

Aproximación a la base teórica de la inteligencia policial

An approach to the theoretical foundation of police intelligence

Aproximação à base teórica da inteligência policial

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/05/17 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2013/06/03 FECHA DE APROBACIÓN: 2013/06/20

Yofre Luis Cortés-Vargas

Técnico Profesional en servicio de policía.
Intendente Jefe de la Policía Nacional de Colombia.
Investigador social del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de
Inteligencia Policial, Bogotá, D. C., Colombia.
yofrecortes@yahoo.es

Rodolfo Parra-Cely

Magíster (c) Seguridad Pública.
Agente de la Policía Nacional de Colombia.
Investigador social del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de
Inteligencia Policial, Bogotá, D. C., Colombia.
rodolfoparracely@gmail.com

Para citar este artículo: Cortés V., Y. L. & Parra C., R. (2013). Aproximación a la base teórica de la inteligencia policial. *Revista Criminalidad*, Vol. 55 (2): 167-185.

RESUMEN

Este trabajo de investigación es una juiciosa aproximación que se realizó con el propósito de describir los fundamentos de conocimiento que caracterizan la inteligencia policial como disciplina científica. Los resultados obtenidos se centran en identificar el marco teórico afín con la práctica de la actividad que se desarrolla en la Dirección de Inteligencia Policial, proponer un concepto de inteligencia policial y fundamentar en forma teórica los rasgos característicos de esta. El precedente para iniciar la indagación, a través de consulta documental, grupos focales y seminario, se fundó en la identificación de un problema medular: la ausencia de una estructura sistemática

de proposiciones que versara sobre los fundamentos de conocimiento que dan soporte a la inteligencia policial, y la cotidiana confusión de esta con otras áreas de conocimiento, al considerárseles, de manera errónea, como sinónimos. Cuando se propone, con elementos argumentativos de rigor, que dicha inteligencia tiene las características de una disciplina científica, y que se diferencia sustancialmente de cualquier otra actividad, se busca suscitar una reflexión crítica respecto de que la inteligencia policial la desarrollan de manera exclusiva los cuerpos de policía, para orientar la acción del ente de policía en materia de convivencia.

PALABRAS CLAVE

Policía, servicios de inteligencia, epistemología, teoría estructural funcionalista, anticipación (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

ABSTRACT

This research work is an approximation made in order to describe the knowledge foundations and features of police intelligence as a scientific discipline. The results obtained are centered on the identification of the theoretical framework bearing an affinity with the practice of the activity being developed at the “Dirección de Inteligencia Policial”, the Police Intelligence Authority, and the proposal of a new concept serving to support its main characteristics in a theoretical way.

The precedent used to initiate the inquiry through documentary consultation, focus groups and seminars, was based on the identification of a core problem: the absence

of a systematic structure of propositions dealing with the knowledge grounds supporting police intelligence and the persistent tendency to confuse it with other knowledge areas by erroneously considering them as synonyms.

Where it is suggested by using customary argumentative elements that this intelligence bears the features of a scientific discipline substantially different from any other activity, the purpose here consists of generating a critical reflection around the concept that police intelligence is exclusively developed by police forces in order to orientate the police entity's action dealing with coexistence.

KEY WORDS CLAVE

Police, intelligence services, epistemology, structural-functional theory, anticipation (Source: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

Esse trabalho de investigação é uma aproximação que feita a fim de descrever as fundamentos do conhecimento que caracterizam a inteligência policial como disciplina científica. Os resultados centram-se em identificar o enquadramento teórico compatível com a prática da atividade que é desenvolvida na Direção da Inteligência Policial, propôr um conceito da inteligência policial e basear teoricamente as características típicas desta. O precedente para iniciar o a indagação, através da consulta documental, os grupos focais e o seminário, foi baseado na identificação de um problema essencial: a ausência de uma estrutura o sistemática das propostas que tenha referência

sobre os fundamentos do conhecimento que dão a sustentação à inteligência policial, e a confusão diária disto com outras áreas de conhecimento, quando consideram-se, da maneira errônea, como sinônimos. Quando, com elementos argumentativos de rigor, propõe-se que esta inteligência tem as características de uma disciplina científica, e que diferencia-se substancialmente de alguma outra atividade, procura-se provocar uma reflexão crítica a respeito de que a inteligência policial e desenvolvida exclusivamente pelos corpos da polícia, orientando a ação da polícia na matéria do convívência.

PALAVRAS - CHAVE

Polícia, serviços de inteligência, epistemologia, teoria estrutural funcionalista, antecipação (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Introducción

La Dirección de Inteligencia Policial (Dipol), de la Policía Nacional de Colombia, debido a la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), identifica la necesidad de producir conocimiento útil para anticipar riesgos contra la convivencia. En razón de que se modificó el ámbito de protección tradicional (seguridad nacional), esta situación de cambio, que se presenta como problema de conocimiento, plantea el reto de redefinir el concepto de inteligencia policial, porque se requiere un modelo organizacional que armonice el conocimiento de los riesgos contra la seguridad del Estado y de los ciudadanos. *“La emergencia de nuevas realidades conlleva la necesidad de construir nuevas categorías a partir de las cuales se pueda explicar la complejidad y diversificación que la caracteriza”* (Calvillo & Favella, s/f, p. 13). Esto hace suponer que se requiere dotar de contenido teórico a la inteligencia policial para orientar las transformaciones en la estructura cultural, organizacional y, probablemente, en el método.

Entonces, el reto consiste en definir la tipología de la inteligencia policial sustentada en un enfoque teórico. Este planteamiento encuentra su justificación en Sherman Kent, quien planteó la trilogía de inteligencia como conocimiento, organización y actividad. En orden secuencial y como delimitación temática, primero se debe disponer del estatus epistemológico o la base teórica sobre la que descansa el concepto de inteligencia policial. Esto se logró al final de una investigación, luego de identificar el marco teórico afín con la práctica de la actividad que se desarrolla en la Dirección de Inteligencia Policial, proponer un concepto de inteligencia policial y fundamentar teóricamente sus rasgos característicos.

Para alcanzar los anteriores objetivos se realizó la investigación institucional en el Área Administrativa, en la Línea Desarrollo Institucional y Organizacional “Prospectiva institucional”, de fuente documental y enfoque descriptiva-cualitativa. Es importante advertir que la inteligencia policial no encuentra referentes teóricos internacionales con valor científico para desarrollar ejercicios analíticos de contrastación con las propuestas que se formulan en este trabajo, como punto inicial de discusión.

Método

Marco teórico

En este trabajo se consideró el sistema social del funcionalismo estructural (principal) y la función policial (subsidiaria) como las teorías más afines con la misión de la inteligencia policial de un cuerpo de policía. Las técnicas de recolección de la información, para contrastar este supuesto, fueron la consulta documental, el grupo focal y el seminario. Asimismo, la interpretación de la información para lograr esta aproximación a la base teórica de la inteligencia policial, como una tipología universal, se desarrolló mediante técnicas de análisis, como el mentefacto conceptual y el análisis morfológico (árbol de pertinencia).

El funcionalismo estructural: la base teórica más afín con la inteligencia policial

La sociedad moderna se caracteriza por la interdependencia a cambio de la dependencia, la individualidad a cambio de la colectividad, la prevalencia de la informalidad sobre la formalidad, la localización del poder en distintas organizaciones legales e ilegales, la complejidad y su relación con lo sistémico, entre otros aspectos, pero aquí se destacan estos para afirmar que el servicio que presta un cuerpo de policía debe garantizar el orden social con nuevos paradigmas de orden.

El orden es un producto social que se reproduce a través de la comunicación, el cual por naturaleza no coincide necesariamente con el orden legal que pretende establecer un Estado. En esta proposición se destaca que la inteligencia policial debe disponer de un enfoque teórico que le permita hacer aproximaciones válidas a la realidad social, y de esta manera soportar la producción de conocimiento con la cual se orienta al cuerpo de policía y al ente de policía. Esta aproximación, entonces, se presenta como una propuesta que complementa los esfuerzos anteriormente hechos en la Dipol, en procura de encontrar la base científica sobre la cual desarrolla su actividad.

Por ese motivo, la práctica que se realiza en la Dipol indica que las teorías de manera individual son

insuficientes, pero encuentra en su complementariedad una alternativa para abordar el estudio de los riesgos que se ciernen contra la convivencia. Por lo tanto, se recurrió a Talcott Parsons, quien propone la teoría del sistema social desde la corriente sociológica del funcionalismo estructural, en la que se contrastan y armoniza algunos planteamientos teóricos de clásicos de la sociología como Émile Durkheim, Max Weber, Vilfredo Pareto y Thomas Marshall.

Parsons (1982), en su teoría del sistema social, afirma que acción y sistema no pueden entenderse por separado. La “acción es un proceso en el sistema actor-situación que tiene significado motivacional por el actor individual, o en el caso de una colectividad, para sus componentes individuales”. Mientras tanto, “la interacción de los actores individuales tiene lugar en condiciones tales que es posible considerar ese pro-

ceso de interacción como un sistema”. En síntesis, un sistema social consiste en la:

(...) pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones –incluyendo a los demás actores– están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturales y compartidos (pp. 18-19).

