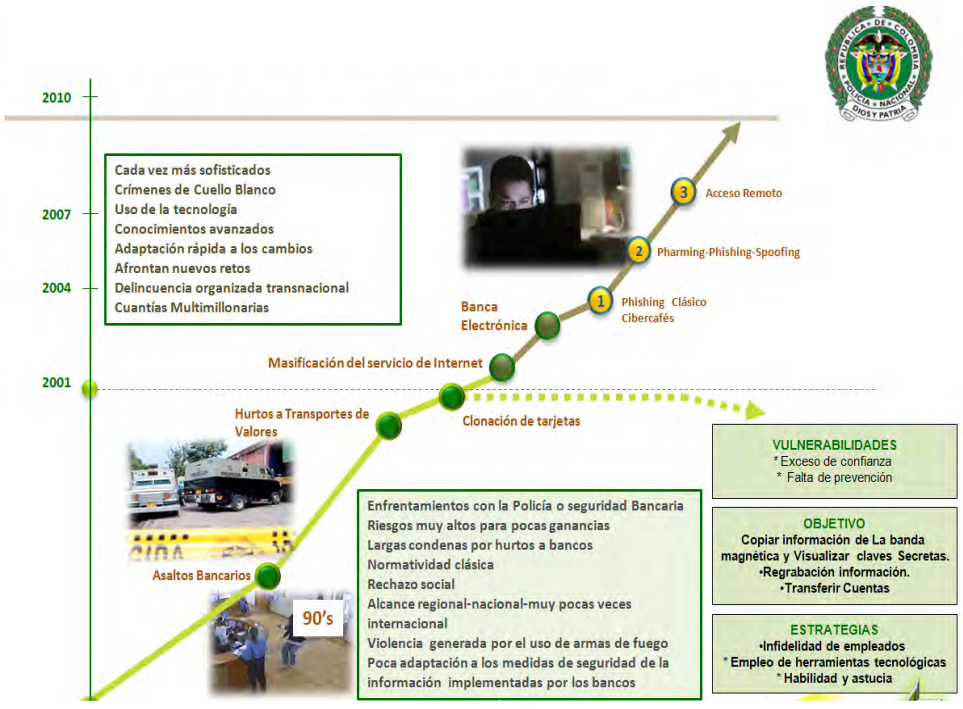
Los antecedentes de delitos informáticos registrados en el país giran en torno al acceso a páginas oficiales para “bloquearlas” temporalmente y el hurto a través de las redes informáticas.

Los avances tecnológicos han traído importantes adelantos, con infinidad de aportes a empresas, entidades educativas y actividades de esparcimiento, situación que ha permitido que el país esté conectado con el mundo, en la era de la informática. No obstante, con todos los beneficios que ha traído la tecnología, personas inescrupulosas han utilizado estos medios en actividades ilegales, como el hurto, la estafa, la pornografía infantil, entre otros, con la intención de buscar un lucro económico, satisfacción sexual o perjudicar empresas y crear caos. Es así, como a medida que se masifica el uso del internet también se aumentan las conductas delictivas, aprovechando la red como medio facilitador del hecho punible.

Bajo esta lógica los delitos que se cometen utilizando la red han ido en aumento. A partir del año 2004, se conocieron los primeros reportes de casos que alerta-

ron las autoridades; sin embargo, aún no se configuraba como una tendencia preocupante que revistiera peligro para los ciudadanos y mucho menos para alguna entidad pública o privada.

EVOLUCIÓN DEL HURTO INFORMÁTICO

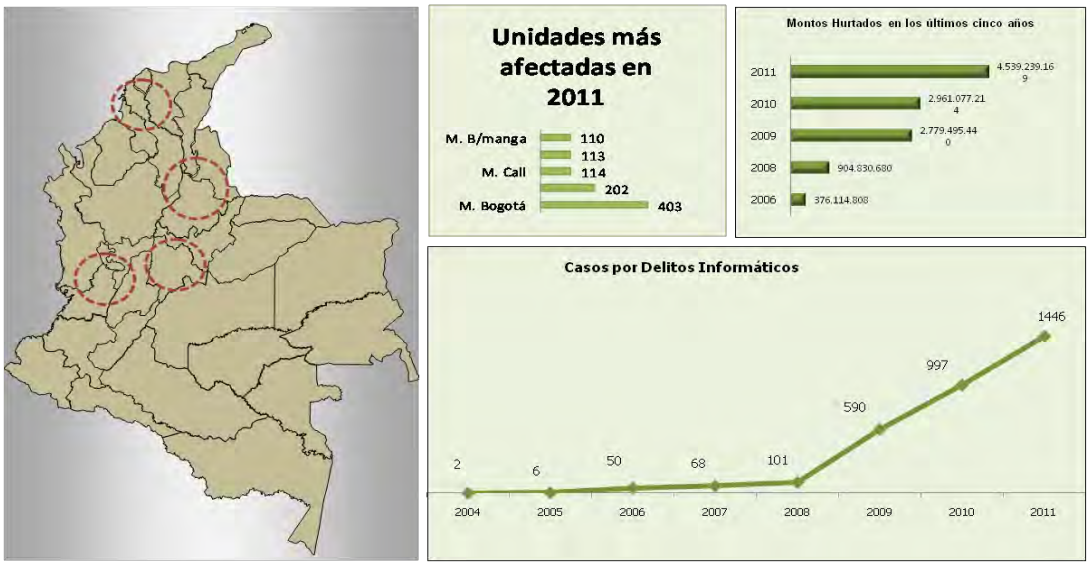


Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Por otra parte, los delitos informáticos con fines lucrativos también han mostrado una tendencia al alza, ya que en el año 2011 se presentaron 1.480 denuncias por delitos informáticos, y al 20 de julio de 2012 solo faltaba un 22.4% para el 100% del año inmediatamente anterior.

Durante los últimos tres años se ha presentado un crecimiento constante en el número de denuncias por delitos informáticos teniendo en cuenta la expedición de la Ley 1273 en el año 2009, además de la continua y masiva penetración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la cotidianidad de los colombianos según información SIDENCO (Sistema de Información de Denuncias y Contravenciones de la Policía Nacional de Colombia).

Problemática Delitos Informáticos



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Ahora bien, la cadena delictiva del delito informático se conforma por los siguientes eslabones:

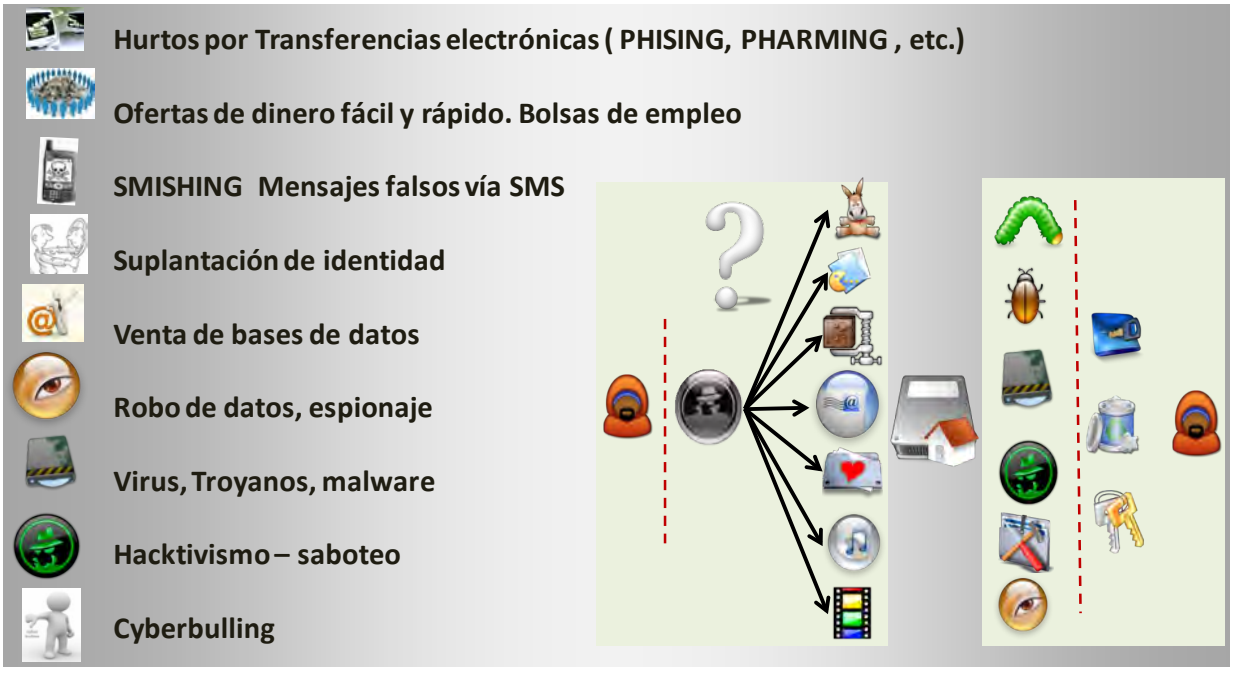
ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LOS DELITOS INFORMÁTICOS

CADENA DELICTIVA

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

En cuanto al *modus operandi* de estas modalidades (eslabones de la cadena delictiva), los delincuentes utilizan una serie de métodos para la recopilación de la información entre los que se encuentran la ingeniería social, el reclutamiento de empleados de las empresas y el uso de software mal intencionado.

TENDENCIAS DE CONDUCTAS CIBERCRIMINALES



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Todos estos datos indican el despliegue del fenómeno, donde el contacto físico entre víctima y victimario se pierde y la violencia queda en un segundo plano. De tal modo, se hace necesaria la creación de nuevas estrategias y métodos de contención del delito informático, entre ellos el fortalecimiento de la seguridad informática, prácticas seguras de los usuarios de los medios informáticos y robustecimiento de los grupos de investigadores de delitos informáticos.

Es así como la Estrategia contra los Delitos Informáticos (EINFO) propone un liderazgo institucional en la prevención, atención y judicialización del delito informático y el desarrollo de una intervención integral a nivel nacional a partir de la atención del fenómeno a través de un concepto estratégico y operacional, lo anterior, teniendo en cuenta que la Policía Nacional tiene como uno de sus retos principales desarticular las organizaciones delincuenciales dedicadas al

cibercrimen y articular esfuerzos para impactar con la estrategia a todos los ciberciudadanos.

Alineándose a las directrices del Gobierno Nacional, la Estrategia contra los Delitos Informáticos (EINFO) responde a los siguientes objetivos de la PNSCC[78]:

- Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito.
- Mejorar la presencia y respuesta de la Policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
- Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.
- Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.

6.7.2 Objetivos y alcance de la estrategia EINFO

La Estrategia Integral contra los Delitos Informáticos –EINFO– plantea los siguientes objetivos:

- Garantizar la seguridad de los ciudadanos colombianos en el ciberespacio.
- Fortalecer la capacidad tecnológica y cobertura de la Policía Nacional en materia de lucha contra la ciberdelincuencia.
- Dar cumplimiento a la Política Nacional de ciberseguridad y ciberdefensa.
- Optimizar los resultados estratégicos y operativos contra la ciberdelincuencia organizada y trasnacional.

Su alcance es de carácter nacional con impacto transnacional, regional y local, lo cual permitirá obtener como resultados:

- Reducción de los índices de cibercriminalidad en Colombia.

78 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. Objetivos específicos. P. 7.

- Incremento en las cifras de prevención y judicialización de incidentes cibernéticos.
- Fortalecimiento de la cultura de ciberseguridad en los colombianos y uso responsable de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Fortalecimiento de los canales de cooperación entre instituciones del Estado y agencias internacionales, con el fin de unificar esfuerzos para combatir el delito.
- Garantizar la aplicación de la normatividad legal vigente en el marco de la protección de la información y de los datos.

6.7.3 Componentes y operacionalización de la estrategia EINFO

Para el logro de los anteriores objetivos, la estrategia EINFO se despliega a partir de siete (7) componentes así:

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

A su vez, cada uno de estos componentes se desarrolla a partir de las siguientes iniciativas estratégicas:

- Adquirir y desarrollar las capacidades humanas, tecnológicas, técnicas, científicas y logísticas, para el fortalecimiento de las actividades de inteli-

gencia, investigación, operativas, de prevención y control, orientadas a la lucha contra la ciberdelincuencia.

- Articular las capacidades institucionales para intervenir eficazmente esta problemática.

- Propiciar canales de corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales y autoridades político-administrativas comprometidas en la lucha contra la ciberdelincuencia.

Igualmente, cada iniciativa estratégica se despliega a partir de las diferentes líneas de acción, relacionadas a continuación:

- **Fomentar los mecanismos de prevención y control del ciberdelito**

  Coordinar los esfuerzos institucionales mediante la vinculación de las diferentes Direcciones de la Policía Nacional en pro de dinamizar campañas masivas de prevención y control del delito en el territorio nacional, generando sensación de seguridad en el ciberespacio.

- **Fortalecer la investigación judicial en lo referente a ciberdelincuencia**

  Garantizar la aplicación de la normatividad penal vigente frente al delito cibernético, fortaleciendo el Centro Cibernético Policial como unidad líder en la investigación y judicialización de conductas cibercriminales.

