




www.policia.gov.co

 /Policia Nacional de los Colombianos

 PoliciaColombia

 GOBIERNO DE COLOMBIA



POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana



POLICÍA

NACIONAL DE COLOMBIA

Sistema de Prevención,
Convivencia y Seguridad
Ciudadana

POLICÍA

NACIONAL DE COLOMBIA

**Sistema de Prevención,
Convivencia y Seguridad
Ciudadana**



PRÓLOGO

GENERAL JORGE HERNANDO NIETO ROJAS
DIRECTOR GENERAL POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Calles y vecindarios seguros, prioridad de la Policía Nacional

Consciente de que no hay nada que agobie más al ciudadano que el robo de su teléfono celular, su bicicleta y demás pertenencias personales, la Policía Nacional de todos los colombianos tiene entre sus máximas prioridades prevenir y combatir las distintas manifestaciones del crimen organizado que tanto afectan la seguridad y la convivencia en las calles y vecindarios de Colombia.

Lo viene haciendo a través del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana, cuya principal herramienta es el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), columna vertebral del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI), que busca entregarle al país policías más humanos, íntegros, disciplinados, innovadores y efectivos en su gestión; policías más cercanos al ciudadano.

Este Sistema se fortaleció con la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y Convivencia, que con su carácter preventivo viene contrarrestando los distintos comportamientos contrarios a la convivencia y consolidando una nueva cultura ciudadana.

Además, tiene en cuenta el concepto 'Ciudades Seguras' de las Naciones Unidas, con el objetivo de proyectar un nuevo enfoque en el funcionamiento de las instancias de recepción, despacho y atención de casos, y robustecer las capacidades tecnológicas aplicadas al servicio de policía.

El Sistema organiza el servicio de policía a través de la aplicación de procesos, procedimientos y herramientas de planeación, seguimiento y evaluación. **Está orientado al gerenciamiento estratégico, táctico y operacional del servicio**, soportado en la administración del talento humano; la aplicación de herramientas tecnológicas, como la interconexión de cámaras y circuitos de vigilancia privados y la renovación de conectividad digital; y la gestión intra- e interinstitucional efectiva.

El MNVCC es un modelo de trabajo flexible e incluyente que tiene en cuenta las características y problemáticas específicas de cada comunidad para plantear soluciones particulares y efectivas, tarea que se viene efectuando a través del rediseño del Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (AISEC).

Bajo el liderazgo de la Dirección de Seguridad Ciudadana se efectuó un diagnóstico de los alcances del MNVCC, el cual se ha convertido en referente de países de Centroamérica y México. Luego se formularon 8 iniciativas estratégicas de transformación y modernización, que incluyen 38 líneas de trabajo, con 66 entregables proyectados, relacionados en un plan de acción especial, validado metodológicamente en 15 diferentes escenarios académicos y del servicio de policía.

En este contexto, el talento humano, como eje fundamental del servicio de policía, viene siendo fortalecido bajo parámetros de equidad, sana rotación e incentivos especiales en el marco de un nuevo plan de bienestar, así como con la formación en competencias, conocimientos y habilidades del saber y el saber hacer.

Esta iniciativa estará acompañada por **una renovada estructura orgánica que permita transitar de la Dirección de Seguridad Ciudadana a la Jefatura Nacional del Servicio de Policía**, asegurando la integración de capacidades institucionales, dinamizando los procesos misionales, priorizando los recursos y **desplegando el proyecto T-GER+ (Transformación de la Gestión Bajo un Enfoque Regional y Local al servicio del ciudadano)**

como herramienta gerencial de supervisión, control y evaluación en las 8 regiones de Policía.

Como parámetro fundamental en la construcción del nuevo enfoque misional del servicio de policía, se plantea la ejecución de un plan maestro de renovación al MNVCC en las dimensiones gerencial y operacional, manteniendo su esencia metodológica.

De manera paralela se trabaja en el desarrollo e implementación de una metodología integral de prevención para la seguridad y convivencia ciudadana que contempla la evaluación de impacto de la oferta de participación ciudadana históricamente proyectada por la Institución. Esto con el fin de identificar oportunidades de innovación en su metodología y despliegue, inyectando la capacidad de dar un tratamiento diferencial e incluyente a los problemas locales y riesgos sociales.

Marco conceptual

Es el conjunto de elementos que se relacionan entre sí, de forma ordenada y cohesionada, para articular efectivamente la actuación de la Policía Nacional con las instituciones, autoridades político-administrativas del país y comunidades, en el contexto de la corresponsabilidad y coordinación, bajo un enfoque amplio de prevención que permita comprender, identificar, caracterizar, priorizar e intervenir los factores protectores, condiciones y riesgos sociales que minimizan o favorecen ciertas situaciones de violencia, delitos o conflictos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en todo el territorio nacional¹.

1. Enfoque sistémico

Hablar del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana (SPSC2) implica abordar el concepto de enfoque sistémico², el cual es la aplicación de la teoría general de los sistemas en cualquier disciplina, en coherencia con la perspectiva cibernética, construccionista social y la teoría de la complejidad. En esta vía, se presenta como una forma sistemática y científica de construcción y representación de la realidad y al mismo tiempo como una orientación hacia una práctica posibilitadora para formas de trabajo interdisciplinarios.

La teoría general de los sistemas se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen. En las definiciones más comunes

1 Resolución número 00281 del 25/01/2018, "Por la cual se crea y se adopta el Modelo de Planeación y Gestión Operacional del Servicio de Policía".

2 Ludwig von Bertalanffy. Teoría general de los sistemas.



se identifica a los sistemas como conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que lo mantienen directa o indirectamente unido y cuyo comportamiento global persigue un objetivo.

Esas definiciones que se concentran fuertemente en procesos sistémicos internos deben necesariamente ser complementadas con una concepción de sistemas abiertos, en donde queda establecida como condición para la continuidad sistémica el establecimiento de un flujo de relaciones como afectaciones con el ambiente.

Cuando se conceptualiza desde este enfoque, y se inicia la concepción de las lógicas relacionales en el Sistema de Prevención, Seguridad y Convivencia Ciudadana, es necesario considerar al individuo en su red de interacción actual (contexto) expresando la relación entre este y su entorno. Igualmente, esta relación está sujeta a una dinámica circular de influencias recíprocas y multidireccionales, y no desde el enfoque positivista de la causa y el efecto. Por lo tanto, considerar a la persona y al contexto en el que se desenvuelve nos permite generar mecanismos y herramientas articulados para la intervención policial multicausal, circular, contextual y humana. (Bertalanffy, 1976).

2. Prevención de violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia

Desarrollo metodológico que implica comprender, identificar³, caracterizar, priorizar y anticipar los riesgos sociales, sus causas y factores estructurales-culturales que inciden en la ocurrencia de fenómenos delictuales en los territorios, los cuales tienen efecto en las dinámicas económicas, políticas y culturales; es decir, comprensión contextual y diferencial, la cual plantea un panorama detallado a fin de intervenirlo con la articulación de las capacidades institucionales y de manera corresponsable entre los diversos actores, públicos, privados y sociales, siempre en articulación con los sistemas con que cuenta la Institución.

3 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Principios rectores. Bogotá, D. C., 2014.





3. Riesgos sociales

Acudiendo al concepto del profesor Édgar Mendoza, el riesgo social *“Conlleva a situaciones y escenarios de riesgo, pero se debe tener en cuenta que están dentro de un contexto histórico, económico, político y social en determinada época o período (...) son parte de las sociedades donde se encuentran diversos grupos sociales que poseen un patrimonio cultural, memoria histórica, identidades, tradiciones culturales, prácticas de socialización, imaginarios sociales, leyendas, mitos, patrimonios arqueológicos, danzas, canciones, costumbres, creencias, rituales, etc., que existe la posibilidad de que puedan estar amenazadas y en peligro de desaparición por diversos motivos como desastres nucleares, industria de minerales o el proceso de homogenización de la globalización cultural”*⁴.

4 Édgar S. C. Mendoza. “Los riesgos sociales-culturales y los imaginarios sociales”. Revista *Estudios Digital*, No. 1 Guatemala: Escuela de Historia, USAC, publicado octubre 2013, disponible en <http://sitios.usac.edu.gt/revistahistoria/index.php?id=47>.

El riesgo social en la comprensión de la Policía Nacional corresponde a los peligros a los que se enfrentan los grupos sociales o comunidades en un territorio que amenazan sus hábitos, costumbres, símbolos y prácticas culturales, los cuales se encuentran enmarcados en dinámicas económicas, políticas y sociales.

En este orden de ideas, las amenazas están relacionadas con la violencia, concepto que se utiliza en la Policía Nacional, y que se ha referenciado del sociólogo Johan Galtung para evidenciar la relación entre los riesgos sociales y los factores que inciden en ellos. Así, la violencia cultural hace relación a aquellos aspectos de la cultura, el ámbito simbólico de nuestra existencia y cotidianidad (materializado en religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales), que puede utilizarse para justificar o legitimar violencia directa (homicidios, lesiones, violaciones, hurtos, entre otros) y la violencia estructural (ausencia de mínimos vitales, educación, salud, inclusión)⁵.

4. Convivencia

Desde el Código Nacional de Policía y Convivencia, se define como la **interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente**, en el marco del ordenamiento jurídico. Las categorías de la convivencia son seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública⁶.

La definición de convivencia adoptada por el Estado colombiano está soportada desde la ciencia y el derecho de policía, que tienen como su objeto de estudio, el ente policía⁷, y como fin, la convivencia. Desde este contexto, se refiere a la capacidad que tiene una sociedad para autorregular

5 Johan Galtung. La violencia cultural. Gernika Gogoratz. Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratz. Página 7. 1989.

6 Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, D. C., 29 de julio de 2016.

7 Integrado por tres tipos de actores estatales: quienes regulan las libertades y derechos, que ostentan el poder de policía (Congreso, asambleas, concejos); quienes administran la función de policía (presidente, gobernadores, alcaldes) y quienes ejecutan la función de policía.

las relaciones de poder entre los diferentes actores sociales y hacer viable el pluralismo de valores, preferencias e identidades, entre otros aspectos.