Torres (2002) contribuye a este análisis con interpretaciones relacionadas con el sistema de acción. En primer lugar, se explica el sistema de acción –el enfoque individual– en Parsons a partir del método de los diagramas cruzados, el cual no se puede resolver de manera deductiva y se compone de los elementos que aparecen en la tabla 1.

Tabla 1. Diagramas cruzados del sistema de acción
Sistema de acción

	INSTRUMENTAL	CONSUMATORIO
Exterior	Adaptación (Adaptation) CONDUCTA ORGÁNICA	Obtención de fines (Goal attainment) PERSONALIDAD
Interior	Mantenimiento de estructuras latentes (Latent pattern maintenance) CULTURA	Integración (Integration) SISTEMA SOCIAL

Adaptada de *Teoría sociológica contemporánea* (Ritzer, 1993, p. 117).

La exigencia teórica consiste en ubicar los análisis en niveles teóricos adecuados, conocidos como referencias sistémicas (*systems references*). Por tanto, la teoría de la acción es el nivel más abstracto y general. La pregunta que orienta a Parsons es qué garantiza, qué condiciones son absolutamente indispensables para que, en general, se lleve a cabo una acción social. La respuesta se puede orientar hacia las implicaciones que tienen ciertos elementos, a saber: conducta orgánica, personalidad, cultura e integración.

Conducta orgánica. En el sistema social se considera que la conducta del organismo, es decir, “la acción del actor”, es indispensable para que se lleve a cabo la acción. Dicha condición es la que orienta la acción y se adapta para lograr el equilibrio en un entorno. Esto es que, al considerar la acción como sistema, este debe ser capaz de interactuar con otros

sistemas en el exterior, en el marco de un “proceso de equilibrio implicado en sus relaciones con el medio o situación en que otros organismos tienen una importancia crucial”, donde lo que priman son las “relaciones de los organismos en interdependencia recíproca y con los objetos no-sociales en el medio o situación” (Parsons, 1982, pp. 500-501).

Personalidad. La relevancia aquí es del actor individual. Desde esta perspectiva, son importantes las “«disposiciones de necesidad» del actor individual”, sobre todo en dos aspectos que son elementales: el primero de carácter «gratificacional», que se atiende “al «contenido» de su intercambio con el mundo de los objetos; «lo que» obtiene el actor en su interacción con él y lo que le «cuesta»”. Mientras tanto, el segundo es de corte «orientacional», quiere decir que se refiere “al «cómo» de su relación con el mundo de los objetos; las pautas o modos en que se organizan estas

relaciones”; por lo tanto, la relación del organismo vivo con la situación se da en la interacción con una situación que forma percepciones (Parsons, 1982, p. 20).

Cultura. Tiene elementos simbólicos, como “ideas o creencias, símbolos expresivos o pautas de valor (...) que (son) consideradas por el ego como objetos de la situación y no se encuentran «internalizados» como elementos constitutivos de la estructura de la personalidad del ego” (Parsons, 1982, p. 18). Así las cosas, es importante el mantenimiento de ciertas pautas culturales para que se hagan compatibles con el sistema social (Parsons, 1982, p. 45).

Integración. Es un elemento que institucionaliza los elementos de la acción. El sistema social integra “elementos motivacionales y culturales o simbólicos

conjuntados en una cierta clase de sistema ordenado” (Parsons, 1982, p. 45). Un problema visible en esta instancia es el orden, tanto de los sistemas simbólicos para la comunicación como de la mutualidad de la orientación motivacional hacia un aspecto normativo de las expectativas. Es decir, que la búsqueda de satisfacción de las necesidades requiere, obligatoriamente, “pautas de orientación de valor” para encontrar criterios comunes que de forma interdependiente ofrezcan un «orden» “en los contextos motivacional y de comunicación” (Parsons, 1982, p. 46).

En segundo lugar, Torres (2002) explica, como se puede apreciar en el diagrama de la acción social, el sistema social –enfoque de sociedad o colectivo–, una de las partes más desarrolladas de la teoría parsoniana, el cual se describe en la tabla 2, por sus siglas en inglés: AGIL.

Tabla 2. Diagramas cruzados del sistema social
Sistema social

	INSTRUMENTAL	CONSUMATORIO
Exterior	Adaptación (Adaptation) ECONOMÍA	Obtención de fines (Goal attainment) POLÍTICA
Interior	Mantenimiento de estructuras latentes (Latent pattern maintenance) INSTITUCIONES CULTURALES	Integración (Integration) SISTEMA COMUNITARIO

Adaptada de *Teoría Sociológica Contemporánea* (Ritzer, 1993, p. 122).

Desde el punto de vista colectivo, para Parsons los elementos necesarios para la institucionalización de un sistema social están referidos a la economía, la política, el sistema comunitario y las instituciones culturales.

Economía. Tiene relación con la posesión de medios para maximizar las ventajas en un orden de transacciones de intercambio alternativamente posibles. (Parsons, 1982, p. 126). Ese intercambio se constituye en un sistema de interacción muy organizado y duradero, que requiere especialización en los procesos de producción para lograr las metas que se proponen tanto los individuos como los colectivos. Se trata más de un enfoque de adaptación a largo plazo, que tiene la orientación de perseguir la obtención de un capital (Parsons, 1982, p. 76).

Política. Se ocupa de las relaciones de poder dentro del sistema institucional que requiere capacidad para manejarlo. Este tipo de poder es relacional, y cuenta con la fuerza sobre un territorio para controlar la maquinaria de la organización gubernamental. Con ese poder se toman las decisiones que impactan a los individuos y colectividades mediante una autoridad legítima para asumir la responsabilidad colectiva (Parsons, 1982, pp. 126-127).

Sistema comunitario. Está relacionado con “la compatibilidad de los componentes del sistema social entre sí, de modo que los cambios sean producto del equilibrio alcanzado. Así, la integración es un proceso de cambio móvil, pero ordenado, del sistema” (Parsons, 1982, p. 45). Cobra vigencia para esta regulación la institucionalización de los valores en el

comportamiento del sistema social, de manera que los intereses de la colectividad y los privados tienen coincidencia. El aspecto más relevante del sistema comunitario es la estabilidad dentro del proceso social (Parsons, 1982, p. 51).

Instituciones culturales. Se trata de orientaciones recíprocas de actores que interactúan con base en unas pautas o patrones que son compatibles a la luz del proceso de interacción social. Esas creencias, símbolos expresivos y pautas de orientación de valor moral son aceptadas mutuamente como una obligación cultural (Parsons, 1982, p. 59).

Sin más desarrollo, de manera intencional solo se plantea hasta aquí lo que se cree pertinente para despertar el interés, y de esta forma estimular la discusión, así como contribuir a la construcción cultural de la organización a la cual anteriormente otros aportaron.

Entonces, se opta por este planteamiento teórico en razón de su significancia, pertinencia y afinidad con la práctica desarrollada por la Dipol. Además, porque según la tradición sociológica de Durkheim, se entiende a la sociedad moderna como “un proceso de diferenciación” (Torres, 2002, p. 53). Al respecto:

Parsons parte del supuesto de que la acción es una propiedad emergente (emergent property) de la realidad social; o con otras palabras: para que se lleve a cabo una acción deben concurrir un determinado número de componentes. La tarea entonces, del análisis sociológico sería la de identificar este tipo de componentes, y de esa manera llegar a trazar las líneas fundamentales de una teoría analítica de la acción. Parsons entiende este análisis bajo la denominación de Realismo Analítico: Realismo, en el sentido de que aunque el esfuerzo por descomponer los elementos intrínsecos de la acción sea una construcción teórica conducida por la sociología, el resultado consiste en poner de manifiesto que gracias a esa emergencia brota la acción. Analítico, porque al identificar los componentes de la acción, descubre que, tomados de manera aislada, ya no pueden seguir siendo designados, a su vez, bajo la teoría de la acción (Torres, 2002, p. 39).

Por lo tanto, se propone, primero, considerar la teoría del sistema social como la base teórica que rige la definición conceptual de la inteligencia policial; segundo, identificar la convivencia como un sistema social, y tercero, abordar los riesgos derivados

del conflicto social como la unidad de análisis para asesorar la actividad de policía.

La función policial: la capacidad para proteger la convivencia

Este planteamiento teórico se obtiene de los resultados de las investigaciones desarrolladas por Loubet (1992), Londoño (2006) y Suárez (2009).

Loubet (1992) propone que:

(...) existe función policial cuando, en el marco de una colectividad que presenta los caracteres de una sociedad global, algunos de los aspectos más importantes de su regulación social interna son asegurados por una o más instituciones encargadas de esa tarea, actuando en nombre del grupo y teniendo la posibilidad de emplear como último recurso la fuerza física (p. 12).