- **Propiciar espacios de coordinación y cooperación internacional**

  Utilizar los diferentes escenarios internacionales para fortalecer el intercambio de información, capacitación, tecnología y posicionamiento en la región de la institución como líder en la lucha contra la ciberdelincuencia.

- **Potencializar las capacidades institucionales en la lucha contra la ciberdelincuencia**

  Fortalecimiento y creación de ocho (8) laboratorios regionales de informática forense y de las direcciones operativas, creación de cuarenta y cuatro (44) UDITE con capacidad de investigación a nivel nacional y creación de Centro Cibernético Policial.

La operacionalización de la estrategia conllevará a que se produzca una reducción de los cibercrímenes en Colombia, generará la judicialización de los mismos, fomentará una cultura de fortalecimiento de la ciberseguridad en los ciudadanos, fortalecerá la cooperación entre el Estado colombiano y las entidades internacionales y garantizará que se aplique adecuadamente la ley.

ATENCIÓN DE INCIDENTES INFORMÁTICOS

Red Nacional de Laboratorios de Informática Forense (8)
Grupos de Investigación Tecnológica GITEC (44) cobertura nacional de la problemática
Laboratorio de Investigación de Malware (afecta a servicios bancarios)
Manejo de incidentes informáticos unidades especializadas DIJIN – Laboratorios Móviles de Informática Forense
Análisis forense equipos Tablet mac-servidores-smarthphones
Laboratorio móvil de informática forense (atención de incidentes informáticos en el lugar de los hechos)

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

6.7.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

Para medir la efectividad de la estrategia EINFO se definieron los siguientes indicadores:

Cantidad de organizaciones delincuenciales desarticuladas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite evidenciar la efectividad obtenida por la DIJIN en la desarticulación de organizaciones delincuenciales dedicadas al ciberdelito.	(Organizaciones delincuenciales desarticuladas / organizaciones delincuenciales dedicadas al ciberdelito identificadas) x 100	Anual	35	-50% (17)	-30% (11)	-20% (7)

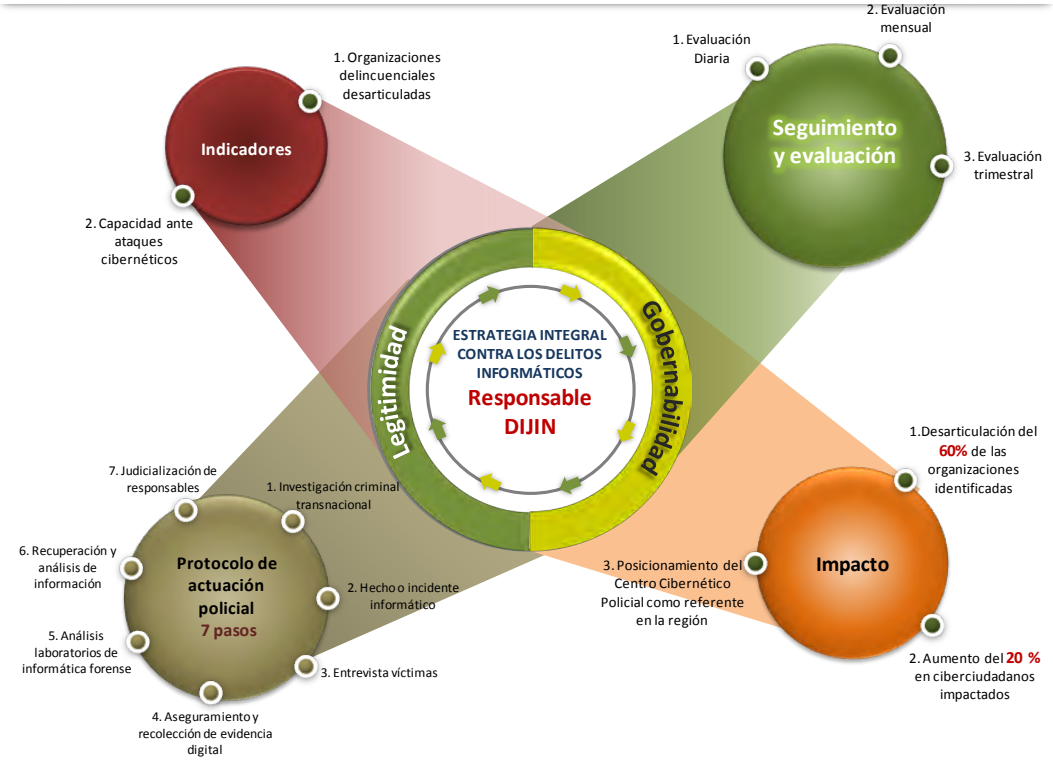
Capacidad de atención ante ataques cibernéticos

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite medir el nivel de eficacia de las acciones policiales sobre los casos que se reportan en materia de delitos informáticos.	(Cantidad de ataques atendidos/ número total de ataques a infraestructura digital reportados) X 100	Anual	78%	80%	85%	90%

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia, dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución; además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la lucha contra los delitos informáticos. Lo descrito se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EINFO



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

6.8 ESTRATEGIA CONTRA EL HURTO DE CELULARES –ESHUC–

El hurto de teléfonos celulares se ha convertido, en los últimos años, en uno de los fenómenos delictivos de mayor impacto para la ciudadanía, generando una creciente percepción de inseguridad entre los habitantes de las principales ciudades del país. Este delito implica, además, una serie de actividades criminales concomitantes como son homicidios y lesiones personales originados en la sustracción violenta del dispositivo móvil.

Por otro lado, el comercio de celulares robados se transformó en un mercado ilegal que genera grandes réditos económicos para las personas involucradas. Esta situación ha sido aprovechada por organizaciones criminales que han logrado estructurar una compleja cadena delictiva dedicada al hurto, comercialización, modificación y tráfico ilegal nacional e internacional de equipos terminales móviles hurtados, así como de sus partes.

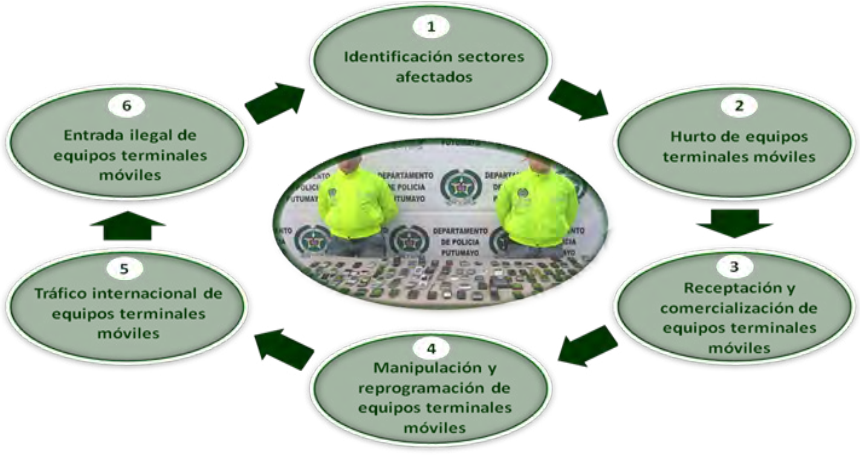
DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

El fenómeno delictivo se potencia por una serie de factores determinantes como la débil cultura de la denuncia, la corrupción de cierto personal de las empresas operadoras de telefonía móvil, el bloqueo no funcional de equipos reportados como robados, la creciente compra y la reposición informal de celulares.

De acuerdo con las noticias criminales recibidas por las diferentes unidades de la Policía a nivel nacional, entre enero y junio de 2012 se denunciaron 17.266 hurtos de celulares, 30% de los cuales (5.146 casos) fueron reportados por la Policía Metropolitana de Bogotá. Así también, se han identificado al menos 35 organizaciones delincuenciales dedicadas a este delito.

ESTRATEGIA CONTRA EL HURTO DE CELULARES - CADENA DELICTIVA



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

La actuación delincuencial parte del hurto del equipo sin importar la modalidad y el lugar y continúa con la comercialización en las principales ciudades colombianas principalmente en lugares de acopio, que suelen ser centros comerciales de economía informal comúnmente conocidos como “San Andresitos”. Allí los delincuentes verifican si el IMEI1 ha sido bloqueado; de ser así, extraen la tarjeta madre o (mainboard) para ser enviada a Venezuela, Ecuador, Perú y en algunos casos hasta Argentina y Chile, países identificados como lugares de destino para el intercambio, recepción y envío de tarjetas bloqueadas. En dichos países son desbloqueadas y articuladas nuevamente al equipo para finalmente ser comercializados.

TRÁFICO INTERNACIONAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES

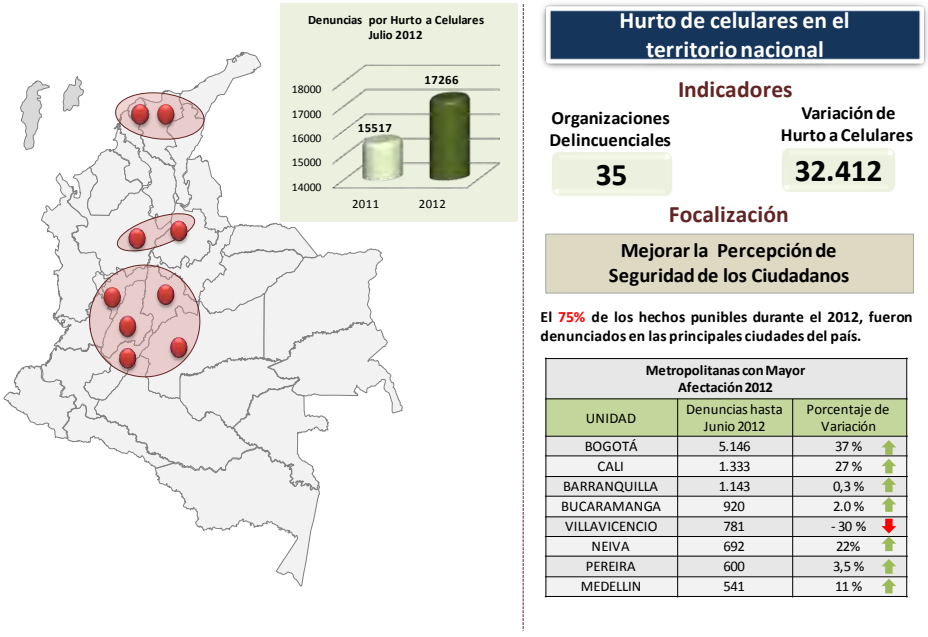
Celulares hurtados 2011		
Ecuador	**Venezuela**	**Colombia**
365.000 Año Superintendencia de Telecomunicaciones del Ecuador (SUPERTEL)	1.200.000 cifra -no oficial- que se basa en la cantidad de solicitudes de bloqueo de lineas a compañias de telefonia celular	1.571.000 Móviles reportados

- ✓ Transición de hurtos por menores de edad que ante la rentabilidad del delito ingresan a organizaciones criminales
- ✓ Envío de celulares hurtados desde Colombia a Ecuador, Perú, Argentina, principalmente Venezuela tráfico de partes
- ✓ Retorno de tarjetas base a Colombia
- ✓ Utilización de transportes internacionales Autobuses-ruta área.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Entre las ciudades más afectadas con esta modalidad delictiva se encuentran: Bogotá (con las cifras más elevadas), Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Villavicencio, presentando en su mayoría un aumento en el impacto por la comisión del delito para el año 2012.

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA



Metropolitanas con Mayor Afectación 2012		
UNIDAD	Denuncias hasta Junio 2012	Porcentaje de Variación
BOGOTÁ	5.146	37 %
CALI	1.333	27 %
BARRANQUILLA	1.143	0,3 %
BUCARAMANGA	920	2.0 %
VILLAVICENCIO	781	- 30 %
NEIVA	692	22%
PEREIRA	600	3,5 %
MEDELLIN	541	11 %

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Todo lo anterior conlleva a inferir que el éxito de cualquier iniciativa policial que involucren otros actores tales como los operadores de telefonía celular en representación del sector privado, así como las demás instituciones oficiales del orden nacional y local, deberá estar enfocada a desincentivar el lucro que actualmente representa la comercialización de estos bienes producto del ilícito.

Ante esta realidad, el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas para restringir la utilización de equipos celulares hurtados mediante la Ley 1453 de 2011[79], el Decreto 1630 de 2011[80], la Resolución 3128 de 2011[81] y la Resolu-

79 Ley 1453 de 2011. "Por medio de la cual se reforman el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". Artículo 105: "El que manipule, reprograme, remarque o modifique los terminales móviles de los servicios de comunicaciones en cualquiera de sus componentes, con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas que se crearán para el efecto, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis (6) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes […] La pena se incrementará en una tercera parte, si quien realice las conductas descritas en el inciso anterior hace parte de una red, grupo u organización de carácter delincuencial o criminal. Los equipos terminales que hayan sido alterados, conforme a los verbos rectores de este tipo penal, serán decomisados por las autoridades de policía.

80 Decreto 1630 de 2011. "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles".

81 Resolución 3128 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. "Por la cual se definen el modelo técnico, los aspectos operativos y las reglas para la implementación, cargue y actualización de las

ción 3530 de 2012[82], con el fin de regular la manipulación y venta de celulares, el registro de los proveedores de celulares y comprometer a los operadores de telefonía móvil en el combate al comercio ilegal de terminales móviles, a través de la creación, cargue y actualización de bases de datos que conduzca a la identificación de los dispositivos reportados como hurtados.