Está determinada por los derechos y deberes que los miembros de una sociedad adquieren a partir de un orden jurídico-político, el cual establece las normas para garantizar la seguridad ciudadana y la tranquilidad de las personas. Implica así, una responsabilidad compartida entre ciudadanos y autoridades estatales (Suárez, 2009).

5. Seguridad ciudadana

Corresponde a las condiciones estables y sostenibles que hacen posible expresarse, movilizarse y desarrollarse sin que se afecten negativamente la vida, el patrimonio y la integridad de los ciudadanos. Igualmente, hace alusión a los derechos que el Estado debe garantizar en corresponsabilidad Estado-ciudadanía.

Por tanto, el individuo es el eje de la seguridad ciudadana con relación a los colectivos en el sentido que “la seguridad ciudadana se da en el territorio e involucra a la ciudadanía en su residencia, su trabajo, sus desplazamientos y su tiempo libre. En particular, para cada ciudadano, su seguridad suele variar según lugares, horas y compañías”⁸.

El enfoque de la seguridad ciudadana debe ser comprendido como la suma de esfuerzos de todos los actores institucionales y sociales que participan de la acción colectiva. “La seguridad es un bien público en buena parte indivisible que sólo se obtiene si gran cantidad de individuos y de instituciones cooperan”⁹, a través de su real compromiso.

6. Control policial

Conjunto de capacidades para la dinamización de las actividades del servicio de policía en ámbitos de disuasión, protección y apoyo, que

8 Mockus, Antanas. Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. San Salvador, 4 de diciembre 2006

9 Ídem.

permiten intervenir las conductas punibles y los comportamientos contrarios a la convivencia, así como a la movilidad y el medio ambiente. Igualmente, el control policial implica la identificación de puntos críticos (Braga, 2001; Sherman y Weisburd, 1995; Weisburd y Braga 2003), que representa acciones policiales a fin de generar impacto frente a la delincuencia. *“Exige que se identifiquen sitios específicos de su jurisdicción en donde se concentra la delincuencia y por lo tanto, tienen que desplazar recursos a esos emplazamientos”*. Los segmentos de calle con mayor frecuencia de crímenes a lo largo del tiempo se denominan *“puntos calientes”* o *“puntos críticos”*¹⁰.

Finalmente, el control policial en la Institución debe dirigirse al seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos, aplicando los correctivos necesarios con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas institucionales.

7. Comportamientos contrarios a la convivencia

Son las acciones o actividades realizadas por personas que habitan o visitan el territorio nacional, que vulneran el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en su vida, honra y bienes, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y especialmente con lo dispuesto en el Código Nacional de Policía y Convivencia.

8. Enfoque preventivo: el servicio de policía

Como lo referencia el Consejo Superior de Política Criminal (2016), la prevención se ha definido como el conjunto de las actividades que contribuyen a reducir el delito como un fenómeno social, tanto cuantitativa como cualitativamente, ya sea a través de medidas estructuradas y permanentes de cooperación entre las diferentes agencias o con medidas *ad hoc*. Las medidas pueden apuntar a limitar las oportunidades de comisión del delito, a atacar los factores sociales que contribuyen a la producción del delito, a informar o a proteger a las víctimas.

¹⁰ Isaac de León Beltrán y Eduardo Salcedo Albarán. El crimen como oficio. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013; Isaac de León Beltrán, Aprendizaje criminal. Ediciones de la U & Ingeniería Jurídica. Bogotá.



Indica, igualmente, que la prevención del delito es uno de los componentes centrales de toda política criminal. Solo cuando todo lo demás fracasa se acude al sistema penal. Por ello, los Estados deben apostar primero por la prevención del delito. Las medidas preventivas no solo son más baratas en términos económicos, sino que suponen un costo menor en la vida de las personas. Al tener como finalidad la inserción social, ayudan no solo a evitar la comisión de delitos, sino a mejorar el bienestar de la ciudadanía.

De acuerdo con lo señalado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la prevención puede ser social y situacional, lo que supone el desarrollo de líneas de acción de neutralización, control y reducción de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos, desde un enfoque social (individuos) y situacional (hecho punible). Por tanto, 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. 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 a quien los cometa.

Las formas de prevención son primaria, secundaria y terciaria. La primera actúa sobre la causa del problema o sobre sus causas percibidas. La educación se concibe como una forma de prevención primaria. La prevención secundaria es aquella que actúa cuando el conflicto ya se ha exteriorizado, y con frecuencia es la realizada por la policía para evitar que el conflicto se traduzca en comisión de delitos. Y la terciaria es la que actúa cuando el delito se ha cometido y busca que el sujeto se reincorpore a la sociedad y viva en futuro una vida alejada del delito.

En atención a los lineamientos dispuestos en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Policía Nacional contempla promover el desarrollo de iniciativas de prevención situacional por parte de las autoridades territoriales, entre las cuales se pueden destacar:

- Impulsar la recuperación de vías, pasajes y accesos peatonales y vehiculares, incluida su iluminación, en zonas críticas, en

asentamientos urbanos de los municipios priorizados para reducir la comisión de delitos.

- Articular las iniciativas en seguridad y convivencia ciudadana a los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), con énfasis en las zonas y municipios priorizados, optimizando el entorno y la calidad de vida de las comunidades y evitando la ocurrencia del delito.
- Recuperar, mantener y construir nuevos espacios públicos para el esparcimiento, la recreación, el deporte y la cultura, con el fin de facilitar el uso sano del tiempo libre, la práctica del deporte y las expresiones culturales, sobre todo en zonas y municipios priorizados.
- Promover, en el marco del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, el uso de CCTV sostenibles –con grabación, monitoreo y análisis– en lugares estratégicos de centros urbanos priorizados, con fines preventivos, disuasivos, de control y judicialización.
- 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.
- Incorporar, en forma gradual y efectiva, criterios de prevención situacional en desarrollos urbanos y arquitectónicos, en especial en programas de vivienda de interés social y prioritario, empezando con proyectos piloto.

Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana

1. Objetivo general del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana (SPSC2)

Contribuir en la prevención de las violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, a través de la comprensión e intervención de los riesgos sociales que los posibilitan, desde el despliegue metodológico (comprender, identificar, caracterizar, priorizar, intervenir y evaluar), la articulación de capacidades y el desarrollo del servicio de policía, en el orden nacional, regional y local, en el marco de la función constitucional.

Ahora bien, el objetivo del Sistema gira en torno a la articulación de capacidades, como se ha venido mencionando, para trabajar desde los territorios, bajo una cibernética de segundo orden, en donde se reconoce la participación del observador (Policía Nacional, otros actores), para comenzar a desmitificar que existe una realidad absoluta fuera de esta, por una a la cual puede acceder y transformar; en este espacio, se hace visible que la realidad no se descubre, sino que se construye por cada uno de los observadores (Foerster, 2006).

2. Estructura del Sistema

El Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana se constituye en los subsistemas y contempla la **metodología para la prevención, convivencia y seguridad** ciudadana en tres fases: fase 1: comprensión contextual del territorio (comprender, identificar, caracterizar, priorizar); fase 2: intervención y coordinación (intervenir); fase 3: evaluación y seguimiento (evaluar).



Mediante la coordinación interagencial e interinstitucional, el Sistema se articula con los suprasistemas estatal y social en las líneas de corresponsabilidad asociadas con la seguridad y la convivencia del ciudadano.

a. Subsistema de estructura

Dinamiza la respuesta de modificaciones del orden orgánico, que corresponden a las necesidades de cargos y funciones que permitan la operacionalización del Sistema, con el ánimo de desplegar su desarrollo metodológico.

A través del subsistema de estructura se articulan y se posicionan los Centros de Observación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEOBS) de las direcciones operativas, las oficinas de Planeación de las regiones de Policía, los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) de las metropolitanas y departamentos de policía, en donde se desarrolla la fase de “comprensión contextual de territorio”. Lo anterior implica conexiones y relaciones para la entrega de productos de análisis que posibiliten la toma de decisiones.

De la misma manera, se orientan desde la estructura (cargos y funciones) las responsabilidades frente a la fase 2 (intervención y coordinación), y la fase 3 (evaluación y seguimiento), dando vía a la sinergia de la estructura orgánica y la metodología, en un proceso de correlaciones con la intencionalidad de hacer más efectivo el servicio de policía.

b. Subsistema de capacidades

Corresponde a la articulación de todas aquellas habilidades, destrezas, conocimientos y experticias que la Institución ha consolidado en el marco de su misionalidad y a la luz de las nuevas transformaciones sociales, en favor de la prestación de un servicio de policía que contribuya a contrarrestar los fenómenos de criminalidad, los riesgos sociales y los comportamientos contrarios a la convivencia, además de velar por el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos e impulsar la

articulación institucional, interinstitucional, la cooperación internacional y robustecer la comunicación pública, buscando credibilidad, confianza y posicionamiento institucional.

Una capacidad corresponde a la habilidad de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de una combinación de sus respectivos componentes: doctrina, organización, material y equipo, personal e infraestructura (DOMPI). Estas habilidades se clasifican en diferentes niveles de agregación, de acuerdo con su naturaleza y propósito¹¹.

La Policía Nacional, para la prestación del servicio de policía, tiene identificadas las capacidades específicas en cada una de las áreas funcionales de Mando y Control, Inteligencia, Sostenimiento, Prevención, Control, Investigación Criminal y Apoyo a la Gestión, que se constituyen en el insumo con el que se desarrollan escenarios y alternativas para abocar los diferentes problemas de forma integral dentro de una estrategia participativa, construyendo un proceso que integra todos los órganos y articula en alguna medida a todos los niveles de la organización. Es el esfuerzo realizado por la organización como medio para tomar mejores decisiones frente a las diversas situaciones que inevitablemente se presentan. De ahí la importancia de fortalecer las capacidades específicas de las áreas funcionales¹² de prevención, control, investigación criminal e inteligencia, para garantizar la oferta de valor institucional hacia el ciudadano.