El enfoque de policía, además, contempla tres importantes atributos en una lógica sistémica, es decir, de relación interdependiente entre: 1. La organización político-administrativa (sistema político); 2. La sociedad o entorno societario, y 3. El cuerpo de policía.

Frente a ese propósito, Loubet (1992) orienta los esfuerzos a demostrar la consustancialidad entre la autoridad político-administrativa y el cuerpo de policía en el marco de un sistema político, lo que hoy se conoce como ente de policía (la autoridad político-administrativa y el cuerpo de policía): “... toda organización política comporta una dimensión policial y la función policial aparece como consustancial a la organización política de una sociedad” (p. 13).

Por su parte, Londoño (2006) considera que la función policial tiene implicaciones trascendentales; entre ellas, las más importantes son:

1. Como función pública es indelegable, es decir, monopolizada por el Estado (pp. 41-47).
2. “... esta función ha tenido y mantendrá una gran relevancia porque sin ella es imposible que una sociedad cualquiera coexista pacíficamente” (p. 29).

Londoño (2006) sugiere que quienes son responsables de desarrollar la función policial tienen

como exigencia ética hacer el bien y lograr que los integrantes de una colectividad actúen en concordancia con ello para preservar la disciplina social.

A su vez, Suárez (2009) enfatiza que “... ente de policía significa el ser y los modos de ser del fenómeno policial” (p. 21). En sentido unívoco del ente de policía, señala que:

(...) este se manifiesta en el mundo de la vida y de la realidad social como instrumento del poder político, pero a favor de los principios democráticos, la convivencia, la dignidad humana y la vida como valor sagrado. Es claro que el ente de policía no es un fin, sino un medio para el logro de dichos principios. Lo unívoco del ente se sintetiza en dos palabras: convivencia y legitimidad. [...] el fin del ente de policía es la convivencia (pp. 25-26).

En este sentido, el ente de policía está compuesto por:

(...) quienes regulan las libertades públicas (legislativo), quienes administran la función policial (presidente, gobernadores y alcaldes) y quienes ejecutan la función policial (el cuerpo de policía); todas estas instancias estatales, integradas por funcionarios o servidores públicos, son en esencia el medio para el logro de la convivencia (p. 26).

El denominador común y necesario es la convivencia, y es esta la finalidad de la función policial, a la que le corresponde mantener el equilibrio entre el orden interno y externo, lo individual y lo colectivo, así como otros aspectos, tales como preservar o restablecer el orden cuando es perturbado por aquellos fenómenos que se conocen como motivos de policía, o en el ámbito político, como problemas públicos.

El ente de policía se rige por la función policial de regular las libertades y los derechos, administrar o gobernar y ejecutar la actividad a través del cuerpo de policía, para que como oficiales de cumplimiento de la ley protejan, mantengan, promocionen, regulen y restablezcan el orden social en la cotidianidad.

Recolección de información

La obtención de información, realizada durante el 2012, surgió en el proceso de contrastación de las anteriores teorías con la realidad que se vive en el

submundo laboral de la Dipol, momentos en que experimenta cambios legales, organizacionales y doctrinales de suma importancia. Para tal propósito se practicaron principalmente tres técnicas, a saber:

Consulta documental: se inició este ejercicio mediante la consulta a la producción de Kent, Ratcliffe y Loubet.

Kent, en su texto titulado *Inteligencia estratégica: para la política mundial norteamericana*, en 1950, advierte la distinción de inteligencia como actividad (método), organización (estructura) y conocimiento (base teórica). “*La inteligencia no es un conocimiento por el conocimiento en sí mismo, sino que es conocimiento por el hecho práctico de emprender una acción*” (Condomí, s/f, p. 12). De esto se deriva que la inteligencia policial, desde la perspectiva del conocimiento, tiene escaso fundamento teórico, por lo que se decidió poner mayor énfasis en esta dimensión. De aquí se estableció que en la doctrina de la inteligencia policial en Colombia se ha hecho menor esfuerzo en la fundamentación teórica.

Por su parte, Ratcliffe (2008, p. 89) concibe la inteligencia policial como un modelo de negocio en el que se combina la inteligencia criminal y el análisis criminal para reducir, controlar y prevenir la acción de los delincuentes seriales y prolíficos. Este es un enfoque de gran acogida en los Estados Unidos, por cuanto los departamentos de policía realizan inteligencia criminal y análisis criminal para planear y orientar el servicio de policía. Esto es diferente en un Estado de corte unitario.

Finalmente, Loubet (1992), con fundamento en la doctrina francesa de policía, señala la necesidad de que el cuerpo de policía disponga de *una fuente de información*, a partir de la cual se tramiten al sistema político (democrático) las demandas y los apoyos ciudadanos, según se distingan los grupos sociales en los que le corresponde al cuerpo de policía preservar el orden social. Esta postura es afín con el rol del cuerpo de policía en la actualidad, el cual en procura de preservar el orden social, como mecanismo que contribuya a garantizar la convivencia, requiere procesar información para orientar la acción del gobierno (función policial). Aquí se hace una plena distinción entre la policía como gobierno y el cuerpo de policía encargado de hacer cumplir la ley. También se infiere que un cuerpo de policía no solo debe procesar información para la persecución penal del delito, sino que, además, es

menester de este informar al gobierno respecto de aquellos aspectos que, como los derivados del conflicto social, pudieran traer consecuencias negativas para la convivencia (pp. 28-32).

Resultado obtenido: en este ejercicio analítico se estableció que la inteligencia policial debe anticipar aquellos hechos sociales que de forma potencial traerían consecuencias negativas para la convivencia. Asimismo, que teóricamente no se concibe de igual forma la inteligencia policial en un Estado federal como Estados Unidos, en uno autonómico como el de España o en uno unitario como Colombia, porque de la naturaleza del Estado depende la organización y el rol del cuerpo de policía.

Grupo focal: el ejercicio se realizó en las discusiones llevadas a cabo entre junio y septiembre del 2012, en el marco de la definición de funciones del Área de Tratamiento y Análisis Situacional (ATASI) de la Dipol, la cual surge como resultado de la reestructuración organizacional que se requiere para la implementación del Centro Integrado de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana (CI3-24/7).

Los 50 participantes se seleccionaron con base en los siguientes criterios: tiempo superior a cinco años en esta modalidad de la Policía Nacional de Colombia, el cargo desempeñado y el tema en el cual demuestra idoneidad.

Resultado obtenido: la definición conceptual de la inteligencia policial subyace de la práctica. Sin embargo, esta técnica de recolección permitió establecer que entre los integrantes de la Dipol no se comparte una definición conceptual colectiva. Por lo tanto, se buscaron los planteamientos teóricos, con lo cual se hiciera inteligible la actividad para el direccionamiento de la organización.

Seminario: evento realizado en diciembre del 2012, denominado “*Tercer Seminario Internacional de Inteligencia Estratégica y Prospectiva*” y organizado por el Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dipol. Para este evento se convocaron expertos de inteligencia policial y criminal de Europa (Europol y Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado –CICO–) y el continente americano (Asociación Internacional para el Entrenamiento en Investigación Criminal –Icitap– y Asociación Internacional de Análisis

de Inteligencia para la Aplicación de la Ley –Ialeia–). También se contó con la asistencia de 40 funcionarios de policía de Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, España y México.

Resultado obtenido: se evidenció la preponderancia del análisis criminal en la persecución penal, la aplicación del concepto de inteligencia criminal por la mayoría de las organizaciones internacionales –no policiales–, en las que el objeto de estudio se centra en las organizaciones delincuenciales y delincuentes seriales, y, finalmente, que la inteligencia policial es una expresión carente de fundamento teórico.

Análisis de información

En el ejercicio de análisis y síntesis se emplearon técnicas de análisis como el mentefacto conceptual, el análisis morfológico y la comparación, para obtener parte de los resultados aquí propuestos.

Mentefacto conceptual: metodología que permitió identificar los rasgos característicos (*isoordinadas*) del concepto de inteligencia policial, mediante la definición de lo que son (disciplina/fragmento de la realidad al que se refiere) sus partes (ontología), el fin (teleología) que se persigue y lo que se valora (axiología) con este concepto.

El análisis morfológico: metodología que permite visualizar, a través del árbol de pertinencia, la dependencia jerárquica de los elementos que componen una entidad. En este caso se empleó para elucidar los componentes o ámbitos de protección que están incluidos en el concepto de convivencia.

Luego de esta descripción metodológica se abordarán los resultados, que se constituyen en los nuevos referentes de conocimiento que se ponen en consideración de los expertos y la academia, en procura de avanzar hacia una mejor comprensión de la inteligencia policial como disciplina científica.

Resultados

Los resultados de la presente investigación se enmarcan principalmente en la definición de los atributos de una tipología de inteligencia, la conceptual

lización de la inteligencia policial, la fundamentación de sus atributos, con énfasis en la unidad de análisis, y la distinción de la tipología de inteligencia policial, de acuerdo con la naturaleza del Estado.