Ahora bien, desde la prevención situacional propuesta en la PNSCC, se plantea "reducir el riesgo del delito y el beneficio económico del hurto de bienes de uso masivo, incluidos celulares, vehículos y residencias, entre otros de frecuente ocurrencia y alto impacto social",[83] lo anterior, como medida para neutralizar, controlar y reducir este hecho punible.

En consonancia con ello, la Policía Nacional ha diseñado la Estrategia contra el Hurto de Celulares (ESHUC), como una estrategia integral de carácter nacional, orientada a eliminar este delito de alto impacto y prevenir la aparición de nuevos actores criminales; combatir el crimen y la delincuencia organizada; desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; y responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva de los ciudadanos o atenten contra ella[84].

6.8.1 Objetivos y alcance de la estrategia ESHUC

La Estrategia contra el Hurto de Celulares (ESHUC) plantea los siguientes objetivos:

- Contribuir a la eliminación del hurto a celulares en el país al año 2014.
- Desarticular las organizaciones delictivas dedicadas en Colombia a la cadena delictiva asociada al hurto de teléfonos celulares.
- Contribuir a la lucha contra los delitos conexos al hurto de celulares.
- Articular operaciones transnacionales que permitan develar y judicializar los enlaces internacionales que facilitan el tráfico ilegal de teléfonos en Colombia.

bases de datos positiva y negativa para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados y/o extraviados".

82 Resolución 3530 de 2012 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. "Por la cual se establecen las reglas asociadas a la autorización para la venta de equipos terminales móviles".

83 Ibíd. Prevención situacional. P. 16.

84 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. Desafíos de la PNSCC. P. 5.

Es así como la ESHUC se convierte en una estrategia de carácter nacional con impacto en lo regional y/o local.

6.8.2 Componentes y operacionalización de la estrategia –ESHUC–

La Estrategia contra el Hurto de Celulares (ESHUC) en búsqueda de alcanzar los mencionados objetivos, se despliega a través de siete (7) componentes relacionados así:

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Cada uno de estos componentes se desarrolla mediante tres iniciativas estratégicas, así:

- Adquirir y desarrollar las capacidades humanas, tecnológicas, técnicas, científicas y logísticas, para el fortalecimiento de las actividades de inteligencia, investigación, operativas, de prevención y control, orientadas a la eliminación del fenómeno del hurto de celulares en Colombia.

- Articular las capacidades institucionales para intervenir eficazmente esta problemática.

- Propiciar canales de corresponsabilidad con las instituciones gubernamentales y autoridades político-administrativas comprometidas en la lucha contra el hurto de celulares.

CORRESPONSABILIDAD CONTRA EL HURTO DE CELULARES

CRC
Comisión de Regulación de Comunicaciones República de Colombia

vive digital Colombia

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ASOBANCARIA

colCERT

- Trabajo interinstitucional con las empresas proveedoras de servicio de Telefonía Móvil.
- Desarrollo de campañas masivas en los medios de Comunicación con el fin de desmotivar la cultura de la ilegalidad.
- Posicionamiento del sitio www.ccp.gov.co / caivirtual
- Vinculación esfuerzos iniciativas vive digital MINTICs
- Participación sector privado Asobancaria – Proveedores de servicio
- Capacitación continua al personal policial con el fin de actualizarlos en la lucha permanente contra este delito.
- Impacto Redes Sociales Facebook, twitter, Youtube.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Estas iniciativas estratégicas se despliegan a su vez en cuatro líneas de acción, cada una orientada a un propósito definido, así:

- Fortalecer los canales de intercambio de información entre instituciones del Estado.
- Adelantar los planes de control y aplicación a la normatividad expedida por el Gobierno Nacional.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

- Fomentar una cultura ciudadana enfocada en campañas masivas de autoprotección y denuncia.

- Orquestar capacidades institucionales e interagenciales para desarticular las organizaciones delincuenciales.

La Estrategia contra el Hurto de Celulares (ESHUC) implica el liderazgo de la Policía Nacional en la lucha contra este delito de alto impacto, mediante una intervención integral que comprende las capacidades de inteligencia e investigación criminal, operaciones estratégicas y estructurales, acciones de prevención y control policial y la coordinación interinstitucional.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

6.8.3 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las directrices señaladas en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia (PNSCC), de responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva de los ciudadanos o atenten contra ella, la estrategia ESHUC estableció los siguientes indicadores:

Variación hurto a celulares

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Presenta el resultado obtenido en la reducción de casos de hurtos a celulares, frente a la meta fijada para la vigencia.	No. de casos periodo actual – No. casos periodo anterior /No. casos periodo anterior) X 100	Mensual	32.412	-40% (19.447)	-30% (13.613)	-30% (9.524)

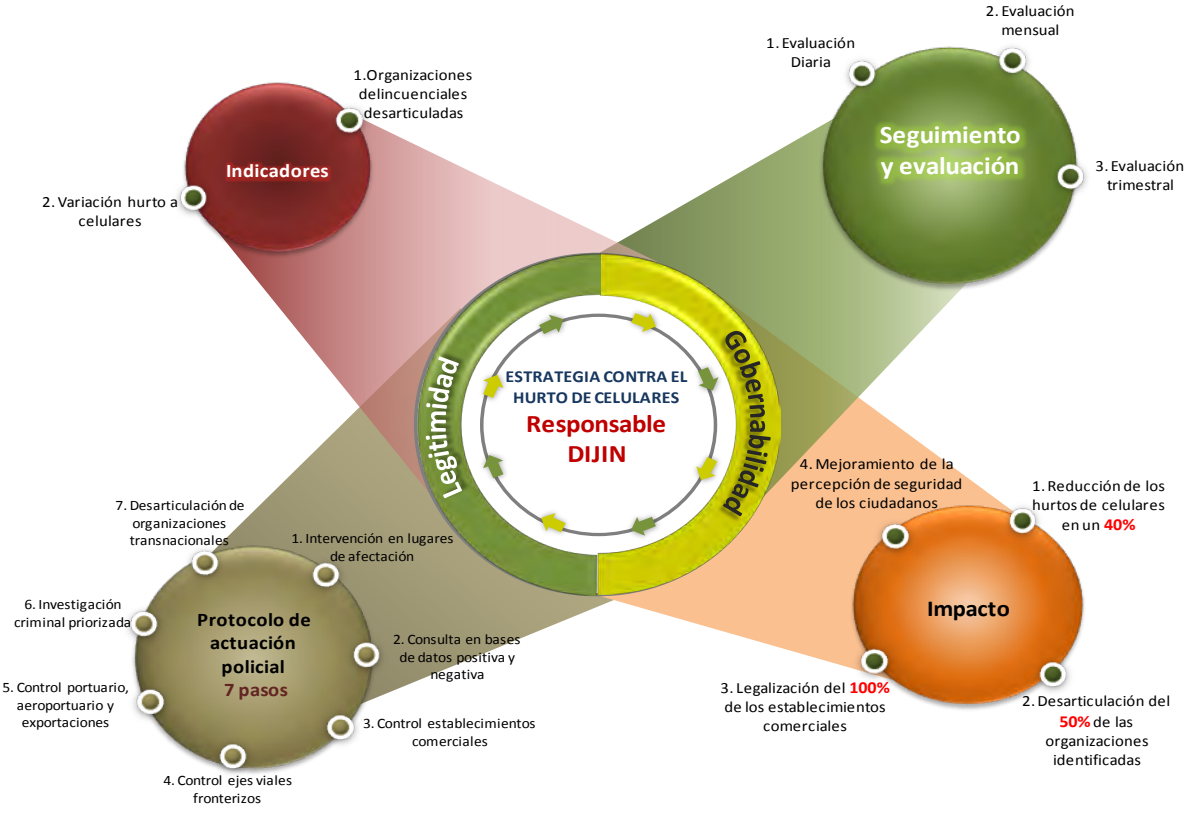
Cantidad de organizaciones delincuenciales desarticuladas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite evidenciar la efectividad obtenida por la en la desarticulación de estructuras criminales dedicadas al hurto de celulares.	Organizaciones delincuenciales desarticuladas / organizaciones delincuenciales dedicadas al hurto a celulares identificadas) X 100	Mensual	35	50% (17)	30% (11)	20% (7)

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la lucha contra el hurto de celulares. Lo descrito se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ESHUC



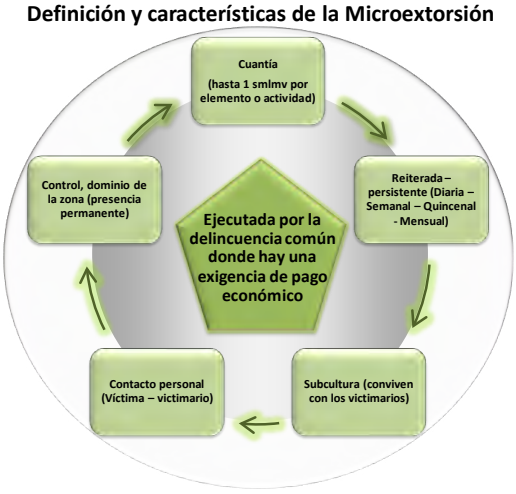
Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

6.9 ESTRATEGIA INTEGRAL CONTRA LA EXTORSIÓN EN MENOR CUANTÍA "MICROEXTORSIÓN" –EIMIC–

De acuerdo con el análisis presentado en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal sobre la problemática actual de la extorsión, se señala que en los últimos años han surgido nuevas modalidades de este delito con multiplicidad de organizaciones delincuenciales, como es el caso de la llamada "microextorsión". Bajo este término, se entiende la exigencia de dinero en pequeñas cantidades a transportadores, comerciantes y residentes de algunos sectores de ciudades[85].

85 REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op. cit. P. 35.

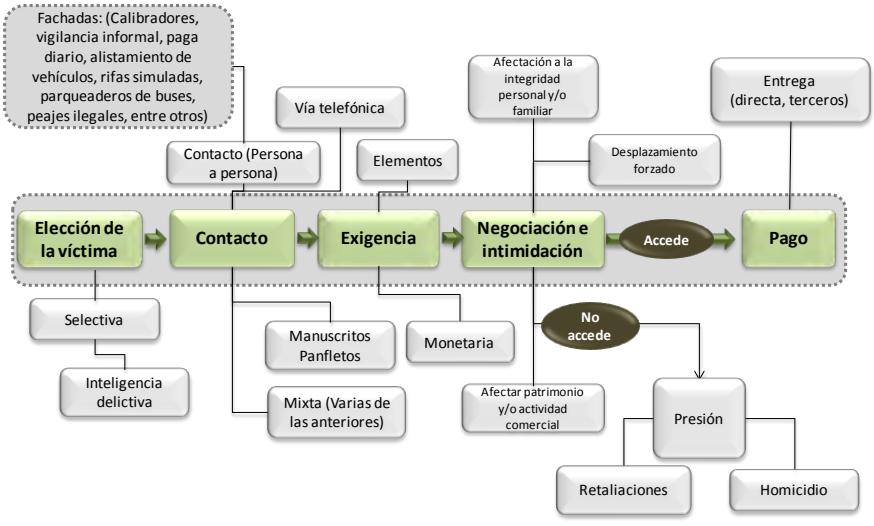
Definición y características de la Microextorsión



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

En estos casos generalmente se asigna a la víctima una cuota modesta de dinero de acuerdo con su capacidad económica, lo que significa que a diferencia de las grandes extorsiones, estas no discriminan a sus víctimas y alcanzan a comunidades completas. La complejidad del mencionado delito no solo se expresa en la dificultad para judicializar a los responsables, sino en la tolerancia que en algunos casos tiene esta práctica en las poblaciones afectadas[86].

Cadena delincuencial de la microextorsión

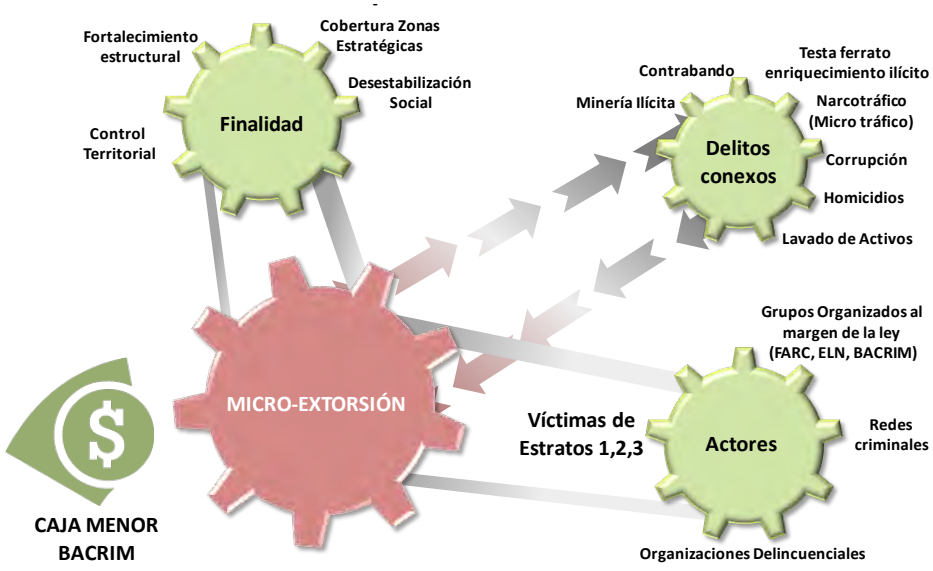


Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

86 Ibíd.

Por otro lado, cuando este fenómeno logra enraizarse en una comunidad determinada, implica un alto grado de control social por parte de la organización delincuencial a costa del imperio del Estado de derecho y del control que corresponde a las autoridades[87].

DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

Este fenómeno delictivo cuenta con unas finalidades de control territorial, fortalecimiento de las estructuras delictivas y desestabilización social, y está concatenado con otros delitos como narcomenudeo, minería ilícita, hurto, entre otros, afectando poblaciones de los estratos sociales I, II y III; así mismo, es cometido por grupos organizados al margen de la ley, con mayor énfasis en las BACRIM, quienes tienen en esta modalidad delictiva una fuente (caja menor) de financiamiento de estructuras delictivas a nivel sectorial, tal como se evidencia en el gráfico anterior.

Dicha modalidad de extorsiones ejecutada por grupos de delincuencia común, forjados en regiones donde históricamente se ha registrado una serie de conflictos con distintos grupos armados al margen de la ley, con asentamiento en los barrios marginales. El grueso de esta población está conformado por individuos recurrentemente excluidos en los acuerdos nacionales y desplazados de áreas

87 REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Op. cit. P. 35.

violentas, cuyo imaginario cultural poco ha desarrollado una relación de confianza en los principios de bienestar, tolerancia y respeto de la ley.

Estas redes criminales pretenden el dominio de comunidades a cambio de prestar servicios de protección, al exigir a tenderos y transportistas el pago de extorsiones.

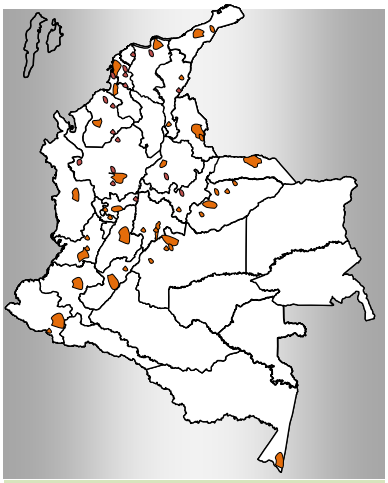
El cobro de extorsiones, aparejado históricamente con la posibilidad de secuestro o atentado contra la vida y seguridad de las personas, resulta del *modus operandi* de bandas organizadas provenientes de estructuras de milicias, paramilitares y narcotraficantes, que tienen los medios y mecanismos para establecer el control por medio de la violencia de determinados espacios territoriales.

Por otro lado, la misma ciudadanía se ha visto inmersa en una cultura de ilegalidad dada por los conflictos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, en los que han sido obligados a convivir, desarrollando un ambiente coercitivo e intimidatorio, coadyuvando a la ilegitimidad y consolidación de estas bandas y a la aceptación de dichas prácticas por parte de la comunidad. Es así como muchos ciudadanos ven en las mafias de extorsión una salida pragmática a la necesidad de protección y acceden al pago de cuantías bajas de dinero, con el fin de no verse afectados en su persona, familia y patrimonio, generándose, de esta forma, una cultura de cooperación y silencio ante las acciones criminales.

Las pequeñas cantidades demandadas y el temor a las represalias de los delincuentes hacen que las personas sean muy renuentes a denunciar estos hechos. Además, la baja cuantía que caracteriza la “microextorsión” implica restricciones de competencia para fiscales y jueces; esa baja cuantía facilita la impunidad[88]. De acuerdo con información de inteligencia de la Policía Nacional y las denuncias instauradas durante el año 2011, son las ciudades capitales e intermedias las que presentan mayor afectación, en especial en las regiones de la Costa Atlántica, santanderes, Antioquia y Bogotá.

88 REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD. Óp. Cit. P. 35.

GEORREFERENCIACIÓN DE LA MICROEXTORSIÓN A PARTIR DE LAS DENUNCIAS 2011

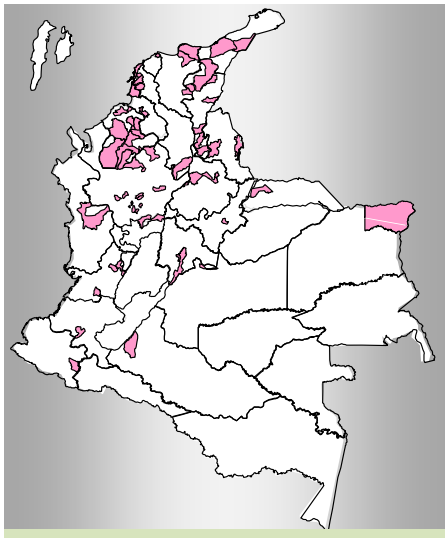


298 casos denunciados con mayor injerencia en Medellín, Bogotá y Cartagena

DEPARTAMENTO	AÑO 2011
ANTIOQUIA	132
BOGOTÁ D.C.	41
BOLÍVAR	30
META	14
SANTANDER	10
ARAUCA	10
N SANTANDER	9
CASANARE	8
CÓRDOBA	8
MAGDALENA	4
VALLE	3
NARIÑO	3
GUAJIRA	3
CUNDINAMARCA	3
CALDAS	3
SUCRE	3
CESAR	3
CHOCÓ	2
HUILA	2
BOYACÁ	2
AMAZONAS	1
ATLÁNTICO	1
TOLIMA	1
RISARALDA	1
CAUCA	1
TOTAL GENERAL	298

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

GEORREFERENCIACIÓN DE LA MICROEXTORSIÓN A PARTIR DE INFORMACIÓN DE INTELIGENCIA 2011



Mayor injerencia delictiva en la Costa Atlántica, Antioquia , Bogotá y Santanderes

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

Actualmente, todos los sectores de la población son vulnerables a este delito; sin embargo, el de mayor afectación es el sector de comerciantes ubicados dentro una actividad económica formal (micro, pequeñas y medianas empresas MIPYMES; transporte público y centrales de abastecimiento).

SECTORES AFECTADOS POR LA MICROEXTORSIÓN

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

Teniendo en cuenta las dinámicas propias de este delito, su impacto negativo en las condiciones reales de seguridad ciudadana y la afectación en la percepción de seguridad, particularmente en los centros urbanos, la Policía Nacional en coherencia con lo dispuesto en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PNSCC–, estructuró la Estrategia Integral contra la Microextorsión –EIMIC–.

6.9.1 Objetivos y alcance de la Estrategia Integral contra la Microextorsión –EIMIC–

La estrategia EIMIC se orienta al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Contribuir a la eliminación de la microextorsión en el país.
- Desarticular las organizaciones delincuenciales dedicadas a la microextorsión.
- Contribuir a la lucha contra los delitos conexos a la microextorsión.
- Cerrar espacios de financiación a los GAOML.

Al ser una estrategia nacional de carácter integral y operacional con impacto en lo regional y local, permitirá a su vez:

- Fortalecer los canales de intercambio de información entre instituciones del Estado.
- Aumentar la cooperación ciudadana, estimulando la denuncia y rechazando la indiferencia.
- Propiciar canales de corresponsabilidad con las autoridades locales y sectoriales.
- Integración y definición de responsabilidades de las unidades.

6.9.2 Componentes y operacionalización de la estrategia EIMIC

Los objetivos planteados para la estrategia se cumplirán a través de la operacionalización de los siguientes componentes:

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

a) Sistema Integrado de Información CI2DLP

A través de este componente de inteligencia y análisis criminológico se busca identificar, caracterizar y anticipar las amenazas frente al fenómeno de la microextorsión, además, de la vinculación interagencial con el fin de realizar el

intercambio, cotejo y consolidación de la información, orientada a fines estratégicos y operacionales.

Finalmente, fortalecer la capacidad de recolección de información conjunta, a través de la identificación de objetivos estratégicos de inteligencia, articulando responsabilidades con las entidades comprometidas.

b) Sectores sociales afectados

Este componente busca la coordinación institucional e interagencial orientada a la atención de víctimas y al fomento de la participación comunitaria, con el fin de mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Para ello, prevé la realización de las siguientes líneas de acción:

- Actividades de prevención: diseño e implementación de campañas, talleres y alianzas estratégicas sectoriales conjuntas, de acuerdo con las características del entorno y potenciales víctimas de la microextorsión.
- Acompañamiento a víctimas: seguimiento integral de las lesiones y secuelas originadas por el impacto del delito.
- Atención a víctimas: diseño e implementación de la ruta crítica (direccionamiento, prioridades, evaluación, test, necesidades), aplicada por los primeros respondientes.
- Aumento de la cooperación ciudadana, a partir de acciones que eleven el compromiso de la población con la denuncia y apoyo a las autoridades para el esclarecimiento y judicialización de los responsables de este delito.

c) Bandas Delincuenciales

Este componente se encuentra dirigido a la coordinación operacional contra los autores de microextorsión, a través de las siguientes líneas de acción:

- Desarticulación de bandas mediante la asignación de blancos operacionales integrados, con el fin de individualizar, judicializar y capturar cabecillas e integrantes de las bandas delincuenciales dedicadas a la micro extorsión.
- Afectación financiera por medio de la extinción del derecho del dominio de los activos adquiridos por redes financieras, testaferros y lavado de activos, usufructo de la extorsión de menor cuantía.

d) Redes de Apoyo Urbano - GAOML

Este componente busca la coordinación operacional contra las redes de apoyo urbano de los grupos armados y organizaciones al margen de la ley – GAOML, a través de las siguientes líneas de acción:

- Desarticulación de redes de apoyo a partir de la asignación de blancos operacionales integrados, con el fin de individualizar, judicializar y capturar integrantes de las redes de apoyo de los GAOML.

- Afectación financiera mediante la extinción del derecho de dominio de los activos adquiridos por redes financieras, testaferros y lavado de activos, usufructo de la extorsión de menor cuantía (microextorsión).

e) Delitos Conexos

A través de este componente se pretende contribuir a la lucha contra los delitos conexos que guardan interrelación con la microextorsión, mediante la implementación de dos líneas de acción:

- Asignación de blancos operacionales integrados de acuerdo con la misionalidad de cada dirección operativa de la Policía Nacional, con el fin de individualizar, judicializar y capturar a los autores de delitos conexos que guarden relación o favorezcan la microextorsión.

- Integración investigativa, que permita canalizar y compartir información tendiente a realizar acciones conjuntas y simultáneas que afecten el sistema criminal en el que se enmarca este fenómeno delincuencial.

f) Capacidad institucional

A través de este componente se generará el compromiso y delegación de actividades a todas las especialidades de la Policía Nacional comprometidas de manera directa o indirecta en la lucha contra la microextorsión.

Igualmente, la adquisición y el desarrollo de las capacidades técnicas, tecnológicas, logísticas y humanas, para el fortalecimiento de las acciones preventivas, investigativas, disuasivas y de control, orientadas a la eliminación de este delito.

g) Coordinación interagencial

El desarrollo de este componente busca articular las capacidades policiales con las demás instituciones gubernamentales, autoridades político-administrativas y

entidades privadas comprometidas en la lucha contra la microextorsión, bajo los principios de coordinación y corresponsabilidad.

El trabajo interinstitucional estará orientado primordialmente a la judicialización de los integrantes de las organizaciones delincuenciales responsables de esta problemática.