En el Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana, las capacidades que se despliegan por área funcional para el servicio de policía son:

11 Ministerio de Defensa Nacional (2017). Guía para la Planeación por Capacidades. Documento de trabajo.

12 Las áreas funcionales son categorías determinadas por un propósito común que organizan todas las tareas y medios operacionales de la fuerza pública utilizados para llevar a cabo sus misiones u objetivos. Es importante notar que si bien hay tareas de naturaleza común entre las fuerzas militares y la Policía Nacional, también hay tareas propias de cada uno. Aunque en el ámbito policial se les denomina como procesos, el presente documento adopta la conceptualización que se maneja sectorialmente, en consideración al público al cual va dirigido.

► Área funcional de prevención

La Institución cuenta con capacidades dentro del área funcional de prevención, que se desarrollan a través de diferentes programas, estrategias y actividades de participación comunitaria. Estas capacidades se evidencian en el servicio de policía, dentro del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) y la oferta de participación comunitaria focalizada por las direcciones operativas, en los niveles regional y local.

A nivel de metropolitanas y departamentos de Policía, las capacidades de prevención dinamizan la participación de actores externos, como autoridades, instituciones y comunidades, al igual que de actores internos representados en las distintas modalidades y especialidades del servicio policial.

De acuerdo con lo enunciado, el impulsor más importante de las capacidades de prevención es la **metodología de prevención para la seguridad y convivencia ciudadana**, que se constituye en una herramienta para la comprensión contextual del territorio, la planeación del servicio en prevención, el abordaje y la solución de las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad ciudadana, involucrando la participación de la comunidad, las autoridades y la Policía Nacional.



► **Área funcional de control**

En ella se cuentan todas aquellas acciones realizadas por la Policía Nacional tendientes a garantizar el normal ejercicio de los derechos y libertades públicas de los habitantes del territorio nacional. Su mantenimiento denota la aplicación de normas legales y administrativas, control de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, acciones disuasivas y contención de amenazas a través de los medios de policía. Se soporta en el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de Procedimiento Penal.

Estas capacidades van desde la acción policial territorial que implica cobertura y presencia en campos y ciudades, por medio del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC), y la acción de los grupos operativos, modalidades y especialidades del servicio, mediante la aplicación de los procesos y procedimientos policiales.

► **Área funcional de inteligencia**

Las capacidades de producción de inteligencia estratégica, operacional y para el servicio permiten anticipar, prevenir y contrarrestar los fenómenos criminales y amenazas tanto a la seguridad pública como a la seguridad y convivencia ciudadana, con la orientación de decisión efectiva que proporciona los mecanismos diseñados para la administración de la información, instancias de intercambio y análisis de información, funcionamiento de los Centros Integrados de Información e Inteligencia (CI3) y desarrollo de los procesos operacionales de inteligencia.

► **Área funcional de investigación criminal**

Las capacidades técnicas, tecnológicas e investigativas con las que cuenta la Institución a nivel nacional, regional y local, a través de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol y en corresponsabilidad con las direcciones operativas (Antinarcóticos, Tránsito y Transporte, Antisecuestro y Antiextorsión, Carabineros y Seguridad Rural y Policía Fiscal y Aduanera), posibilitan la administración de información y el desarrollo

efectivo de la investigación judicial y criminalística para obtener resultados de impacto sobre los eslabones de las diferentes cadenas criminales, así como la identificación y desarticulación de las estructuras delincuenciales de mayor afectación a la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

Las capacidades mencionadas, en conjunto con las identificadas en las áreas funcionales de mando y control, sostenimiento y de apoyo a la gestión, son los insumos para la planeación del servicio de policía en los ámbitos urbano y rural, desde lo estratégico hasta lo local; pero la articulación sectorial y con la Administración pública en los territorios son el impulsor para la sostenibilidad de las iniciativas que se plantean frente a temas de seguridad y convivencia.

Es importante señalar que la articulación de capacidades para atender una problemática social o delictual priorizada, focalizando acciones en un territorio específico, se conoce como **estrategias operativas**¹³ o planes diferenciales, que contribuyen a fortalecer la gestión policial en los territorios. Así, la Policía Nacional definió 14 estrategias operativas conforme a los desafíos actuales (2018) del país: Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad (ESPOV), Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado (ENCOR), Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico (EICON), Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (EICOS), Estrategia contra el Contrabando (ESCON), Estrategia Integral contra la Extorsión (EICEX), Estrategia de Protección a la Infancia y Adolescencia (EINFA), Estrategia de Intervención contra la Minería Ilícita (EIMIL), Estrategia contra el Tráfico Local de Estupefacientes (ETEMC), Estrategia contra el Hurto a Celulares (ESHUC), Estrategia de Seguridad Vial (ESEVI), Estrategia Integral de Ciberseguridad (ESCIB), Estrategia de Restitución de Tierras (ESIRT) y la Estrategia de Protección Mujer, Familia y Género (EMFAG), que son una oferta de valor para el servicio de policía.

En consecuencia, el subsistema de capacidades, en el Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana, se constituye en un componente vital para la optimización del servicio de policía, que debe

¹³ Resolución número 00281 del 23 de enero de 2018 "por la cual se crea y se adopta el Modelo de Planeación y Gestión Operacional del Servicio de Policía". Policía Nacional.

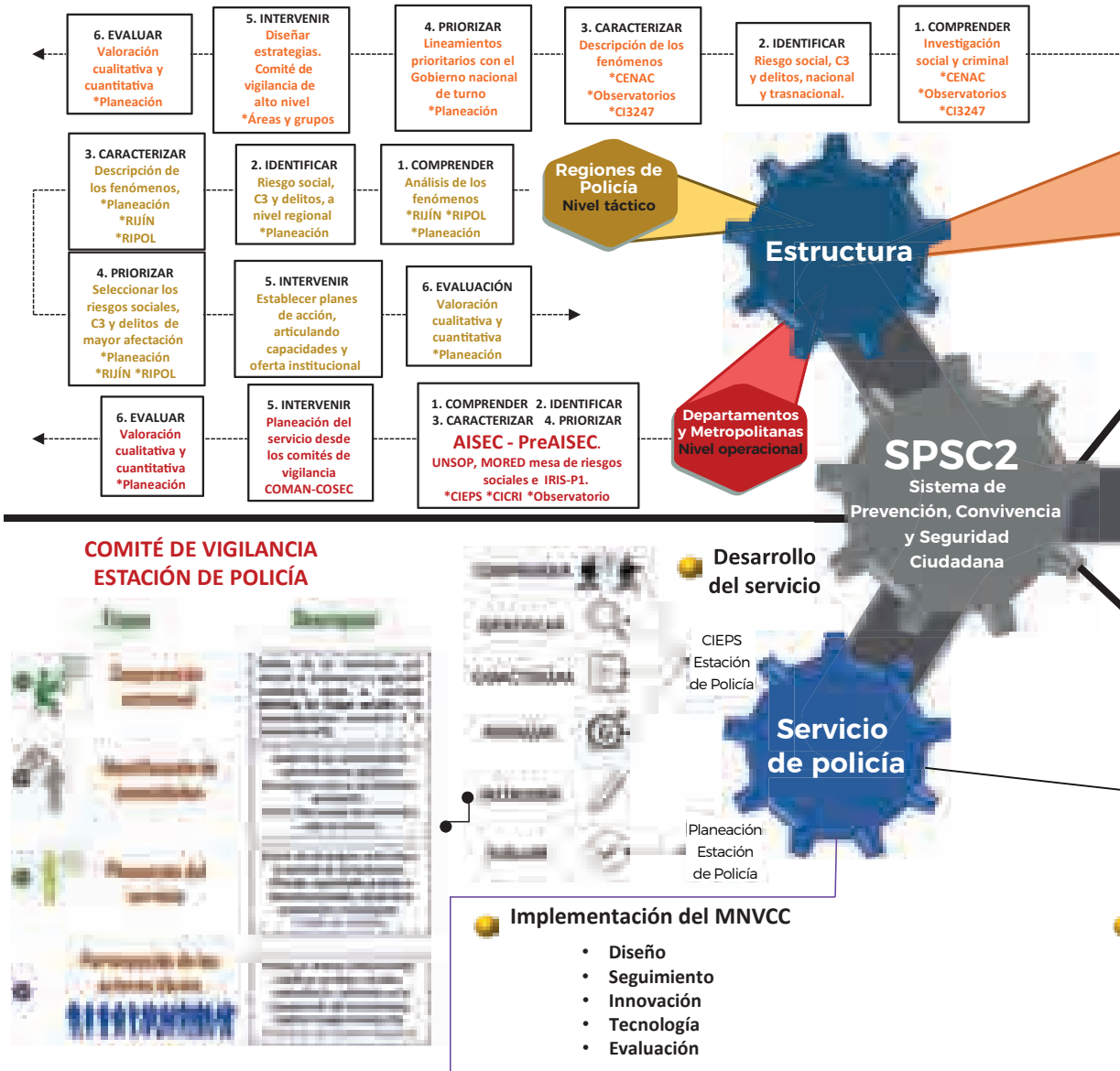
estar en permanente ajuste y fortalecimiento desde la comprensión contextual y la asignación de recursos estratégicos.