Atributos de una tipología de inteligencia

La inteligencia como sustantivo es una capacidad de la cual se dispone para tomar decisiones que guíen la actuación individual o colectiva. Pero cuando se quiere delimitar el alcance de esa actividad, en el campo práctico, es necesario establecer la tipología. Por esta última se puede entender un “conjunto de determinaciones o rasgos que no aparecen en ninguno de los individuos de una clase dada” (Ferrater, 1994, pp. 796-797); puesta en contexto, se plantea la inteligencia policial con una serie de características propias e inherentes, que la diferencian entre la multiplicidad de inteligencias existentes.

Para definir la tipología de inteligencia en una organización se debe establecer la correlación entre los siguientes atributos: 1) Ámbito de protección; 2) Capacidad; 3) Amenaza y 4) Enfoque de seguridad (Cortés, 2012) (gráfica 1).

Ámbito de protección: es aquella “cosa” que la organización se propone proteger para el cumplimiento de la misión. Aquí es donde se pueden identificar las *vulnerabilidades*, que al interactuar con las propiedades de la amenaza dan origen a la configuración del riesgo.

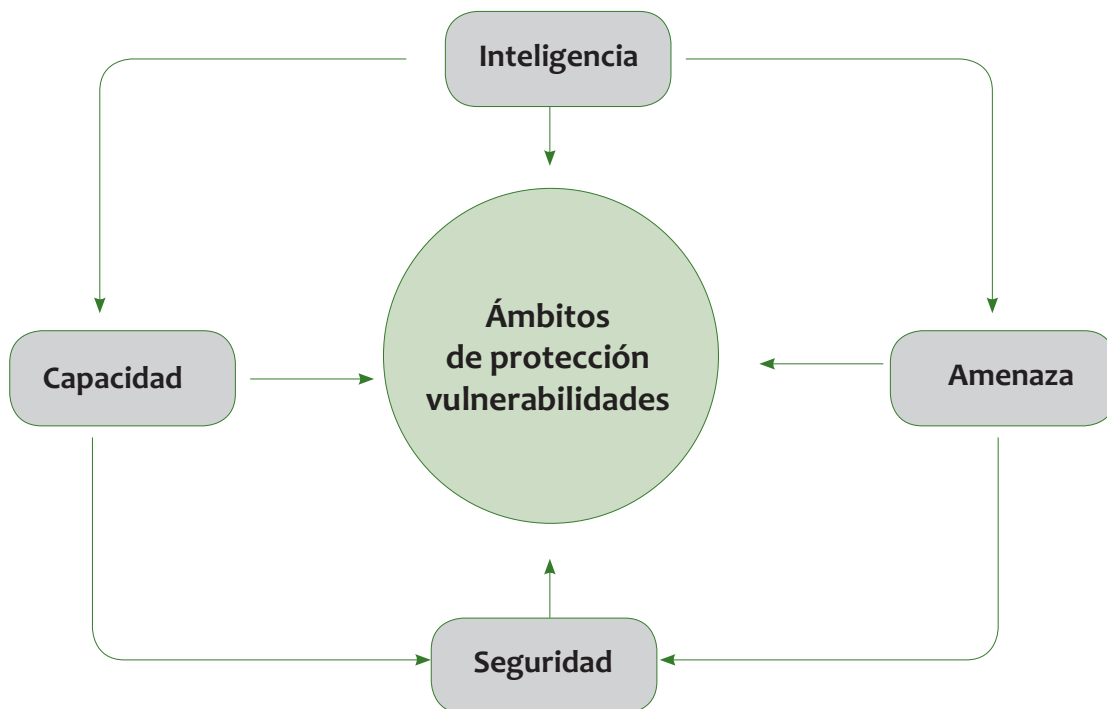
Capacidad: conjunto de recursos de los que dispone una organización para garantizar el desarrollo de la misión.

Amenaza: es una “cosa” compuesta de hechos y acciones (Bunge, 2007, p. 32), que potencialmente puede causar daño a la organización, y de esta forma impide el desarrollo de la misión.

Enfoque de seguridad: es un concepto polisémico, que implica la correlación que existe entre ámbito de protección, capacidad y amenaza. En función de esta correlación se define la tipología de seguridad.

El eje central lo determina el ámbito de protección. Cada uno de esos atributos adquiere significado dependiendo del adjetivo que acompañe el término de inteligencia, es decir, la tipología, que demanda identificar una unidad de análisis, objeto de estudio o fragmento de la realidad que delimita

Gráfica 1. Atributos de una tipología de inteligencia (Cortés, 2012).



el alcance de la actividad de inteligencia, según la misión de la organización. Una vez comprendida la amenaza (identificadas las propiedades que la componen), se dispone del insumo para predecir, anticipar y de esta forma asesorar la actuación proactiva para evitar que el riesgo se configure. El concepto de riesgo se refiere a la posibilidad de eventos futuros con consecuencias negativas, debido a decisiones particulares, y es precisamente con anterioridad a la materialización de la afectación donde la inteligencia tiene su marco de acción.

La inteligencia policial: una tipología de aplicación universal para los cuerpos de policía en un Estado unitario

Luego de esta aproximación teórica se pone en consideración la definición de la inteligencia policial, la cual se integra de varios constructos conceptuales de los que se elabora un desarrollo argumentativo, sustentado en: la doctrina de la Policía Nacional

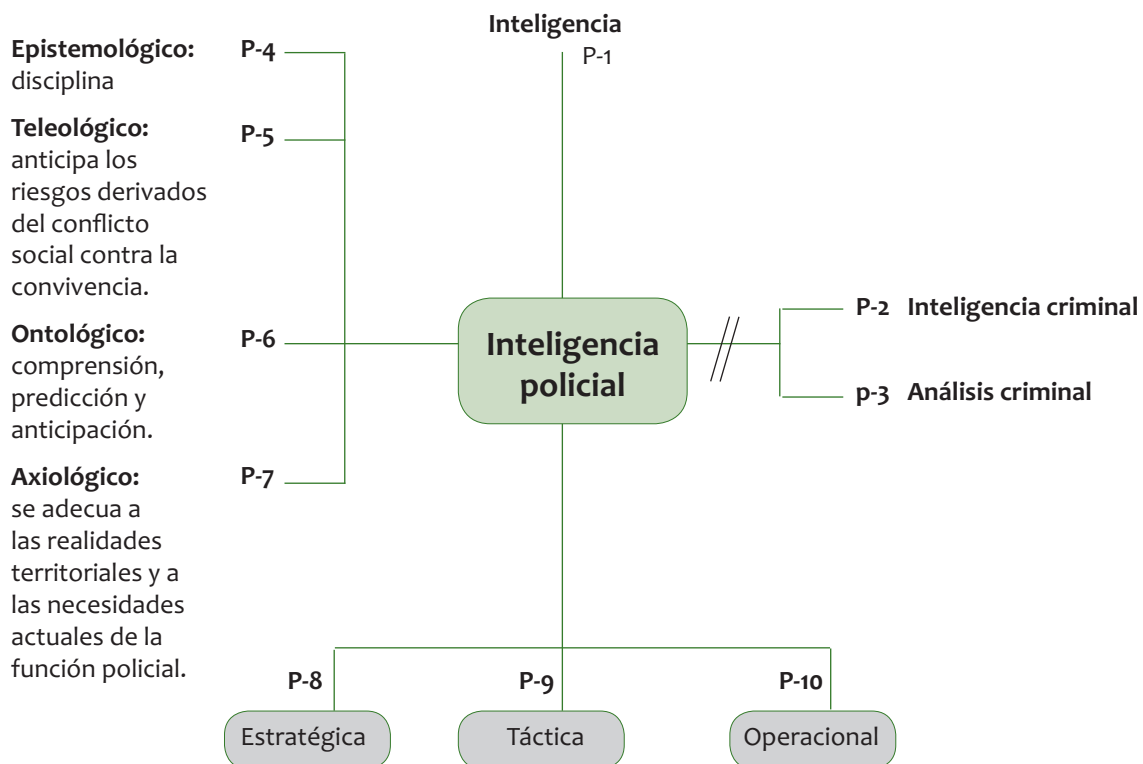
de Colombia, para contextualizar el papel de la inteligencia policial; la neurociencia, para explicar la predicción como elemento basal del análisis necesario para la anticipación; el riesgo, para caracterizar la amenaza que se deriva del conflicto social, y por último, el enfoque sociojurídico de la convivencia, para preservar el orden social.

Esta aproximación conceptual permite establecer el objeto, el límite y, a su vez, el alcance de la inteligencia policial, definida como una disciplina que anticipa los riesgos derivados del conflicto social contra la convivencia para asesorar la función policial.

Aquí hay varios elementos que distinguen a la inteligencia policial de cualquier otra actividad en la práctica.

