LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD CON ÉNFASISEN CONVIVENCIA CIUDADANA Y CAMBIO CLIMÁTICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Desde sus **LINEAMIENTOS** y **HORIZONTES INSTITUCIONALES**

Dios y Patria

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
OFICINA DE PLANEACIÓN
CENTRO DE PENSAMIENTO Y DOCTRINA POLICIAL

General William René Salamanca Ramírez
Director general Policía Nacional de Colombia

Brigadier general Nicolás Alejandro Zapata Restrepo
Subdirector general de la Policía Nacional de Colombia

Coronel Diana Constanza Torres Castellanos
Jefe Oficina de Planeación de Policía Nacional de Colombia

Teniente coronel Edgar Alexander Quitián Bustos
Jefe Centro de Pensamiento y Doctrina Policial (CENPO)

El concepto de estrategia es primordial para determinar la dirección de las instituciones, esto permite enfocar los esfuerzos y asegurar que todos los integrantes de las instituciones se dirijan hacia un objetivo común. En el propósito de generar acciones que contribuyan al crecimiento del país, la estrategia de la Policía Nacional de Colombia es analizar los riesgos potenciales, implementar medidas, acciones de control y minimizar el impacto de los efectos imprevistos.

Este documento es una aproximación a los conceptos que han dado origen a la **Estrategia de Seguridad con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático de la Policía Nacional**, que busca fortalecer la articulación y despliegue de las capacidades institucionales para la prestación de un servicio público de policía a través del desarrollo de 4 lineamientos, 4 horizontes, 12 objetivos estratégicos y 71 líneas de implementación (figura 1).

Respecto a los Lineamientos institucionales (figura 1), el humanismo se analiza como paradigma del servicio de policía para el ciudadano y como herramienta para la gestión del talento humano institucional. El profesionalismo se examina como una capacidad que establece la relación entre una capacitación multidisciplinaria y el ejercicio de la profesión policial. La honestidad como valor instrumental para el ejercicio de la actividad de policía se conceptualiza desde sus alcances en términos de legitimidad para la institución. La innovación se explora desde su potencial para transformar el ejercicio de la misión de los cuerpos de policía en el mundo.

FIGURA 1

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD CON ÉNFASIS EN CONVIVENCIA CIUDADANA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Fuente: elaboración propia (2023).

HORIZONTES ESTRATÉGICOS

HORIZONTE 1
Seguridad Ciudadana Urbana

HORIZONTE 2
Seguridad Rural

HORIZONTE 3
Investigación Criminal, Inteligencia y Contrainteligencia

HORIZONTE 4
Coordinación interinstitucional y Cooperación Internacional

Frente a los horizontes institucionales, la seguridad ciudadana urbana se interpreta a partir de la evolución de las comunidades en las ciudades y los fenómenos socioeconómicos que derivan en problemas de convivencia. La seguridad rural se examina desde las demandas ciudadanas que provienen de las transformaciones de los territorios. La investigación criminal, y la inteligencia y contrainteligencia, se analiza desde una correlación entre su función, sus capacidades y sus particularidades derivadas de las características de los distintos territorios en Colombia para anticipar e identificar los responsables de la comisión de los delitos. La coordinación interinstitucional y la cooperación internacional se presenta a partir de las implicaciones de la articulación por parte de los cuerpos de policía bajo un enfoque de corresponsabilidad en la era digital y la globalización.

1 LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES

Mediante los lineamientos las instituciones logran proporcionar explicaciones claras para la implementación para la implementación de estrategias que coadyuben al cumplimiento de su misión. Por lo general, describe sus metas a largo plazo y detalla las acciones específicas y los objetivos que deben perseguirse. En la Policía Nacional, estos lineamientos se constituyen en las declaraciones mediante las cuales se determinarán los cursos de acción y permitirán que el ejercicio de la profesión de policía alcance altos niveles de calidad.

Los lineamientos institucionales de la Estrategia de Seguridad con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático de la Policía Nacional son humanismo, profesionalismo, honestidad e innovación (figura 3).

1.1 Humanismo para el servicio de policía y la gestión del talento humano

Desde los años 70 del siglo XX, se ha registrado una corriente de pensamiento orientada a la aplicación de políticas humanistas en las instituciones encargadas de la seguridad y la aplicación de la ley a nivel mundial, principalmente en los cuerpos de policía. Las expresiones de estas corrientes de pensamiento se han enfocado en dos argumentos. En primer lugar, una crítica a la estructura organizativa sobre la que se diseñan las instituciones policiales, que se relaciona comúnmente con un modelo clásico jerarquizado. En segundo lugar, la descripción de prácticas específicas que pretenden “humanizar” la prestación del servicio de policía.

Esta divergencia ha dado origen a la discusión entre un "viejo" y un "nuevo" paradigma. El origen de esta discrepancia es fundamentado desde un punto de vista filosófico, a partir de una tensión inherente entre dos modelos de la naturaleza humana que están directamente relacionados con la disciplina de las políticas públicas: determinista y humanista (Blumberg et al., 2019).

Por su naturaleza, la política pública está fuertemente influenciada por la teoría económica neoclásica, que observa a las personas como individuos que toman decisiones racionales a partir de sus preferencias orientadas al propósito de maximizar sus utilidades . Este enfoque, contrasta con el humanista, en el que además del impulso por maximizar un beneficio, los seres humanos tienen un lado intuitivo y una tendencia natural a desarrollar su autonomía personal para lograr la realización de sus capacidades.

Más que "entes económicos" que cuentan con una racionalidad perfecta, las personas tienen sentimientos y deseos, y se comportan en ocasiones incluso de manera poco racional o en contra de sus propios intereses; simplemente son seres humanos (Sunstein, 2020).

En el marco de la política pública de seguridad y convivencia desde un enfoque humanista, no solo es suficiente considerar a los ciudadanos; en el centro de la implementación de las políticas se encuentra el ser humano policía, en su rol de servidor público con una misión constitucional, pero también de "ente económico" que busca maximizar su bienestar a través de un trabajo íntimamente relacionado con una vocación de servicio a la comunidad, pero principalmente, el de una persona emocional y afectiva, como los ciudadanos a los que pretende servir.

---

1 Según la corriente determinista, las acciones de los seres humanos están fundamentadas en una relación causa – efecto. Estas consecuencias son relativamente previsibles debido a que no se presentan al azar sino por una causa determinada que lo motiva (Salcedo, 2010).

Dentro de las aplicaciones de un enfoque humanista en el servicio público se han considerado tradicionalmente los sectores de la educación, la salud y la justicia criminal. Frente a este último concepto, existe evidencia empírica de la relación entre "justicia procedimental" y las "percepciones de legitimidad" de las instituciones en su relación con los ciudadanos, quienes ante el evento de ser tratados con respeto, perciben que los procesos de toma de decisiones son neutrales y tienen la oportunidad de explicarse en los procedimientos de los organismos de seguridad, como en la policía, incrementan su voluntad de cumplir con la ley, registrándose reducciones en las tasas de criminalidad (Nagin y Telep, 2019).

Los conceptos de justicia procedimental en el servicio de policía alinean los valores morales policiales y ciudadanos en una forma de solidaridad moral (Sufian y Danish, 2020). Estos estudios se orientan tradicionalmente al análisis de las variables que inciden en el apoyo de los ciudadanos hacia la labor de las instituciones policiales. Desde un enfoque humanista, el desarrollo de estas manifestaciones de solidaridad se da en ambas direcciones (por parte de los hombres y mujeres policías hacia las comunidades y en sentido contrario), para la construcción de la nación: seres humanos policías y ciudadanos comparten intereses y necesidades de seguridad y convivencia que los unen entre sí.

Los cuerpos de policía se constituyen en un área particularmente desafiante, ya que a la opinión pública le preocupa lo que hace la policía y cómo lo hace, desde un sentido práctico y moral (Bowling et al., 2016). La doctrina de la Policía Nacional de Colombia ha avanzado en el enriquecimiento de esta visión, para que trascienda de la perspectiva tradicional de aplicación al servicio del ciudadano, incorporando un modelo de gestión de talento humano.

1 En la teoría económica, la utilidad es la medida de satisfacción por la cual los individuos valoran la elección de determinados bienes o servicios (Richardson, 2003).

El foco de las políticas institucionales se ha concentrado y permanece en el desarrollo del hombre y mujer policía alrededor de conceptos transformadores en el contexto institucional tales como el humanismo, el equilibrio del rol personal y profesional, los sentidos de compromiso y de servicio a los colombianos (Policía Nacional, 2007).

En conclusión, la actividad de policía que se cumple a través de la prestación del servicio público se debe soportar en un trabajo comunitario, respetuoso de los Derechos Humanos y cercano al ciudadano. Este es un enfoque humanista que se genera desde la capacitación de los funcionarios para ejercer sus funciones de tal manera que se ennoblecen a través de un mayor autoconocimiento, competencia e iniciativa creativa.