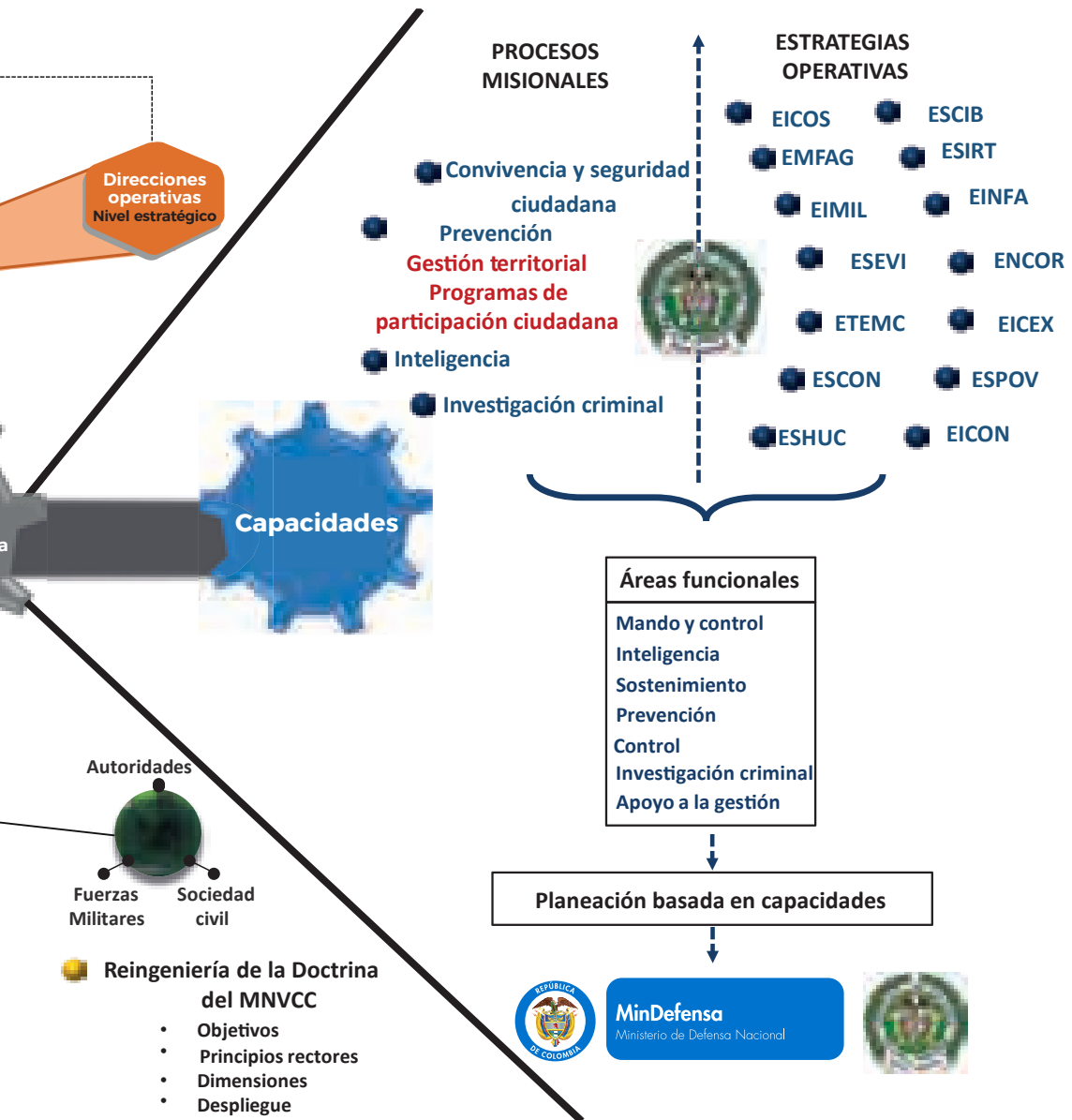
c. Subsistema de servicio de policía

Aquí convergen la metodología, la estructura y las capacidades en el servicio de policía, donde se hace realidad la misionalidad institucional de intervenir las violencias, delitos, comportamientos contrarios a la convivencia y riesgos sociales, en el marco de la consolidación del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia. Cobran también importancia la nueva metodología para la realización de los comités de vigilancia y el soporte de herramientas tecnológicas.



IGRÁFICO 1. Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana





Fuente: Área de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana - DISEC.

Metodología del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana

Plantear la metodología del Sistema implica un salto paradigmático en el que perspectivas teóricas como la cibernética de segundo orden, el construccionismo social, el enfoque sistémico y la teoría de la complejidad brindan elementos para comprender cómo se construyen las dinámicas sociales, políticas, culturales, económicas e ideológicas, que se vivencian en los territorios.

En ese orden de ideas, el desarrollo metodológico establece las pautas para orientar el servicio de policía en todos los niveles de despliegue. Parte de la definición de los verbos rectores marcan la ruta que orienta la implementación de las tres fases, así: fase 1: comprensión contextual del territorio (comprender, identificar, caracterizar, priorizar); fase 2: intervención y coordinación (intervenir); fase 3: evaluación y seguimiento (evaluar), desplegada en los niveles estratégico, táctico y operacional.

1. Definición de verbos rectores

En atención a lo dispuesto en el Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana, desde la Resolución 00281 del 23 enero de 2018 se definen los verbos rectores que plantean la ruta metodológica, así:

- a. **Comprender.** Parte de la experiencia sociocultural, es la relación entre la experiencia personal del intérprete y la función que en ella cumple su propia decantación de sentido, es decir, “desde dónde” nuestra comprensión determina lo comprendido, lo que es igual al proceso fundamental de la experiencia del hombre en su vida cotidiana. Componentes de la comprensión (Significaciones reestructuradas, percepción, conciencia de experiencia). (Sandoval, 1995).



b. Identificar. Respecto a identificar, se ha incorporado un desarrollo conceptual, que cumple con estos aspectos claves. Este concepto está relacionado con el riesgo social, que además de explicarse utiliza como marco de referencia metodológico lo dispuesto por Johan Galtung, en el argumento del 'Triángulo de las violencias'. Este alcance posibilita la identificación y caracterización de las causas y factores tanto estructurales como culturales que inciden en la ocurrencia de las violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia.

c. Caracterizar. Cuando se habla de caracterizar, se hace referencia a la descripción detallada de las causas que originan o motivan el fenómeno de violencia, delito o comportamiento contrario a la convivencia y riesgo social, bajo el análisis de factores estructurales y culturales que se presentan en un territorio. Estos factores se describen como:

- Factores estructurales: corresponden a esos componentes del orden estructural que afectan los mínimos vitales, los cuales están relacionados con las necesidades básicas insatisfechas de una población y que plantean un riesgo o amenaza a las construcciones sociales, económicas, políticas y culturales¹⁴.
- Factores socioculturales: corresponden a los componentes del orden cultural que afectan la convivencia y seguridad ciudadana y se fundamentan en las relaciones de aceptación, respeto, solidaridad e inclusión que se han construido colectivamente.

Cuando se caracteriza un fenómeno de violencia, delito, comportamiento contrario a la convivencia o riesgo social, se tiene un panorama más amplio y detallado, a fin de poder priorizarlo e intervenirlo.

d. Priorizar. Es el proceso mediante el cual se establece el orden de atención de una problemática, de acuerdo con su impacto y frecuencia en un territorio específico, con el objeto de desplegar la

¹⁴ Policía Nacional de Colombia. Análisis Integral de Seguridad Ciudadana (AISEC). Página 10. 2014.

capacidad institucional (Policía Nacional de Colombia, 2014). Priorizar garantiza maximizar los recursos con que cuenta el servicio de policía, para responder efectivamente a las necesidades ciudadanas.

- e. Intervenir.** Corresponde a la orientación de las capacidades dispuestas por la Policía Nacional para intervenir directamente las causas y factores que inciden en la ocurrencia de fenómenos de violencia, delitos, comportamientos contrarios a la convivencia o riesgos sociales. Esta intervención implica incorporar, de igual manera, la oferta de actores públicos, privados, sociales, económicos, políticos, entre otros, existentes en los territorios.

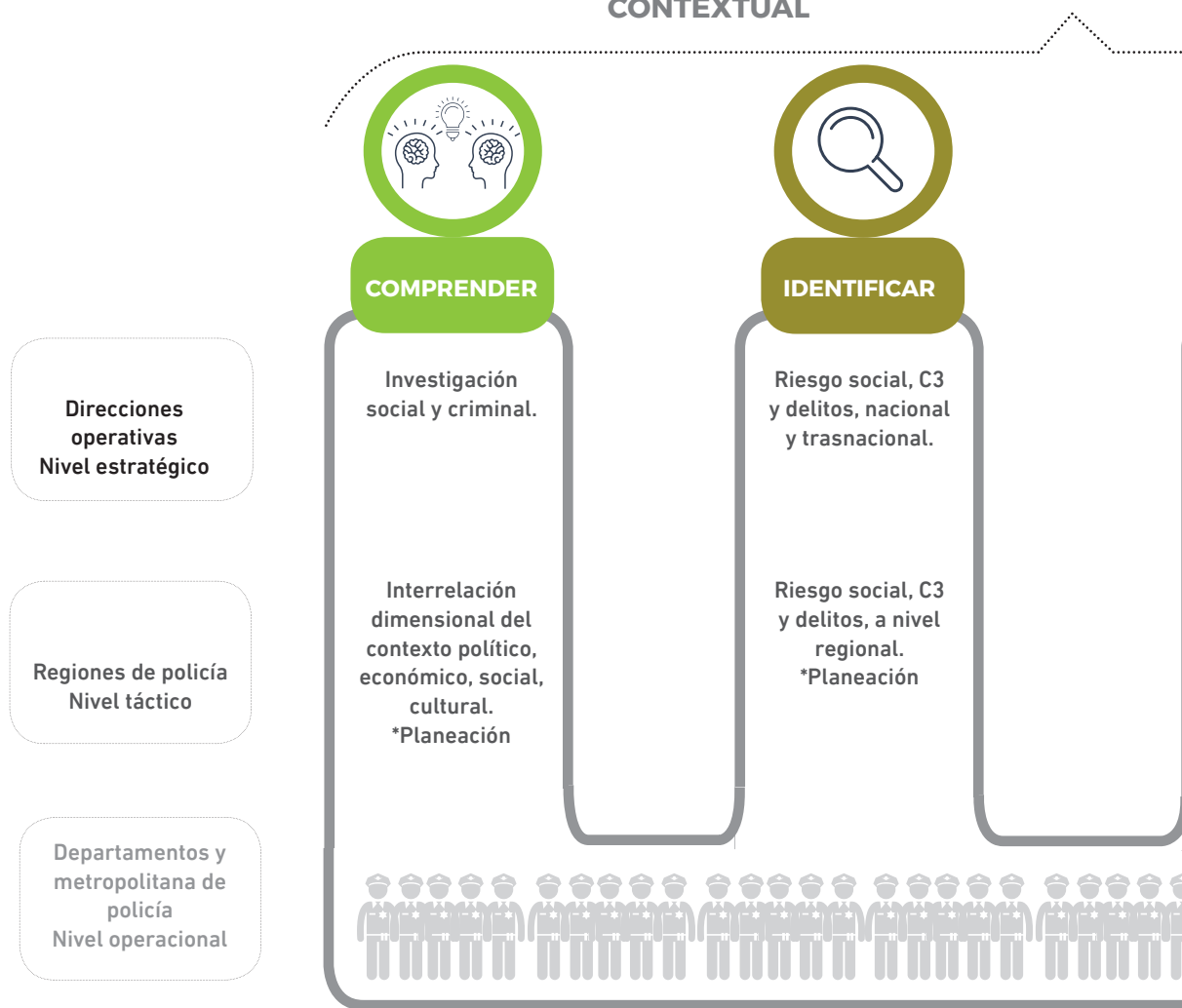
Estas intervenciones se llevan a cabo en los distintos niveles de la prevención de violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia: social, situacional y comunitaria.