En la gráfica 2 se pueden observar los atributos del concepto de inteligencia policial, es decir: disciplina científica; la anticipación, que es el fin; el riesgo derivado del conflicto social, a manera de unidad de análisis, y la convivencia como el ámbito de protección.

Gráfica 2. Mentefacto conceptual que permite visualizar los atributos de la inteligencia policial. Elaboración propia, 2013.



Inteligencia policial como disciplina científica

Diversas propuestas teóricas han discutido y continúan el análisis sobre cuáles deben ser los elementos característicos de una disciplina científica o qué se debe tener en cuenta para asignarle tal estatus –Foucault (1978, 1991) y Gómez (1995), además de las controversiales discusiones de Popper, Kuhn y Lakatos, entre otros–. Ese cúmulo de proposiciones sirvió para identificar elementos coincidentes que estarían en el eje de los factores que trabajan como estructura para fundamentar la afirmación de que la inteligencia policial es una disciplina científica. Tal es el caso del objeto de estudio, el conjunto de teorías para orientar la labor –en este caso el estructural funcionalismo y la función policial, que se plantearon en el marco teórico del presente trabajo–, los procedimientos metodológicos y la apertura a otras áreas del conocimiento para incorporar e interactuar sinérgicamente en busca de nuevos hallazgos.

Valga decir que la inteligencia policial se mueve en un escenario de realidad compleja, de aquí la necesidad de aproximarse a ella de forma sistemática y comprensible. Un elemento clave a la hora de plantear un estatuto epistemológico para un área del conocimiento definida, es la permanente consolidación del marco teórico con participación colectiva. En atención a esto se deja una primera aproximación, que se espera que sirva de germen para obtener el reconocimiento de la inteligencia

policial como disciplina científica que soporta la función policial.

Por ello, a partir de este apartado se explicarán, *in extenso*, cada uno de los conceptos que teóricamente soportan la definición que se planteó de la inteligencia policial. El objetivo es que quede estructurado un cimientito que permita identificar el orden de relaciones que existen entre las cosas o los hechos que constituyen la unidad de análisis de la inteligencia policial. Pero es necesario, de forma previa, hacer una corta clasificación de cuáles son las clases de inteligencia policial que se requieren para la planeación de la función policial en los diferentes niveles de despliegue.

Inteligencia policial estratégica: actividad que consiste en anticipar los riesgos a la convivencia, para asesorar la planeación estratégica de la función policial (gobierno -nacional, departamental, distrital y municipal- y cuerpo de policía).

Inteligencia policial táctica: actividad que consiste en anticipar los riesgos a la convivencia, para asesorar la planeación táctica de la función policial, mediante el diseño de planes y programas que respondan a la realidad territorial.

Inteligencia policial operacional: actividad que consiste en anticipar los riesgos a la convivencia, para asesorar la planeación operacional de la función policial. Este nivel implica la retroalimentación para evaluar si se lograron los resultados fijados en la planeación estratégica.



Es importante destacar que en la literatura actual no se encuentra un referente conceptual de inteligencia policial como el que aquí se propone, razón por la cual las definiciones de inteligencia estratégica, inteligencia táctica e inteligencia operacional son resultado de esta investigación.

La anticipación: fin de la inteligencia policial a partir de la predicción

Anticipar es el propósito fundamental de la inteligencia policial, que implica comunicar o notificar la configuración de los eventos y sucesos que se constituyen en las condiciones idóneas para la manifestación del riesgo en un contexto, y de esta forma, orientar la actuación proactiva del ente de policía en procura de evitar que la convivencia sea afectada. La guía de conocimiento sobre la que se hace la asesoría de carácter anticipatorio en los niveles de decisión institucional, de forma permanente y directa, o gubernamental, a través del nivel estratégico de la actividad de policía, debe considerar una pluralidad de alternativas de acción e impacto en su alcance. En este punto se visualizan las apropiaciones y actividades previas para que se desarrolle la prevención, con el propósito de reducir o mitigar el impacto ante la posible materialización del riesgo; es decir, la decisión deberá estar dirigida, en términos de efectividad, a desarrollar acciones para intervenir la amenaza, superar la vulnerabilidad o combinar estas dos alternativas, lo que en definitiva significa intervenir el riesgo mismo.

La anticipación trata de una enunciación condicional (de acuerdo con grados de probabilidad, dada la natural incertidumbre frente al futuro), pero con fundamento, producto de la generalización razonada a partir de elementos empíricos y teóricos sobre la conjugación regular o, al menos, la sucesión de los hechos (patrones históricos que secuencialmente indiquen que algo se está configurando). Es condicional en los aspectos de lo que va a suceder (o puede ocurrir), o cuándo sucederá (o puede ocurrir) si se dan ciertos hechos y se cumplen determinadas circunstancias en forma sistemática, dirigidas a que ocurra. No se podría hablar de anticipación si previamente no se cuenta con elementos de comprensión (teóricos y empíricos) que hagan inteligible la forma como se va a escalar la ocurrencia de los riesgos (la sucesión de los hechos), en el marco de un estudio detallado sobre la repetición de las experiencias singulares.

En otras palabras, la anticipación como proceso tiene un carácter comunicacional, porque se realiza a partir de transmitir a los decisores una idea que se presenta antes de que se manifieste como una cosa o un hecho real en el presente. Si bien este es un punto concluyente para la inteligencia policial, implica que se haya precedido de un riguroso proceso que identifique la progresividad de unos indicadores utilizados para medir los momentos fácticos que ocurren en la cotidianidad. Para ello, se requiere disponer de una herramienta que permita predecir.

Este instrumento –que puede ser un mapa de riesgo o sistema de alertas tempranas– solo es posible diseñarlo una vez que sean identificadas las propiedades universales –estructura y sistema– de la amenaza, con las que se construye una representación colectiva. Esta expresión previa de la amenaza se emplea para diseñar el instrumento de predicción, insumo necesario para la actividad de análisis y, a su vez, elemento característico y distintivo de la inteligencia respecto de la investigación (esta reconstruye un objeto cada vez).

La representación colectiva para la predicción se compone de concepción y ejecución (Fernández, 1998, p. 64). Porque la concepción de la amenaza no está dada de manera a priori para una persona –limitaciones de conocimiento– y menos para una organización, esta se construye. Y la ejecución consiste en conocer la configuración de actuaciones requeridas para la consecución de sus fines (en el contexto de la convivencia sería el riesgo).

Conocer los eventos (los sucesos se documentan como eventos) preconfiguradores de la amenaza es lo que Émile Durkheim refiere como mecanismo de funcionamiento del sistema, y es justo esto lo que Max Weber reclama para que tenga sentido en el individuo, y por esta vía motivar la búsqueda de las causas.

La predicción es el presupuesto base del análisis, y es por ello que se toma como referencia, en analogía, el planteamiento de Llinás (2002) respecto del funcionamiento del cerebro:

(...) la predicción se formula a partir de una imagen sensomotora –de una contextualización del mundo externo–. El marco de referencia de la imagen interna, premotora de lo que va a suceder, se construye con base en las propiedades del mundo externo, según nos las transmiten los sentidos de audición, visión o tacto. El resultado de comparar

el mundo forjado internamente con la información que llega del mundo externo genera órdenes para emprender una acción motora apropiada. Mediante este procedimiento se da una transferencia espectacular: la imagen interna de lo que ha de suceder “asciende” de nivel y adquiere realidad en el mundo externo (p. 45).

Esta descripción es vital para la inteligencia policial, porque se constituye en referente para la actividad. En ella se da valor significativo a la imagen sensomotora, como la reconstrucción sensorial de los riesgos derivados del conflicto social para aprehenderlos y objetivarlos. La imagen interna, premotora de lo que va a suceder, es una representación aproximada de la forma como se configura el fenómeno en la realidad para, a partir de un proceso de realimentación y retroalimentación artificial, orientar la acción. Esto es la predicción: una representación ontológica o universal previa, y a partir de ella, simular las múltiples formas o tipologías como se pudiera manifestar el fenómeno, dadas unas condiciones particulares del entorno. A diferencia de la anticipación, cuyo objeto es la comunicación de la imagen artificial, que indica lo que pudiera ocurrir en un entorno. Por ello, se reafirma que la predicción es el presupuesto de la anticipación.

Elaborar esta representación de la realidad implica considerar los siguientes principios de la predicción:

1. **Concurrencia:** consiste en reconocer las propiedades (elementos o componentes) de la amenaza y la vulnerabilidad que deben participar en la configuración de un riesgo para la convivencia (acontecimiento).
2. **Interdependencia:** es la relación que existe entre cada una de las propiedades de la amenaza y la vulnerabilidad que permite establecer la configuración del riesgo.
3. **Coherencia:** es el orden lógico y secuencial en el que los eventos, integrados por las propiedades universales, se deben manifestar para configurar un riesgo a la convivencia.
4. **Temporalidad:** se refiere al momento (frecuencia), que puede ser sincrónico o diacrónico, y es requerido por las propiedades de la amenaza y la vulnerabilidad para que se logre materializar el riesgo.