6.9.3 Seguimiento y evaluación de la Estrategia

De acuerdo con lo dispuesto en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los objetivos planteados para la Estrategia EIMIC, se establecieron los siguientes indicadores para medir su efectividad:

Porcentaje de bandas desarticuladas por "micro extorsión"

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Permite evidenciar la efectividad obtenida por la DIASE en la desarticulación de estructuras criminales que entre su actuar delincuencial realizan extorsión de menor cuantía "micro extorsión", siendo víctimas pequeños comerciantes y transportadores entre otros.	(Bandas desarticuladas dedicadas a la micro extorsión / Bandas identificadas dedicadas a la micro extorsión) *100	Semestral	ND	16 Identificadas 100%	Identificadas 100%	Identificadas 100%

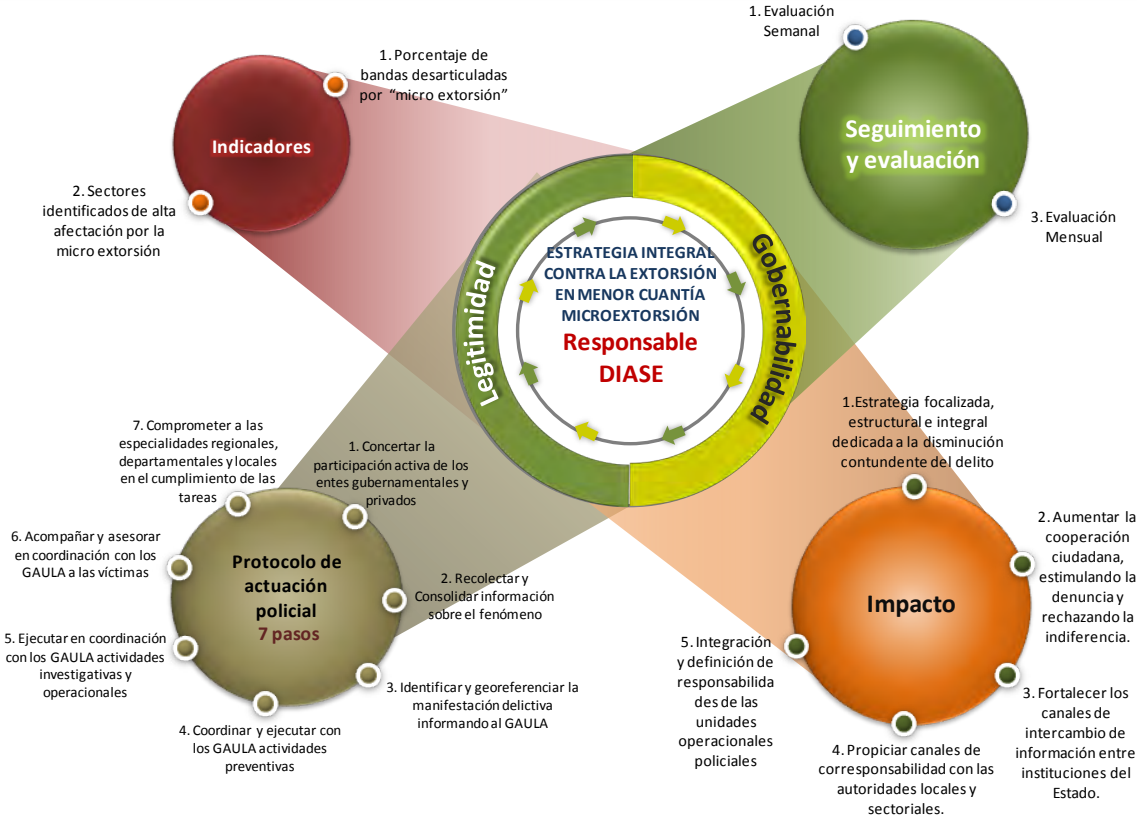
Sectores libres de microextorsión

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide el impacto de las acciones realizadas sobre los sectores con mayor afectación de microextorsión.	Número de sectores libres de Microextorsión	Mensual	76	(-20) 56	(-26) 30	(-30) 0

Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión - Policía Nacional, 2012

El cumplimiento de estos indicadores dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación diseñado para la operacionalización efectiva de la estrategia, como se describe en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EIMIC



Fuente: Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, 2012

6.10 ESTRATEGIA CONTRA EL TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES EN MENORES CANTIDADES "MICROTRÁFICO" –ETEMC–

El microtráfico refiere al tráfico de drogas en pequeñas cantidades, es decir, lo que usualmente porta un traficante en la calle o algún recinto público para venta inmediata a los consumidores. Se trata de una renta criminal derivada de la venta de sustancias estupefacientes.

La Corporación Nuevo Arco Iris, en su investigación "Criminalidad Urbana y Narcomenudeo", sostiene que el aumento de homicidios y extorsiones en las ciudades se debe al tráfico de drogas en pequeñas cantidades. Las bandas armadas emergentes controlan las denominadas ollas de expendio de bazuco y cocaína en barrios y colegios.

Al igual que con la "microextorsión", el microtráfico no es fácilmente cuantificable, dado que se trata de una modalidad criminal con alto subregistro, cuyo bajo nivel de denuncia se origina parcialmente en el temor de las víctimas a posibles represalias[89]. Lo anterior, justifica por qué el microtráfico es un delito priorizado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que requiere de una acción estatal contundente dado su alto impacto en la ciudadanía, su interrelación con otras modalidades criminales y su incidencia en la percepción de seguridad.

En el eje "presencia y control policial" de la política, se plantea la importancia de "avanzar en la ejecución de acciones especializadas contra el tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, específicamente para erradicar las redes y organizaciones de microtráfico y micromenudeo, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades del Estado".

En respuesta a lo anterior, la Policía Nacional diseñó la estrategia contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades (ETEMC) para combatir este delito y mejorar la percepción de seguridad, tranquilidad y confianza por parte de la comunidad.

6.10.1 Situaciones de riesgo generadas por el microtráfico y que amenazan la seguridad ciudadana

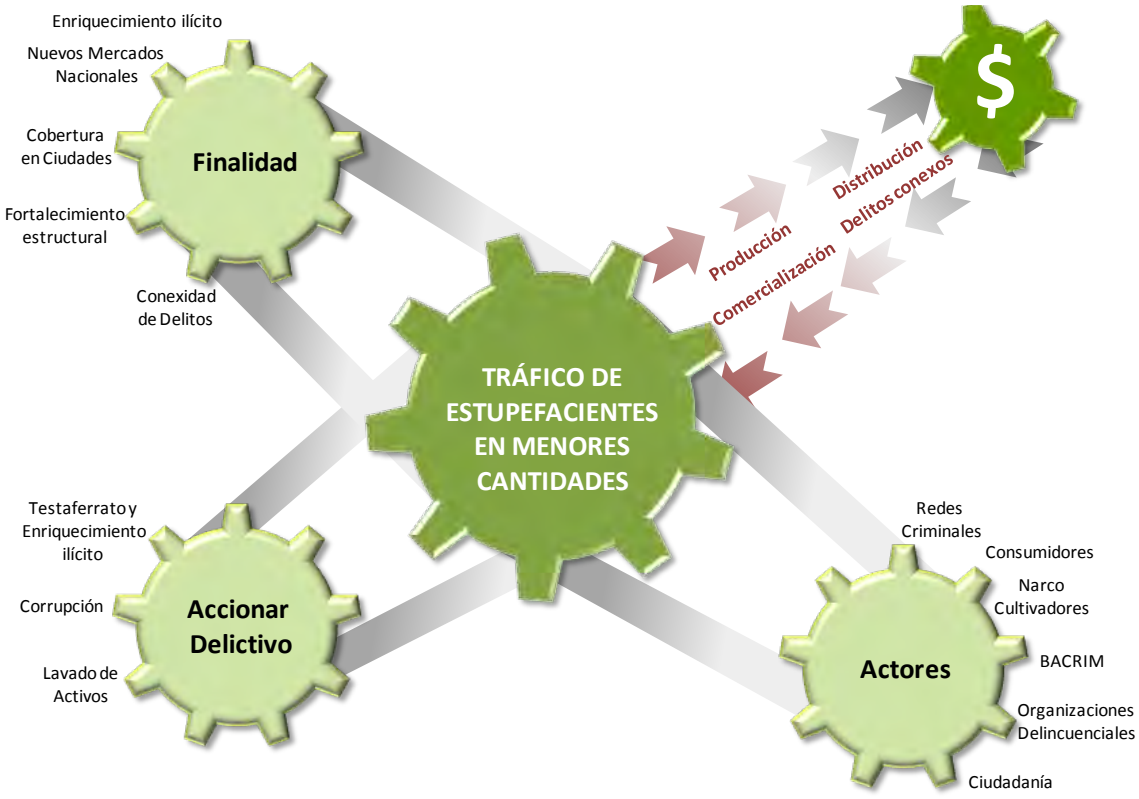
El actuar delincuencial de la cadena criminal del Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades es local (municipios, corregimientos, barrios o localidades), ya que se limita a la venta en gramos de cocaína, marihuana, bazuco, heroína y pastillas (éxtasis) sin tener un rango de acción a nivel internacional. Tampoco se dedica al cultivo, procesamiento y exportación de grandes cantidades de droga, por el contrario, este actuar delincuencial se concentra solo en la compra de estupefacientes para satisfacer la demanda local. En cuanto a las drogas, estas son rendidas con otros productos (cemento, polvo de ladrillo, bicarbonato, entre otros) y divididas en dosis de 1 a 3 gramos.

Respecto a las estructuras criminales del microtráfico, son reducidas a máximo cinco integrantes: el jefe de la casa de expendio, un empacador, dos personas

89 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit. Priorización de delitos. P. 31.

que se rotan la venta cada 24 horas y una persona que avisa la presencia de la policía o de posibles compradores, conocido como “campanero”. También se encuentran estructuras un poco más grandes: de 25 a 30 integrantes, que tienen control de una zona o municipio, poseen un componente armado, una línea de distribución y almacenamiento, y varias casas, parques o sitios en donde expenden.

SISTEMA CRIMINAL



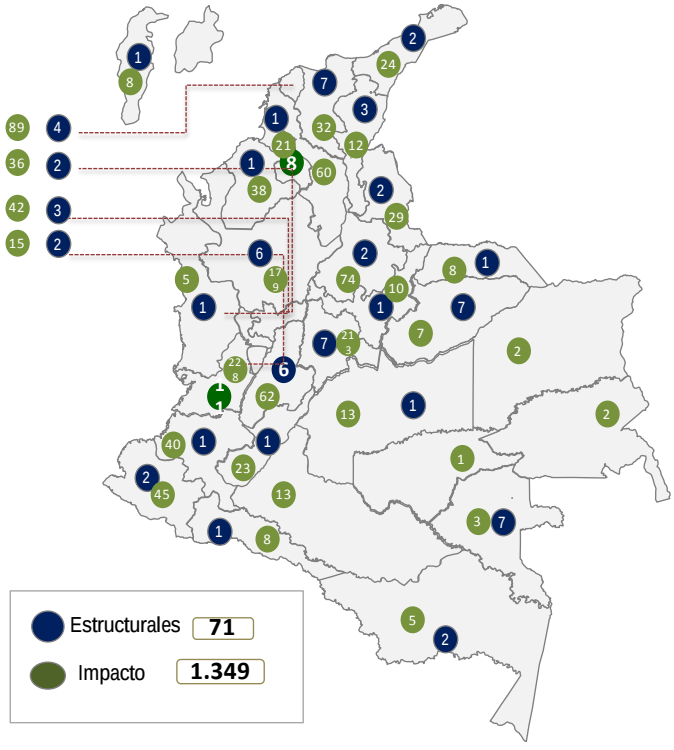
Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Sus lugares de abastecimiento son las zonas productoras de estupefacientes, tales como: Nariño, Valle, Cauca, Caquetá, Putumayo, Huila, Norte de Santander, Antioquia y Córdoba. Por medio de comisionistas llega el producto a través de las diferentes carreteras nacionales, utilizando cualquier tipo de transporte y medio de camuflaje para evadir los controles de las autoridades. Una vez llega la mercancía, es empacada en pequeñas dosis, dependiendo de la demanda.

Los principales lugares de venta de estupefacientes son parques, discotecas y zonas de espaciamiento público y la venta se realiza por medio de los llamados “jíbaros” que son reconocidos por los adictos. Igualmente, se ha venido desa-

rrollando un mercadeo por las redes sociales, contactando al distribuidor y, en ocasiones, prestando un servicio puerta a puerta.

DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA



Expendios a erradicar y organizaciones desarticuladas

Expendios Identificados	Organizaciones a desarticular	Bienes a presentar
1.349	71	1.219

Mayores Zonas de Afectación

Metropolitanas y Ciudades Principales

Población Vulnerable

Estudiantes, Habitantes de la calle, población carcelaria y comunidad en general

Factores determinantes

Corrupción, Permisividad e indiferencia, economía criminal, Relación entre el desorden y el crimen.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

El microtráfico se encuentra asociado a otros fenómenos delincuenciales o delitos conexos como: amenazas, desplazamientos, extorsión, lesiones personales, homicidios y lavado de activos, delitos que afectan la economía local, dado que le inyectan capitales ilícitos. Lo anterior, se evidencia en la compra de casas, proliferación de vendedores ambulantes y de pequeños negocios comerciales, adquisición de vehículos de servicio público (taxis, buses, busetas), mototaxismo y otros negocios (discotecas, bares, casas de lenocinio). Bajo este esquema, se legalizan las ganancias provenientes del tráfico de estupefacientes.

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Cabe anotar que el delito del microtráfico, proporciona generosas ganancias porque, en muchos sectores, una dosis de cocaína puede costar entre $5.000 y $10.000, de bazuco entre $2.000 y $5.000, de heroína entre $15.000 y $20.000, de marihuana entre $1.000 y $3.000, de éxtasis (cada pastilla) entre $40.000 y $50.000; de esta forma, es posible obtener una ganancia aproximada del 40% al 50% por dosis y de hasta un 150% en las drogas sintéticas. Es importante señalar que los datos son aproximados, porque los precios varían según el lugar, la banda delincuencial y el tipo de estupefaciente que distribuyan.

En respuesta a la problemática, la Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades "Microtráfico" (ETEMC), permitirá la erradicación de expendios de venta pública y los focos de inseguridad en los sectores afectados del país, así se atacarán directamente los recursos que provee este delito; de igual modo, la desarticulación de estructuras dedicadas a mencionada actividad ilícita, logrará desestabilizar toda la empresa criminal al capturar a sus principales integrantes, desconectándolos de los distribuidores mayoritarios e impidiendo la distribución; y finalmente, la presentación de bienes para la extinción de dominio, afectará y bloqueará los recursos financieros (bienes muebles e inmuebles) que se han adquirido con las ganancias del tráfico de estupefacientes.

6.10.2 Objetivos y alcance de la estrategia ETEMC

La Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades "Microtráfico" –ETEMC– plantea los siguientes objetivos:

- Reducir el tráfico de estupefacientes en menores cantidades para generar percepción de seguridad, tranquilidad y confianza en la comunidad.