- f. Evaluar.** Corresponde a la ruptura paradigmática, referente a la forma de evaluación; es decir, se convierte en el equilibrio entre la mirada cuantitativa y cualitativa, representando así una innovación a la forma de evaluar frente a valorar el desempeño del servicio de policía, así como el sostenimiento del MNVCC.



GRÁFICO 2. Metodología del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana

FASE 1: COMPRENSIÓN CONTEXTUAL



Desarrollo del AISEC: PreAISEC.

UNSOP; MORED, mesa de riesgos sociales y aplicación del IRIS-P1.

*CIEPS *GICRI *Observatorio CEOBS.

**FASE 2
INTERVENCIÓN
Y COORDINACIÓN**

**FASE 3:
EVALUACIÓN
Y SEGUIMIENTO**



CARACTERIZAR

Descripción de los fenómenos

*Observatorios.

Descripción de los fenómenos.

*Planeación



PRIORIZAR

Lineamientos prioritarios con el Gobierno nacional de turno.

*Planeación.

Seleccionar los riesgos sociales, C3 y delitos de mayor afectación.

*Planeación



INTERVENIR

Diseñar estrategias. Comité de vigilancia del alto nivel

*Áreas y grupos.

Establecer planes de acción, articulando capacidades y oferta institucional.

*Planeación del servicio desde los comités de vigilancia



EVALUAR

Valoración cualitativa y cuantitativa

*Planeación.

Valoración cualitativa y cuantitativa.

*Planeación.

*Valoración cualitativa y cuantitativa.

*Planeación

AISEC: Análisis Integral de Seguridad y Convivencia
 UNSOP: Unidad de Seguimiento Operacional
 MORED: Matriz Operacional para la Reducción del Delito
 CIEPS: Centro de Información Estratégico Policial Seccional
 GICRI: Grupo Información de Criminalidad
 IRIS-PI: Instrumento de Recolección de Información Policial 1
 CEOBS: Centro de Observación para la Convivencia y Seguridad Social

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana - PONAL.

2. Desarrollo metodológico

Este desarrollo parte de armonizar los verbos rectores en fases de aplicación, en los niveles de despliegue estratégico, táctico y operacional, definiendo responsables, productos e instancias.

Fase 1. Comprensión contextual: se define a partir de comprender, identificar, caracterizar y priorizar los riesgos sociales que posibilitan las violencias, delitos y los comportamientos contrarios a la convivencia. Para este desarrollo es necesario recopilar y analizar fuentes de información como planes de desarrollo nacional, regional y local; investigaciones de corte social y socioeconómicas; estudios etnográficos; datos estadísticos; análisis criminológicos, entre otros. Además, contempla fuentes institucionales como el Sistema de Información Estadística Delictiva, Contravencional y Operativa (SIEDCO), el Registro Nacional de Medidas Correctivas, del Código Nacional de Policía y Convivencia (RNMC), el Mapa de Riesgos Sociales, resultados del Análisis Integral de Seguridad y Convivencia (AISEC), Sistema de Seguimiento y Control de Atención de Casos (SECAD), entre otros.

Con la información recopilada se hace el cruce de variables para identificar los riesgos sociales que se convierten en factores movilizados, por lo tanto, los que se tendrían que intervenir. Este desarrollo amplía la visión del contexto, además de conectar en los análisis un enfoque cualitativo, participativo, construccionista y relacional.

En esta fase se identifican los actores corresponsables y su oferta institucional, teniendo en cuenta las problemáticas (estructurales y sociales) identificadas y priorizadas. Para la realización de análisis de comprensión contextual se convoca a mesas de trabajo, con los actores corresponsables (entidades, instituciones) del orden nacional, regional y municipal, que aporten a la solución de las problemáticas o fenómenos de violencia que deban ser abordados de manera prioritaria.

El análisis del contexto territorial es la base para la toma de decisiones adecuadas, para reaccionar en situaciones de conflicto con la previsión necesaria y para generar procesos sostenibles en el tiempo. El análisis de contexto pretende ordenar la información existente, visibilizar los vacíos

de información y subsanar estos vacíos a través de la generación de la información requerida, antes de tomar la decisión sobre la aplicación de un instrumento de análisis de contexto (CERCAPAZ, 2012).

En este orden de ideas, las amenazas están relacionadas con la violencia, como lo ha referenciado el sociólogo Johan Galtung, para evidenciar la relación entre los riesgos sociales y los factores que inciden en ellos. Así, que la **violencia cultural** hace referencia a “aquellos aspectos de la cultura, el ámbito simbólico de nuestra existencia y cotidianidad (representado en la religión, ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales), que puede utilizarse para justificar o legitimar, **violencia directa** (homicidios, lesiones, violaciones, hurtos, entre otros), así como la **violencia estructural** (ausencia de mínimos vitales, educación, salud, inclusión)” (Galtung, 1989). En este marco se describen y fundamentan los riesgos sociales, como aspecto clave de análisis de las dinámicas relacionales en los territorios.

En esta vía, considerar a la persona y el contexto en el que se desenvuelve posibilita la generación de mecanismos y herramientas coherentes para la articulación en la intervención policial multicausal, circular, contextual y humana.

Todo lo anterior demanda un esfuerzo a la hora de conectar desde una mirada holística el rol del policía en la prevención de violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, para que esto se vea reflejado en el servicio de policía a través de la articulación de capacidades de la Institución e interinstitucionales.

Para la implementación de esta primera fase se identificaron los responsables, participantes, productos y espacios de debate en los niveles estratégico, táctico y operacional de la Institución, como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 1. Responsables fase uno. Comprensión contextual

Direcciones operativas		Direcciones operativas	
Responsables	Participantes	Productos	Espacios de debate
Direcciones. Observatorios	Áreas y grupos Asesores Actores externos convocados	Producto de comprensión contextual nacional Mapeo nacional de riesgos sociales y problemáticas relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana	Mesas de trabajo de comprensión contextual
Regiones de Policía			
Oficina de Planeación	Plana mayor	Producto de comprensión contextual regional	Mesa de trabajo
Metropolitanas y departamentos de Policía			
COSEC - CIEPS	Distritos de Policía, SIJIN, SIPOL, SETRA, SEPRO, GUCAR, GAULA, PRECI, MNVCC, comandantes de estación, actores externos convocados	Producto de comprensión contextual metropolitano o departamental Mapeo de riesgos sociales y problemáticas relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana	Mesa de trabajo UNSOP
Distritos de Policía			
Comandante de distrito	Comandantes de estación Actores externos convocados	Producto de comprensión contextual	Mesa de trabajo
Estaciones de Policía			
Comandante de estación CIEPS	Planeación, gestores de participación ciudadana, comandantes de CAI y subestaciones, integrantes de patrulla, especialidades del servicio y actores externos convocados	Producto de comprensión contextual metropolitano o departamental Mapeo de riesgos sociales y problemáticas relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana	Mesa de trabajo

Fase 2. Intervención y coordinación: corresponde esencialmente a la planeación del servicio a partir de los productos que se generan en la fase 1 de comprensión contextual, que brindan el panorama de las violencias, delitos, riesgos sociales y comportamientos contrarios a la convivencia, para la toma de decisiones en los diferentes niveles de responsabilidad institucional.

En esta fase, a partir de la coordinación se convocan, contextualizan y comprometen actores institucionales, públicos, privados, sociales, comunitarios, culturales y económicos, a través de escenarios y herramientas que viabilizan la articulación de capacidades policiales, la oferta interinstitucional e interagencial, la cooperación internacional como acciones conjuntas que pueden llevar a plantear productos o iniciativas de política pública, proyectos, programas, actividades, con un énfasis de participación comunitaria que permita construir realidades locales que contribuyen a fortalecer las condiciones de prevención, convivencia y seguridad ciudadana. Los responsables son:



TABLA 2. Responsables fase dos. Intervención y coordinación

Direcciones operativas			
Responsables	Participantes	Productos	Espacios de debate
Subdirecciones Oficina de Planeación	DICAR		
	DIRAN		Mesa técnica de riesgos sociales
	DIPRO		UNSOP
	DIASE	Planes de acción	
	DIJIN	Planes de trabajo interinstitucionales	
	DIPOL		Comité Institucional de Seguimiento a la Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
	Asesores Actores externos convocados		
Metropolitanas y departamentos de Policía			
Comandante unidad Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana	Distritos de Policía, SIJÍN, SETRA, SIPOL, SEPRO, GUCAR, GAULA, PRECI, MNVCC, Comandantes de estación, actores externos convocados	Planes de trabajo Órdenes de servicio Instructivos	Mesa técnica de riesgos sociales Comité de vigilancia estratégico
Estaciones de Policía			
Comandante de Estación	Planeación, gestores de participación ciudadana, comandantes de CAI y subestaciones, integrantes de patrulla, especialidades del servicio y actores externos convocados	Planes de trabajo TAMIR Hoja de servicio Proyectos Líneas en materia de seguridad	Mesa técnica de riesgos sociales Comité de vigilancia operacional

Fase 3. Evaluación y seguimiento: en esta fase cabe señalar la importancia de incorporar en la evaluación del servicio aspectos del orden cualitativo y cuantitativo frente a la formulación y desarrollo de las líneas de acción establecidas en las diferentes fases, a fin de valorar los esfuerzos en la

planeación de las líneas de acción integral, que implican la participación de otros actores y sectores públicos, privados, sociales, políticos o económicos en la solución o intervención de los fenómenos de violencia, delitos, riesgo social y comportamientos contrarios a la convivencia. A continuación, se ilustra el despliegue de las responsabilidades y productos en la fase de evaluación y seguimiento del sistema.