5. **Espacialidad:** son las características del entorno necesarias para que el riesgo se manifieste ante el grupo social o el individuo.

Luego de este ejercicio analítico y argumentativo se plantea una premisa: inteligencia policial no previene, así asesore la función policial frente a la potencial materialización de determinados riesgos. Y no lo hace, porque el accionar material contra el foco de riesgo, con el fin de intervenirlo, le corresponde ejecutarlo al ente de policía, en el marco de la prevención, por medio de los operadores que tienen funciones y capacidades idóneas para tales fines.

Una vez hecha esta aproximación conceptual de la anticipación y su interdependencia con la predicción, ahora surge la necesidad de establecer cuál es la unidad de análisis sobre la que se requiere desarrollar este proceso. Entonces, aquí se propone que la unidad de análisis –u objeto de estudio–, de la que se requiere disponer de una representación previa y colectiva, son los riesgos que se derivan del conflicto social contra la convivencia.

El riesgo derivado del conflicto social: es la entidad o unidad de análisis

Se requiere cambiar el paradigma tradicional de la entidad, concebida como organizaciones, personas, bienes y hechos, para considerar el riesgo que se deriva del conflicto social –en su función desintegradora–; para lograrlo es necesario objetivar o hacer cognoscible este, es decir, darle forma y contenido, estructura y función, reconciliar lo universal y lo particular, para “*la reunificación del objeto y el sujeto*” (Fernández, 1998, p. 62).

El riesgo es una “cosa” potencial o sistema compuesto por el origen, el fin y la estructura. El origen exige conocer la fuente de donde emana y el porqué. El fin es lo que se pretende modificar o transformar en la realidad social, mientras que la estructura tiene dos dimensiones: la primera, la realidad, y la segunda, la representación.

La realidad desde “*la visión dualista kantiana se compone de fenómeno y nóumeno, los reinos sensible e inteligible*” (Fernández, 1998, p. 59). La representación busca identificar el mecanismo de funcionamiento mediante la abstracción. En este sentido, a través de la aplicación del método inductivo se elab-

bora la ontología (partes y conexiones), se reconstruyen las funciones (interdependencia de las partes), y a través de la semántica se le da significado a los componentes del riesgo. Es de resaltar que en el postulado del funcionalismo universal, todo componente (parte-causa) de un sistema puede desempeñar una función en este y otra en un sistema social diferente.

Objetivar el riesgo es una prioridad; solo cuando se dispone de este conocimiento es posible comprender y, por tanto, el resultado será una imagen o representación colectiva –un mundo cognoscible–, fundamento para la predicción. Para objetivar o caracterizar el riesgo derivado del conflicto social se diseñó una metodología –con diseño curricular propio para el entrenamiento–, que implica cuatro fases para identificar las propiedades universales (Cortés & Parra, 2012). La primera, denominada el grafo o arquetipo; la segunda es la taxonomía; la tercera, la semántica, y la cuarta, las relaciones.

1. **El grafo o arquetipo:** es una representación colectiva del riesgo derivado del conflicto social, que permite visualizar el orden lógico, coherente y secuencial en el que este se configura y manifiesta en la convivencia (sistema social).
2. **La taxonomía:** consiste en el diseño del análisis morfológico o estructura del riesgo derivado del conflicto social como entidad de análisis.
3. **La semántica:** para establecer un lenguaje natural de los datos, de acuerdo con el contexto propio donde se manifiesta el riesgo.
4. **Las relaciones:** donde se hace inteligible la interdependencia y correlación de las variables para dimensionar su impacto y potencialidad.

Los riesgos derivados del conflicto social (en su función desintegradora) se entienden como la interdependencia que existe entre el conflicto social, la violencia y la criminalidad, y, por tanto, es este fragmento de la realidad el que le interesa a la inteligencia policial. Esta condición es imperativa en el desarrollo de la actividad; de esta manera se obtiene una lectura integral, en un contexto social que será intervenido por el ente de policía, en procura de proteger, mantener, promocionar, regular y restablecer el orden social como característica de la convivencia, “porque lo social es un orden emergente” (Torres, 1999, p. 11). La perspectiva desintegradora del sistema social:

Parsons observa una tendencia al conflicto derivada de los hechos siguientes: 1) El carácter competitivo de la estructura ocupacional, que establece una jerarquía de prestigio y una desigualdad de oportunidades. 2) La existencia de autoridad y disciplina en la organización, que genera resistencia entre quienes obedecen. 3) La tendencia de los poderosos a explotar a los más débiles. 4) La tendencia a desarrollar distintas “culturas” por parte de quienes se encuentran situados en zonas diferentes de la estructura social, lo cual dificulta la comunicación entre los grupos y exige buscar mecanismos efectivos de integración. 5) La imposibilidad del sistema de establecer una estricta igualdad de oportunidades. Todos estos factores generan conflictos crónicos entre las clases y atentan contra la integración del sistema (Picó & Sanchis, 2003, p. 272).

Es así como el conflicto social, en su función integradora, es un “elemento constitutivo de la estructura de las relaciones sociales que contribuye al cambio y evolución de la sociedad” (Picó & Sanchis, 2003, p. 274), por lo cual no se constituye en riesgo para la convivencia. El carácter funcional del conflicto social, como atributo integrador del sistema social, se caracteriza porque:

- a) Los sistemas sociales no están organizados alrededor de un consenso sobre los valores, sino que implican situaciones conflictivas en aspectos fundamentales.
- b) La existencia de tal situación tiende a crear no una sociedad unitaria, sino una pluralista, en la que hay diversas clases. Las actividades de los miembros del sistema adquieren significado sociológico, y deben ser explicadas en referencia a los intereses de los grupos en situación de conflicto.
- c) En la mayoría de los casos la situación conflictiva estará caracterizada por un desequilibrio de poderes, de modo que una de las clases surgirá como dominante, que tratará de obtener el reconocimiento y la legitimidad de su posición entre los miembros de las otras clases.
- d) La relación de poder entre la clase dominante y la dominada puede modificarse como resultado de cambios ocurridos en una serie de factores que aumenten la posibilidad de resistencia o revolución por parte de esta última. Entre estos factores se encuentran el liderazgo, la capacidad

de organización y la violencia. De esta manera, el conflicto cumple una serie de funciones positivas que ayudan a la integración, mantenimiento, cambio y renovación del sistema social (Picó & Sanchis, 2003, p. 273).

Entonces, el conflicto es un producto social, conatural a la convivencia, y esta, a su vez, es el objeto de protección encomendado constitucionalmente al ente de policía, por lo que a continuación se hará una descripción de ella, una vez que se propone entenderla como un sistema social.

La convivencia, el ámbito de protección: sistema abierto que se construye a partir de la interacción social

En un Estado Social de Derecho como el que la Constitución Política establece en Colombia, la convivencia se hace comprensible desde la perspectiva de un ámbito de protección superior, a manera de finalidad fundamental en cabeza de las autoridades estatales y de la sociedad. La convivencia es “la existencia pacífica de las personas en la sociedad humana” (Londoño, 2011, p. 56); por lo tanto, es un Estado regido por la interacción pacífica entre individuos de una comunidad, donde se coexiste de forma respetuosa y armónica, no solo con los demás, sino con el entorno en su significado más extensivo. Este planteamiento tiene una connotación medular, por la urgencia de tener una identidad conceptual que retraiga otras interpretaciones, sobre todo cuando a la convivencia se le califica con adjetivos particularizables que carecen de una visión universal, que implique finalmente un bien común, como lo es ejercer de forma libre los derechos y libertades públicas, dada la natural sociabilidad del ser humano.

Además, la convivencia es un valor subordinado al respeto de la dignidad humana, en el marco dinámico de la interacción social. Para ello deben darse condiciones o presupuestos aceptados en marcos de regulación históricos, tanto de carácter formal como informal, que producto de su institucionalización se hacen imperativos para los miembros de una colectividad, ya que no hay derechos absolutos. Con este marco de referencia los miembros de una colectividad están obligados, por supuesto, a cumplir con los deberes recíprocos como ciudadanos e integrantes de tal sociedad; aceptar, dentro de ciertos límites, las diferencias que ofrece la libertad individual de acción; propender por la resolución de

conflictos cotidianos y actuar de forma consciente frente al entorno.

Esta perspectiva de análisis se toma como referencia, dada la sujeción a un enfoque ontológico, sobre la significancia de la convivencia como una unidad sistemática, conformada por elementos (partes) que le dan composición y estructura (sistema social). Así las cosas, la seguridad pública, la tranquilidad pública y la salubridad pública son los subsistemas que integran el sistema dinámico, abierto y abstracto de la convivencia. Y sobre esos elementos se desarrolla la función policial (*el que regula –poder de policía–, el que administra o gobierna –la función de policía– y el que ejecuta –la actividad de policía–*), de manera concreta y ajustada a la realidad territorial.