Consecuentemente, los ciudadanos serán tratados por la Policía de manera que les permitan mostrar estas mismas cualidades, con evidentes ganancias en términos de legitimidad institucional; paralelamente, los policías cuentan con el reconocimiento institucional como seres humanos, que buscan desarrollar un proyecto de vida desde la institución para mejorar su bienestar y el de su familia, a partir de condiciones laborales caracterizadas por altos niveles de dignidad humana, diversidad, tolerancia, solidaridad y justicia.

1.2 El profesionalismo policial desde un enfoque integral: educación, estándares y prácticas para la confianza y legitimidad institucional

Las reformas policiales contemporáneas más populares a nivel global, contemplan, e incluso exigen, un fortalecimiento del profesionalismo como un medio para asegurar la legitimidad de los cuerpos de policía. El profesionalismo se refiere básicamente a la manera comprometida, moderada, responsable y eficiente de desarrollar las actividades, conforme a un contexto específico y siguiendo las reglas establecidas socialmente (Salomón, 2004).

En el desarrollo de los cuerpos de policía, una primera aproximación se fundamenta en la propiedad exclusiva de un área de experiencia y conocimiento. Sin embargo, las características particulares de la actividad de policía hacen que esta "área de experiencia" requiera conocimientos de disciplinas tan diversas como la ciencia política, la sociología, el derecho, la sicología, la

economía, entre otras. Una de las variables relevantes para la implementación de una política de profesionalismo policial es la educación con un enfoque integral (Fyfe, 2013).

La actividad de policía se orienta cada vez más al ejercicio de una profesión a partir de un cuerpo de aprendizaje derivado de la formación, la educación y la investigación. Esta no es una idea nueva, sin embargo, no siempre es considerada. En el marco de las primeras corrientes de profesionalización policial de los años 80 del siglo XX se enfatizó en el argumento de que, para ser verdaderos profesionales, los policías deben realizar un largo período de educación formal en una institución acreditada a nivel universitario o de posgrado, seguido de períodos de pasantías supervisadas que cuenten con una certificación o licencia, sin el cual no se pueda ejercer la profesión. Este argumento se fundamenta desde la idea de que toda profesión, como la medicina, la ingeniería o la contabilidad, ha alcanzado su estatus profesional genuino de esta manera (Fyfe, 2013).

En el contexto de los cuerpos de policía angloamericanos, se han registrado intentos significativos por pasar de "antiguo" profesionalismo policial construido en torno a una autodefinición de "combatientes profesionales contra el crimen", a un "nuevo" profesionalismo centrado en aspectos tales como, mayor rendición de cuentas, legitimidad y prácticas fundamentadas en evidencia que comenzaron a surgir a fines de los 90 y principios de los 2000 (Stone y Travis, 2011).

Esta evolución se genera alrededor de conceptualizaciones de policía que trascienden de la lucha contra el crimen o el cumplimiento de la ley, a la de, la provisión de un servicio público básico. Esta percepción de ineficacia del "viejo" profesionalismo, así como, de su contribución a una ruptura de las relaciones entre la policía y sectores de la comunidad, ha generado corrientes de presión en el marco de los movimientos de transformación policial (Reiner, 2010).

En el marco de las argumentaciones del enfoque tradicional sobresale que los policías debían caracterizarse por habilidades de defensa personal, captura de personas, tiro y conducción de vehículos, lo que se reflejaba en una formación que se concentraba principalmente en la enseñanza de estas actividades que requieren principalmente aptitudes físicas (Chappell, 2008). No obstante, sin desatender las anteriores, el enfoque del "nuevo" paradigma de la vigilancia policial se centra en habilidades adicionales como la comunicación asertiva, la resolución de conflictos y la toma de decisiones (Blumberg et al., 2019).

La noción de responsabilidad y profesionalismo policial tiene ahora una resonancia organizativa mucho más amplia. Por ejemplo, en el Reino Unido, esto se ejemplifica con el papel cada vez mayor que desempeña el gobierno en el establecimiento de los principios y prácticas de medición del desempeño dentro de la vigilancia como parte de un compromiso más amplio con los modelos de Nueva Gestión Pública. En el propósito de aumentar la rendición de cuentas de la policía por su desempeño, se han introducido reuniones CompStat iniciadas en el Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York, en las que los jefes de policía empoderan a los comandantes de distrito por reducir la delincuencia a nivel local (Fyfe, 2013).

En adición al enfoque humanista (en la sección anterior), el profesionalismo enfatiza las formas en que se pueden integrar las funciones de apoyo y control de policial. La capacitación en intervención en casos de policía, la formación en sensibilidad para los nuevos hombres y mujeres policías y el mantenimiento del orden, son programas que brindan esta integración, y todos presuponen que el crecimiento personal y el desempeño laboral están relacionados sinérgicamente (Bowling et al., 2016). Además, cada uno de estos programas alienta a los integrantes de la institución a percibir los problemas de una manera que permita una mayor colaboración y una menor dependencia de la coerción hacia los ciudadanos.

Las expectativas de profesionalismo exigen también que los policías cuenten con un juicio bien informado y autónomo, independientemente de las órdenes de la jerarquía institucional. Desde las bases de la convivencia en la aplicación de las normas del Derecho de Policía, la aplicación de la autonomía corresponde a la naturaleza preventiva de la actividad que realizan los hombres y mujeres policías, cuyas decisiones requieren aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente (CNSC, 2016). Asimismo, el carácter reflexivo de las decisiones en el servicio de policía demanda capacidades de discernimiento y de comportamiento propias de altos niveles de profesionalismo (Acuña y Contreras, 2021).

Para este propósito, los indicadores organizacionales de profesionalismo pueden incluir, por ejemplo, políticas, estrategias y procedimientos diseñados para detectar y desarrollar ciertos aspectos del carácter moral y la habilidad técnica entre los integrantes de la Policía (Mastrofski y Willis, 2010).

En la Policía Nacional de Colombia, la Dirección de Educación Policial desarrolla de manera permanente la formación, capacitación y entrenamiento integral y profesional del personal uniformado, y con la conformación del Centro de Estándares iniciativa institucional que demuestra una alineación con este enfoque integrador de profesionalismo permitiendo la validación de las competencias adquiridas por los funcionarios. El propósito de propender por la validación de las com-

3 CompStat (abreviatura de COMPare STATistics) es un modelo de rendición de cuentas del Departamento de Policía de Nueva York) para la reducción de la criminalidad, la mejora de la calidad de vida y la gestión de personal y recursos, lo que permite a los responsables policiales identificar los picos en los delitos mediante estadísticas comparativas y hacer frente a esos picos con medidas policiales específicas.

petencias necesarias para la prestación del servicio de policía orientado a la atención al ciudadano, el uso de la fuerza y los Derechos Humanos en los procedimientos de policía, tanto de los integrantes de la institución como de aquellos que se encuentran en período de formación, no es solamente una evidencia de compromiso con la profesionalización policial, sino con la visión de transformación global de los cuerpos policiales al año 2030 que se fundamenta en la promoción de libertades, derechos y deberes ciudadanos (Casas et al., 2018).

En conclusión, la Policía Nacional proyecta el profesionalismo como un lineamiento fundamental del gerenciamiento policial y un lineamiento de su estrategia de seguridad, que comprende en la educación policial las etapas de formación inicial, capacitación, entrenamiento, actualización, promoción, especialización y, alta dirección de la mujer y hombre policía, con el objetivo de desarrollar sus capacidades, aptitudes, habilidades y destrezas para la mejora de la prestación del servicio, la ejecución de procedimientos basados en el cumplimento de la ley y la doctrina bajo una visión integral del territorio.

1.3 La honestidad, en la cima de los valores y principios policiales

La confianza y el compromiso ciudadano son fundamentales para el buen gobierno, la aplicación de la ley y la prestación efectiva del servicio público de policías. En el ámbito de los cuerpos de policía, la honestidad emerge como un valor esencial porque determina el comportamiento ético que va ligado a la confianza ciudadana, y al interior de las instituciones policiales resulta crítico para el desarrollo de los procesos (Ávila et al., 2016). Los policías, seguidos de los bomberos y los educadores sobresalen como aquellos servidores públicos sobre los cuales la ciudadanía espera un mayor nivel de honestidad, integridad y transparencia (Wells y Molina, 2017).

El desarrollo de la actividad de policía depende de la participación y la asistencia de la comunidad. Para el fortalecimiento de estas relaciones con los ciudadanos, la promoción de

principios y valores sobresale como uno de los atributos fundamentales en el servicio público y un imperativo para asegurar la sostenibilidad institucional. El ciudadano, sensible a cualquier comportamiento que impacte la credibilidad de las instituciones públicas, hace relevante una respuesta enfocada en la promoción y vivencia de los valores (Zabaleta, et al., 2016).

En estudios realizados en algunos cuerpos de policía de los Estados Unidos se ha evidenciado que la honestidad es el valor más importante para la sociedad. Esta cualidad es la más valorada, incluso sobre otras como la capacidad para prevenir y combatir la criminalidad, la amabilidad y el profesionalismo. La principal conclusión de estos trabajos es que, debido a la naturaleza de los encuentros entre policías y ciudadanos en la actividad de policía, la forma en que los uniformados realizan su trabajo tiene un impacto significativo en la imagen de la institución, incluso mayor, respecto al desempeño policial (Cheurprakobkit y Bartsch, 2001).