TABLA 3. Responsables fase tres. Evaluación y seguimiento

Direcciones operativas		
Responsables	Productos	Espacios de debate
Subdirecciones	Autoevaluación	Subcomité regional de mejoramiento gerencial
Oficina de Planeación	Tablero control	Comité de revisión por la dirección
Metropolitanas y departamentos de Policía		
Subcomando	Autoevaluación	Comité de revisión por la dirección
Oficina de Planeación	Tablero control	Subcomité local de mejoramiento gerencial

Para el desarrollo de esta fase resulta determinante el flujo de información de manera circular, optimizando las interacciones entre las direcciones operativas, regiones de Policía, departamentos y metropolitanas de Policía, distritos y estaciones de Policía.

Finalmente, el esfuerzo de la Policía Nacional al diseñar el desarrollo metodológico en el Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana atiende a comprender que esto no puede hacerse desde una mirada única, simple y reduccionista. Ciertamente, la propuesta es desplegar una mirada compleja y sistémica que supere la mirada de lo individual hasta lograr la mirada colectiva e, incluso, la oferta institucional para adentrarse en componentes humanos y sociales que forjen el restablecimiento de la confianza institucional en los territorios.

Con esta orientación, el Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana cumple con el propósito de generar una oferta de valor público, diferencial, territorial y de género para enfrentar los retos y exigencias actuales y futuras en el marco de la construcción de paz,

las transformaciones sociales y la lucha contra el delito. Se trabajará en la implementación, seguimiento y evaluación de esta metodología para contrastar los resultados y formalizar las buenas prácticas que beneficien la convivencia en todo el territorio nacional.

► **Planeación de la prevención y los programas de participación ciudadana**

La planeación parte del conocimiento y comprensión del comportamiento social en el territorio. En este sentido, todas las capacidades en materia de prevención deben aplicarse en los sectores (cuadrantes) de mayor afectación (donde se origina y donde ocurre el delito), confluendo la participación de la oferta institucional interna y externa, que permitan responder de una forma integral y coordinada ante las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana.

Bajo este contexto, las diferentes unidades de la Policía Nacional liderarán la planeación de las acciones en materia de prevención y participación ciudadana, las cuales deben ser diferenciales y coordinadas con los actores claves del territorio y que permitan dar una respuesta integrada a las causas y factores originadores de riesgos, que propician la ocurrencia de comportamientos contrarios a la convivencia, violencias y de delitos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana.

Lo anterior, a partir de los resultados de una mesa técnica de riesgos sociales y teniendo en cuenta las capacidades, la planificación de las actividades de prevención y la oferta de participación ciudadana de forma focalizada, según el análisis y el mapeo de la jurisdicción.

► **Espacios de coordinación interinstitucional**

Son espacios consultivos y de toma de decisiones en materia de prevención y control ante los problemas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana, en los cuales confluye la coordinación interinstitucional de las autoridades político-administrativas territoriales, de acuerdo con la competencia. Estos espacios de coordinación tienen como

finalidad propiciar la materialización de los principios de coordinación, la concurrencia, subsidiaridad, solidaridad, planeación, complementariedad, eficiencia y responsabilidad entre las autoridades de diferentes órdenes de gobierno. Los siguientes son los instrumentos de coordinación:

- Consejos de Seguridad y Convivencia (nacional, regional, departamental, distrital, municipal y metropolitano)¹⁵.
- Comité Territorial de Orden público¹⁶.
- Consejos de Seguridad¹⁷.
- Sesiones del Consejo Seccional de Estupefacientes¹⁸.
- Comités Nacional, Municipales, Distritales y Departamentales de Convivencia Escolar¹⁹.
- Comités Civiles de Convivencia²⁰.
- Comités Municipales de Drogas.
- Comisiones Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol²¹.
- Sesiones de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales en temas de seguridad, entre otros.

15 Ley 1801 de 2016, art. 19 "Código Nacional de Policía y Convivencia", Decreto 1284 de 2017, art. 2.2.8.2.1 y subsiguientes.

16 Decreto 399 de 2011 art 16 "Por la cual se establece la organización y el funcionamiento de los Fonsecon y Fonset"

17 Decreto 2615 de 1991, art. 1 al 10.

18 Ley 30 de 1998, art. 98.

19 Ley 1620 de 2013, art. 7º y subsiguientes.

20 Ley 1801 de 2016, art. 19.

21 Ley 1270 de 2009, art. 7º y reglamentado mediante el Decreto 1267 de 2009.

Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC)²²

Es la metodología de trabajo del servicio de policía orientada a la identificación y solución de las problemáticas y manifestaciones de violencia y criminalidad, que atentan contra la convivencia y seguridad ciudadana en el contexto urbano y rural. Este modelo busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a través de la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana que la afectan, estableciendo relaciones efectivas de coordinación con otras entidades y la ciudadanía.

El MNVCC pasa por constantes transformaciones de acuerdo con las dinámicas sociales, culturales, ideológicas, políticas y económicas que se vivencian en la sociedad y los territorios. Por esta razón, el Modelo es flexible a los cambios y adaptaciones que suplan las expectativas de autoridades, instituciones y comunidad en general.

Igualmente, el MNVCC establece una metodología de trabajo que reconoce que el papel de la Policía Nacional frente a la seguridad y convivencia ciudadana no se limita a enfrentar el delito. Como muchas investigaciones lo prueban, solo una parte del tiempo del policía se destina a enfrentar problemas de criminalidad²³; el resto lo dedica a realizar un acercamiento con la comunidad, resolver o mediar ante conflictos y atender los hechos que afectan la regulación de los comportamientos establecidos en el Código Nacional de Policía y Convivencia.

22 Actualización tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. 2016.

23 Hugo Frühling, "Las experiencias de innovación policial recientes y su aporte al Plan Nacional de Vigilancia Comunitario por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", Proyecto: "Diseño de metodología de evaluación del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes", Fundación Ideas para la Paz, agosto 2010.



En la actualidad, el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes tiene una cobertura sobre los 34 departamentos de Policía y las 17 policías metropolitanas. Desde el año 2010 se ha logrado un fortalecimiento de los cuadrantes, pasando de 1.458 a 4.882 en 2018 (incremento del 235%), con aumento del pie de fuerza del 189%, al pasar de 8.748 uniformados en 2010 a 25.266 en 2018.

A través de este modelo de trabajo, la Institución orienta el gerenciamiento estratégico, táctico y operacional del servicio de policía, soportado en una buena articulación con las diferentes unidades policiales, la administración del talento humano, la aplicación de herramientas tecnológicas y una gestión interinstitucional efectiva.

Es un modelo de trabajo flexible e inclusivo que tiene en cuenta las características específicas de cada territorio en el contexto urbano o rural (geográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de seguridad, entre otras). Reconoce la importancia del establecimiento de alianzas con la sociedad civil y entidades del Gobierno, orientadas al diagnóstico y a la solución de problemáticas prioritizadas que amenazan las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Dentro de sus principales objetivos se tiene establecido que permite:

- Reducir los índices delictivos y los comportamientos contrarios a la convivencia a través de la prestación de un servicio cercano a la comunidad, orientado a la solución de las problemáticas identificadas en el territorio.
- Conocer, identificar y analizar las dinámicas delictivas y aquellos comportamientos contrarios a la convivencia que afectan un territorio específico, además de las posibles causas que los generan o facilitan.
- Priorizar y focalizar los fenómenos de mayor afectación en un territorio, desplegando de la manera más eficiente las capacidades de la Institución, para intervenirlos oportuna y efectivamente.
- Gestionar el apoyo de las entidades del orden nacional, regional y local con responsabilidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

- Desarrollar acciones efectivas y coordinadas de prevención enmarcadas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y aquellas de control de delitos conforme a la problemática identificada.
- Brindar oportuna respuesta a las demandas y requerimientos ciudadanos.

La vigilancia tradicional que enmarcaba el servicio de policía atendía los incidentes policiales uno a uno. Sin embargo, muchos de ellos tienen causas comunes y ocurren repetidamente en los mismos o distintos lugares. El trabajo por cuadrantes establece que los uniformados deben cambiar las condiciones que dan lugar a problemas repetidos de violencia y criminalidad con base en los siguientes principios:

- **Orientación a la solución de problemas.** Consiste en un esfuerzo concertado por parte de la Institución dirigido a diagnosticar e intervenir adecuadamente en los problemas de seguridad a nivel local, a través de un método reflexivo. Ello permite identificar los problemas prioritarios en un lugar determinado y luego analizar los elementos que explican la razón por la cual el problema o delito se presenta en determinadas condiciones de tiempo, modo y lugar. Finalmente, permite diseñar una respuesta coordinada frente al problema, que genere soluciones sostenibles y evaluar el resultado del curso de acción tomado²⁴.
- **Responsabilidad misional.** La seguridad y la convivencia son el fin primordial de la Policía Nacional. Todas sus capacidades misionales deben estar alineadas en función de este objetivo común. Para ello, todas las modalidades y especialidades del servicio de policía se articularán al MNVCC para comprender, enfocar e integrar sus procesos y procedimientos y de esta forma alcanzar resultados específicos a nivel local en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- **Priorización y focalización.** Es el proceso mediante el cual se establece el orden de atención de una problemática, de acuerdo

²⁴ David Weisburd y J. E. Eck, "What can police do to reduce crime, disorder, and fear?", en *Annals of the Academy of Political and Social Science*, 2004.

con su impacto y frecuencia en un territorio específico, con el objeto de desplegar la capacidad institucional que permita reducir, minimizar o estabilizar la incidencia delictiva y de comportamientos contrarios a la convivencia a nivel local.