Por ello, algunas proposiciones teóricas, que ubican a la ecología, a la moralidad pública, al medioambiente e incluso al ornato como dimensiones de la convivencia, no resultan pertinentes como ejes básicos de comprensión ontológica en esta investigación, sino que más bien integran categorías subordinadas a los subsistemas ya definidos. Se deja por sentado que no se pretende establecer una visión unívoca al respecto, dada la complejidad del concepto; por el contrario, la argumentación expuesta aviva una discusión de larga data, abordada desde el punto de vista teórico por múltiples estudiosos de la policía, frente a la cual hay interpretaciones de diverso orden –entre ellos Pineda (1950), Lleras (2009), Londoño (2011), Suárez (2009), Cárdenas (2010) y sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, solo por mencionar algunos.

Una vez definido este enfoque de interpretación, se dispuso elaborar aproximaciones conceptuales con enfoque sociojurídico, que representen las situaciones fácticas sobre las cuales se debe ejercer el control social en las actuaciones que exijan el ejercicio de los medios policiales por parte del cuerpo de policía, como oficiales de cumplimiento de la ley que son, así:

Seguridad pública es una dimensión de la convivencia que tiene por objeto la protección del Estado y del ciudadano. De forma histórica y recurrente se ha relacionado la seguridad pública con tres acepciones, a saber: la primera, entendida como la seguridad que se debe prestar en los entornos públicos, abiertos al público o en espacios privados cuando trascienden a lo público; la segunda, como lo opuesto a la seguridad privada, es decir, la seguridad a

cargo del Estado y que debe ser brindada a todos los ciudadanos, y la tercera, como la seguridad interior, que vela por la protección del Estado, especialmente en su gobernabilidad y en la convivencia de los ciudadanos. Sin embargo, ante las amenazas, la evolución de estas y su indivisible interdependencia, se hacen esfuerzos por plantear un enfoque de seguridad pública que tenga como propósito la protección (igual de prioritaria) del Estado y de los ciudadanos (de manera individual y colectiva).

La seguridad pública tiene dos categorías: la primera es la seguridad nacional, que aborda tanto la protección externa como la interna del Estado, para garantizar su pervivencia como estructura en el ejercicio institucional. En este sentido, la seguridad nacional es:

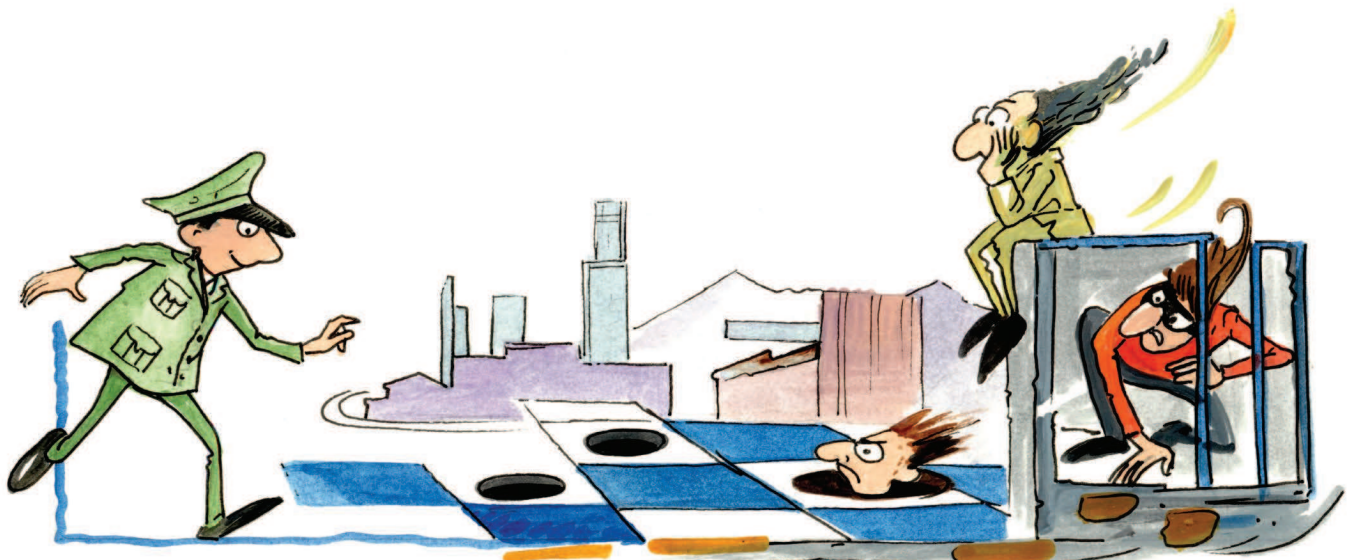
... inmanente para garantizar la existencia, la permanencia, la continuidad y la estabilidad de la comunidad política, también entendida como la necesaria para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación y por lo mismo la soberanía, la independencia, la integridad territorial nacional, el régimen y el orden constitucional, todo lo que comprende la seguridad del Estado, esto es, la que le corresponde garantizar el normal funcionamiento de las instituciones constitucional y legítimamente constituidas (Ibáñez, 2005, p. 48).

Y la segunda es la seguridad ciudadana, que busca ofrecer las condiciones necesarias para que las personas actúen, desde una esfera individual y otra colectiva, en el ejercicio de los derechos y libertades

públicas. En tal sentido, y para operacionalizar el concepto, se clasificará la seguridad ciudadana en unos ámbitos de protección agrupados en dos categorías: la primera, entendida como la individual, compuesta por la vida, integridad personal y patrimonio. La segunda abarca aspectos orientados a garantizar la cohesión social (capital social, inclusión social, integración social y ética social).

Así las cosas, la función militar de defensa nacional y la función policial de preservación, conservación y sostenimiento de la convivencia tienen relaciones manifiestas, pues comparten un espacio común bajo los principios de la gestión pública de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Su actuación no se concibe desligada, pues se relacionan y complementan. Entonces, la finalidad básica de la seguridad pública es la defensa de la integridad nacional y la preservación de la convivencia, porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas (de manera individual y colectiva) puedan gozar de sus derechos y libertades.

Tranquilidad pública: se relaciona con “la idea de quietud, de sosiego, de paz” (Lleras, 2009, p. 62) o “la paz y el sosiego que debe reinar en la calle y demás sitios abiertos al público” (Pineda, 1950, p. 60). Este concepto puede tener dos acepciones que denotan su alcance: desde la perspectiva subjetiva es el “estado psicológico o mental de una persona relacionado con el equilibrio, la serenidad y toda forma de imperturbabilidad”; mientras tanto, desde lo objetivo, hace relación a la “situación percibida colectivamente como quietud y sosiego en una sociedad” (Suárez, 2009, p. 143). Aquí es importante poner énfasis en la



calificación de la tranquilidad como pública, porque implica la prevención de manifestaciones sociales que signifiquen desórdenes en general que pueden impactar en lo individual o en lo colectivo, no solamente cuando se trate de hechos acaecidos en lugares públicos o abiertos al público, sino también de los ocurridos en espacios privados que, dada su magnitud y alcance, trascienden a lo público. Quiere decir que en la vida social las acciones de los individuos serán soportadas, porque no perturban la tranquilidad mientras “no rebasan lo que es considerado normal, habitual y común” (Corte Constitucional, 1994).

El mantenimiento de la tranquilidad pública, en su aspecto realizador y operativo, corresponde, en principio, a las autoridades administrativas de policía (Corte Constitucional, 1993). Las autoridades administrativas de policía deben garantizar a todo miembro de la comunidad el derecho a no ser intranquilizado sin justa causa y a que nadie lo inquiete o le cause desasosiego –tanto individual como colectivamente–, actuando contra la Ley, por fuera de lo dispuesto en ella o abusando de sus derechos. Las autoridades de policía, a través de los llamados “medios de policía”, aseguran la tranquilidad ciudadana, y en tal virtud, entre sus atribuciones está la de controlar y fiscalizar las diferentes actividades que desarrollan los particulares. Cuando dichas perturbaciones son anormales o extraordinarias, por exceder los límites de tolerancia, existirá una inaceptable agresión al derecho de otros o un abuso en el ejercicio del propio derecho, que demanda la intervención de la autoridad, con el fin de restablecer el estado de tranquilidad (Corte Constitucional, 1994).

Salubridad pública: hace referencia a la “prevención contra las epidemias o las enfermedades contagiosas” (Lleras, 2009, p. 62). Tiene que ver con las medidas profilácticas y el control de elementos orgánicos que puedan poner en riesgo, desde el punto de vista sanitario, tanto la salud singular como la colectiva. Están relacionados los factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos. Por tanto, lo que se busca garantizar es un estado de bienestar anatómico, psicológico y social del individuo y de la colectividad. En esta esfera se integran elementos asociados al medioambiente y a la ecología, que desde una perspectiva pública representan factores de interés por las interacciones entre los seres humanos con los entornos para la salubridad generalizada.