En el centro de esta discusión se encuentra el significado de la honestidad y otros valores. En el estado colombiano, la formulación de valores surge desde la promulgación de la Constitución Política; estos permiten establecer los fines a los que se quiere llegar en desarrollo de la actividad estatal, de la sociedad y de los ciudadanos (Rodríguez, Silva y Maldonado, 2019).

Este propósito ha originado como primer referente al Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG que establece siete dimensiones entre las que sobresale la “Gestión con valores para resultados” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021). El segundo referente es el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, que admite la necesidad de adoptar un enfoque pedagógico y preventivo en la promoción de la integridad de los servidores públicos a través de cinco valores: honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia (Ley 2016, 2020).

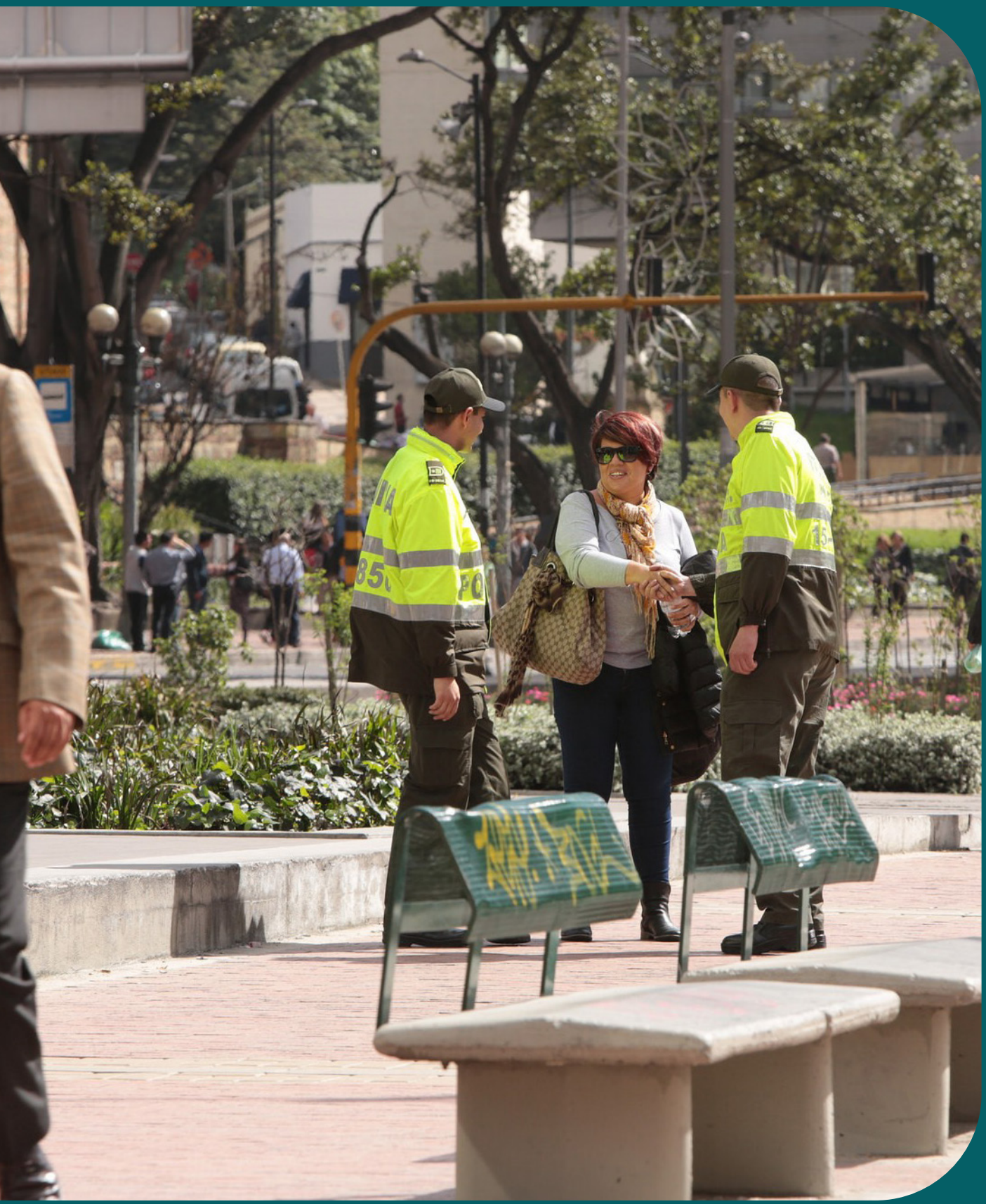
En la Policía Nacional de Colombia, el concepto de valores hace parte de la doctrina y se remonta a los Lineamientos Generales de Política y al Código de Ética Policial (Policía Nacional, 2007). En la historia reciente, se ha fortalecido a través de herramientas como el Sistema Ético Policial (Resolución 01750, 2006) y la implementación del proceso de integridad policial (Resolución 02782, 2009) que ahora es una Política Integral de Transparencia Policial (Resolución 01974, 2017.)

Definido como la capacidad de actuar "siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general", (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021, p.6), en la más reciente actualización de la Policía Nacional, la honestidad es uno de los valores junto con la vocación policial, el compromiso, el honor policial, la diligencia, la justicia y el respeto (Resolución 02681, 2020). De ahí que, incide en el comportamiento integral del servidor público estableciendo una cultura de lo ético en el quehacer policial (Policía Nacional, 2023).

La honestidad sobresale como el lineamiento que traza el horizonte ético en la Estrategia Integral de Seguridad, con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático de la Policía Nacional. Comprende el comportamiento integral y transparente de los policías de Colombia quienes día a día toman decisiones y se enfrentan a procedimientos que les exigen la ponderación de múltiples variables en la prestación del servicio público de policía.

En conclusión, la honestidad no solo es una condición imprescindible para la prestación de un servicio público de policía efectivo, sino que es fundamental para lograr la legitimidad y la confianza en la relación policía-ciudadanía. El hombre y mujer policía debe propender por la defensa y prevalencia del interés general mientras respetan la ley y los Derechos Humanos.

POLICÍA
POLICÍA



1.4 El potencial de las ideas para transformar la sociedad: la innovación policial

En el centro de las teorías de crecimiento económico hay un concepto central sobre el que se fundamentan los desarrollos recientes: la innovación. El paradigma tradicional indica que la creación de nuevas ideas, actividades y procesos que aparecen y reemplazan a los ya existentes surge como una "fuerza conductora", que, a su vez, representa una amplia gama de desafíos que van desde la conservación del medio ambiente y la reducción de la desigualdad, hasta el rol del Estado y otros sectores de la sociedad (Aghion y Howitt, 2009).

La investigación y generación de nuevas ideas es incierta, por lo tanto, la probabilidad de innovación está relacionada con la inversión en exploración. En este sentido, ya que supone una búsqueda en territorios inexplorados, está llena de obstáculos que trascienden la cantidad de recursos invertidos en investigación y desarrollo (Aghion y Howitt, 2009).

En términos generales, la probabilidad de que un individuo se convierta en un innovador está influenciada por factores sociales y familiares tales como el estatus socioeconómico de sus padres, independientemente de la existencia de un sistema igualitario. En el centro de la innovación están las instituciones públicas y las organizaciones, como "víctimas" de un proceso de "destrucción creativa", ya que varias de ellas, alguna vez fueron innovadoras y por debilidades asociadas a la ineficiencia o por el simple efecto de decisiones propias de la condición humana terminan relegándose (Aghion y Howitt, 2009).

El rol del Estado es fundamental para crear las condiciones que permitan la innovación. Desde la promulgación de un marco normativo que propenda por el respeto por los derechos de propiedad intelectual, la eventual adopción de políticas de colusión que bloqueen la entrada de nuevas firmas, y en cumplimiento del propósito de promover la innovación en sus instituciones (Aghion, Antonin y Bunel, 2020).

En el campo policial, el concepto de innovación ha sido considerado ampliamente, en atención a sus capacidades para constituirse en esa fuerza impulsora para la gestión de los cuerpos de policía. Debido a que la innovación es considerada de manera favorable, a menudo se usa para describir una variedad de procesos, servicios, herramientas, productos, tácticas, políticas, programas y prácticas (Matusiak y King, 2021).

La innovación policial se ha definido de diversas maneras. Dada la frecuencia con la que la palabra aparece en la sociedad actual, el uso del término innovación policial como adjetivo es común para describir una tecnología, proceso o programa específico; dentro de estos se encuentran la implementación de lectores automáticos de matrículas o la adopción de cámaras corporales en el personal uniformado encargado de actividades de vigilancia (Nix et al, 2020).