- Articular los esfuerzos de las entidades del Estado comprometidas con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia (PNSCC) para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas.

- Avanzar en la ejecución de acciones especializadas contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades, específicamente para erradicar las redes y organizaciones delincuenciales, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades del Estado.

- Vincular a los líderes comunales, ONG y comunidad en general en el diseño y ejecución de los planes para la atención del tráfico y consumo de sustancias estupefacientes.

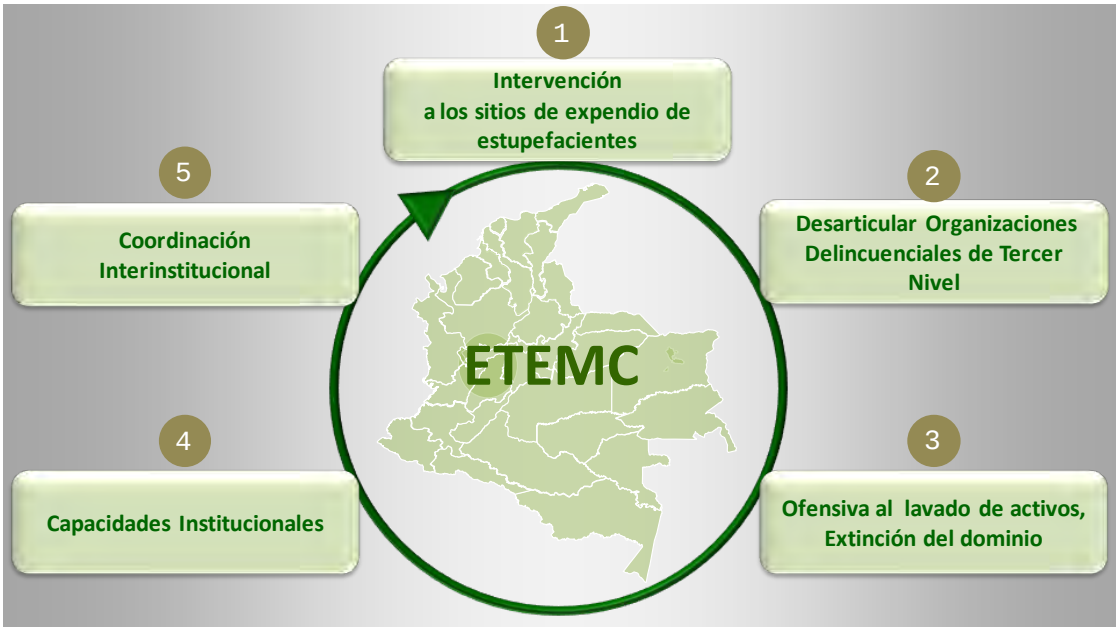
- Integrar y fortalecer los componentes de investigación criminal, inteligencia y prevención en la lucha contra el fenómeno del tráfico de estupefacientes en menores cantidades.

Es así como la ETEMC se convierte en una estrategia de carácter nacional con impacto en lo regional y local.

6.10.3 Componentes y operacionalización de la estrategia –ETEMC–

La estrategia ETEMC se desarrolla alrededor de cinco componentes:

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

Cada uno de los anteriores componentes, se despliegan en dos iniciativas estratégicas: combatir la oferta y combatir la demanda. Las líneas de acción que se desarrollan al interior de cada una de estas iniciativas son las siguientes:

• Combatir la oferta

a) Desarrollo estratégico, táctico y operacional soportado en la información provista por:

- ✓ Comité Estratégico contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades (CETEM**)**
- ✓ Centro Integrado de Inteligencia contra el Narcotráfico (CI2 Narcotráfico)
- ✓ Centro Integrado para el Monitoreo y Seguimiento de Investigación Criminal (CIMSIC)

b) Fortalecimiento de la inteligencia e investigación criminal:

- ✓ Articulación y apoyo efectivo en el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes.

- ✓ Desarrollo de investigaciones judiciales (tráfico de estupefacientes, lavado de activos y extinción de dominio).

c) Alianzas interinstitucionales:

- ✓ Articular a las autoridades judiciales a la investigación criminal
- ✓ Fortalecer los canales de comunicación con autoridades político-administrativas y entidades del Estado (gobernaciones y alcaldías, Procuraduría, Defensoría, Personerías, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–).
- ✓ Promover el pago por información en las gobernaciones y alcaldías para la desarticulación de las redes organizadas de venta y distribución de drogas ilícitas.

• Combatir la demanda

a) Prevención

- ✓ Institución libre de alcohol y drogas
- ✓ Prevención en labores operativas
- ✓ Desarrollo de acciones psicosociales
- ✓ Programa de prevención al consumo
- ✓ Responsabilidad compartida
- ✓ Comunicaciones estratégicas para la prevención
- ✓ Lecciones aprendidas

6.10.4 Seguimiento y evaluación de la estrategia

De acuerdo con las directrices señaladas en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) de avanzar en la ejecución de acciones especializadas contra el tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, específicamente para erradicar las redes y organizaciones de microtráfico y microme-nudeo, la estrategia ETEMC estableció los siguientes indicadores:

Organizaciones delincuenciales desarticuladas

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la efectividad de la estrategia contra el TEMC a través de las desarticulaciones de organizaciones delincuenciales. TEMC (Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades)	(Organizaciones delincuenciales desarticuladas / organizaciones delincuenciales identificadas) * 100	Trimestral	177	**40% (71)**	**30% (53)**	**30% (53)**

Expendios erradicados

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la efectividad de la estrategia contra el TEMC a través de la neutralización de sitios de expendio de estupefacientes	(Expendios erradicados / expendios identificados)*100	Mensual	3.367	**40% (1.347)**	**30% (1.010)**	**30% (1.010)**

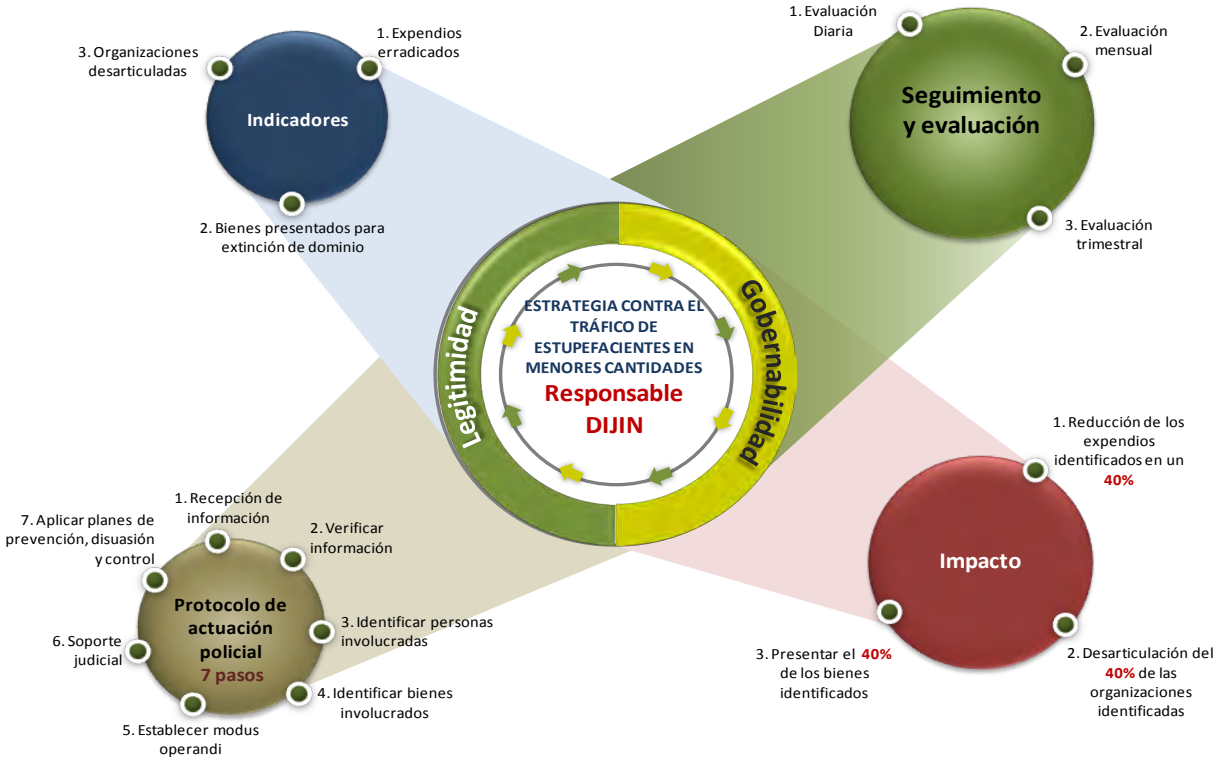
Bienes presentados para extinción de dominio

Descripción del indicador	Definición operacional	Temporizador	Línea base	Metas		
				2012	2013	2014
Mide la presentación de bienes por parte de la Policía Nacional a la Fiscalía para aplicar la medida de extinción de do minio.	(Bienes presentados / bienes identificados)*100	Mensual	3.048	40% (1.219)	30% (914)	30% (914)

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

El cumplimiento de estos indicadores a partir de los resultados efectivos que se obtengan de la operacionalización de la estrategia, dependerá del compromiso y el desarrollo de las actividades dispuestas para las unidades policiales en los diferentes niveles de la Institución, además de la disposición de los uniformados que las conforman, mediante la aplicación del protocolo básico de actuación, diseñado para vincularlos activamente en la lucha contra el microtráfico. Lo descrito, se evidencia en el siguiente gráfico:

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ESTRATEGIA ETEMC



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional 2012

CAPÍTULO

7

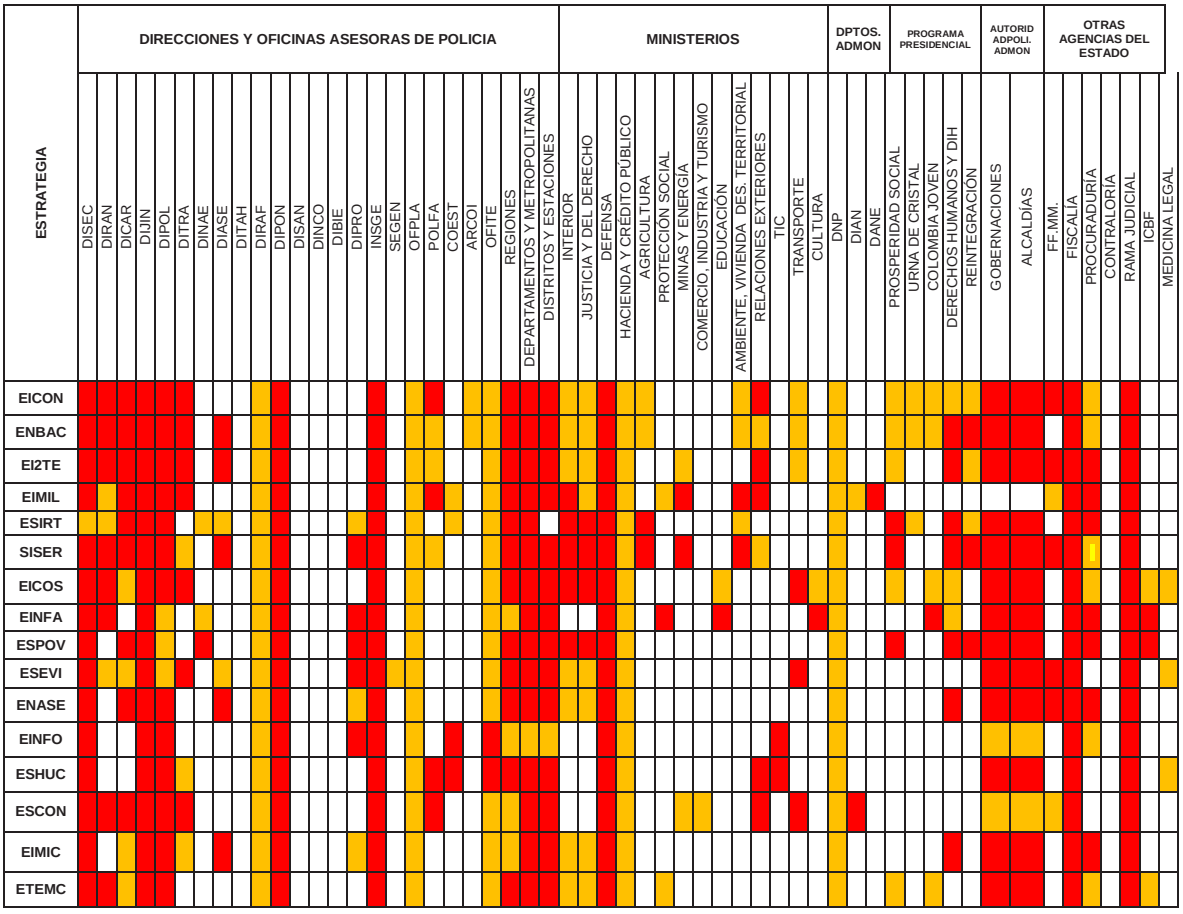
CONSOLIDADO DE LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL

ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL				
ESTRATEGIA	**FACTORES DE RIESGO DE LA PROBLEMÁTICA**	**OBJETIVOS Y ALCANCE**	**COMPONENTES**	**INDICADORES (2014)**
Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico EICON	▪ Cultivos Ilícitos ▪ Tráfico y comercialización de estupefacientes ▪ Tráfico de sustancias químicas ▪ Infraestructura de producción ▪ Desplazamiento ▪ Delitos conexos ▪ Tráfico de armas ▪ Testaferrato y lavado de activos ▪ Infiltración estatal ▪ Corrupción	▪ Fortalecer las operaciones contra el narcotráfico. ▪ Llevar a un mínimo histórico la producción de drogas ilícitas en el país. ▪ Incrementar el número de municipios libres de cultivos ilícitos. ▪ Fortalecer las capacidades de interdicción. ▪ Controlar el ingreso, transporte y distribución de precursores químicos para el procesamiento de alcaloides. ▪ Desestimular la tendencia al tráfico y consumo de drogas. ▪ Promocionar a Colombia como modelo latinoamericano en la lucha contra el narcotráfico.	▪ Prevención ▪ Reducción de cultivos ilícitos ▪ Afectación a la producción ▪ Inteligencia e investigación criminal ▪ Interrupción del tráfico trasnacional ▪ Desarticulación de los ejes dinamizadores del narcotráfico ▪ Ofensiva contra el lavado de activos y finanzas ▪ Fortalecimiento de sinergias nacionales e internacionales	▪ 1035 Municipios libres de cultivos ilícitos ▪ Reducir a 30.000 las hectáreas cultivadas de coca
Estrategia Institucional contra las Bandas Criminales ENBAC	▪ Delincuencia común ▪ Delitos que afecta la seguridad ciudadana ▪ Narcotráfico ▪ Minería Ilegal ▪ Corrupción ▪ Intimidación y desplazamiento ▪ Control territorial ▪ Tráfico de armas ▪ Secuestro y extorsión	▪ Desarticular al 2014 la totalidad de las BACRIM existentes. ▪ Contrarrestar la reconfiguración del fenómeno de las BACRIM. ▪ Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado. ▪ Reducir el número de municipios bajo influencia de las BACRIM. ▪ Fortalecer la Inteligencia e investigación criminal contra las BACRIM y sus redes de apoyo. ▪ Controlar el narcotráfico, la minería ilegal y otros delitos conexos.	▪ "Sistema Policial de Operaciones Estratégicas" (SIPOE) ▪ Estrategia regional diferenciada ▪ Ofensiva contra el narcotráfico y delitos conexos ▪ Interrupción al tráfico transnacional de drogas ▪ Control territorial policial. ▪ Capacidades institucionales ▪ Coordinación interagencial ▪ Integridad policial.	▪ Estructuras de las BACRIM desarticuladas (100%) ▪ Cero municipios con influencia de bandas criminales
Estrategia Institucional de Acción Integral contra el Terrorismo EI2TE	▪ Secretariado ▪ Comisión Internacional de las FARC ▪ Estructura de las FARC: 7 bloques, 68 frentes, 17 columnas y 32 compañías ▪ Redes de apoyo al Terrorismo ▪ Finanzas ilícitas ▪ Acciones armadas	▪ Desarticular los objetivos de alto valor y estructuras terroristas. ▪ Generar operaciones de impacto contra las organizaciones terroristas. ▪ Ubicar y neutralizar los mandos medios y guerrilleros de las estructuras generadoras de terrorismo. ▪ Ejecutar mecanismos de anticipación que permita reducir las intenciones terroristas a nivel país. ▪ Afectar las fuentes de financiamiento, trabajo clandestino en universidades y redes de apoyo – RAT.	▪ Blancos de Alto Valor Estratégico – BAVE. ▪ Integración de componentes contra las estructuras más activas. ▪ Bloqueo de corredores de abastecimiento y movilidad del terrorismo – BCAM. ▪ Finanzas ilegales. ▪ Trabajo en universidades. ▪ Redes de apoyo al terrorismo – RAT.	▪ Índice de neutralización de objetivos de 1, 2, 3 y 4 nivel (35%) ▪ Índice de neutralización de objetivos de 5 y 6 nivel (18%) ▪ Índice de neutralización de objetivos de 7 nivel y RAT (18%) ▪ Incrementos en la neutralización de acciones terroristas (64%)
Estrategia Integral contra la Minería Ilícita EIMIL	▪ Minas ilegales e informales ▪ Titulación minera ▪ Financiación de GAOML ▪ Nuevos mercados internacionales ▪ Desestabilización social ▪ Corrupción ▪ Testaferrato ▪ Lavado de activos	▪ Contribuir a la eliminación de la minería ilícita en el país. ▪ Desarticular las estructuras criminales dedicadas a la minería ilícita. ▪ Prevenir la atomización y mutación del fenómeno a nivel nacional. ▪ Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.	▪ Inteligencia e investigación criminal (CI2MA) ▪ Operaciones estratégicas y estructurales contra la minería ilícita. ▪ Ofensiva contra los delitos conexos. ▪ Control territorial ▪ Capacidades institucionales. ▪ Coordinación interagencial. ▪ Integridad Policial.	▪ Neutralización de minas Ilegales identificadas (100%) ▪ 1.103 Municipios libres de minería ilegal
Estrategia Institucional para la Restitución de Tierras ESIRT	▪ Persistencia del conflicto y presencia de grupos armados ilegales ▪ Conflictos sociales. ▪ Testaferrato ▪ Terrorismo, homicidio ▪ Lavado de activos ▪ Despojo y desplazamiento forzado ▪ Desaparición forzada ▪ Amenaza a funcionarios públicos. ▪ Violencia contra las mujeres.	▪ Prevenir y contrarrestar los factores de riesgo y amenaza para la seguridad del proceso de restitución de tierras. ▪ Ofrecer una respuesta policial integral como apoyo al proceso. ▪ Contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado. ▪ Priorizar municipios para el proceso de restitución de tierras. ▪ Afectar las estructuras de apoyo y brazos extorsivos de las organizaciones criminales que adelanten acciones delictivas en contra de funcionarios y líderes en el proceso de restitución de tierras.	▪ Normativo. ▪ Inteligencia (CI2RT) ▪ Investigación criminal. ▪ Pedagogía y difusión ▪ Fortalecimiento operacional ▪ Coordinación interagencial ▪ Intervención policial	▪ Municipios Asegurados por la Policía Nacional para el proceso (100%)
Sistema Integrado de Seguridad Rural SISER	▪ Crimen Transnacional ▪ Bacrim ▪ GAOML ▪ Narcotráfico ▪ Redes Criminales ▪ Minería Ilícita ▪ Despojo de tierras ▪ Extorsión ▪ Desplazamiento ▪ Problemas de seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito rural.	▪ Contribuir al proceso de consolidación estatal del territorio. ▪ Contrarrestar fenómenos criminales en el ámbito rural. ▪ Mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en el campo colombiano. ▪ Implementar un modelo de intervención policial en el ámbito rural.	▪ Modelo de Seguridad Rural ▪ Consolidación territorial ▪ Seguridad en Fronteras ▪ Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. ▪ Estrategia contra la minería ilícita ▪ Estrategia de Restitución de Tierras ▪ Seguridad Operacional Rural. ▪ Capacidades institucionales ▪ Coordinación interagencial.	▪ Implementación de Modelo de Seguridad Rural en 183 unidades de policía rural

ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL				
ESTRATEGIA	**FACTORES DE RIESGO DE LA PROBLEMÁTICA**	**OBJETIVOS Y ALCANCE**	**COMPONENTES**	**INDICADORES (2014)**
Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana EICOS	▪ Acción desbordada de la delincuencia común ▪ Aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia ▪ Visibilización de las tasas de homicidio ▪ Transformación de ciudades en escenarios de criminalidad ▪ Aumento de las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales ▪ Incremento del hurto en todas sus manifestaciones ▪ Incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos ▪ Aumento de problemáticas como el pandillismo ▪ Falta de corresponsabilidad y participación ciudadana	▪ Operacionalizar la PNSCC ▪ Mejorar la percepción de seguridad ciudadana. ▪ Contribuir a la eliminación de los delitos y contravenciones que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana. ▪ Garantizar la vigilancia comunitaria por cuadrantes. ▪ Fortalecer la presencia próxima y permanente de la Policía en la comunidad.	▪ PNVCC ▪ Mitos de inseguridad ▪ Estrategias Focales, planes y programasespeciales ▪ DMS, herramientas de comando y coordinación interagencial. ▪ Educación para la prevención en seguridad y convivencia ciudadana. ▪ Sistema de participación ciudadana. ▪ Integridad policial.	▪ Mitos de inseguridad derribados (100%) ▪ Reducir la tasa de homicidios a 24 homicidios por cada 100.000 habitantes. ▪ Reducción anual el número de hurtos a personas (10%)
Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y la Adolescencia EINFA	▪ Consumo de sustancias psicoactivas ▪ Ciclo del delito como victimarios (porte ilegal de estupefacientes, porte ilegal de armas, hurtos, homicidios, lesiones personales) ▪ Ciclo del delito como victimas (homicidios, delitos sexuales y lesiones personales, violencia intrafamiliar) ▪ Envilecimiento social ▪ Deserción escolar ▪ Descomposición intrafamiliar	▪ Disminuir la participación de los niños, niñas y adolescentes en delitos, como víctimas y victimarios ▪ Identificar factores originadores y causas facilitadoras de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo. ▪ Desarrollar investigación criminal cuando los niños, niñas y adolescentes sean víctimas o victimarios de una conducta punible. ▪ Desplegar acciones preventivas de acuerdo a lo establecido en el programa “Abre tus ojos”. ▪ Desmantelar las redes delictivas que someten a los adolescentes a la condición de victimarios y a los niños, niñas y adolescentes en condición de víctimas de conductas punibles.	▪ Prevención(“Abre tus ojos”). ▪ Vigilancia y control. ▪ Investigación criminal y prospectiva.	▪ Disminuir a 22.486 los delitos contra los niños, niñas y adolescentes ▪ Disminuir a 19.664 los delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes
Estrategia de Protección a las Poblaciones Vulnerables ESPOV	▪ Amenazas contra poblaciones vulnerables ▪ Intimidación ▪ Discriminación y homofobia ▪ Desplazamiento forzado ▪ Desaparición forzada ▪ Ataques violentos contra la integridad ▪ Homicidio ▪ Impunidad	▪ Fortalecer las capacidades de atención a las poblaciones vulnerables. ▪ Orientar el servicio de policía para la atención prioritaria de las poblaciones vulnerables. ▪ Posicionar el rol de la Policía Nacional en materia preventiva y de protección, generando confianza y reputación. ▪ Consolidar los componentes de inteligencia e investigación criminal para la protección de las poblaciones vulnerables. ▪ Consolidar el respeto de los DDHH en la Policía Nacional.	▪ Formación (Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos). ▪ Interlocución. ▪ Atención policial. ▪ Investigación Criminal. ▪ Capacidades institucionales ▪ Coordinación interagencial. ▪ Integridad policial.	▪ Efectividad en la atención de alertas de riesgo contra población vulnerable (100%)
Estrategia Institucional de Seguridad Vial - ESEVI	▪ Amenaza terrorista sobre las vías ▪ Afectación de la cadena logística del transporte ▪ Alta accidentalidad e irrespeto de las normas de transito. ▪ Escenarios de ilegalidad asociados al transporte ▪ Deficiencias tecnológicas y sistemas de información para el monitoreo vial.	▪ Neutralizar el terrorismo en las vías. ▪ Mejorar la percepción de seguridad en las vías ▪ Disminuir los actos de interferencia ilícita en la infraestructura del transporte. ▪ Disminuir la accidentalidad, muertes y lesiones en accidentes de tránsito. ▪ Disminuir la ilegalidad e informalidad del transporte. ▪ Promover la movilidad con seguridad a través de sistemas y tecnologías de monitoreo y control vial que permitan potenciar las acciones de control policial. ▪ Promover legislación para endurecer sanciones y requisitos de tránsito.	▪ Prevención y educación. Liderazgo y corresponsabilidad en la seguridad vial. ▪ Control. Protección a corredores viales para la prosperidad. ▪ Inteligencia. Inteligencia proactiva sobre las vías (CI2). ▪ Disuasión. Servicio visible en tecnologías de monitoreo vial. ▪ Investigación Criminal para ladesarticulación de grupos delincuenciales que actúan en las vías. ▪ Coordinación Interagencial. Fortalecimiento legislativo y sinergia nacional e internacional.	▪ Reducir la tasa de muertes en accidentes de tránsito a 7 muertes por cada 100.000 habitantes. ▪ Reducir la tasa de lesionados en accidentes de tránsito a 79 por cada 100.000 habitantes. ▪ Reducir a 123 los casos de piratería terrestre. ▪ Reducir a 0 los actos de terrorismo contra infraestructura. ▪ Desarticular 6 bandas de piratería terrestre.
Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión ENASE	▪ Secuestro extorsivo ▪ Extorsión ▪ Trata de personas ▪ Desaparición forzada ▪ Narcotráfico y microtráfico ▪ Violación de DD.HH. ▪ Delitos sexuales ▪ Homicidios, ▪ Contrabando ▪ Testaferrato	▪ Reducir las tasas de delitos que atentan contra la libertad personal. ▪ Desarticular las organizaciones criminales responsables de la desaparición forzada, secuestro, trata de personas y extorsión. ▪ Contribuir a la lucha contra los delitos conexos. ▪ Atacar las fuentes de financiación a los GAOML. ▪ Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal.	▪ Sistema Integrado de Información ▪ Operaciones estratégicas y estructurales ▪ Delitos conexos ▪ Otros delitos contra la libertad personal ▪ Capacidad institucional. ▪ Coordinación interagencial.	▪ Reducir a 56 el número de víctimas por secuestro extorsivo. ▪ Reducir a 1.190 los casos de secuestro extorsivo.
Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión	▪ Secuestro extorsivo ▪ Extorsión ▪ Trata de personas ▪ Desaparición forzada	▪ Reducir las tasas de delitos que atentan contra la libertad personal. ▪ Desarticular las organizaciones criminales responsables de la desaparición forzada,	▪ Sistema Integrado de Información ▪ Operaciones estratégicas y estructurales	▪ Reducir a 56 el número de víctimas por secuestro extorsivo. ▪ Reducir a 1.190 los casos de

ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL				
ESTRATEGIA	**FACTORES DE RIESGO DE LA PROBLEMÁTICA**	**OBJETIVOS Y ALCANCE**	**COMPONENTES**	**INDICADORES (2014)**
ENASE	▪ Narcotráfico y microtráfico ▪ Violación de DD.HH. ▪ Delitos sexuales ▪ Homicidios, ▪ Contrabando ▪ Testaferrato	secuestro, trata de personas y extorsión. ▪ Contribuir a la lucha contra los delitos conexos. ▪ Atacar las fuentes de financiación a los GAOML. ▪ Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal.	▪ Delitos conexos ▪ Otros delitos contra la libertad personal ▪ Capacidad institucional. ▪ Coordinación interagencial.	secuestro extorsivo.
Estrategia contra el Contrabando ESCON	▪ Ingreso ilegal de mercancías ▪ Distribución ▪ Comercialización ▪ Delitos conexos ▪ Actores ▪ Accionar delictivo ▪ Evasión de impuestos ▪ Comercialización ilegal de oro ▪ Contrabando de maquinaría para explotación minera	▪ Adelantar una lucha frontal contra el contrabando forma integral. ▪ Fortalecer las acciones de fiscalización y control en zonas de competencia aduanera. ▪ Articular esfuerzos en Inteligencia e Investigación Criminal dirigidas a contrarrestar el contrabando. ▪ Cerrar los espacios para la financiación de los GAOML a través del control del comercio de oro y la minería ilícita.	▪ Control del contrabando ▪ Inteligencia e investigación criminal ▪ Intervención a las Centrales de Abastos y Comercio. ▪ Acompañamiento a la DIAN ▪ Coordinación interagencial. ▪ Control de la explotación ilícita y evasión fiscal a través del comercio de oro. ▪ Control de la maquinaria utilizada para la explotación minera. ▪ Capacidades institucionales. ▪ Integridad policial	▪ Desarticulación organizaciones delincuenciales dedicadas al contrabando y delitos conexos al tráfico del oro (100%) ▪ Índice de ejecución de acciones de control en zonas no cubiertas (24%) ▪ Número de fundidoras y establecimientos de oro intervenidos. ▪ No. de maquinaria e implementos incautados o aprehendidos.
Estrategia contra los Delitos Informáticos EINFO	▪ Hurto de dinero y transferencias bancarias por medios informáticos. ▪ Interceptación y violación de datos informáticos. ▪ Clonación de Tarjetas Debito y Crédito. ▪ Suplantación de sitios web Uso de software malicioso. ▪ Pornografía infantil con dispositivos informáticos. ▪ Débil cultura de seguridad informática.	▪ Garantizar la seguridad de los ciudadanos colombianos en el ciberespacio. ▪ Fortalecer la capacidad tecnológica y cobertura de la Policía Nacional en materia de lucha contra la ciberdelincuencia. ▪ Dar cumplimiento a la Política Nacional de ciberseguridad y ciberdefensa. ▪ Optimizar los resultados estratégicos y operativos contra la ciberdelincuencia organizada y trasnacional.	▪ Cobertura y despliegue territorial ▪ Capacidad tecnológica ▪ Ciberseguridad ▪ Ciberdefensa ▪ Capacidades institucionales en la lucha contra la ciberdelincuencia ▪ Coordinación interagencial ▪ Participación activa en el escenario internacional	▪ Desarticulación de organizaciones dedicadas a la ciberdelincuencia desarticuladas (100%) ▪ Incremento de la capacidad de atención ante ataques cibernéticos(90%)
Estrategia contra el Hurto de Celulares ESHUC	▪ Incremento del hurto a terminales móviles. ▪ Receptación y comercialización de equipos hurtados. ▪ Bloqueo no funcional de equipos hurtados. ▪ Delitos conexos al hurto de celulares: homicidios y lesiones personales. ▪ Escaso intercambio de información entre empresas operadoras y Policía Nacional ▪ Débil cultura de la denuncia ▪ Tráfico internacional de equipos hurtados.	▪ Contribuir a la eliminación del hurto, tráfico y comercialización de equipos móviles. ▪ Desarticular las organizaciones delictivas dedicadas al hurto de teléfonos celulares. ▪ Contribuir a la lucha contra los delitos conexos al hurto de celulares. ▪ Articular operaciones transnacionales que permitan develar y judicializar los enlaces internacionales que facilitan el tráfico ilegal de celulares.	▪ Efectividad en la aplicación normativa para la prevención, control y lucha contra el hurto de celulares en Colombia. ▪ Inteligencia para la seguridad ciudadana. ▪ Articulación con PNVCC ▪ Plataforma tecnológica ▪ Ofensiva contra organizaciones delincuenciales ▪ Capacidad institucional ▪ Coordinación interagencial	▪ Reducción a 9.524 el número de casos de hurto de celulares ▪ Organizaciones delincuenciales desarticuladas (100%)
Estrategia contra la Extorsión en Menor Cuantía "microextorsión" EIMIC	▪ Micro extorsión a PYMES, sector transportador, centrales de abastecimiento, vendedores, residencias y estudiantes, entre otros. ▪ Narcotráfico ▪ Minería ilícita ▪ Hurto ▪ Testaferrato y enriquecimiento ilícito ▪ Homicidio ▪ Lavado de activos ▪ Contrabando ▪ Corrupción.	▪ Contribuir a la eliminación de la microextorsión en el país ▪ Desarticular las organizaciones delincuenciales dedicadas a la microextorsión. ▪ Contribuir a la lucha contra los delitos conexos a la microextorsión. ▪ Cerrar espacios de financiación a los GAOML. ▪ Aumentar la cooperación ciudadana, estimulando la denuncia ▪ Propiciar canales de corresponsabilidad con las autoridades locales y sectoriales	▪ Sistema Integrado de Información ▪ Sectores sociales afectados. ▪ Desarticulación de las bandas delincuenciales dedicadas a la microextorsión. ▪ Desarticulación de las redes de apoyo urbano de GAOML. ▪ Delitos conexos ▪ Capacidad institucional ▪ Coordinación interagencial.	▪ Bandas delincuenciales desarticuladas (100%). ▪ Reducir a 0 los Sectores identificado como de alta afectación.
Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades "microtráfico" (ETEMC)	▪ Focalización en áreas urbanas ▪ Rutas y grupos de distribución ▪ Inmuebles para comercialización ▪ Intimidación territorial ▪ Incidencia en otras modalidades delictivas ▪ Lavado de activos ▪ Corrupción	▪ Reducir el tráfico de estupefacientes en menores cantidades para generar percepción de seguridad, tranquilidad y confianza en la comunidad. ▪ Articular los esfuerzos de las entidades del Estado comprometidas con la PNCSC para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas. ▪ Desarticular redes y organizaciones delincuenciales ▪ Integrar y fortalecer los componentes de Investigación Criminal, inteligencia y prevención en la lucha contra el fenómeno del tráfico de estupefacientes en menores cantidades. ▪ Vincular a los líderes comunales, ONG y comunidad en general en el diseño y ejecución de los planes para la atención del tráfico y consumo de sustancias estupefacientes.	▪ PNVCC ▪ Intervención a sitios de expendio de estupefacientes ▪ Desarticulación de organizaciones delincuenciales de tercer nivel. ▪ Ofensiva al lavado de activos y la extinción de dominio ▪ Capacidades institucionales ▪ Coordinación interinstitucional	▪ Expendios erradicados (100%) ▪ Organizaciones delincuenciales desarticuladas (100%) ▪ Bienes presentados para extinción de dominio (100%)

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES



Referencias bibliográficas

ACOSTA, Amilkar. “Ilegalidad y criminalidad en la minería”, 2012. En: Revista Razón Pública.com

AYA SMITMANS, María Teresa. Seguridad Humana en Colombia: donde no hay bienestar no puede haber paz.

BG. GÓMEZ MÉNDEZ, Jesús Antonio “Seguridad Rural, un compromiso policial con el futuro de Colombia”. En: Revista Criminalidad. Policía Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.

CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Diagnóstico de riesgos y capacidades institucionales para ofrecer protección a personas, organizaciones, comunidades y pueblos en procesos de reclamación de tierras. Bogotá, Colombia.

COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 218.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006. Artículo 1.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad Para Todos. Bogotá, 2010.

FIERRO MORALES, Julio. “Políticas Mineras en Colombia”. ILSA - Comité Catholique contre la faim et pour le développement. 2012.

GONZÁLEZ, Fernán E. Colombia: entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2002. Vol. 8, No. 2 (mayo-agosto).

GUSTAVO DUNCAN. Violencia y Conflicto en Colombia como una disputa por el control del estado en lo local. DOCUMENTO CEDE 2004-11 (Edición Electrónica). Febrero de 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Muertes y lesiones no fatales por accidentes de transporte. En: Revista Forensis. Bogotá, 2011.

MACHADO, Absalón. “Desarrollo Rural y debates incompletos”. 2012. En: Revista Razón Pública.com

MARCELLO VEIGA, consultor de la ONUDI. Citado en: ACOSTA.

MEJIA, Daniel. ¿El siguiente boom ilegal en Colombia? Minería ilegal y violencia. En: Foro Económico, marzo 8 de 2012.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad "2010-2014". Bogotá: Imprenta Nacional, 2011.

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Plan Nacional de Seguridad Vial 2010-2014. Bogotá: 2010.

PATIÑO A. Luis Guillermo; SILVA MOYANO, Miguel. Amenazas estratégicas derivadas de la minería ilegal en Antioquia. Centro de Estudios Estratégicos de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Pontificia Bolivariana.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Tomo 2.2. Bogotá, 2011.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA; Oficina de Planeación. Lineamientos Generales de Política para la Policía Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional. 2011.

POLICÍA NACIONAL. Estrategia de la Policía para la Seguridad. Tomo 2.3 Bogotá: Imprenta Nacional, 2010.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2014.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "Informe Preventivo. Minería Ilegal en Colombia". Bogotá, 2011.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Seguridad. Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014. Bogotá: Imprenta Nacional, 2011.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA; Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Minería Ilegal en Colombia: un frente de guerra que se abre. Serie Análisis Político UMNG –IEGAP– No. 002. 8 de marzo de 2012.

VELÁSQUEZ, Elkin. Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá. Bogotá, 2008.

Fuentes primarias

DECRETO 1630 DE 2011. "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles".

LEY 1448 DE 2011. ”Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

LEY 1453 DE 2011. “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

RESOLUCIÓN 3128 DE 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. “Por la cual se define el modelo técnico, los aspectos operativos y las reglas para la implementación, cargue y actualización de las bases de datos positiva y negativa para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados y/o extraviados”.

RESOLUCIÓN 3530 DE 2012 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. “Por la cual se establecen las reglas asociados a la autorización para la venta de equipos terminales móviles”.

Fuentes de internet

El Tiempo.com. Bienestar de las comunidades vulnerables, una tarea inaplazable. En: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4458429

http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-199943.html

http://focoeconomico.org/2012/05/08/el-siguiente-boom-ilegal-en-colombia-mineria-ilegal-y-violencia/

http://razonpublica.com/

Dirección y conceptualización
General JOSÉ ROBERTO LEÓN RIAÑO
Director Policía Nacional

Brigadier General JANIO LEÓN RIAÑO
Jefe Oficina de Planeación

Consolidación

Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial – CREIP
Doctora Sonia Liliana Montañez Merlo CEMPO – OFPLA
Doctora Carolina Ortega Contreras CEMPO – OFPLA

Colaboradores y Aportes

Dirección de Seguridad Ciudadana
Dirección de Antinarcóticos
Dirección Antisecuestro y Antiextorsión
Dirección de Tránsito y Transporte
Dirección de Investigación Criminal
Dirección de Inteligencia Policial
Dirección de Carabineros y Seguridad Rural
Dirección de Protección y Servicios Especiales
Inspección General
Coordinación Policía Fiscal y Aduanera
Grupo de Desarrollo Organizacional – OFPLA
Grupo Centro de Pensamiento y Doctrina Policial – CEMPO OFPLA

Diagramación e Impresión
Imprenta Nacional de Colombia
Año 2013, Bogotá, D. C., Colombia