La salubridad pública es un subsistema de la convivencia que se concreta en la salud de cada uno de

los asociados. Se trata del paso de aquello que es formal (la salud) a lo que es real: vivir en condiciones salubres. Puede decirse, entonces, que salubridad significa el acto de ser de la salud, es decir, el acto por medio del cual el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones. No se trata, pues, de una manifestación potencial, sino de una actual. Ahora bien, al ser la salubridad pública una noción que implica la realización total de la salud, supone la existencia previa de la salud individual.

En consecuencia, resulta aplicable el principio de que la lesión de la parte afecta la del todo; asimismo, la lesión del todo (salubridad) es necesariamente la lesión de la parte (salud individual). Si hay una vulneración grave e inminente de la salubridad pública, puede suponerse que la parte que tenga un interés legítimo en restablecer un derecho que, si bien es cierto es colectivo, también la afecta como singularidad, única e irrepetible (Corte Constitucional, 1993).

Así las cosas, frente a situaciones concretas, el hecho de no garantizar o desconocer la protección de estos subsistemas puede conducir a un daño o afectación con consecuencias negativas en cualquiera de los ámbitos de protección de la convivencia, así como la violación de cualquier derecho fundamental y, por lo tanto, se pone en riesgo la convivencia o hay materialmente una perturbación de ella. Los subsistemas descritos tienen relación con situaciones que demandan condiciones óptimas; por lo tanto, si alguna de ellas falla, la convivencia estará perturbada. Se trata, entonces, de una órbita de protección que facilita la objetivación de los elementos que requieren la atención prioritaria, sistemática y permanente del ente de policía, a la cual se coligan todas las capacidades y despliegue de la función estatal y la interacción social.

Es decir, a pesar de la innegable condición natural y necesaria de conflicto, en la sociedad existen estándares que permiten la convivencia. Solo cuando se supera el umbral de tolerancia, la alteración se expresa mediante manifestaciones de violencia y criminalidad, las cuales ponen en riesgo el estado de convivencia.

Conclusiones

Son variados los elementos que se pueden tener en consideración a la hora de valorar la aproximación hasta aquí expuesta. En principio, se identificó

la teoría del funcionalismo estructural, como una propuesta de marco teórico o base teórica para la inteligencia policial. El ejercicio analítico de contrastación con la práctica muestra que parte de los procesos y acciones que realizan los funcionarios de la Dipol encuentran sustento en las reflexiones formuladas por Talcott Parsons desde la perspectiva del sistema social.

El esfuerzo académico de identificar el marco teórico de la actividad de la inteligencia policial es un referente para otros cuerpos de policía y organismos de inteligencia de Latinoamérica. Tal marco teórico se relaciona con la inteligencia policial como disciplina científica, el cual puede ser adaptable a cualquier cuerpo de policía en un Estado de carácter unitario, dado que, como se plantea en este trabajo, tiene un conjunto de conocimientos de validez universal –aplicable, comunicable y enseñable– en cualquier sociedad organizada, y posee metodologías propias para lograr su fin.

Este marco teórico fue determinante para la formulación conceptual de la inteligencia policial como la disciplina que anticipa los riesgos derivados del conflicto social contra la convivencia para asesorar la función policial. Tal aproximación sirve para distinguir el límite y alcance de la inteligencia policial, de acuerdo con la Ley 1621 del 2013, que regula la actividad de inteligencia en Colombia, para diseñar el manual de inteligencia policial y orientar la planeación y ejecución de esta actividad en la práctica. También contribuye al direccionamiento estratégico y al diseño de la estructura organizacional (comunicación, coordinación y control) dentro de un cuerpo de policía soportado en la mejora continua. Por consiguiente, se abre un espacio para el crítico-lógico y la divergencia, pero a partir de elementos de conocimiento más elaborados, producto del estudio juicioso y el análisis detallado.

Las aportaciones para considerar a la inteligencia policial como una disciplina científica se sustentan en una aproximación inicial hacia la definición de la unidad de análisis, la identificación de un conjunto de teorías y procedimientos metodológicos para orientar y realizar los productos que se derivan de las actividades inherentes a este quehacer –como ya quedaron descritas–, y porque se continúa en una labor permanente para incorporar nuevos hallazgos, no solo como producto de sus propios estudios, sino de la interacción con otras ciencias y disciplinas.

La anticipación de los riesgos derivados del conflicto social (en su función desintegradora) se constituye en la unidad de análisis, el fin y el límite de la inteligencia policial. Esto implica concebir nuevas entidades de análisis. Esta propuesta es de suma relevancia, porque con base en la anticipación de los riesgos se realizará un trabajo técnico y disciplinario para calcular el resultado de relacionar la caracterización de la amenaza y el conocimiento de la vulnerabilidad frente a los elementos propios del conflicto social, de manera que se pueda identificar la interdependencia entre ellos, teniendo en cuenta que son mutuamente condicionantes.

El riesgo que se deriva del conflicto social como unidad de análisis se constituye, entonces, en la entidad que rige la arquitectura del diseño de la solución tecnológica en la inteligencia policial. Esta solución debe concebir la interdependencia entre las características de la amenaza (indicadores de resultados), los ámbitos de protección –con la identificación de las vulnerabilidades, el cálculo del riesgo– (indicadores de impacto) y las capacidades (indicadores de gestión), para permitir la estimación y gestión de los riesgos contra la convivencia. La adopción de este nuevo enfoque permite un entendimiento riguroso del riesgo, no solo con el ánimo de dominar su conocimiento, sino desde la perspectiva de su tratamiento para reducirlo o mitigarlo a partir de la orientación anticipativa de lo que está por ocurrir.

Para finalizar, el ámbito de protección será la convivencia, la cual se entiende como el sistema social. El ente de policía, como encargado de regular, administrar y ejecutar la función policial, tiene como responsabilidad garantizar el orden social mediante la protección, mantenimiento, promoción y regulación (restablecer cuando sea necesario) de la seguridad pública, la tranquilidad pública y la salubridad pública, para el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas en un Estado Social de Derecho.

Referencias

Bunge, M. (2007). *A la caza de la realidad*. Barcelona, España: Gedisa.

Calvillo, M. & Favela, A. (s/f). *Hacia la categoría de sujeto social en la teoría sociológica*. Recuperado el 15 de octubre de 2012 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19962/pr/pr3.pdf>.

- Cárdenas, M. (2011). ¿Qué es hoy la ciencia de policía? En: *Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de Policía*. Bogotá, D. C.: Éditer Estrategias Educativas.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-325, *Derecho a la tranquilidad/autoridad de policía*. Bogotá, 12 de agosto de 1993.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-366, *Salubridad pública*. Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 1993.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-112, *Tranquilidad pública*. Bogotá, D. C., 11 de marzo de 1994.
- Condomí, J. (s/f). *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Recuperado el 8 de junio de 2012 de: <http://masterusal.campus-online.org/Archivos/info/SKent.pdf>.
- Cortés, Y. (2012). Atributos de una tipología de inteligencia. “Aproximación a la base teórica de la inteligencia policial: una tipología universal. III Seminario Internacional de Inteligencia Estratégica y Prospectiva”, Bogotá, D. C.
- Cortés, Y. & Parra, R. (2012). Seminario taller para la caracterización de amenazas a la convivencia. Bogotá, D. C.
- Fernández, M. (1998). *La perspectiva sociológica*. Una aproximación a los fundamentos del análisis social. Madrid, España: Tecnos.
- Ferrater, J. (1994). *Diccionario de Filosofía*. Buenos Aires: Montecasino.
- Foucault, M. (1978). *Las palabras y las cosas*. México, D. F.: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1991). *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Gómez, R. (1995). Racionalidad: epistemología y ontología. En: L. Olivé (Ed.). *Racionalidad epistémica*. Madrid: Trotta.
- Ibáñez, J. (2005). *Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Ciudadana* (2.ª ed.). Bogotá, D.C.: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Lleras, M. (2009). *Derecho de policía. Ensayo de una teoría general*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Llinás, R. (2002). *El cerebro y el mito del yo*. Bogotá: Norma.
- Londoño, F. (2006). *Evolución del derecho de policía*. Bogotá: A.P.I. Impresores.
- Londoño, F. (2011). *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Bogotá: PGS Publicidad EU.
- Loubet, J. (1992). *La Police: Approche socio-politique*. Montchrestein: Acento Editorial.
- Parsons, T. (1982). *El sistema social*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Picó, J. & Sanchis, E. (2003). *Sociología y sociedad* (2.ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos .
- Pineda, R. (1950). *La Policía*. Bogotá.
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led policing*. Portland, Oregon: Willan Publishing.
- Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw-Hill.
- Suárez, J. (2009). *La ciencia de policía. Un estado del arte*. Bogotá: González Gama Impresores.
- Torres, J. (1999). *Introducción a la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Torres, J. (2002). *Niklas Luhmann: Introducción a la teoría de los sistemas*. México: Edición científica Alida Casale.