El reto de la innovación policial a nivel mundial es el de superar el paradigma de describir una idea novedosa como innovadora, ya que algo novedoso no es necesariamente innovador (innovación como adjetivo). En esta discusión, es relevante considerar las diferentes tipologías de innovación y a la vez, una correlación entre estos tipos y la capacidad de los cuerpos de policía para su adopción (Damanpour, 2017).

Existen 4 tipos de innovación

1. **Radical**
2. **Administrativa**
3. **Técnica**
4. **Programática**

Sin embargo, en el contexto de policía, se han realizado avances en términos de investigación científica para definir una tipología propia.

Dentro de estos estudios sobresale la definición de una serie de tipos de innovación policial a partir de una metodología aplicada a jefes de cuerpos de policía sobre **97 diferentes procesos**, productos, políticas, programas y prácticas, frente a **86 variables de innovación**, en los Estados Unidos.

Como resultado, este estudio describió 4 clases de innovaciones policiales: en primer lugar, efinido como cajas de herramientas, se refiere al menor nivel de innovación entre las que se encuentra la creación de unidades y herramientas útiles y confiables que apoyan las actividades diarias de la policía en su interacción con los ciudadanos (la conformación de un cuerpo especializado, por ejemplo).

En segundo lugar, las innovaciones de respuesta y planificación estratégica y proactiva, incluyen la recopilación de información inmediata y la respuesta a las comunidades (por ejemplo, centros de recolección de datos en tiempo real), la planificación de cambios (reclutamiento de generaciones más jóvenes, programas en un segundo idioma y análisis estratégico del crimen) o una respuesta más directa a la comunidad (justicia procesal y vigilancia policial centrada en las víctimas), e innovaciones tecnológicas como vehículos aéreos no tripulados y computación en la nube), que están más centralizadas por la administración policial (Matusiak y King, 2021).

En tercer lugar, las innovaciones ambientales basadas en Internet, involucran aplicaciones que son externas a las instituciones policiales y, por lo tanto, no dependen de la programación interna y otras habilidades relacionadas con la elaboración de software de alto nivel, ya que están listas para usar. Pueden ser aplicaciones para conocer los contextos co-

munitarios, investigar delitos, o para establecer canales de comunicación con la comunidad en general. Aunque limitadas en número, estas innovaciones brindan nuevas formas de recopilar información sobre delitos o comunicarse con los ciudadanos (Matusiak y King, 2021).

En cuarto lugar, las innovaciones tecnológicas para la supervisión y la investigación, que son consideradas las de mayor nivel. Se componen de hardware y software que se relaciona principalmente con la responsabilidad frente a la gestión policial, el análisis forense y las actividades de investigación criminal e inteligencia. En general, son tecnologías que benefician a los administradores policiales, o que pueden emplearse según sea necesario, en respuesta a situaciones especiales (Matusiak y King, 2021).

FIGURA 2

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES DE LA ESTRATEGIA

Humanismo	**Reconocimiento de los ciudadanos** con sentimientos y deseos, y de los policías que buscan desarrollar un proyecto de vida.	**Servicio de policía y gestión del talento humano policial**
Profesionalismo	El **carácter reflexivo de las decisiones** en el servicio de policía demanda capacidades propias de altos niveles de profesionalismo	**Educación estándares y prácticas**
Honestidad	**La capacidad de actuar con transparencia y rectitud** determina el comportamiento ético que va ligado a la confianza ciudadana	**En la cima de los valores y principios policiales**
Innovación	La **"destrucción creativa"** es una fuerza impulsora para la gestión de la Policía Nacional de Colombia	**Potencial transformador de la ideas**

Objetivos institucionales

Legitimidad ante la ciudadanía

Fuente: elaboración propia (2023).

La institución ha asumido su compromiso con la innovación desde la comprensión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el objetivo 9: industria, innovación e infraestructura: motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico. Asimismo, desde el Plan Nacional de Desarrollo: "Colombia, Potencia Mundial de la Vida" en el propósito de generar conocimiento y capacidades de alta calidad y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Igualmente, desde una de las seis dimensiones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG: innovación y gestión del conocimiento; y desde el Sistema de Gestión Integral.

Finalmente, a través del desarrollo del Sistema Institucional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI), la Policía Nacional de Colombia avanza en el fortalecimiento de la cultura investigativa y la generación de conocimiento científico y tecnológico, como aporte a la actividad policial mediante la visión prospectiva que se requiera en el contexto nacional e internacional (Policía Nacional, 2020).

2 HORIZONTES INSTITUCIONALES

El establecimiento de unos horizontes institucionales es un elemento de estrategia que permite trazar el futuro de la institución, a partir de la innovación. En el marco estratégico, permite gestionar el crecimiento de la Policía Nacional de manera coordinada.

Los horizontes institucionales de la Estrategia de Seguridad con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático de la Policía Nacional son seguridad ciudadana urbana, seguridad rural, investigación criminal, inteligencia y contrainteligencia, coordinación interinstitucional y cooperación internacional (figura 2).

2.1 El crecimiento de las ciudades y los fenómenos sociales como determinantes de la seguridad ciudadana urbana

El progreso de la humanidad ha sido transversal a todas las áreas. En el espectro de la seguridad, se observa una transición de las preocupaciones asociadas a la guerra y los conflictos armados en el mundo, por el sentimiento de las personas frente a la inseguridad en su vida cotidiana, demandando la prevalencia de instituciones como los cuerpos de policía.

En la práctica, la seguridad ciudadana se fundamenta en la planeación, organización y prestación de medidas eficaces de protección dentro de un contexto de normas democráticas para prevenir y reducir la violencia, promover la seguridad pública y el acceso a la justicia.

La seguridad ciudadana como enfoque recibe una mayor aceptación y difusión respecto a la actuación policial, por considerarse, la manera más acertada para alcanzar la seguridad y la protección pública a través del fortalecimiento del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos básicos (Aguirre y Muggah, 2019). En el centro de esta discusión está la historia de los cuerpos de policía como actores protagónicos de la seguridad ciudadana.

Desde una perspectiva histórica, el desarrollo de las instituciones policiales se ha examinado con mayor profundidad desde el siglo XIX, cuando las policías en su mayoría eran locales y dependían de funcionarios municipales o regionales. Como evidencia de esta descentralización en el contexto colombiano, es importante resaltar una serie de disposiciones del entonces presidente Simón Bolívar, en las que fijaba atribuciones y res-

ponsabilidades para el cargo de “Jefes de Policía”, funcionarios que tenían jerarquía sobre alcaldes municipales, alcaldes parroquiales y comisarios de policía, en el cumplimiento de funciones tan diversas como policía de seguridad, de aseo, de ornato, y de salubridad; nombramiento de comisarios de policía, imposición de multas, detenciones, “encierros” y control de multitudes, entre otras (Cualla, 1828).

Posteriormente, a inicios del siglo XX, se ha explorado esta evolución de la mano de los avances tecnológicos y la centralización de los estados, es decir, bajo un control nacional, con una administración más eficiente y caracterizada por estándares profesionales; en este periodo, los informes sobre delitos exigieron una mayor eficiencia con respuestas inmediatas, en consecuencia, las expectativas de la sociedad se incrementaron respecto a las necesidades de apoyo por parte de la Policía para la solución de una serie de problemas crecientes, pero disminuyeron en las dimensiones policiales de la prevención del delito y la participación ciudadana (Kádár, 2001).

Los movimientos sociales que se registraron en Estados Unidos y Europa entre 1960 y 1970 originaron nuevos desarrollos que dieron origen a la policía comunitaria, otorgándole a los uniformados una mayor flexibilidad para abordar las causas de los delitos. No obstante, debido al contexto político de Latinoamérica en el siglo XX, se produjeron algunos retrasos en este proceso, principalmente en el sentido comunitario. El concepto de seguridad ciudadana, en el contexto específico de Latinoamérica se fortalece cuando la democracia se consolida en los países de la región, siendo utilizado ampliamente en la formulación de políticas públicas (Kádár, 2001).

Las explicaciones resultantes de por qué la policía pasó de una estructura informal a una estructura formal se han centrado en variables tan diversas como el miedo al aumento de la delincuencia, los disturbios públicos, la embriaguez pública, el crecimiento de la población a través de una alta tasa de natalidad y la migración/inmigración masiva. Curiosamente, cada explicación se presenta a menudo en un contexto común: la urbanización (Malik, 2016).

El crecimiento de las ciudades (urbanización) desde el aspecto económico, es considerado positivo ya que facilita el intercambio entre los mercados y, por lo tanto, promueve el crecimiento de las industrias y el desarrollo de la economía. Sin embargo, desde el punto de vista social, la urbanización es un factor que se correlaciona con la aparición de fenómenos criminales o incluso inmorales. En este sentido, es claro que las tasas de delincuencia son mayores en las grandes ciudades y en las zonas más urbanizadas, como lo demuestran numerosos estudios empíricos (Ruddell, Thomas y Patten, 2010).