- **Complementariedad.** Consiste en el desarrollo de un trabajo articulado entre cuadrantes para atender problemáticas compartidas o comunes, actuar de manera oportuna frente a la ocurrencia de un hecho delictivo o comportamientos contrarios a la convivencia que trascienden el límite de un cuadrante, y para prestar apoyo ante una inminente amenaza en el desarrollo de un procedimiento policial.
- **Corresponsabilidad.** Es la articulación de los esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales del Estado, sector privado, sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en función de la convivencia y la seguridad ciudadana²⁵.

Para efectos del Modelo, la corresponsabilidad se traduce en el diseño y ejecución de planes de trabajo articulados de intervención integral orientados a la solución de problemas específicos que inciden en la seguridad y convivencia ciudadana.

- **Polivalencia.** La respuesta policial al ciudadano que requiere un hombre y una mujer policías orientados a la prevención, con altas calidades humanas y de relacionamiento con la comunidad y que, al mismo tiempo, estén en capacidad de aplicar la ley y controlar el delito y la contravención.

Esta se traduce en la competencia integrada que le permite al policía actuar de manera efectiva en la protección del ejercicio de los derechos ciudadanos, la prevención del delito, el desarrollo de actividades comunitarias, el control de la delincuencia y de los comportamientos contrarios a la convivencia, y la comunicación con la ciudadanía.

25 Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, agosto 2011.

- **Desconcentración y participación.** Se traduce en el involucramiento del personal uniformado de todos los niveles de la organización en el análisis y diseño de estrategias y acciones que contribuyan a la acertada toma de decisiones, para solucionar las problemáticas a nivel local, según su responsabilidad.

La ejecución del MNVCC exige un análisis del contexto en el cual se va a implementar, de manera que la aplicación de sus principios, procesos, procedimientos y herramientas, respondan a las necesidades y características de cada territorio urbano o rural. Su implementación debe tener en cuenta diversas dimensiones, que están interrelacionadas y requieren seguimiento y socialización permanente de parte del comandante responsable. Estas son:

- **Metodológica.** El MNVCC establece una metodología de trabajo fundamentada en el conocimiento de las problemáticas, el análisis de sus causas, la priorización y focalización del problema identificado, la planeación de servicio, el desarrollo de actividades concertadas con comunidades u otras entidades que apunten a la evaluación y solución de la problemática identificada.
- **Gerencial.** Exige un estricto manejo organizacional y gerencial por parte de las direcciones y comandantes de unidades desconcentradas que tenga como mínimo los siguientes elementos: liderazgo, retroalimentación, supervisión y evaluación.
- **Operacional.** Establece la prestación del servicio de policía bajo parámetros específicos, los cuales pueden variar dependiendo de las condiciones de su despliegue e implementación.

Nuevas herramientas tecnológicas

Con el fin de aportar a la metodología del MNVCC, se incorporan nuevos desarrollos tecnológicos para la prevención, convivencia y seguridad ciudadana, ellos son:





1. Sistema de Información de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (SIVICC II)

La Policía Nacional viene implementando la segunda edición del Sistema de Información de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes a nivel nacional, cuyo propósito es tener un control digital frente a la gestión del talento humano, medios logísticos y tecnológicos para la prestación del servicio de policía en los cuadrantes de todo el país.

El SIVICC II es una herramienta que permite el análisis priorizado de toda la información relacionada con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes a nivel nacional, metropolitano-departamental, estaciones, subestaciones- CAI y cuadrantes, convirtiéndose de esta manera en un instrumento esencial para la planeación del servicio de policía para la toma de decisiones estratégica, táctica y operacionalmente.

El SIVICC II surge de la necesidad de administrar, supervisar y controlar el servicio de policía, y de articular la información de los aplicativos con incidencia directa en el trabajo que realizan las unidades en el marco del MNVCC.

La prueba piloto para la implementación de la herramienta tecnológica se inició en enero de 2018 en la Estación de Policía Engativá, perteneciente a la Policía Metropolitana de Bogotá; con un equipo de trabajo conformado por personal de la Dirección de Seguridad Ciudadana (Grupo de Direccionamiento Nacional del MNVCC- Telemática DISEC), Oficina de Telemática (Grupo de Implementación Tecnológica) y la de la Policía Metropolitana de Bogotá D. C. (Grupo de Direccionamiento Local MNVCC y sala CIEPS-E10), dicha actividad permitió aplicar en terreno la herramienta y brindar la capacitación y formación a los integrantes de la estación de Policía.

Es importante destacar que los resultados de la prueba piloto dieron la viabilidad para la implementación de la herramienta en todo el país, en sus módulos de desarrollo, ejecución y aplicación, por parte de los actores involucrados en el proceso, que se desarrolla por fases.

La implementación del SIVICC II por parte de la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) y de la Oficina de Telemática (OFITE) quedará activada con la puesta en marcha de todas las capacidades tecnológicas del nuevo sistema y la desactivación general del SIVICC I, al finalizar esta vigencia.

2. Sistema de Información Policial de los Programas de Participación Ciudadana (SIPCI)

Es el sistema que permite consolidar, medir y controlar de manera eficaz y en tiempo real la información de los programas de participación ciudadana de la Policía Nacional. El Sistema genera información relacionada con los resultados de las acciones de participación ciudadana (datos del número de actividades, participantes, etc.), metas y proyecciones, datos históricos de cada uno de los programas: Frentes de Seguridad, Red de Apoyo y Comunicaciones, Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, Policía Cívica de Mayores, Policía Cívica Infantil y Juvenil, campañas educativas, Jóvenes ¡A lo Bien!, y encuentros comunitarios.

La herramienta SIPCI consolida la oferta de participación comunitaria de las direcciones operativas y la articulación de los sistemas de información de las direcciones de Protección y Servicios Especiales, Investigación Criminal e Interpol, Tránsito y Transporte, Antisecuestro y Antiextorsión, Antinarcoóticos, Carabineros y Seguridad Rural. Igualmente, se trabaja en la generación de mapas de calor de las acciones preventivas respecto a los niveles delictivos.

Con el SIPCI se entregarán insumos para la toma de decisiones, como reportes en tiempo real, reportes de la gestión individual de los responsables de participación ciudadana en las diferentes unidades policiales y la georreferenciación y focalización de las acciones de participación comunitaria.

Este desarrollo tecnológico se constituye en una importante herramienta para la articulación de las capacidades institucionales en el proceso de prevención, como un recurso para evitar el delito y para la planeación del servicio de policía.

El MNVCC en el marco del Proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI)

La Policía Nacional proyectó la Visión 2030: Policía, autoridades y comunidades: hacia el desarrollo sostenible, la cual responde a un ejercicio de planeación estratégica en prospectiva para la orientación institucional y el diseño de acciones a largo plazo. En esta perspectiva, se inició un proceso

de Modernización y Transformación Institucional (MTI) con el objetivo de consolidar un cuerpo de policía más humano, íntegro, disciplinado, innovador, efectivo en su gestión y cercano al ciudadano. **Todo tiene como propósito una oferta de valor público diferencial para el ciudadano, sus expectativas y necesidades de seguridad y convivencia.**

Con este propósito se estructuró uno de los siete **Círculos Estratégicos de Transformación Institucional (CETIN)** que se conformaron para la gestión del cambio, con una temática específica: fortalecer el servicio de policía. Uno de los temas analizados fue el MNVCC, para el que se proponen acciones como:

- 1. Fortalecer el MNVCC** a partir de la destinación de personal egresado de las escuelas de formación y la redistribución del talento humano de las direcciones, oficinas asesoras y entornos administrativos de las unidades desconcentradas, con el fin de asignar este personal a patrullas de cuadrante, gestores de participación ciudadana, reacciones, subcomandantes de CAI, entre otros.
- 2. Proyectar un plan especial de bienestar para el talento humano del MNVCC**, que incluye programas de orientación psicosocial, financiera, vivienda fiscal, comisiones al exterior, condecoraciones, becas de estudio, atención directa en servicios de salud, ambiente laboral, entre otros.
- 3. Cubrir las necesidades del MNVCC en materia de herramientas tecnológicas e infraestructura en comunicaciones**, flujo de información, identificación ciudadana y evidencia digital, para mejorar la calidad del servicio y brindar respaldo probatorio a las actuaciones policiales.
- 4. Posicionar el rol del comandante de distrito para el gerenciamiento de las capacidades del servicio de policía** mediante una propuesta concertada para desconcentrar especialidades y modalidades, con el propósito de apoyar operacionalmente a las estaciones, para brindar un servicio integral y con mayor efectividad al ciudadano.
- 5. Empoderar al comandante de estación** para que administre de manera autónoma y responsable las capacidades institucionales

puestas a su disposición, brindando un servicio de policía moderno, flexible y coherente, con énfasis en la prevención de los delitos, violencias y comportamientos contrarios a la convivencia.