Dentro de estos estudios, algunos realizados en Europa, argumentan que las áreas urbanas y no urbanas difieren fundamentalmente en sus características estructurales y organizacionales, especialmente en términos de homogeneidad social y grado de interdependencia. Los efectos de la vida urbana se consideran no solo como el resultado de una mayor fricción social provocada por las condiciones de vida congestionadas, la vivienda deficiente y la escasez de recursos, sino que la escala y complejidad cada vez mayores de estos entornos facilitan la ocurrencia de actividades criminales por parte de algunos sectores de la población, así como de conductas antisociales

de otro tipo. Según esta perspectiva, el nivel de delincuencia tiende a variar positivamente con el nivel de desarrollo urbano-industrial de la sociedad (Malik, 2016).

El crecimiento urbano es un proceso social dinámico que con el tiempo conduce a una mayor movilidad física de la población. A medida que las personas se sumergen en nuevos entornos sociales donde prevalecen nuevas reglas de comportamiento, las instituciones reguladoras tradicionales y las sanciones sociales tienden a volverse ineficaces, lo que simplifica y facilita que se desvíen de los patrones de comportamiento deseados. La urbanización en sí misma no es la única causa de esta tendencia, ya que dentro de los factores determinantes se encuentran otras variables como el desempleo, la inflación y la desigualdad de ingresos. Sin embargo, el efecto causal de estos determinantes es ambiguo ya que se caracterizan a menudo como causas y consecuencias de los procesos de crecimiento de las ciudades (Cahill, 2004).

Hasta el momento se ha argumentado que los factores asociados al desarrollo económico y su correlación con el crecimiento de las ciudades son los que han incidido en la agudización de los fenómenos de la seguridad ciudadana, y, por lo tanto, en la necesidad de intervención policial; sin embargo, en el siglo XXI, la incidencia de los factores sociales es creciente. La necesidad de la preservación de los Derechos Humanos, así como el incremento de las manifestaciones de descontento social inciden cada día más en el escenario urbano y consecuentemente en la seguridad ciudadana (Aldana y Ramírez, 2012).

Este desarrollo, desde la normatividad hasta los fenómenos sociales, cobra especial relevancia en el marco de la protección de comunidades o grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, entre ellos niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, líderes ambientalistas, autoridades étnico-territoria-

les y comunidad LGBTIQ+. La seguridad ciudadana cada día está más relacionada con la reconstrucción del tejido y el capital social, es decir con los comportamientos de las personas; los retos de la seguridad ciudadana urbana, se fundamentan en la convivencia ciudadana.

La seguridad ciudadana urbana es un lineamiento de la Estrategia Integral de Seguridad, con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático de la Policía Nacional, porque la ciudadanía demanda que el servicio de policía se constituya en una acción diferencial a través del proceso de prevención y control policial, desarrollado por el personal uniformado en actividades de patrullaje, atención al ciudadano, respuesta a requerimientos ciudadanos, motivos de policía y órdenes de autoridades político-administrativas para promover la convivencia y contener las manifestaciones delictivas, en articulación con las demás capacidades operativas de la institución.

2.2 Las demandas de la seguridad ciudadana rural: una constante transformación determinada por las influencias locales

En el contexto internacional, los estudios criminológicos apuntan a que el delito tiende a concentrarse en grandes áreas urbanas, por lo que los recursos policiales se dirigen a las zonas percibidas como problemáticas. Estas afirmaciones se sustentan en el argumento de las bajas tasas de delincuencia en las zonas rurales que suelen interpretarse erróneamente como una señal de que la delincuencia no es un problema crítico (Yarwood, 2001).

La seguridad ciudadana no es una necesidad únicamente urbana; encarna las características del entorno en el que está incrustado y, en ciertos casos, la comisión de ciertos delitos sólo es posible dentro de esos contextos rurales (Stassen y Ceccato, 2020). Este es el caso del territorio rural colombiano.

Como objeto de estudio, la seguridad rural evidencia dos tendencias. En primer lugar, en países de Europa y Norteamérica se analizan los contextos rurales con base en los mismos parámetros de los entornos urbanos. Estos estudios llegan a conclusiones asociadas a la exploración de diferencias entre el comportamiento criminal en las ciudades y el campo, como en el caso de los delitos violentos y contra la propiedad, la búsqueda de evidencia empírica frente al comportamiento de ciertos delitos más comunes en áreas urbanas y los análisis asociados a comportamientos de violencia no letal. Este aparente sesgo demuestra que entre lo urbano y lo rural no hay diferencias en las capacidades de respuesta estatal, propias de los países desarrollados (Abraham y Ceccato, 2022).

En segundo lugar, se encuentran los estudios enfocados en problemáticas específicas de países en desarrollo con características socioeconómicas que inciden en los rasgos de la ruralidad. En estos trabajos sobresalen los hallazgos de los países latinoamericanos en los que el principal factor desestabilizador de las condiciones de seguridad se evidencia en diferentes manifestaciones de crimen organizado (Abraham y Ceccato, 2022).

En los escenarios más vulnerables, la ruralidad es proclive a las diversas manifestaciones de delincuencia y crimen organizado, pero también lo es a fenómenos asociados a delitos ambientales, violencia doméstica, producción y distribución y comercialización de drogas. Asimismo, las afectaciones son generadas sobre una gran variedad de diferentes grupos sociales, como mujeres, minorías étnicas y pueblos indígenas, jóvenes y agricultores, por nombrar

algunos, que se ven afectados por la presencia de actores ilegales, dinamizadores de la violencia por el control de los territorios y de las economías criminales.

Las demandas de seguridad ciudadana en el sector urbano evolucionaron de las consecuencias del crecimiento de las ciudades generado por el desarrollo económico derivado de la industrialización, a las dinámicas causadas por la emergencia de fenómenos sociales por las interacciones de los actores de la sociedad. Por su parte, las demandas de seguridad en el sector rural evolucionaron del sesgo de las autoridades de una baja e "imperceptible" presencia de fenómenos de criminalidad a una constante transformación determinada por las influencias locales y globales.

Una de las características de la gestión pública colombiana es la heterogeneidad de las capacidades entre las ciudades y el campo. Las problemáticas específicas de Colombia demandan respuestas adecuadas a las características del contexto.

En la seguridad rural es necesario considerar una serie de factores determinantes para la elaboración de la política pública y su implementación en el territorio. Primero, las características de acceso y conectividad, que responden a las características geográficas y topográficas. Segundo, la disponibilidad de recursos naturales, que funcionan como un impulsor de las economías ilegales para la realización de actividades extractivas sin el cumplimiento de requisitos. Tercero, corredores viales o naturales, que facilitan el control de los territorios por parte de algunas estructuras que potencian la violencia en el territorio. Cuarto, la infraestructura energética y de hidrocarburos, que se constituyen en objetivos de fenómenos como la extorsión y el terrorismo (Bulla y Guarín, 2015).

La seguridad rural se constituye en un horizonte estratégico para la Policía Nacional en el marco de la Estrategia Integral de Seguridad con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático.

La Dirección de Carabineros y Protección Ambiental (DICAR) realiza el despliegue del servicio de policía en el campo colombiano a través del Sistema Integrado de Seguridad Rural y Protección Ambiental (SISER-PA), el cual tiene cinco líneas de despliegue: 1. Seguridad rural, 2. Protección al ambiente y recursos naturales, 3. Extracción Ilícita de yacimientos mineros, 4. Infraestructura critica e hidrocarburos y 5. Restitución de tierras y población vulnerable.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en las zonas rurales, los modelos y estrategias policiales se diferencian notablemente de las acciones que se desplieguen por parte de la Policía a nivel urbano y las condiciones de los uniformados son más complejas. Así, por ejemplo, los policías experimentan riesgos de salud y seguridad, que se encuentran asociados a las condiciones climáticas y el riesgo operativo que se vive en estos territorios (Ricciardelli, 2018).

Finalmente, la Red Jaguar es la gran apuesta para fortalecer el trabajo policial para la protección del ambiente en Colombia y América Latina con el apoyo de la Unión Europea. Esta red es una valiosa herramienta para promover e impulsar el despliegue de acciones para la lucha contra los delitos ambientales, sus actividades ilegales conexas y la preservación de la biodiversidad, adaptándose a las realidades de ambas regiones, que buscan ampliar la visión y el alcance en la lucha contra este tipo de delitos mediante el intercambio de experiencias, formas de trabajo, técnicas de investigación y nuevos métodos criminales (El PAcCTO, 2020).

2.3 Investigación criminal, inteligencia y contrainteligencia contra el multicrimen y para los ciudadanos

> La seguridad depende de muchos mecanismos informales y comunitarios de regulación y control social. Sin embargo, la contribución central del estado moderno es la construcción de instituciones sólidas que permita sustentar y respaldar todas las demás formas de control del delito: la justicia penal y el sistema penal (Maguire, 2008).

El mensaje principal frente a la lucha contra el crimen transmitido por los gobiernos democráticos occidentales desde el siglo XX, es que los fenómenos criminales pueden controlarse capturando a los delincuentes y procesándolos a través de este sistema. Las sanciones resultantes deben restringir la libertad (u otros derechos) de los infractores temporalmente y/o propender por la modificación de su comportamiento a través de intervenciones punitivas o de rehabilitación; al mismo tiempo, la amenaza de ser capturado y sentenciado debe actuar como un disuasivo general para aquellos “tentados” a cometer un delito (Maguire, 2008).

Dentro de las alternativas de política pública de convivencia y seguridad en contra de las organizaciones criminales, una de las más efectivas se orienta a aumentar la probabilidad de que los delincuentes sean llevados ante la justicia en virtud de la normatividad penal vigente (Nelen y Siegel, 2021). El elemento central de este tipo de estrategias es el de mejorar la capacidad de los organismos encargados de las actividades de investigación criminal.

La aplicación de un conjunto establecido de prácticas y técnicas para recopilar pruebas y detectar a los delincuentes datan de mediados a finales del siglo XIX y han evolucionado alrededor metodologías estándar, técnicas convencionales y prácticas informales que han dado forma a la historia y cultura de la investigación criminal (Lampe, 2016). Actualmente, juega tres papeles críticos en este propósito. En primer lugar, proporciona la puerta de entrada al sistema: los tribunales penales y el sistema penitenciario y carcelario sólo pueden tratar con aquellos que han sido capturados y procesados por delitos específicos. En segundo lugar, es fundamental para la función de disuasión: si es eficaz, debería convencer a cualquiera que tenga la "tentación" de delinquir de que existe un alto riesgo de ser capturado, así como un costo asociado. Y, en tercer lugar, juega un papel importante en la búsqueda de la tranquilidad general (Maguire, 2008).

Así como la investigación criminal, la inteligencia es una necesidad ineludible para cualquier gobierno moderno. En un estado democrático, los servicios de inteligencia no solo deben ser eficientes para hacer frente a las amenazas, sino que también deben responder de manera legítima. En contraste con la función que cumple la investigación criminal, el rol de los servicios de inteligencia suele ser confundido, debido a la naturaleza reservada de sus actividades, no obstante, esto no les permite escapar de la crisis de legitimidad internacional de las instituciones democráticas (Maguire, 2008).

Un servicio de inteligencia como agencia gubernamental es responsable de la recopilación, el análisis y la difusión de conocimiento en apoyo de los objetivos de seguridad de un país. En el caso del servicio de inteligencia de la Policía Nacional de Colombia estos objetivos corresponden a la convivencia y seguridad ciudadana, las personas y el Estado, así como la seguridad del personal, las instalaciones, los documentos y las comunicaciones de la Policía Nacional, por lo tanto, incluyen la función de contrainteligencia (Policía Nacional, 2023).

La inteligencia policial a nivel mundial está intrínsecamente relacionada con el concepto de inteligencia criminal, es decir, el desarrollo del proceso de recolección de información y producción de inteligencia con el fin específico de contrarrestar los fenómenos delincuenciales en apoyo a la actividad que realizan los cuerpos de policía (Ribaux et al., 2010). Sin embargo, las características de los fenómenos de convivencia y seguridad de la Colombia urbana y rural, han demandado la evolución de la inteligencia y contrainteligencia de la policía colombiana en los niveles estratégico, táctico y operacional. Las capacidades de inteligencia no sólo son útiles para el apoyo del servicio de policía sino trascienden al asesoramiento del Gobierno Nacional.

Dentro de las especificidades de la función del servicio de inteligencia policial está el de contribuir a la seguridad del personal, las instalaciones, los documentos y las comunicaciones de la Policía Nacional de Colombia: la función de contrainteligencia para la estabilidad institucional. Asimismo, la contrainteligencia en la Policía Nacional es fundamental para el despliegue de la Política Integral de Transparencia Policial, principalmente en el propósito del asesoramiento de la dimensión de asuntos internos, con el fin de orientar el accionar policial para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que consagra el deber profesional (Resolución 01974, 2017).

De acuerdo con esta alineación misional, el desafío de la inteligencia y contrainteligencia policial colombiana es el mismo que el del Gobierno Nacional y sus instituciones en el sector de defensa y seguridad, y que se derivan de la política sectorial: prevenir y combatir amenazas contra la vigencia del régimen democrático, constitucional y legal, seguridad y defensa nacional; asesorar la toma de decisiones para aportar a la Paz Total; articular capacidades para afectar el multicrimen y las finanzas ilícitas (narcotráfico, minería ilícita, extorsión, secuestro y contrabando); lucha frontal contra la corrupción en la Institución y el Estado; y caracterizar las estructuras armadas ilegales, para consolidar procesos de Investigación Criminal (Policía Nacional, 2023).

Se presenta un reto adicional tanto para la investigación criminal y la inteligencia y contrainteligencia policial, que ha sido un tema de interés permanente para el público en general. Esto puede entenderse no solo en términos de lo que representa la tarea de capturar delincuentes, sino también en términos de la importancia real y simbólica de una investigación criminal exitosa para cumplir una de las promesas clave del Estado centralizado moderno, sobre el cual se ha basado una parte significativa de su legitimidad: la promesa de brindar seguridad efectiva a sus ciudadanos (Nelen y Siegel, 2021).

Jonathan Evans, exdirector general del MI5 , destacó la importancia de la confianza de los ciudadanos para los servicios de inteligencia y enfatizó que el trabajo de la inteligencia debe ser comprensible, a partir de un equilibrio entre la apertura y el secreto de los servicios de inteligencia. Informar a la ciudadanía es un elemento importante en el desarrollo de una cultura general de seguridad y una comunicación eficaz de crisis para el conocimiento, desmitificación, profesionalización y transparencia de los servicios (Podbregar y Hibler, 2006).

En este sentido, la investigación criminal, junto con su actividad de apoyo a la administración de justicia; y la inteligencia y contrainteligencia policial, además del cumplimiento de su misión de asesoramiento para la toma de decisiones, tienen una oportunidad para la construcción de legitimidad institucional relevante en la coyuntura actual.

4 El Servicio de Seguridad, también conocido como MI5 (Inteligencia Militar, Sección 5), es la agencia de seguridad y contrainteligencia nacional del Reino Unido.

2.4 La cooperación internacional y la coordinación interinstitucional para la identificación y alcance de un objetivo común: seguridad y convivencia

La seguridad depende de muchos mecanismos informales y comunitarios de regulación y control social. Sin embargo, la contribución central del estado moderno es la construcción de instituciones sólidas que permita sustentar y respaldar todas las demás formas de control del delito: la justicia penal y el sistema penal (Maguire, 2008).

El mensaje principal frente a la lucha contra el crimen transmitido por los gobiernos democráticos occidentales desde el siglo XX, es que los fenómenos criminales pueden controlarse capturando a los delincuentes y procesándolos a través de este sistema. Las sanciones resultantes deben restringir la libertad (u otros derechos) de los infractores temporalmente y/o propender por la modificación de su comportamiento a través de intervenciones punitivas o de rehabilitación; al mismo tiempo, la amenaza de ser capturado y sentenciado debe actuar como un disuasivo general para aquellos "tentados" a cometer un delito (Maguire, 2008).

La era digital y la globalización agudizan las problemáticas de seguridad haciendo que los fenómenos de criminalidad escalen a un nivel internacional. Las manifestaciones del crimen ya no son un asunto exclusivo de las grandes ciudades o de los gobiernos nacionales. El robo de identidad, la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, los ataques terroristas, los delitos ambientales, la trata de personas y el fraude financiero, el contrabando, la comercialización de bienes producto del hurto y otras fenomenologías se extienden por todos los continentes y hemisferios.

Las externalidades negativas y el uso indebido de las tecnologías modernas de la información, comunicación y transporte, así como la inestabilidad política, las divisiones sociales, los focos de pobreza y los conflictos étnico-religiosos en cualquier lugar ponen en peligro la seguridad de las personas a una escala global. Al igual que, el cambio climático, la turbulencia en los mercados financieros y las amenazas a la salud pública, un solo gobierno no puede abordar muchas de las manifestaciones de la criminalidad actual porque el mundo es ahora muy interconectado (Knepper, 2009).

La cooperación internacional se ha utilizado especialmente en la literatura sobre relaciones internacionales para describir las interacciones que permiten lograr objetivos comunes cuando las preferencias de los actores (incluyendo en este caso los actores criminales) no son ni idénticas (armonía) ni irreconciliables (conflicto). El marco de la cooperación internacional se utiliza como sinónimo de gobernanza global (Paulo, 2014).

Desde el siglo XX, los cuerpos de policía se han preocupado por el carácter trasnacional de varias manifestaciones de criminalidad. Desde el intento de las agencias estadounidenses por hacer cumplir las leyes relacionadas con la prohibición (de alcohol) en la primera mitad del siglo, las agencias encargadas del cumplimiento de la ley se han enfrentado a un aumento sin pre-

cedentes del crimen organizado trasnacional. La amenaza del crimen internacional proporcionó a las policías del mundo una justificación para la cooperación transnacional (Knepper, 2009).

El crimen nacional o "doméstico" significaba el cumplimiento de un deber para los organismos de seguridad y el sistema de justicia que se solucionaba con modificaciones de enfoque o un cambio de administración. El crimen internacional invocó una amenaza de una fuente extranjera, y coincidió con preocupaciones sobre el ritmo y la dirección del cambio social, económico y cultural, en la creación del crimen como un fenómeno que trasciende las fronteras nacionales (Knepper, 2009).

Las dimensiones internacionales de estas actividades equivalían a una presión creciente, y un conjunto de funcionarios, reformadores y críticos consideraron que podían leer las señales de una tormenta inminente, pero así mismo, surgió la aplicación de un concepto de apoyo entre los cuerpos de policía. En este contexto, la cooperación policial internacional, habilitada por las últimas tecnologías, presentó una defensa esencial contra una nueva generación de delincuentes: estafadores y falsificadores, ladrones de hoteles y trenes, traficantes de personas y narcotraficantes.

La noción de seguridad ciudadana debe concebirse como algo que trasciende la justicia criminal y requiere capacidades de coordinación y articulación entre las agencias gubernamentales para desarrollar e implementar programas de prevención integrados, sustentados en evidencia y focalizados en los territorios y poblaciones más vulnerables (Föhrig y Gorgal, 2019).

5 Las externalidades se definen como la influencia de las acciones de una persona u agente económico en el bienestar de otros. Pueden ser positivas o negativas. Las externalidades positivas afectan favorablemente a terceros, como la contratación de un guardia nocturno por parte de un vecino, que tiene un efecto positivo en la seguridad de los demás vecinos. Las externalidades negativas afectan desfavorablemente a los demás, como es el caso de un fumador en un lugar cerrado y concurrido, que afecta a quienes no fuman (González, 2015).

Los gobiernos de América Latina han transitado de enfoques reactivos y punitivos, al diseño y ejecución de modelos integrales que se soportan principalmente en los derechos humanos y la articulación multisectorial, incorporando numerosos actores en los diferentes niveles de gobierno en el marco de la agenda de cooperación (Chinchilla y Vorndran, 2018).

Las agencias multilaterales en el marco de la cooperación internacional han cumplido de manera similar un papel significativo frente a la prevención y reducción de la violencia en América Latina, particularmente en el cambio del enfoque de la seguridad pública centrada en el mantenimiento del orden público, por el enfoque de la seguridad ciudadana que se orienta en la prevención y el fortalecimiento institucional (Aguirre y Muggah, 2017).

En primera instancia, la cooperación internacional comprende la interacción entre dos o más cuerpos de policía con el propósito de compartir información, realizar investigaciones y transferencia de conocimiento y, en última instancia, desarticular estructuras criminales. Estos intercambios no solo establecen redes y vínculos entre los policías, sino que también contribuye a generar confianza a partir de los principios de reciprocidad, solidaridad, cooperación y comunicación. De igual manera, permite adelantar estrategias de lucha contra el crimen organizado transnacional y destinar recursos para la realización de diferentes tipos de operaciones. La cooperación policial internacional permite desarrollar un trabajo en red con muchas posibilidades de éxito (Lemieux, 2010).

Existen tres elementos claves que promueven la cooperación policial. El primero, es la consideración geopolítica necesaria para crear un entorno internacional propicio para el intercambio de información que se materializa mediante la negociación de acuerdos bilaterales, acuerdos regionales y organizaciones in-

tergubernamentales y/o supranacionales. El segundo, reúne una gama de criterios materiales, que condicionan las probabilidades de éxito, dependiendo de los recursos y competencias que se pretendan movilizar. Estas consideraciones materiales hacen parte de herramientas de cooperación como **INTERPOL** y **EUROPOL**, el entorno judicial que reconoce los procedimientos de otros estados o su estandarización y los actores diplomáticos y políticos; que definen el camino para que se establezcan las condiciones jurídicas necesarias que incentiven y faciliten la cooperación. Finalmente, el tercer elemento, es el nivel de institucionalización organizacional y la legitimidad de los acuerdos multilaterales. De hecho, la cooperación policial se encuentra supeditada a factores estructurales que los estados-nación deben ejecutar a través del compromiso, la estandarización y una visión que anteponga la internacionalización de la actividad policial (Lemieux, 2010).

La Policía Nacional de Colombia ha escalado esa primera concepción de cooperación internacional caracterizada por una lucha frontal contra la criminalidad trasnacional. Para el año 2023 la institución cuenta con 79 instrumentos de cooperación internacional: 37 de carácter policial, 38 ministerial y 4 de orden presidencial, firmados con 34 países y 8 organismos multilaterales. Sobresalen los instrumentos de asistencia técnica, transferencia de conocimiento y fortalecimiento de capacidades como el Plan de Acción Conjunta en Seguridad Regional (USCAP), que fortalece las capacidades de los cuerpos de policía y de seguridad en 14 países del hemisferio, a partir de un marco de cooperación entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos.

En el contexto interno, la coordinación interinstitucional es un proceso de gerencia institucional de carácter estratégico. Facilita la ejecución de políticas, programas y acciones con una mayor efectividad, coherencia, cobertura e impacto. Asimismo, unifica criterios y desarrolla políticas integrales, reduciendo fallas y asegurando prioridades bajo una perspectiva integral. Contribuye a la articulación de esfuerzos y la implantación de relaciones sinérgicas en esferas intersectoriales e intergubernamentales, que exigen fortalecer el conocimiento y las herramientas necesarias para movilizar equipos e implementar redes a través de marcos compartidos para el análisis y comprensión de los hechos y para la definición de funciones, responsabilidades y objetivos (Licha y Molina, 2006).

El principal modelo de coordinación interinstitucional en el país se evidencia en la gestión territorial de la convivencia y la seguridad, que se encuentra asociada a la gestión sectorial de la acción administrativa del Estado en los territorios. Para el fortalecimiento de la gobernabilidad local frente a los temas que involucran la seguridad y convivencia, el liderazgo de los gobernadores y alcaldes, es fundamental, pero la participación de las demás autoridades locales de seguridad, policía y justicia a través de acciones coordinadas y articulada es crítica para la gestión en estos asuntos.

FIGURA 3

HORIZONTES INSTITUCIONALES

HORIZONTE 1

SEGURIDAD CIUDADANA URBANA

Determinada urbanización y fenómenos sociales

HORIZONTE 2

SEGURIDAD RURAL

Condicionada por las características del entorno

HORIZONTE 3

INVESTIGACIÓN CRIMINAL, INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA

Fundamental para la lucha contra el crimen

HORIZONTE 4

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Alcance de objetivos comunes a nivel nacional e internacional

ANÁLISIS DE LOS HORIZONTES INSTITUCIONALES

1. La policía uniformada es un símbolo de la Seguridad Ciudadana Urbana y Rural a nivel mundial
2. La investigación criminal y la inteligencia son necesidades ineludibles para cualquier gobierno moderno
3. La era digital y la globalización agudizan las problemáticas: la cooperación y la coordinación son soluciones

Fuente: elaboración propia (2023).

3 CONCLUSIONES

La actividad de policía que se cumple a través de la prestación del servicio público se debe soportar en un enfoque humanista que se genera desde un mayor autoconocimiento, competencia e iniciativa creativa, la Policía Nacional ha escalado este paradigma a la gestión de su talento humano para mejorar el bienestar de los policías y sus familias.

Asimismo, proyecta el profesionalismo como un pilar fundamental del gerenciamiento policial y un lineamiento de su estrategia de seguridad. El desarrollo de las capacidades, aptitudes, habilidades y destrezas para la mejora de la prestación del servicio, la ejecución de procedimientos basados en el cumplimento de la ley y la doctrina bajo una visión integral del territorio permitirá posicionar al hombre y mujer policía ante una sociedad que demanda altos niveles de profesionalismo de los servidores públicos policiales.

La honestidad es un valor imprescindible para la prestación del servicio de policía. La defensa y prevalencia del interés general mientras se respeta la ley y los Derechos Humanos permite posicionar la legitimidad y la confianza en la relación policía-ciudadanía.

La Policía Nacional de Colombia ha identificado la innovación como una necesidad para afrontar los nuevos desafíos en materia de seguridad y convivencia y comprende el potencial de las ideas para fortalecer la legitimidad y las relaciones con los ciudadanos en el propósito de optimizar su modelo policial.

La seguridad ciudadana urbana es una demanda ciudadana que requiere la priorización del servicio de vigilancia policial. La máxima capacidad institucional puesta al servicio del proceso de prevención y control policial desarrollado por el personal uniformado es la "carta de presentación institucional" ante los ciudadanos.

Las características de la Colombia rural hacen que los fenómenos de convivencia y seguridad sean particularmente desafiantes y retadores para la institución policial, la cual, cuenta con capacidades específicas para atender el territorio y se enfrenta a una oportunidad de liderar la presencia institucional en estos contextos.

La investigación criminal, la inteligencia y contrainteligencia policial, cumplen funciones específicas para la lucha contra las economías ilegales las diferentes manifestaciones de criminalidad. En el contexto actual, tienen un rol protagónico en la construcción de legitimidad institucional a través de la transparencia de sus procedimientos.

A través de la historia, los estados han valorado la necesidad de proteger sus territorios frente a las amenazas que plantea la actividad del crimen transnacional bajo una lógica de interdependencia y apoyo mutuo con los demás países. El fortalecimiento de los instrumentos e instancias de cooperación es una prioridad en un mundo globalizado y en la era digital. En el contexto nacional, la coordinación interinstitucional es crítica para el funcionamiento de la gobernanza de la convivencia y seguridad.

Referencias

Abraham, J. y Ceccato, V. (2022). Crime and safety in rural areas: A systematic review of the English-language literature 1980–2020. Journal of Rural Studies, 94, pp 250-273. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.05.010

Acuña, R. y Contreras, J. (2021). Desarrollo del pensamiento crítico reflexivo, en el proceso de formación de funcionarios de policía, una revisión documental desde el contexto de la Doctrina y Cultura Institucional de la Policía Nacional de Colombia [Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional de la Universidad Santo Tomás https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/37405/2021AndresAcunaJohnContreras.pdf?sequence=2

Aghion, P. y Howitt, P. (2009). Economics of Growth. MIT Press

Aghion, P., Antonin C. y Bunel, S. (2020). El poder de la destrucción creativa. Deusto.

Aguirre, K. y Muggah, R. (2017). Las agencias multilaterales y el enfoque de "seguridad ciudadana" en América Latina. Revista CIDOB d' Afers Internacionals. 116, 25-52, https://doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.25.

Aldana, S. y Ramírez, G. (2010). Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas. En Antípodas de la Violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

Blumberg, D., Schlosser, M., Papazoglou, K., Creighton, S., y Kaye, C. (2019). New directions in police academy training: a call to action. Int. J. Environ. Res. Public Health 16, 4941. doi: 10.3390/ijerph16244941

Bowling, B., Iyer, S., Reiner, R. Sheptycki, J. (2016). Policing: past, present, and future. En Matthews, R (2016). What is to be Done About Crime and Punishment? London: Palgrave Macmillan. https://eprints.lse.ac.uk/67086/1/Reiner_Policing%20past%2C%20present%2C%20and%20future.pdf

Bulla, P. y Guarín, S (2015). Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado. Fundación Ideas para la paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/55e0c4e3e93c2.pdf

Cahill, M. (2004). Geographies of Urban Crime: An Intraurban Study of Crime in Nashville, TN; Portland, OR; and Tucson, AZ. [Tesis de doctorado] https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/209263.pdf

Chappell, A. T. (2008). Police academy training: comparing across curricula. Policing Int. J. Pol. Strat. Manag. 31, 36–56. doi: 10.1108/13639510810852567

Chinchilla, L., y Vorndran D. (2018). Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe-desafios-e-innovacion-en-gestion-y-politicas

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana [CNSC]. Ley 1801 de 2016. 29 de julio de 2016 (Colombia).

El PAcCTO (17 de abril de 2020). La Red Jaguar, una herramienta de trabajo para América Latina. https://www.elpaccto.eu/noticias/la-red-jaguar-una-herramienta-de-trabajo-para-america-latina/

Cualla, J. (1828, 13 de enero). Policía. Gaceta de Colombia. Bogotá

González, E. (2015). Nota Técnica 1: Las externalidades y el teorema de Coase. Departamento de Economía, Recursos Naturales y Comercio Internacional Universidad Tecnológica Metropolitana. https://sitios.vtte.utem.cl/trilogia/wp-content/uploads/sites/9/2019/10/trilogia-utem-facultad-administracion-economia-vol28-n39-2016-nota-tecnica-1-Gonzalez.pdf

Kádár, A. (2001). Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries. Budapest, Hungary: Central European University Press. https://doi.org/10.1515/9789633865514

Kleygrewe L., Oudejans R., Koedijk M., Hutter R. (2022). Police Training in Practice: Organization and Delivery According to European Law Enforcement Agencies. Frontiers in Psychology, 12, https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.798067

Knepper. P. (2009). The Invention of International Crime: A Global Issue in the Making, 1881–1914 (pp. vii–vii). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230251120

Lampe, K. (2016) Organized crime. Los Angeles, CA: SAGE Publications, Inc.

Lemieux, F. (2010). International Police Cooperation. Emerging Issues,.Theory and Practice. Routledge.

Licha, I. y Molina, C.G. (2006). Coordinación de la política social: Criterios para avanzar. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220392

Maguire, M. (2008). Criminal investigation and crime control. En Handbook of policing. https://static1.squarespace.com/static/5b7ea2794cde7a79e7c00582/t/632d9bcc133e185bbb0f350a/1663933391323/handbook-of-policing-.pdf#page=459

Mastrofski, S. y Willis, J. (2010). Police Organization Continuity and Change: Into the Twenty-First Century. Crime and Justice: Review of Research, 39, 55-144.

Nagin, D. y Telep, C. (2019). Procedural justice and legal compliance. A revisionist perspective. Criminology & Public Policy. ;19. 761–786. https://prohic.nl/wp-content/uploads/2021/01/152-18jan2021-ProceduralJusticeMeta.pdf

Nelen, J. y Siegel, D. (2021). Contemporary organized crime: developments, challenges and responses (Nelen & D. Siegel, Eds.; Second edition.). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56592-3

Nix, J., Todak, N., & Tregle, B. (2020). Understanding body-worn camera diffusion in U.S. policing. Police Quarterly, 23(3), 396–422. https://doi.org/10.1177/1098611120917937

Paulo, (2014). International cooperation and development A conceptual overview. German Development Institute. https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2015/5598/pdf/DP_13.2014.pdf

Podbregar, I., y Hibler., J. (2006). Actividad de inteligencia y seguridad y relaciones públicas. Diversity of Security Assurance: Collection of Contributions, ed. B. Lobnikar, 27–30. Ljubljana: Facultad de Ciencias de la Policía y la Seguridad

Policía Nacional de Colombia (2023). Estrategia integral de seguridad, con énfasis en convivencia ciudadana y cambio climático.

Reiner, R. (2010), The Politics of the Police, 4th ed., Oxford University Press, Oxford.

Resolución 01974, 2017. "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 00223 del 29/01/2015 y se documenta la Política Integral de Transparencia Policial y se dictan otras disposiciones".

Ribaux, O., Baylon, A., Lock, E., Delémont, O., Roux, C., Zingg, C., & Margot, P. (2010). Intelligence-led crime scene processing. Part II: Intelligence and crime scene examination. Forensic science international, 199(1-3), 63-71.

Ricciardelli, R. (2018). "Risk It Out, Risk It Out": Occupational and Organizational Stresses in Rural Policing. Police Quarterly. 21(4), 1-35. https://www.researchgate.net/publication/324768185_Risk_It_Out_Risk_It_Out_Occupational_and_Organizational_Stresses_in_Rural_Policing

Richardson, G. (2003). Economic theory. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315016429

Ruddell, R., Thomas, M. y Patten, R. (2010). Examining the roles of the police and private security officers in urban social control. International Journal of Police Science & Management, 13(1). https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=f1785f0e8cbeebbbaf44078eda5fac522683e9ce

Salcedo, M. (2010). El determinismo y el psicoanálisis. CES Psicología, 3, (1), 99-114. Universidad CES. Medellín, Colombia. https://www.redalyc.org/pdf/4235/423539416007.pdf

Salomón, L. (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/honduras/documentos/desempeno.pdf

Stassen, R., Ceccato, V. (2020). Environmental and wildlife crime in Sweden from 2000 to 2017. Journal of Contemporary Criminal Justice. 36 (3), 403–427. https://doi.org/10.1177/1043986220927123

Stone, C. y Travis, J. (2011), Towards a New Professionalism in Policing, Harvard Kennedy School Executive Session on Policing and Public Safety, Harvard.

Sufian, F. y Danish, A. (2020). Does procedural justice lead towards the feelings of compliance, and cooperation with, and empowerment of law enforcement agencies in Pakistan: the mediating role of moral solidarity between police and community. Journal of Business Strategies. 14, 1. 163–. https://www.proquest.com/scholarly-journals/does-procedural-justice-leads-towards-feelings/docview/2463952661/se-2

Sunstein, C. (2020). Behavioral Science and Public Policy. New York: Cambridge University Press.

Ungar, M. (2011). Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in America Latina. Woodrow Wilson Center Press. Washington, D.C. https://books.google.com.co/books?id=hcjSDwAAQBAJ&pg=PA1&dq=citizen+security+police&lr=&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q=citizen%20security%20policeROSEMB&f=false

Yarwood, R. (2001). Crime and policing in the British countryside: some agendas for contemporary geographical research. Sociol. Rural. 41 (2), 201–219. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00178

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
OFICINA DE PLANEACIÓN
CENTRO DE PENSAMIENTO Y DOCTRINA POLICIAL

WWW.POLICIA.GOV.CO