6. Elevar el nivel de importancia y de responsabilidad de los mandos ejecutivos dentro de la estructura de las unidades, para mejorar la supervisión y el control del servicio de policía, con el propósito de verificar las actuaciones de los cuadrantes frente al ciudadano, en el marco de la **Política Integral de Transparencia Policial y el Sistema Táctico Básico**.
7. Transformar la dimensión operacional del MNVCC a partir de la **conformación del “equipo zonal del cuadrante”** que integre dos o más cuadrantes, articulando al comandante de CAI, subcomandante de CAI, patrullas de cuadrante, gestores de participación ciudadana, grupo de reacción y presencia de especialidades de acuerdo con la problemática, con el fin de optimizar capacidades a nivel local.
8. **Modernizar los Comandos de Atención Inmediata (CAI)** para que se permita al ciudadano el acceso al portafolio de servicio institucional para trámites, servicios y recepción de denuncia a partir de ajustes operacionales, infraestructura física y tecnológica.
9. Simplificar la labor fundamental del servicio, evitando la sobrecarga de tareas provenientes del nivel central y local, a partir de la **revisión de soportes documentales de la ejecución de los procedimientos de policía** y transitar de la Hoja de Servicio y Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (H/S-TAMIR) a nivel patrulla al plan de trabajo digitalizado por equipo zonal de cuadrantes.
10. Definir un **programa de acompañamiento y orientación para el respaldo en la ejecución de los procedimientos de policía y la asistencia técnica** judicial para el personal de la vigilancia.
11. Diseñar un criterio de **evaluación del servicio de policía con énfasis en el MNVCC** que permita medir el impacto en las problemáticas delincuenciales y de violencia local, en la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales y en la percepción de seguridad ciudadana.

- 12. Consolidar el servicio de policía urbano y rural basado en el despliegue y evaluación del MNVCC bajo un enfoque territorial** (metas diferenciadas por territorio), con enfoque de gerencia matricial (más horizontal en la articulación interinstitucional y con mayor apropiación en los niveles básicos de la Institución) y una perspectiva de gobernanza (basada en red y desplegada desde los cuadrantes y fortaleciendo los mecanismos de participación y control social).
- 13. Desplegar estrategias diferenciadas por territorio, por cargos, por responsabilidades** y con el fortalecimiento del Modelo de buenas prácticas policiales en el saber hacer (implementación del modelo de servicio de policía) y no solamente en el saber (cursos).
- 14. Garantizar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana** a través del despliegue operativo y focalizado de las capacidades institucionales. Es fundamental **participar en la formulación de una política pública para la convivencia con impacto en lo urbano y rural** que permita interpretar retos propios de la promoción del perdón y reconciliación en los territorios.
- 15. Contribuir al fortalecimiento de la educación cívica, la cultura ciudadana y la gestión comunitaria de conflictos**, para cambiar el paradigma tradicional de militarización de la seguridad y finalmente incorporar la atención integral del Estado hacia los fenómenos de convivencia.
- 16. Fomentar la creación de estructuras administrativas para la seguridad, como las secretarías de seguridad**, a fin de que las entidades territoriales cuenten con instancias responsables de liderar la formulación, ejecución y evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y crear mecanismos de articulación interinstitucional.
- 17. Promover la sinergia intersectorial para focalizar la oferta institucional del Estado en los territorios** y desplegar acciones conjuntas en materia de prevención de las violencias y el crimen

(sector privado, comisarías de familia, inspectores de policía, cámaras de comercio, academia, iglesia, entre otros).

- 18.** En relación con el nivel de enlace (táctico/regional), se busca que las acciones sean enfocadas hacia la supervisión y control del cumplimiento de los lineamientos nacionales en el ámbito local, bajo un **enfoque de estadísticas inteligentes** que permitan medir el impacto de la política nacional. Lo anterior, exige la plena **articulación de los gobernadores y de los comandantes de región, metropolitana y departamentos de Policía.**
- 19.** Es fundamental **mejorar las capacidades de análisis y anticipación institucional** en torno a la convergencia de problemáticas sociales como dinamizador de nuevas protestas sociales.
- 20.** **Fortalecer las capacidades de análisis legal y judicial** de la Institución, para dar respuesta oportuna a los desafíos derivados del despliegue del Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC).
- 21.** Por parte de las regionales, seccionales, grupos de policía judicial y Unidades Básicas de Investigación Criminal (UBIC), se debe **fortalecer su participación en los análisis estadísticos y criminológicos** y mejorar el acompañamiento a los cuadrantes para la realización de análisis criminológicos.

Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC)

Es una herramienta que contribuye con el fin último de la Policía Nacional: garantizar que los habitantes de Colombia convivan en paz, siendo su único fin: la convivencia. En este sentido, se podría pensar que el Código Nacional de Policía y Convivencia es una herramienta con la que cuentan todos los habitantes del territorio y las autoridades para resolver los conflictos que afectan la convivencia y con la que se puede evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e, inclusive, de carácter penal.

Colombia registra transformaciones sociales, y el Código Nacional de Policía y Convivencia se constituye en un instrumento que fortalece la autoridad y permite regular los derechos y deberes dentro del Estado social de derecho para armonizar la convivencia dentro de las relaciones sociales de los ciudadanos.

El Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) es un compendio normativo, actualizado de conformidad con la realidad social, que señala los comportamientos y actividades reguladas a los habitantes del territorio y personas jurídicas, así como las medidas correctivas por imponer y los medios de policía y procedimientos que se deben adelantar por parte de las autoridades de policía, en caso de que cualquier persona incurra en ellos.

Cultura de legalidad y convivencia

Se busca incentivar una cultura de legalidad, de respeto a los demás, y de convivencia ciudadana, con base en la apropiación de normas de conducta elementales aceptadas en la sociedad en el marco del Estado



social de derecho, las instituciones y los principios democráticos. Para tal fin, se promueve el conocimiento, la apropiación y la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia por todos los ciudadanos y las autoridades, en lo que a cada uno corresponda.

Con respecto a la aplicación efectiva del Código Nacional de Policía y Convivencia, se contemplan las siguientes líneas de actuación:

a. Pedagogía. Con el fin de lograr una efectiva aplicación de Código Nacional de Policía y Convivencia, se hace necesario interiorizar el contenido de la Ley 1801 de 2016 para la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico. En este sentido se tiene previsto:

- Identificar las debilidades del personal de los cuadrantes más afectados en la aplicabilidad del CNPC.
- Establecer espacios de retroalimentación al personal que presenta falencias en la aplicación de la Ley 1801 de 2016.
- Realizar programas pedagógicos orientados a la ciudadanía, que permitan concienciar y conocer las conductas que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en su territorio (gremios, asociaciones, actores claves del territorio, administradores de propiedad horizontal, etc.).
- Coordinar con las inspecciones de policía capacitaciones conjuntas sobre el CNPC, para unificación y respaldo procedimental.
- Coordinar espacios de capacitación, mediante alianzas estratégicas con centros educativos que certifiquen el nivel de conocimiento y experticia en la aplicación y cumplimiento de la Ley 1801 de 2016.
- Coordinar con los centros educativos del sector espacios para socializar con niños, niñas y adolescentes el CNPC (simuladores prácticos "juegos de policía", talleres, actividades lúdicas, entre otros)
- Hacer uso de los medios de comunicación personales (celulares, correos) para difundir la 'app' del Código Nacional de Policía y Convivencia.

- b. Anticipación.** Promover la aplicación constante del CNPC con el fin de prevenir la comisión de un delito y regular el comportamiento de los ciudadanos.
- Realizar análisis con el fin de establecer un paralelo entre los delitos desbordados y la aplicación de CNPC (cruce del RNMC vs. SIEDCO PLUS).
 - Presentar en el Consejo de Seguridad y Convivencia el análisis de los comportamientos contrarios recurrentes, con el fin de generar acciones coordinadas.
 - Ejecutar planes coordinados con las autoridades competentes, aplicando el CNPC de manera masiva en las zonas y horas críticas, controlando establecimientos públicos, áreas comunes, espacio público y lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público.
 - Aplicar la mediación policial como la herramienta esencial de los cuadrantes para la solución pacífica de desacuerdos entre particulares.
 - Solicitar ante las administraciones municipales o distritales las capacidades necesarias para el adecuado despliegue de CNPC (centros de traslado por protección, coso municipal, comparenderas, apertura de cuentas para el recaudo de las multas, entre otras).
- c. Gerenciamiento.** Liderar la materialización, fortalecimiento, dinamización y operacionalización del Código Nacional de Policía y Convivencia, focalizando los sectores de mayor afectación, de acuerdo al análisis contextual que identifica los comportamientos contrarios a la convivencia o delitos, para generar acciones que permitan el mejoramiento de la percepción de seguridad y tranquilidad, aplicando las siguientes acciones:
- Realizar mesas de trabajo de coordinación, con el fin de hacer seguimiento a los proyectos presentados frente al desarrollo de la implementación, dinamización, fortalecimiento y operacionalización del CNPC, en labor articulada con los gestores

territoriales, implementadores del CNPC, supervisores de servicio, responsables de comportamientos contrarios a la convivencia y mediadores policiales.

- Priorizar la asignación de comparenderas a los cuadrantes más críticos, dejando el antecedente de esta entrega en el RNMC, con el fin de controlar y hacer seguimiento a las órdenes de comparendo impuestas.
- Documentar las acciones realizadas ante autoridades locales, donde se evidencien las solicitudes, coordinaciones y respaldo a la aplicabilidad del CNPC (oficios, informes, actas de reunión, presentación de proyectos, entre otros).
- Enfatizar el ejercicio de supervisión en terreno al personal de los cuadrantes de mayor afectación, en relación con la adecuada aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, a fin de identificar debilidades, comportamientos contrarios a la ética policial y transparencia institucional, en pro de mejorar la calidad del servicio.
- Supervisar la adecuada utilización de los "MEDIOS DE POLICÍA", como herramientas que les permitan a los cuadrantes fortalecer el control a los riesgos sociales en las zonas de mayor afectación.



**OFICINA DE PLANEACIÓN
OFICINA DE COMUNICACIONES ESTRATÉGICAS**

WWW.POLICIA.GOV.CO



**DISEÑO, DIAGRAMACIÓN
E IMPRESIÓN**

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia