



**El desafío de la identificación del infractor: alternativas tecnológicas e institucionales
para su fortalecimiento**

Álvaro Leonardo Cediel Velásquez

Diana Alejandra Correa Agaton

Dora Lucia Molina Solanilla

**El desafío de la identificación del infractor: alternativas tecnológicas e institucionales
para su fortalecimiento**

Álvaro Leonardo Cediel Velásquez

Diana Alejandra Correa Agaton

Dora Lucia Molina Solanilla

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Gobierno y Gestión Pública

Director:

Santiago A. Roa-Ortiz PhD (c)

Modalidad:

Innovación Organizacional

Universidad EAN

Facultad de Postgrados

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá, Colombia

02/07/2026

Agradecimientos

*En esta ocasión nuestro agradecimiento
va dirigido a la familia multiespecie,
en especial a nuestras mascotas Bonnie, Dorothea y Valkiria,
que nos acompañaron todo el tiempo sentadas a nuestro lado
durante las jornadas de clase sacrificando su dominio de confort*

*Así mismo al profesor Santiago Roa,
por su comprensión ante este tema de carácter jurídico y
a la Policía Metropolitana de Bogotá e Inspectores de Convivencia y Paz por su apoyo
y tiempo para esta investigación*

Resumen

Las fallas en la identificación de los infractores a las normas de convivencia impactaron el Proceso Único de Policía en Bogotá D.C., en las vigencias 2024 y 2025, lo que impide el objeto preventivo de la Ley 1801 de 2016 y la imposición de medidas correctivas.

La metodología se desarrolló bajo un enfoque mixto cuantitativo y cualitativo, con un alcance exploratorio-descriptivo y articulado con el *Design thinking*, para comprender las necesidades de los actores involucrados y construir alternativas de solución.

Se analizaron 888.680 comparendos del Registro Nacional de Medidas Correctivas y se efectuaron encuestas a Policías y a Inspectores de Convivencia y Paz. Se identificó que las dificultades para la identificación son de orden tecnológico, operativo y normativo. Además, los comportamientos frecuentes corresponden a los artículos 27 y 146 del CNSCC que representan el 81,70 % del total, mientras que el *top* cinco de comportamientos agrupan el 97,6 % del total.

Asimismo, se estimó en \$6.813.440.400 la cartera que el Distrito Capital deja de constituir por el archivo de comparendos impuestos a personas con documento de identificación no válido en Colombia.

Como respuesta, se formuló un ecosistema que articula los componentes normativo, institucional y tecnológico. Desde el normativo se propone la modificación del Decreto 0768 de 2025; el institucional, con la celebración de convenios interadministrativos para la obtención de información sobre datos biométricos; y el tecnológico mediante la propuesta de un prototipo conceptual de baja fidelidad (*mockup*) denominado IdentificAPP PVI, que no constituye un *software* funcional.

Palabras clave: Convivencia, Biometría, ecosistema, Interoperabilidad, Migración, Innovación Pública.

Abstract

Failures on the identification of offenders against coexistence regulations affected the Single Police Process (Proceso Único de Policía) in Bogotá D.C. during the 2024 and 2025 periods, hindering the preventive purpose of Law 1801 of 2016 and the imposition of corrective measures.

The methodology was developed under a mixed quantitative-qualitative approach, with an exploratory-descriptive scope and articulated with Design Thinking, in order to understand the needs of the stakeholders involved and to develop alternative solutions.

A total of 888,680 police citations from the National Registry of Corrective Measures were analyzed, and surveys were conducted with Police Officers and Coexistence and Peace Inspectors. It was identified that the difficulties in identification are of a technological, operational, and regulatory nature. Furthermore, the most frequent behaviors correspond to Articles 27 and 146 of the CNSCC, which account for 81.70% of the total, while the five most frequent behaviors comprise 97.6% of the total.

Likewise, the revenue that the Capital District fails to establish due to the dismissal of citations issued to persons holding identification documents not valid in Colombia was estimated at COP 6,813,440,400.

In response, an ecosystem was formulated that articulates the regulatory, institutional, and technological components. From the regulatory standpoint, the modification of Decree 0768 of 2025 is proposed; the institutional component, through the execution of inter-administrative agreements for obtaining biometric information; and the technological component, through the proposal of a low-fidelity conceptual prototype (mockup) named IdentificApp PVI, which does not constitute functional *software*.

Keywords: coexistence, biometrics, ecosystem, interoperability, migration, public Innovation.

Contenido

Resumen	4
Contenido	6
Introducción.....	11
1. Métodos y metodología	19
1.1 Diseño de la Investigación	19
1.2 Fuentes de Información.....	22
<i>1.2.1 Fuentes cuantitativas.....</i>	<i>22</i>
<i>1.2.2 Fuentes cualitativas:.....</i>	<i>26</i>
1.3 Sesgos evidenciados y su tratamiento	31
1.4 Alcance de las inferencias:.....	32
2. Resultados	33
2.1 Factores de determinantes en la no identificación del infractor por parte de las autoridades de policía.....	33
<i>2.1.1 Encuesta a uniformados de la policía de Bogotá</i>	<i>33</i>
<i>2.1.2 Encuesta a Inspectores de Convivencia y Paz</i>	<i>39</i>
2.2 Comportamientos contrarios a la convivencia con mayor reiteración en las localidades	42
<i>2.2.1 Distribución territorial de comparendos impuestos.....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.2 Distribución de comparendos impuestos por bien jurídico protegido.</i>	<i>45</i>

2.2.3 Distribución de comparendos impuestos por comportamiento en cada Localidad	48
2.2.4 Caracterización de los presuntos infractores por tipo de identificación.....	50
2.2.5 Componente económico del archivo de expedientes.....	51
2.2.6 Identificar buenas prácticas de ciudades inteligentes con altos estándares de seguridad en materia de identificación de infractores	51
2.3 Proponer un ecosistema orientado a reducir la cantidad de infractores sin identificar en el proceso único de policía	55
2.3.1 Soluciones Institucionales	55
2.3.2 Soluciones Normativas	56
2.3.3 Soluciones Tecnológicas.....	57
3. Discusión	57
3.1 Discusión sobre las causas Jurídicas, operativas y tecnológicas por las cuales las autoridades no pueden identificar a las personas	57
3.1.1 Causas Jurídicas.....	57
3.1.2 Causas Operativas.....	58
3.1.3. Causas Tecnológicas.....	59
3.2 Comportamientos contrarios a la convivencia presentan mayor reiteración.	59
3.3 Identificar buenas prácticas internacionales que permitan aplicar mejores condiciones operativas y tecnológicas para disminuir las conductas contrarias a la convivencia.	62
3.4 Ecosistema para la reducción de infractores sin identificar en el PVI.....	64

Conclusiones	70
Líneas de Trabajo Futuro	74
Recomendaciones	75
Referencias	76
Anexos	83

Listado de Figuras

Figura 1 Flujograma del Proceso verbal Inmediato	12
Figura 2 Flujograma del Proceso Verbal Abreviado para casos sin ID	14
Figura 3 Mapa de actores (Stakeholders) del proceso único de policía y del ecosistema.	30
Figura 4 Nota metodológica y fase empatía UPN.....	33
Figura 5 Definición del problema	36
Figura 6 Ideación soluciones de campo.	37
Figura 7 Prototipado y testeo	38
Figura 8 Nota metodológica y fase empatía ICP	39
Figura 9 Definición del problema	41
Figura 10 Mapa de Bogotá D. C. por comparendos impuestos por localidad (2024-2025)	43
Figura 11 Comparendos por localidad en Bogotá D. C. (2024-2025)	44
Figura 12 Mapa de Bogotá D. C. por comparendos más frecuentes impuestos por localidad .	48
Figura 13 Mapa interactivo de Comportamiento y comparendos por localidad.....	49
Figura 14 Ecosistema de identificación	66

Lista de tablas

Tabla 1 Comparendos Impuestos a documentos de identificación no válido en Bogotá.....	25
Tabla 2 Comparendos por bien jurídico protegido y variación interanual.....	45
Tabla 3 Matriz comparativa de buenas prácticas internacionales	52
Tabla 4 Matriz del Ecosistema para la reducción de infractores.....	67

Lista de Abreviaturas

CCC: Comportamiento Contrario a la Convivencia

CNSCC: Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

C.N: Constitución Política de Colombia

C4: Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo de Bogotá D.C

FONSET: Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana

ICP: Inspectores de Convivencia y Paz

INTERPOL: Organización Internacional de Policía Criminal

MC: Medidas Correctivas

MEBOG: Policía Metropolitana de Bogotá

MINTIC: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia

PONAL: Policía Nacional

PUP: Proceso Único de Policía

PVA: Proceso Verbal Abreviado

PVI: Proceso Verbal Inmediato

RNMC: Registro Nacional de Medidas Correctivas

SDG: Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá

SDH: Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá

SDSCJ: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C

UPN: Uniformados de la Policía Nacional

Introducción

Durante las vigencias 2024 y 2025, en la ciudad de Bogotá D.C. se registró un alto volumen de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con el reporte del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), sistema creado por el artículo 184 de la Ley 1801 de 2016 y administrado por la Policía Nacional. En las dos anualidades se expedieron 888.680 órdenes de comparendo por infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) en el Distrito Capital, de estos 403.867 corresponden al año 2024, y 484.813 para el 2025, evidenciándose un incremento del 20,04 % de una vigencia a la otra (Policía Metropolitana de Bogotá, 2026).

Estas cifras no constituyen un simple dato estadístico, por el contrario, da cuenta de la grave situación que vive Bogotá D. C. frente a la protección de la convivencia pacífica y el orden justo, como fines esenciales del Estado Social de Derecho. En este sentido, la Constitución Política de Colombia (C.N.) consagra en su artículo 2 que es deber de las autoridades “(...) *asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”, mandato que fue desarrollado por el legislador a través de la Ley 1801 de 2016 (CNSCC), norma de naturaleza preventiva que define la convivencia como “*la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico*”.

De igual manera, el CNSCC establece que todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, que se encuentren en el territorio nacional, tienen el deber de abstenerse de incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia, con el fin de respetar a las demás personas en su vida, honra y bienes. En caso de incurrir en estos comportamientos los ciudadanos serán objeto de imposición de las medidas correctivas correspondientes (Ley 1801, 2016).

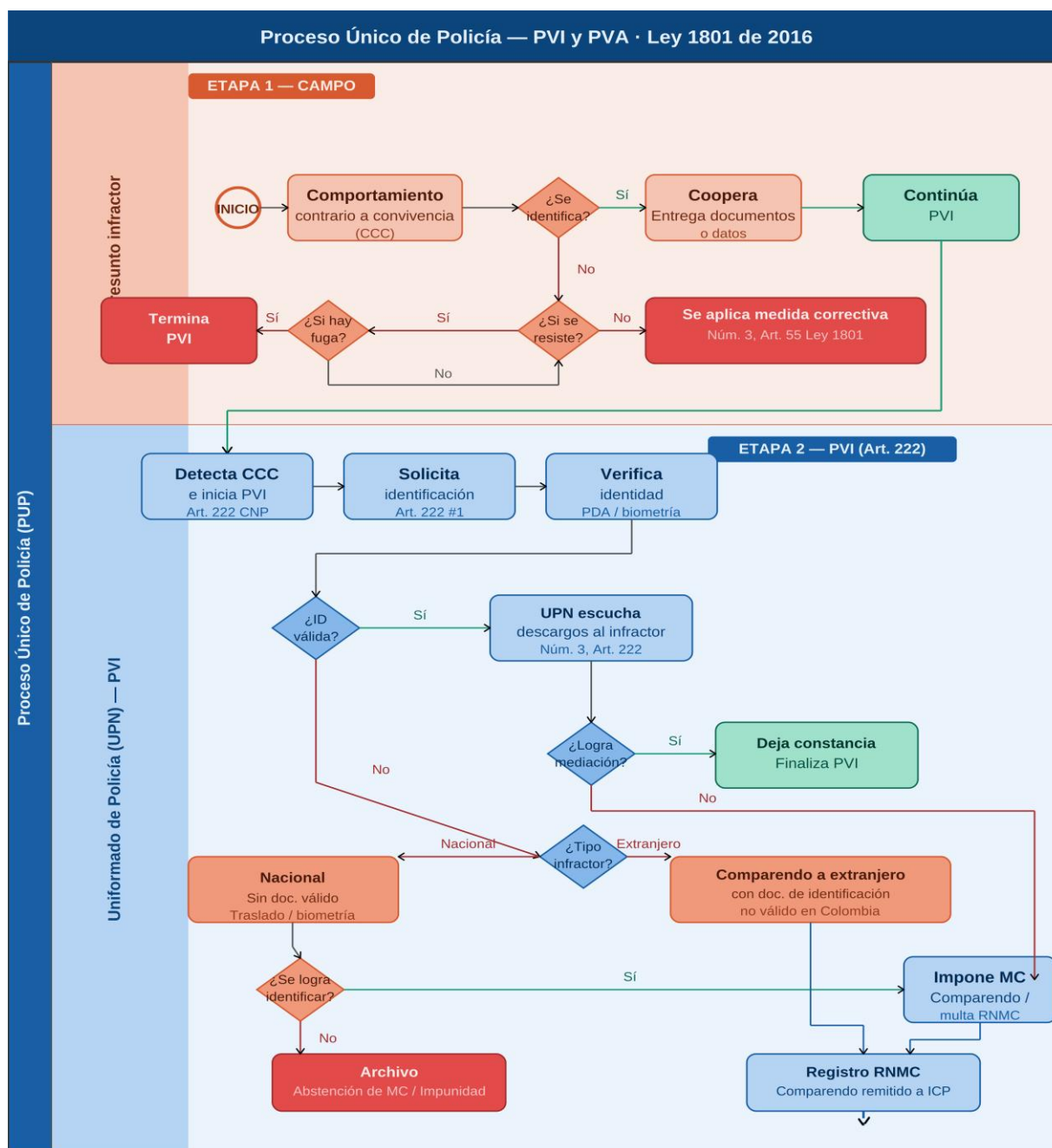
Por lo anterior, el CNSCC establece un catálogo de comportamientos contrarios a la convivencia y su infracción genera la imposición de medidas correctivas, para lo cual se aplica el Proceso Único de Policía (PUP.) establecido en la Ley 1801 de 2016, reglamentado por el Decreto Nacional 0768 de 2025. De este amplio catálogo como se evidenciará en los resultados, la conflictividad se concentra en unas pocas conductas, en las que uno de los obstáculos para la imposición de medidas correctivas en la identificación del presunto infractor.

Dicho proceso depende de un requisito esencial, la plena identificación del presunto infractor, como condición de validez y garantía del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.N., condición necesaria para la individualización de la responsabilidad y exigibilidad de las medidas correctivas. Cabe señalar que la ausencia de este requisito impide la continuación del proceso, al configurarse a un vicio insubsanable.

Dentro del PUP se establecen tres procesos en la Ley 1801 de 2016: (a) Proceso Verbal Inmediato (PVI) efectuado por el Uniformado de la Policía Nacional (UPN) al momento de observar un Comportamiento Contrario a la Convivencia (CCC) e imponer un comparendo y registrarlo en el RNMC; (b) el Proceso Verbal Abreviado (PVA) es desarrollado por el Inspector de Convivencia y Paz (ICP), se decide en audiencia la imposición o no de las medidas correctivas de su competencia; y (c) el establecido en el artículo 223A del CNSCC, donde el ICP certifica la firmeza de la MC de multa, aplica a partir del 25 de enero de 2022 en virtud de la vigencia de la Ley 2492 de 2022. Los procesos se ejecutan de la siguiente manera:

Figura 1

Flujograma del Proceso verbal Inmediato



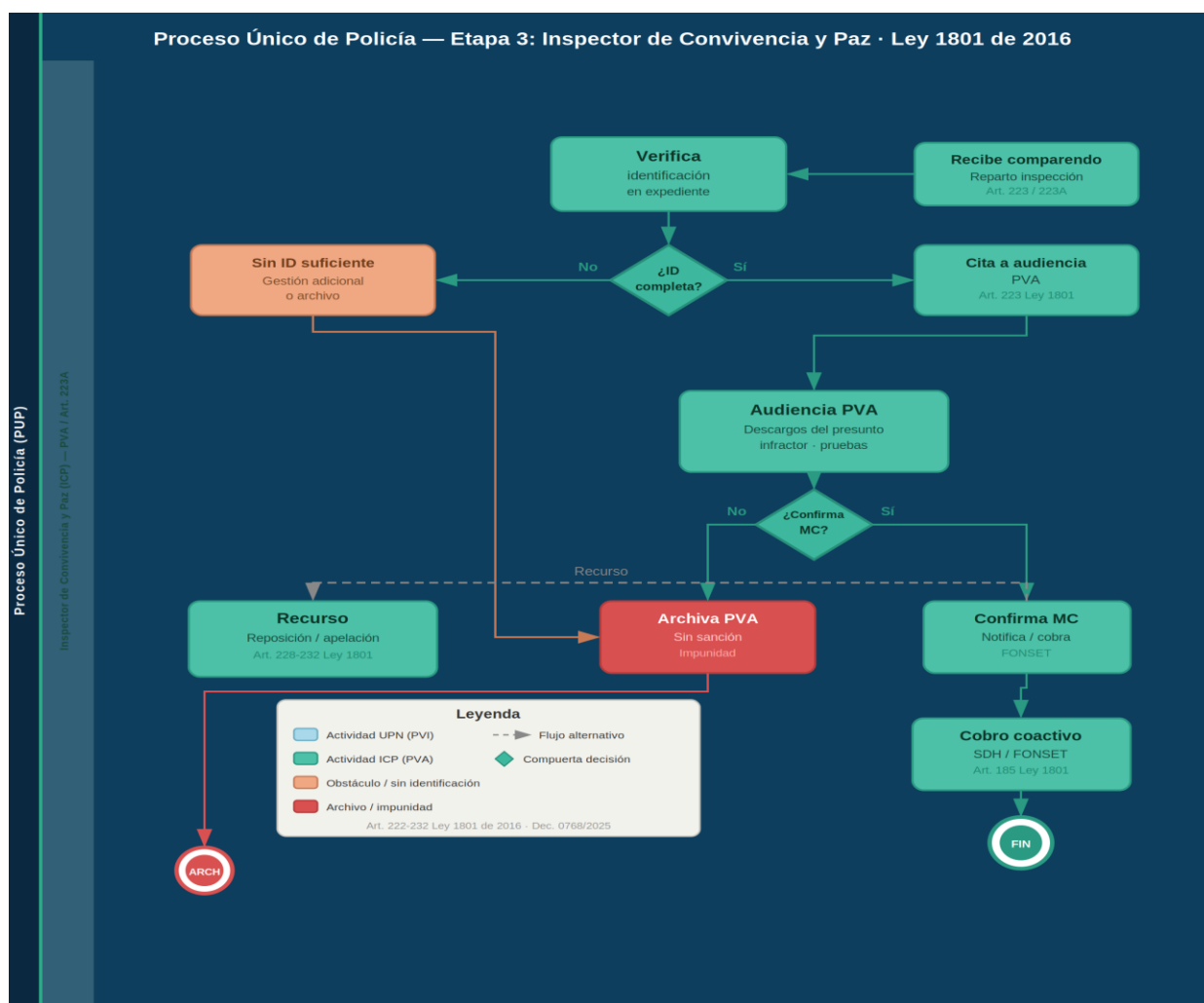
Nota: El diseño de la gráfica con apoyo de Claude (Anthropic, 2026)

Como se observa en la figura 1 sobre la ausencia de la plena identificación del presunto infractor, esto no significa que el comparendo no se imponga. La imposición del comparendo y el archivo del expediente son dos momentos procesales diferentes, el comparendo es una orden de comparecencia, efectivamente se expide y queda registrado en RNMC y se da dentro del PVI, sin

embargo, cuando no existe plena identificación del presunto infractor, al llegar al ICP existe una abstención de iniciar el procedimiento aplicable (PVA y el del art. 223A) y se archiva, sin que se imponga una medida correctiva, como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 2

Flujograma del Proceso Verbal Abreviado para casos sin ID



Nota: Adaptado de Claude Sonnet 4.6 de (anthropic 2026)

La ausencia de la plena identificación del presunto infractor genera impunidad, debido que la conducta contraria a la convivencia queda sin consecuencia jurídica real, aunque el comparendo se expide correctamente en el PVI, se archiva el expediente en el PVA o en el procedimiento del

artículo 223 A, lo que impide la imposición de medidas correctivas. A esto se suma lo ordenado en el Decreto Nacional 0768 de 2025, que excluyó como válido el documento de identificación extranjero, lo que conlleva al archivo del proceso, a pesar de contar con un documento de identificación. Esta problemática se evidenciará en el capítulo de resultados.

De otra parte, la presente investigación se delimita geográficamente en Bogotá D.C., durante las vigencias 2024 y 2025. Se enfoca en la identificación del presunto infractor como un eslabón crítico del PUP. En este sentido, el análisis se centra en dicha identificación y evalúa los comportamientos contrarios a la convivencia tipificados en la Ley 1801 de 2016, a partir de la información obtenida en respuesta a los derechos de petición radicados ante la Policía Nacional y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ).

Aunado a lo anterior, se llevó a cabo trabajo de campo mediante la aplicación de encuestas a los actores clave en el desarrollo del PUP, como lo son Uniformados de la Policía Nacional (UPN) e Inspectores de Convivencia y Paz (ICP).

La justificación de la presente investigación se configura en los siguientes entornos: **(a)** La perspectiva institucional; **(b)** El plano social; **(c)** El componente económico; **(d)** El ámbito jurídico; **(e)**. El enfoque territorial.

Desde la perspectiva institucional, la imposibilidad de identificar al presunto infractor puede menoscabar la legitimidad de las autoridades de policía, que enfrentan frecuentemente limitaciones para materializar las funciones preventiva, disuasiva, educadora y resarcitoria que la ley les asigna. En el plano social, la percepción de que ciertos comportamientos pueden cometerse sin consecuencia jurídica real alimenta una sensación de impunidad, fenómeno que incentiva la reincidencia y deteriora la confianza ciudadana en las instituciones.

Desde el componente económico, la cuantiosa cartera morosa limita la disponibilidad de recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSET- que sería la fuente de financiación del componente tecnológico del ecosistema de innovación pública que se hablará más adelante¹, los cuales tienen destinación específica para la financiación de programas de cultura ciudadana, prevención y seguridad local, infraestructura del RNMC, el servicio de policía de vigilancia y la materialización de medidas correctivas (Ley 1801 , 2016).

Desde el ámbito jurídico, la reciente expedición del Decreto 0768 de 2025, que en su artículo 2.2.8.18.8.4 estableció taxativamente los documentos válidos para la identificación de extranjeros, abre un escenario propicio para evaluar la armonía existente entre la reglamentación nacional, las capacidades operativas de las autoridades de policía y las garantías constitucionales del debido proceso.

Desde el enfoque territorial, la concentración de las infracciones y el tipo de comportamientos contrarios a la convivencia en las diferentes localidades de Bogotá D.C. ofrece un campo de estudio delimitado y medible, ideal para el diseño de soluciones basadas en evidencia. que permite analizar de manera diferenciada las dinámicas de identificación del presunto infractor y sus efectos en el PUP.

La justificación de esta investigación se ve reforzada por el objetivo estratégico “*Bogotá avanza en seguridad*” del Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá D. C. 2024-2027 “*Bogotá Camina Segura*” (Acuerdo 927, 2024) establece en el Programa 3 la modernización del Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4), la incorporación de nuevas tecnologías basadas en

¹ **Artículo 9º. Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6º, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.

inteligencia artificial y el fortalecimiento del sistema de videovigilancia de Bogotá. Estas medidas buscan permitir que los organismos de seguridad puedan identificar poblaciones con mayor riesgo de delitos y prácticas violentas contra la ciudadanía y la infraestructura de la ciudad y así mitigar estos riesgos.

En concordancia con lo anterior, el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia 2024-2027 prevé elevar la cobertura del sistema de videovigilancia del territorio urbano del 20 % al 50 %, al tiempo que destina recursos al fortalecimiento tecnológico del Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2024).

No obstante, la estrategia institucional suele priorizar la persecución de conductas penales, dejando un vacío procedimental y normativo sobre si ese robustecimiento técnico se destinará hacia la identificación de los presuntos infractores dentro del PUP.

Metodológicamente, el estudio se aproxima al problema con un enfoque mixto, articulando el análisis de bases de datos oficiales con la consulta cualitativa a las autoridades de policía. Sobre esta base, se desarrolla la investigación, sustentada en herramientas de *design thinking*, que parten del dolor de los *stakeholders* institucionales para contrastar opiniones y recomendar soluciones que combine viabilidad jurídica, técnica e institucional.

En consecuencia, la pregunta que orienta este trabajo se formula así: ¿en qué medida la falta de identificación efectiva del presunto infractor afecta el proceso único de policía en Bogotá D.C. durante las vigencias 2024 y 2025, y qué alternativas institucionales y tecnológicas resultarían jurídicamente viables para mitigar dicha problemática?

El reto de diseño (*how might we*) se enuncia de la siguiente manera: ¿Cómo podríamos dotar a las autoridades de policía de herramientas jurídicas, operativas y tecnológicas que permitan

identificar de manera oportuna, verificable y respetuosa del debido proceso a los presuntos infractores durante el Proceso Único de Policía en Bogotá D.C a fin de disminuir la impunidad?

Es así como el presente trabajo tiene como objetivo principal proponer alternativas institucionales y tecnológicas, jurídicamente viables, orientadas a disminuir la impunidad asociada a los comportamientos contrarios a la convivencia que no pueden ser sancionados por la falta de identificación efectiva del presunto infractor en el proceso único de policía Bogotá D.C., durante las vigencias 2024 y 2025.

Para poder lograr lo anterior la presente investigación abordará cuatro líneas estratégicas como objetivos específicos, que son: **(a)** Determinar las causas jurídicas, operativas y tecnológicas que impiden a las autoridades de policía la identificación de los ciudadanos que incurren en comportamientos contrarios a la convivencia. **(b)**. Definir que comportamientos contrarios a la convivencia presentan mayor reiteración en las distintas localidades de Bogotá D.C. durante las vigencias 2024 y 2025. **(c)**. Identificar buenas prácticas internacionales aplicables a la mejora de las condiciones operativas y tecnológicas para la disminución de las conductas contrarias a la convivencia. **(d)**. Proponer un ecosistema orientado a la reducción de la cantidad de infractores sin identificar en el proceso único de policía.

Este documento se organiza en cuatro capítulos, tras esta introducción. El primer capítulo respecto a los métodos y metodología, donde se expone el enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) y el diseño basado en *design thinking*². El segundo capítulo presenta lo resultados, apoyados en las bases de datos oficiales y el resultado de las encuestas efectuadas a las autoridades de policía. El tercer capítulo contiene la discusión donde se interpretan los hallazgos desde ámbito jurídico,

² “El *design thinking* se fundamenta en el principio de que para diseñar un gran producto o un servicio hacen falta empatía y un profundo conocimiento de los comportamientos y las necesidades de los clientes” (Burnette, 2016).

operativo, tecnológico y buenas prácticas internacionales. Por último, el cuarto capítulo, donde se cierra con las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

1. Métodos y metodología

El presente capítulo expone la estructura metodológica empleada para el desarrollo de la investigación. Su diseño permite abordar de manera sistemática las dificultades en la identificación de los presuntos infractores dentro del PUP articulando la recolección empírica de datos en campo y bases de datos de entidades competentes con propuestas de alternativas innovadoras en Bogotá D.C. para mejorar los mecanismos de identificación, aplicación de buenas prácticas y recomendaciones de modificación de regulaciones normativas. Aunado a lo anterior, el tipo de investigación y su dirección metodológica se desarrolló bajo un enfoque mixto cuantitativo y cualitativo con un alcance exploratorio-descriptivo. Desde el punto de vista de la innovación se utilizó la metodología de *design thinking*.

Se aclara que el punto de encuentro de estas dos metodologías son las encuestas por cuanto integran ambos enfoques, debido a que el enfoque mixto comprende el problema a investigar y el *design thinking* comprende el cumplimiento de la solución.

1.1 Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación se fundamentó en la metodología de *Design thinking*, bajo esta premisa, la aplicación de encuestas a los operadores jurídicos de los PVI y PVA permite visibilizar las brechas existentes entre el diseño normativo y la realidad operativa. Este diagnóstico empírico es fundamental para identificar las barreras de ejecución y las limitaciones procedimentales que enfrentan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, insumo indispensable para la

posterior ideación de soluciones institucionales, este enfoque permitió partir de las necesidades de los *stakeholders* identificados para proponer alternativas de solución.

Para asegurar la validez de los hallazgos, se empleó la estrategia de triangulación metodológica. Como se señala en la Revista sobre estudios e investigaciones del saber académico (Chaves, 2020), la convergencia de los enfoques cuantitativo y cualitativo permite superar las limitaciones de cada perspectiva por separado, uniendo la precisión estadística con la realidad del terreno. En la práctica, esta triangulación conectó dos niveles: el análisis cuantitativo aportó el mapa macro de la problemática mediante el procesamiento de 888.680 comparendos del RNMC; por su parte, el enfoque cualitativo fue más allá de las cifras para identificar los verdaderos 'dolores' operativos de los UPN y los ICP a través de la metodología de *design thinking*. Este cruce sistemático entre los datos oficiales y la experiencia de los funcionarios redujo sesgos interpretativos y consolidó el sustento técnico para la formulación del prototipo conceptual 'IdentificApp PVI' y las demás alternativas de un ecosistema como parte de una solución.

El estudio se delimitó geográficamente en Bogotá D. C. durante las vigencias 2024 y 2025, se realizó una caracterización de los *stakeholders* que intervienen en el PUP, donde actúan los UPN, como responsables de la identificación de los presuntos infractores dentro del Procedimiento Verbal Inmediato (PVI), los ICP responsables de conocer en segunda instancia las medidas correctivas (MC) impuestas por los UPN y en primera instancia dentro del Proceso Verbal Abreviado (PVA) y el Procedimiento del artículo 223A de la Ley 1801 de 2016, respecto a la imposición de MC de su competencia.

Adicionalmente, se identificó que la Policía Nacional (PONAL) es la administradora del RNMC. A nivel distrital la SDSCJ es la responsable de las políticas de convivencia y la gestión del

cobro persuasivo de las multas impuestas en el PUP y efectúa la secretaria técnica del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET).

En relación con la identificación anterior, la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) es la encargada del apoyo y la coordinación administrativa de las Inspecciones de Convivencia y Paz y la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) es la competente para el cobro coactivo de las multas impuestas en el PUP y de la administración financiera, consolidación y reporte del recaudo efectivo de los recursos del FONSET (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2026).

Otros actores importantes son los presuntos infractores, sujetos que incurren en comportamientos contrarios a la convivencia y sobre quienes recaen el PUP, en el cual se debe garantizar el debido proceso.

Producto de la identificación de los *stakeholders* se solicitó información mediante derecho de petición a la SDSCJ, SDH y a la PONAL. La SDSCJ dio respuesta parcial y trasladó por competencia dicha solicitud a la SDG, a la PONAL y a la SDH. La SDH no dio respuesta al requerimiento, lo que representa una limitación para el cruce de datos de recaudo efectivo, lo cual se aborda en este estudio desde la estimación de valores potenciales, es pertinente aclarar que el estudio no pudo tener un alcance que abarque una solución detallada en materia presupuestal con recursos que provengan del FONSET.

Sumado a esto se efectuaron encuestas a *stakeholders* de mayor interés, a través de un muestreo intencional, los criterios de selección se focalizaron en UPN y en ICP, priorizando su experiencia directa en el PUP.

1.2 Fuentes de Información

En correspondencia con el diseño mixto, la recolección de los datos provino de dos fuentes de información:

1.2.1 Fuentes cuantitativas

Se realizó el procesamiento de la base de datos de comparendos impuestos en el Distrito Capital durante las vigencias 2024 y 2025 proveniente del RNMC, en aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La información fue suministrada por la MEBOG mediante oficio GS-2026-318517-MEBOG del 28 de mayo de 2026.

Cabe señalar que la SDG remitió base de datos de comparendos impuestos en el Distrito Capital durante las vigencias 2024 y 2025 (Secretaría Distrital de Gobierno, 2026), pero difiere de la información contenida en la base de RNMC. Además, la SDSCJ remitió el ranking de comportamientos contrarios a la convivencia con mayor ocurrencia en Bogotá 2017-2026, pero presenta diferencias con la base de RNMC (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2026). En virtud de lo anterior para la presente investigación se tiene en cuenta la información de RNMC, como fuente primaria, por tratarse del sistema oficial donde se registran las medidas correctivas y es administrado por la Policía Nacional.

El análisis se estructuró frente a las siguientes variables principales extraídas de RNMC, tipo de comportamiento contrario a la convivencia (CCC), localidad donde se impusieron los comparendos, vigencia 2024 y 2025, el tipo de identificación de los presuntos infractores, este último con el fin de dimensionar la incidencia de la población extranjera.

Sobre las variables se construyeron los indicadores: frecuencia, participación porcentual, variación interanual y distribución territorial. El procesamiento de los datos se tabuló en hojas de cálculo de Excel en agrupación por el tipo de información.

El análisis se realizó mediante estadística descriptiva aplicada a los 888.680 comparendos registrados en RNMC, de los cuales 403.867 corresponden a 2024 y 484.813 a 2025, por lo que los valores obtenidos corresponden a la totalidad de los comparendos impuestos en el período señalado, siendo exactos y no una muestra.

1.2.1.1 Depuración, datos faltantes y consistencia de la base: La base suministrada por la MEBOG contenía inicialmente 956.033 registros. Como criterios de validación se aplicaron cuatro (4) procedimientos, así: (a) Exclusión por pertinencia. Se retiraron 67.353 registros que no correspondían a CCC, por tratarse de medios de policía o medidas correctivas: artículo 155 (traslado por protección) 67.198 registros, artículo 168 (aprehensión con fin judicial) 2 registros, y artículo 196 (suspensión temporal de actividad) 151 registros; además de 2 registros sin CCC identificado. Como resultado, el análisis comprende 888.680 comparendos. (b) Tratamiento de datos faltantes. Se verificó la completitud, coherencia e integridad de los campos de comportamiento, localidad y tipo de identificación. En el campo de localidad 43.892 registros presentan valores ausentes o vacíos, estos registros se excluyeron únicamente del análisis territorial, pero se conservaron para los análisis por comportamiento, vigencia y tipo de identificación, donde la información si está disponible.

En el campo de nacionalidad 387.301 registros se encontraban sin datos, por lo que el análisis de nacionalidad se efectuó con datos disponibles y se complementó con el campo de tipo de documento de identificación, que contaba con mayor nivel de diligenciamiento, lo que permitió caracterizar a los presuntos infractores por tipo de identificación y estimar la incidencia de la

población extranjera pese a la ausencia del dato de nacionalidad. (c) Variables analizadas. La base remitida por la MEBOG corresponde a los comparendos impuestos durante las vigencias 2024 y 2025, de los campos disponibles se seleccionaron como variables de análisis: tipo de CCC, localidad, tipo de documento de identificación y vigencia, entendida como el año 2024 o 2025 a que corresponde cada registro, lo que permite el cálculo de variación interanual. Sobre estas variables se construyeron la frecuencia, participación porcentual, variación interanual y distribución territorial. (d) Selección de fuente y consistencia. Se identificaron discrepancias entre las bases remitidas por las distintas entidades: la base de la SDG (516.392 registros) y el ranking de la SDSCJ diferían de los registros del RNMC (muestra el top 5 de los CCC más frecuentes en Bogotá D. C. y el Rankin de las 5 localidades con mayor número de CCC, no obstante, las cifras varían con la base de RNMC). Ante esta inconsistencia, se adoptó el RNMC como fuente primaria y única, como se justificó en apartes anteriores, por tratarse del sistema oficial de registro de medidas correctivas, administrado por la Policía Nacional y con respaldo legal en el artículo 184 de la Ley 1801 de 2016. Esta decisión garantiza la coherencia interna del análisis al evitar el cruce de bases con criterios de registro distintos. El detalle de la depuración se presenta en el capítulo de resultados.

Desde el componente económico se analizó la afectación de los recursos del FONSET, la primera respecto a la cartera morosa (2024 – 2025), conformada por las MC impuestas pero que no han sido pagadas, que asciende a 169.488 expedientes en proceso de cobro coactivo (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2026) y la segunda sobre el recaudo potencial que no puede imponerse a los presuntos infractores identificados con documento de identificación extranjero, el cual no es válido en Colombia de conformidad con el Decreto Nacional 0768 de 2025. Este análisis se centra en esta segunda variable por estar directamente ligada con el problema objeto de la investigación.

Respecto al fórmula de cálculo, de la expectativa de cartera que no se puede constituir en título ejecutivo por archivo del expediente, se tomó el archivo Excel del universo de 888.680 comparendos registrados en RNMC, se separaron aquellos comparendos que fueron impuestos a tipo de identificación no válido en Colombia después de la expedición del Decreto 0768 de 2025, a su vez estos se clasificaron dependiendo del tipo de multa que corresponde a cada comportamiento y se totalizó la cantidad de esos valores, para lo cual se encontró en el periodo del 08 de julio de 2025 al 31 de diciembre de 2025:

Tabla 1

Comparendos Impuestos a documentos de identificación no válido en Bogotá

CANTIDAD COMPARENDOS IMPUESTOS CON MEDIDA CORRECTIVA DE MULTA	VALOR DE LA IMPOSICIÓN A ARCHIVAR
32.383	\$6.813.440.400

Nota: Elaboración Propia con información del RNMC

La fuente de los valores monetarios, los cuales se encuentran fijados por la Ley en 2, 4, 8 y 16 salarios mínimos diarios vigentes, para la fecha de imposición de la orden de comparendo, para las medidas correctivas correspondiente a multas tipo 1, 2, 3 y 4, se encuentra establecido en el artículo 180 de la ley 1801 de 2016 esto para acercarse a un posible costo de la impunidad generada al archivar los comparendos que alcanzaron a ser impuestos en el PVI después de entrar en vigencia el decreto nacional 0768 de 2025, ver detalle valores Anexo H.

El límite de la interpretación es válido en el contexto que no se puede calcular los intereses de mora pues se desconoce la fecha de recaudo efectivo o si se realiza el recaudo, así mismo no se pueden calcular las costas procesales, pues no se puede determinar hasta que etapa avance el proceso administrativo de cobro coactivo, esto en relación con el recaudo efectivo, sin embargo estos

comparendos carecerán de título ejecutivo por cuando el Inspector de Convivencia y Paz tendrá que archivar los procesos, es importante aclarar al lector que estos valores ya no son objeto de medidas administrativas para motivar el pago como por ejemplo el descuento por pronto pago o la conmutación de la medida correctiva de multa tipo 1 y 2 por un programa comunitario o la asistencia a un curso pedagógico pues para todas estas órdenes de comparendos ya transcurrieron más de cinco (5) días a su expedición, por ende sobre este cálculo no es posible brindar descuentos a menos que el concejo de Bogotá emita un acuerdo distrital ordenando una amnistía.

Respecto a la metodología para calcular el impacto económico de mencionado decreto, se considera viable inicialmente, relacionar todos los *stakeholders* y al ser este trabajo una propuesta no ejecutada, se omitirá la etapa de analizar los resultados y los impactos, para proceder a tratar de calcular un retorno económico, que se tasa en el valor de los comparendos impuestos a documento de identificación extranjero en un periodo x de tiempo que para efectos prácticos y de disponibilidad de data abarcara del 8 de julio al 31 de diciembre de 2025, la fecha de 8 de julio es la fecha de publicación del Decreto Nacional 0768 de 2025 y la fecha de corte por cierre de actividades administrativas y “*deadline*” de este estudio, donde se establecen los documentos válidos de identificación extranjera en Colombia.

1.2.2 Fuentes cualitativas:

Para la presente investigación se desarrollaron varias fuentes cualitativas a saber: I) Encuestas; II) análisis normativo y jurisprudencial; y III) Identificación de buenas prácticas a nivel internacional.

1.2.2.1 Encuestas. Las encuestas fueron diseñadas por el equipo de trabajo dentro de los cuales dos miembros son Inspectores de Convivencia y Paz, quienes adelantan control de legalidad

al PVI, para la validación de estas se acudió al profesor designado dentro del programa de Grado en Innovación Organizacional de la EAN, así mismo a uno de los UPN encargado de RNMC de la localidad Rafael Uribe Uribe.

Se realizó un análisis por temas recurrentes y codificación por comportamientos similares fue la manera de realizar la compilación de las respuestas, todas las interpretaciones se realizaron mediante reuniones en *teams* de manera consensuada. Así mismo las respuestas se tabularon en un archivo Excel aquellas que se realizaron a los UPN dado que estas se hicieron en formato físico, ver ficha técnica encuesta - ANEXO J y las realizadas a los ICP ver ficha técnica encuesta ANEXO K, como se realizaron mediante *Microsoft Forms*, se descargó el archivo de Excel y con estas hojas de cálculo se realizaron las agrupaciones de las respuestas basados en las etapas del *Design thinking* y se consolidaron las respuestas similares y posteriormente se graficaron con inteligencia artificial *Claude*.

Se empleó un muestreo intencional o por conveniencia, no probabilístico, cuyo criterio de selección fue la experiencia directa de los participantes en el PVI y en el PVA. Las personas ejecutan labores de vigilancia en espacio público, no solo por el atributo de ser uniformados de la policía, por ende, fueron incluidos con el carácter intencional, así mismo de los Inspectores distritales tienen jurisdicción en toda la ciudad y conocimiento de PVA que se realiza por el reparto establecido en la Resolución 823 de 2025 de la Secretaría Distrital de Gobierno. La muestra se conformó de la siguiente manera:

a. Uniformados de la MEBOG, practicada a 15 grupos conformados entre 2 y 3 UPN, en total participaron 40 policías de diferentes grados, a quienes se les entregó un cuestionario impreso que contenía 12 preguntas abiertas, una de opción de respuesta múltiple y una de estilo escala ordinal tipo *Likert*. La encuesta se realizó el día 5 de junio de 2026 en la ciudad de Bogotá D.C. y

el contenido desarrolló cuatro de las cinco fases de la metodología de *Design thinking*, que son: empatía, definición, ideación y prototipado e incluía un mapa de empatía.

b. Al grupo conformado por 14 Inspectores de Convivencia y Paz de la ciudad de Bogotá D.C., se le realizó la encuesta por medio del aplicativo *Microsoft - forms* provisto por la Universidad EAN, esta estuvo disponible para respuestas entre el 6 y el 10 de junio de 2026, contenía 17 preguntas abiertas, una de opción de respuesta múltiple y un estilo escala ordinal tipo *Likert*. El contenido de la encuesta desarrolló cuatro de las cinco fases de la metodología de *Design thinking*, que son: empatía, definición, ideación y prototipado e incluía un mapa de empatía compuesto por 5 preguntas.

Se aclara que en las encuestas la fase de validación de la metodología de *Design thinking* no es posible realizarla, teniendo en cuenta que el alcance del presente artículo no permite la aplicación inmediata de las alternativas identificadas.

El proceso de tabulación de los resultados se categorizó por las fases de empatía con lo manifestado con la experiencia real en campo inclusive con el mapa de empatía, así mismo con la definición con los problemas en campo, la ideación donde se idearon soluciones desde el campo y una última de prototipo conceptual de baja fidelidad o mockup que se denomina para efectos de comprensión del lector “IdentificApp PVI” y los resultados de todas las fases se ilustraron usando esta misma estructura de *Design thinking* en gráficos tipo barra horizontal o barras de progreso en miniatura.

La narrativa para explicar los resultados de la encuesta se basa en describir, las experiencias con mayor tendencia relatadas por los uniformados durante el PVI especialmente las relacionadas con la identificación de personas, asimismo se tomó la mayor tendencia descrita por los ICP para consolidar posibles soluciones a la problemática abordada.

Para los dos grupos se utilizó la narrativa para explicar la encuesta aplicada para establecer puntos de encuentro respecto a las cuatro fases de la metodología de *Design thinking*, desde sus experiencias, se exponen lo que sienten, sus problemas, las soluciones propuestas y la percepción de la utilización de una aplicación para identificar personas infractoras.

Por último, vale la pena precisar que el manejo de la información de los encuestados se hizo haciendo uso de la protección de datos personales del que trata la Ley 1581 de 2012, es decir los participantes fueron debidamente informados de su recolección y usos, los mismo han sido debidamente anonimizados y solo serán utilizados de conformidad con el principio de finalidad para el presente documento.

Es pertinente aclarar que la muestra no es representativa al total de los *stakeholders* sobre los que se realizó la encuesta, el muestreo no fue probabilístico fue intencional y por competencia y el criterio de selección fue la experiencia directa de los participantes en el PVI y en el PVA orientado a comprender los dolores de los actores.

1.2.2.2. Frente a los criterios de calidad cualitativa: (a) Credibilidad: respecto a este punto se aplicó la triangulación metodológica (datos RNMC vs Encuestas a policías vs Encuestas Inspectores de convivencia y paz); (b) Transferibilidad: aquí se aporta el “dónde” (Bogotá) “cuando” se especificó que en los años 2024 - 2025 y con “quien” entidades públicas, uniformados de la MEBOG e ICP distritales, el lector puede disponer si usa estos hallazgos en otro entorno; (c) Dependabilidad: se sustenta en el registro auditable del procedimiento (fechas de aplicación, instrumentos, criterios y tabulación, contenidos en los Anexos D y E; y (d) Confirmabilidad: Se encuentra en los anexos Anexos D y E que son anónimos y se encuentran escaneados.

1.2.2.3 Análisis normativo y jurisprudencial. Se analizaron las normas de carácter constitucional, legal y reglamentario relacionados con los procedimientos legales involucrados en

la imposición de medidas correctivas a los infractores de las normas de convivencia y seguridad ciudadana, con el propósito de identificar contradicciones o vacíos normativos que dan origen al problema de investigación.

1.2.2.4 Identificación de buenas prácticas a nivel internacional. Se exploraron casos exitosos de tres países que han utilizado medios tecnológicos o estrategias tipo “*nudge*”³ como herramientas probatorias y/o disuasivas para disminuir los comportamientos contrarios a la convivencia, en cada país se describe el medio tecnológico o estratégico utilizado y los resultados obtenidos con la identificación de los individuos, el uso de los datos y la mejora del problema que cada uno abordó.

Para establecer las alternativas de solución se emplearon varias herramientas metodológicas de innovación pública, el análisis de los *stakeholders* (Anexo B), identificando los actores en cada etapa del PUP, la experiencia de los actores clave se analizó mediante un mapa de recorrido (*journey map*) (Anexo C), del UPN durante el PVI, que evidenció los puntos críticos en el procedimiento. A partir de lo anterior se generaron alternativas como la IdentificApp PVI, representada mediante un storyboard de uso y un prototipo conceptual de pantallas y la reforma normativa al Decreto Nacional 0768 de 2025, junto con los demás componentes del ecosistema que se desarrolla en el capítulo de resultados.

Figura 3

Mapa de actores (Stakeholders) del proceso único de policía y del ecosistema.

³ “Puede definirse “Nudge” como “cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos” (Cárdenas Krenz, 2021)

Mapa de actores (stakeholders) del Proceso Único de Policía y del ecosistema

Roles institucionales frente a la identificación del presunto infractor



Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Frente al desarrollo de los actores del proceso, es importante aclarar que muchos de los stakeholders pertenecen al ecosistema, pero estos se incluyeron de conformidad con sus funciones institucionales, sin embargo no es óbito para que otras Entidades por mandato legal puedan ejecutar las actividades de ecosistema.

1.3 Sesgos evidenciados y su tratamiento

En desarrollo de la presente investigación, el equipo reconoce los siguientes sesgos: (a) sesgo de selección: Es propio del muestreo por conveniencia, en tal sentido el criterio para seleccionar los participantes que fueran servidores públicos con experiencia en el desarrollo del PVI y del PVA en

la ciudad de Bogotá; (b) deseabilidad social: Teniendo en cuenta que se preguntó a servidores públicos sobre el desarrollo de sus funciones, se procedió su anonimización y a realizar las encuestas de los UPN de manera grupal, para que las respuestas no tuvieran distorsión; (c) de interpretación de datos: Teniendo en cuenta que las encuestas tenían preguntas abiertas, se categorizaron con las fases de *Design thinking*, para evitar que la interpretación de las encuestas se inclinara a la evaluación del equipo investigador, adicionalmente esta información fue triangulada con los datos de RNMC; (d) Concentración geográfica: Teniendo en cuenta que las encuestas de los UPN se realizaron en la localidad de Rafael Uribe, los resultados no se extienden a toda la ciudad. (e) Diseños gráficos con inteligencia artificial. Para la elaboración de las figuras se hizo uso de inteligencia artificial, no obstante, los datos provienen de RNMC, de las encuestas aplicadas y la demás información secundaria utilizada por el equipo.

1.4 Alcance de las inferencias:

El diseño mixto admite tres niveles de afirmación, así: (a) El componente cuantitativo constituye un censo y no una muestra, pues comprende la totalidad de los 888.680 comparendos registrado en RNMC durante las vigencias 2024-2025; por ello sus resultados son exactos, sin margen de error muestral. (b) El componente cualitativo, proveniente de un muestreo intencional de 40 UPN y 14 ICP, tiene alcance exploratorio-descriptivo y no es estadísticamente generalizable al total de operadores del PUP, y (c) Las explicaciones sobre las variaciones interanuales y las relaciones causales sugeridas tienen carácter interpretativo e hipotético, y pueden ser objeto de validación posterior. En coherencia, las alternativas propuestas se presentan como jurídicamente viables y fundamentadas en evidencia, y no como soluciones validadas.

2. Resultados

Los resultados de la investigación serán presentados en el orden de los 4 objetivos específicos, teniendo en cuenta la información cuantitativa y cualitativa recolectada para el desarrollo de este trabajo, así:

2.1 Factores de determinantes en la no identificación del infractor por parte de las autoridades de policía

2.1.1 Encuesta a uniformados de la policía de Bogotá

Dentro de las actividades para identificar las causas, se inició con la identificación de los *stakeholders*, en particular de los actores clave como lo son los UPN que realizan el PVI, para lo cual se realizó una encuesta de la cual se obtuvieron los siguientes resultados, los cuales se ilustraran de conformidad con las fases del *Desing thinking*, la figura ilustrada a continuación contiene la nota metodológica, resultados generales y la fase de empatía: Dentro de las actividades para determinar las causas, se inició con la identificación de los *stakeholders*, en particular de los actores clave como lo son los UPN que realizan el PVI, para lo cual se realizó una encuesta de la cual se obtuvieron los siguientes resultados, los cuales se ilustraran de conformidad con las fases del *Desing thinking*, la figura ilustrada a continuación contiene la nota metodológica, resultados generales y la fase de empatía se encuentran en el Anexo D.

Figura 4

Nota metodológica y fase empatía UPN

Hallazgos cualitativos — Entrevistas a uniformados PVI

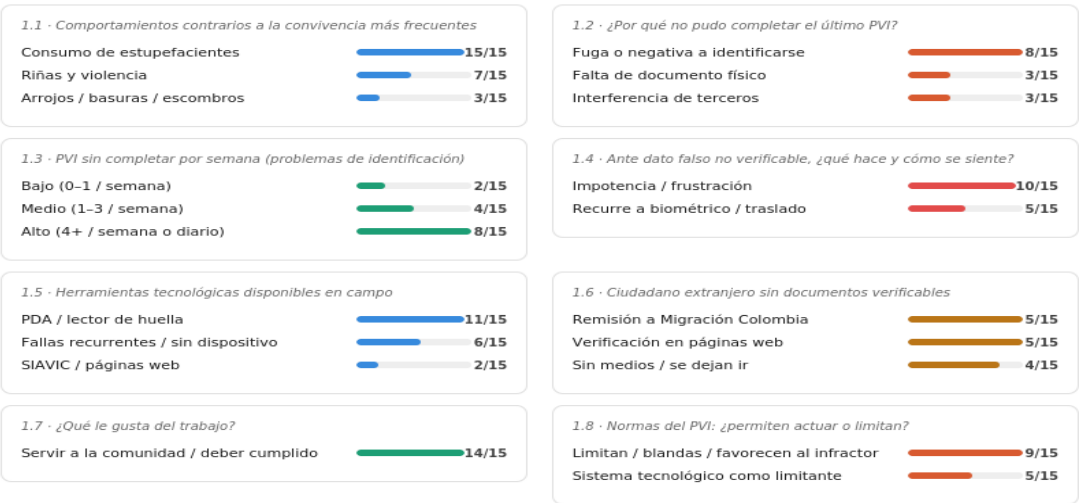
Etapla 1 — Empatizar · Experiencia real en campo

Formularios (grupos)	Uniformados participantes	Fecha de aplicación	Localidad
15	40	5 de junio de 2026	Rafael Uribe Uribe

Nota metodológica: los resultados corresponden a 15 formularios elaborados de manera consensuada por 40 uniformados de Policía con función PVI, organizados en grupos de 2 a 3 personas, en la localidad Rafael Uribe Uribe (15 unidades de respuesta grupal, n = 15). Por su tamaño y alcance, estos hallazgos deben leerse como **percepciones cualitativas exploratorias** de quienes ejecutan el proceso en campo, y no como datos representativos de la totalidad de comportamientos registrados en la ciudad. Para el panorama cuantitativo agregado a escala distrital, ver los registros oficiales del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC).



E1 — Empatizar Experiencia real en campo



Fuente: Formularios de entrevista semiestructurada aplicados a 40 uniformados de Policía — PVI, organizados en 15 grupos de 2 a 3 personas · Localidad Rafael Uribe Uribe · Bogotá D.C. · 5 de junio de 2026 · n = 15 (formularios) · Etapa 1 — Empatizar: experiencia real en campo · Metodología: Design Thinking aplicado al proceso de identificación (Ley 1801 de 2016) · Universidad EAN — Maestría en Gobierno y Gestión Pública.
Las fracciones "x/15" indican el número de formularios grupales que reportaron cada categoría. Los hallazgos representan percepciones de campo de una muestra intencional y no deben generalizarse al total de comportamientos registrados en la ciudad (ver RNMC).

Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Se evidencia en las respuestas de la encuesta que para la ejecución del PVI, en el 87% de los grupos encuestados afirman que los infractores saben que no pueden ser fácilmente identificados y lo usan a su favor. También se encontró que esto genera sentimiento de impotencia o frustración

y hasta vergüenza con terceros para el 67% de los UPN que para este caso en la localidad de Rafael Uribe se traduce en la conducta de Consumir drogas o sustancias prohibidas.

Así mismo según lo indicado por los UNP, las normas de convivencia son “blandas”, sin embargo, el 80% están dispuestos a usar herramientas tecnológicas para lograr “el deber cumplido” que es una de sus mayores motivaciones, así mismo dentro de su experiencia usando herramientas para consulta en línea su mayor miedo está en las fallas recurrentes en la consulta de la información ya sea por la disponibilidad del *software* en línea o por la cobertura en algunas zonas de la capital.

En una de las variables respecto a personas con documento de identificación extranjero no valido en Colombia, uno de los entrevistados señaló que generalmente se opta por el traslado en casos extremos a la Unidad administrativa de migración Colombia que se encuentra en el norte de Bogotá, en el resto de los eventos no se pueden aplicar medios de policía y los dejan ir. Frente a esta variable, se encontraron otros problemas en campo, relacionados a continuación.

Figura 5

Definición del problema

UNIVERSIDAD EAN · MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

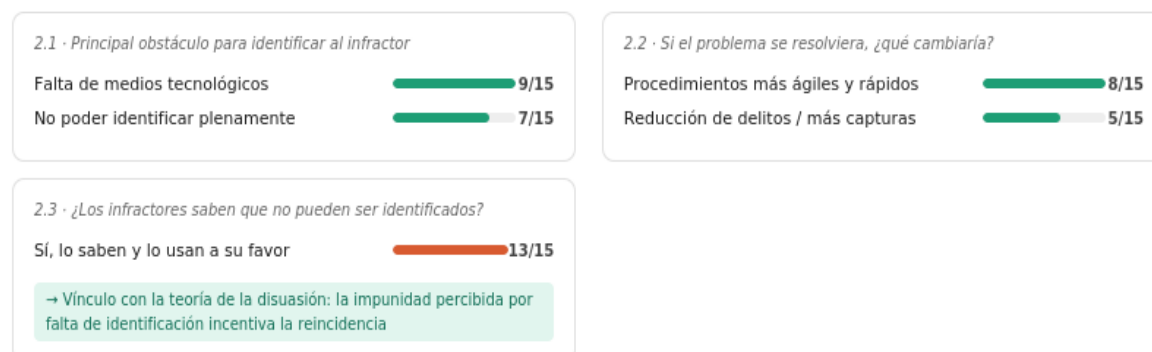
Hallazgos cualitativos — Entrevistas a uniformados PVI

Etapla 2 — Definición · El problema desde el campo

Formularios (grupos)	Uniformados participantes	Fecha de aplicación	Localidad
15	40	5 de junio de 2026	Rafael Uribe Uribe

Nota metodológica: los resultados corresponden a 15 formularios elaborados de manera consensuada por 40 uniformados de Policía con función PVI, organizados en grupos de 2 a 3 personas, en la localidad Rafael Uribe Uribe (15 unidades de respuesta grupal, n = 15). Por su tamaño y alcance, estos hallazgos deben leerse como **percepciones cualitativas exploratorias** de quienes ejecutan el proceso en campo, y no como datos representativos de la totalidad de comportamientos registrados en la ciudad. Para el panorama cuantitativo agregado a escala distrital, ver los registros oficiales del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC).

E2 — Definición El problema desde el campo



Fuente: Formularios de entrevista semiestructurada aplicados a 40 uniformados de Policía — PVI, organizados en 15 grupos de 2 a 3 personas · Localidad Rafael Uribe Uribe · Bogotá D.C. · 5 de junio de 2026 · n = 15 (formularios) · Etapa 2 — Definición: el problema desde el campo · Metodología: Design Thinking aplicado al proceso de identificación (Ley 1801 de 2016) · Universidad EAN — Maestría en Gobierno y Gestión Pública. Las fracciones "x/15" indican el número de formularios grupales que reportaron cada categoría. Los hallazgos representan percepciones de campo de una muestra intencional y no deben generalizarse al total de comportamientos registrados en la ciudad (ver RNMC).

Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Suele suceder a los uniformados que dentro del procedimiento carecen de medios tecnológicos para la identificación, refiriéndose a aquellas personas que no se encuentran relacionadas en la base de datos biométricos de la Registraduría Nacional del Estado Civil o la

lentitud del procedimiento de consulta o cargue de información en el Registro Nacional de Medidas Correctivas RNCM 2.0.

Figura 6

Ideación soluciones de campo.

UNIVERSIDAD EAN · MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Hallazgos cualitativos — Entrevistas a uniformados PVI

Etapa 3 — Ideación · Soluciones desde el campo

Formularios (grupos)	Uniformados participantes	Fecha de aplicación	Localidad
15	40	5 de junio de 2026	Rafael Uribe Uribe

Nota metodológica: los resultados corresponden a 15 formularios elaborados de manera consensuada por 40 uniformados de Policía con función PVI, organizados en grupos de 2 a 3 personas, en la localidad Rafael Uribe Uribe (15 unidades de respuesta grupal, n = 15). Por su tamaño y alcance, estos hallazgos deben leerse como **percepciones cualitativas exploratorias** de quienes ejecutan el proceso en campo, y no como datos representativos de la totalidad de comportamientos registrados en la ciudad. Para el panorama cuantitativo agregado a escala distrital, ver los registros oficiales del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC).

E3 — Ideación Soluciones desde el campo

3.1 · Herramienta tecnológica ideal para el PVI

Reconocimiento facial / biométrico	6/15
Movpad / lector de huella mejorado	6/15
Sistema para extranjeros / dron	2/15

3.2 · ¿Usaría dispositivo biométrico en dotación oficial?

Sí / claramente / lo estaría 12/15

Fuente: Formularios de entrevista semiestructurada aplicados a 40 uniformados de Policía — PVI, organizados en 15 grupos de 2 a 3 personas · Localidad Rafael Uribe Uribe · Bogotá D.C. · 5 de junio de 2026 · n = 15 (formularios) · Etapa 3 — Ideación: soluciones desde el campo · Metodología: Design Thinking aplicado al proceso de identificación (Ley 1801 de 2016) · Universidad EAN — Maestría en Gobierno y Gestión Pública. Las fracciones "x/15" indican el número de formularios grupales que reportaron cada categoría. Los hallazgos representan percepciones de campo de una muestra intencional y no deben generalizarse al total de comportamientos registrados en la ciudad (ver RNMC).

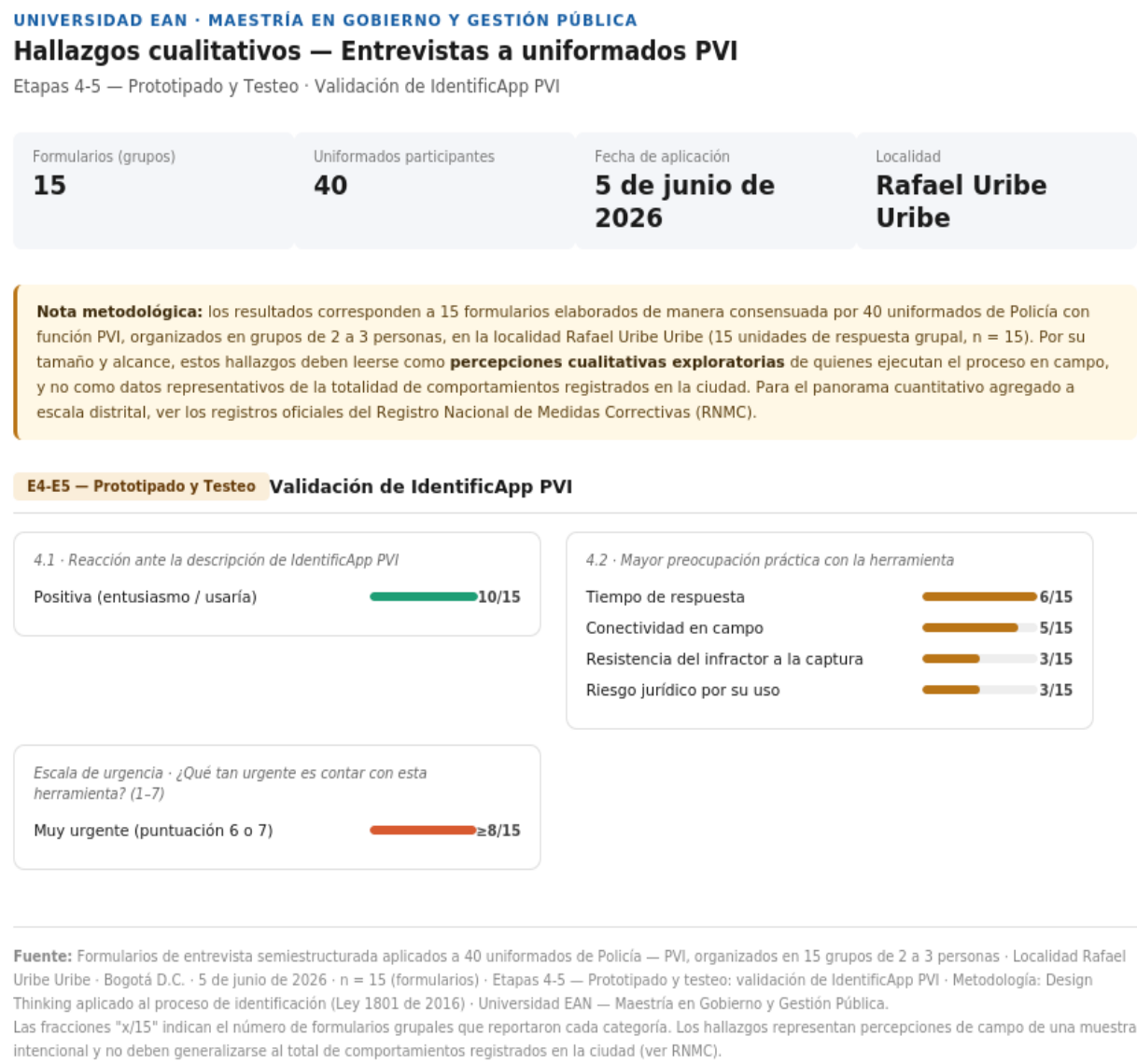
Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Los encuestados proponen soluciones como la biometría facial, no solo dactilar, una mejora dispositivos de captura biométrica dactilar Apolo / Morpho RapID (Policía Metropolitana de Bogotá, 2026), un sistema de consulta para ciudadanos extranjero sin identificación válida en Colombia y drones para patrullar sus cuadrantes asignados. Con la propuesta de una aplicación de identificación para todo tipo de ciudadanos sus miedos radican en los tiempos de respuesta,

conectividad en el campo y consecuencias jurídicas en su uso, aplicación que consideran urgente para el desarrollo de sus actividades.

Figura 7

Prototipado y testeo



Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Finalmente, se les preguntó a los policías, si estarían interesados en utilizar una app con la funcionalidad de identificar a personas- IdentificApp PVI, para lo cual 2/3 partes indicaron su

entusiasmo en utilizarla de manera urgente, así mismo por su experiencia con otras aplicaciones les genera preocupación el tiempo de respuesta y la conexión.

2.1.2 Encuesta a Inspectores de Convivencia y Paz

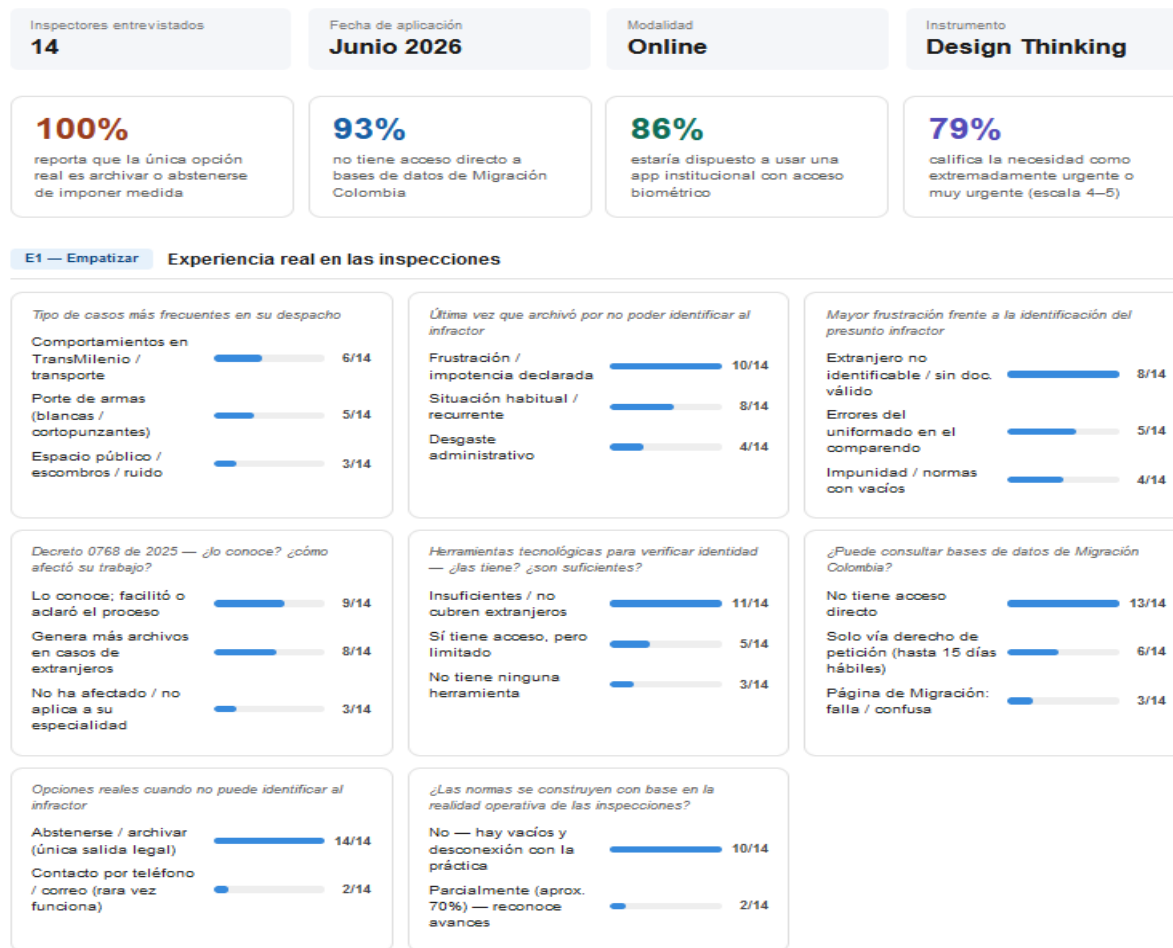
Para el desarrollo de la investigación, se considera pertinente tener conocimiento de las dificultades en la correcta identificación en la siguiente parte del PUP, de otro de los *stakeholders*, los ICP, los cuales tienen conocimiento de la actuación una vez el comparendo es sometido a reparto a los diferentes despachos de las inspecciones, para lo cual se realizó una encuesta de la cual se obtuvieron los siguientes resultados, los cuales se ilustraran de conformidad con las fases del *Design thinking* (Anexo E), a continuación, se presentan la nota metodológica y los resultados de la fase empatía:

Figura 8

Nota metodológica y fase empatía ICP

Hallazgos cualitativos — Entrevistas a inspectores de policía

Design Thinking aplicado al Proceso Único de Policía · Ley 1801 de 2016 · Bogotá D.C. · 2026



Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

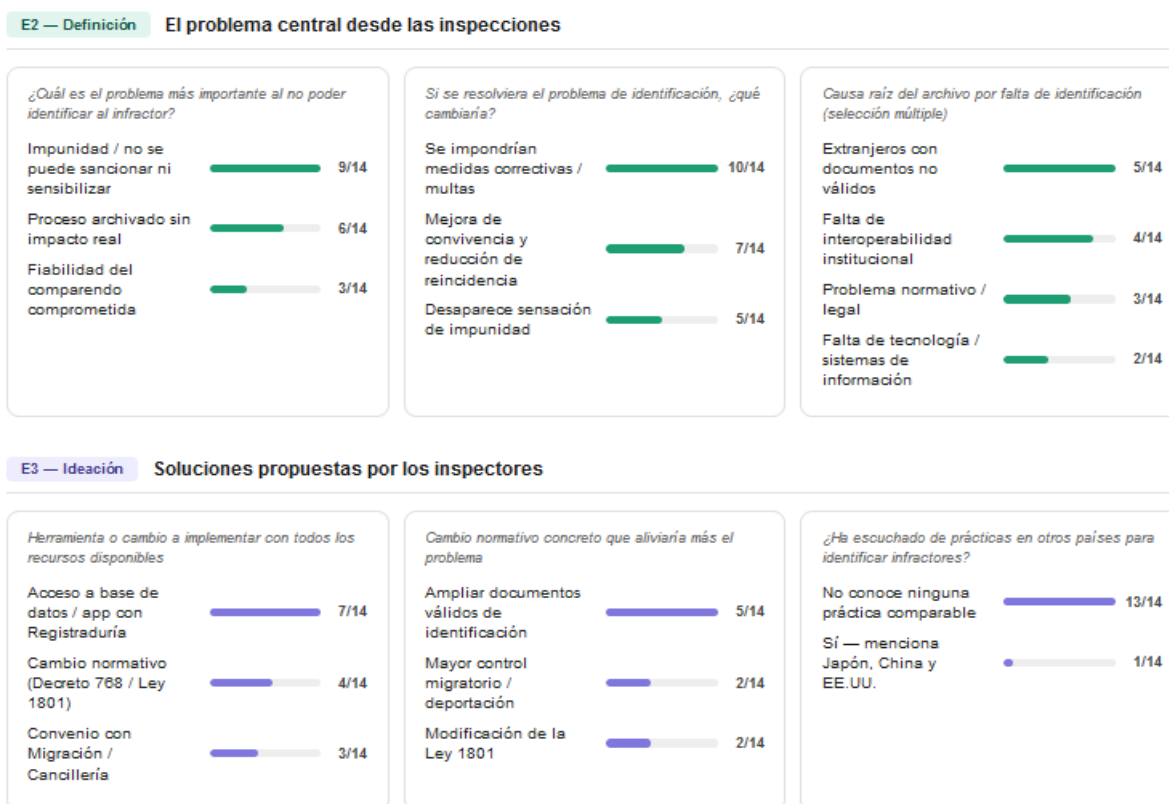
En esta encuesta se puede deducir que el CCC que más se repite en las inspecciones son los referentes a las infracciones en sistemas de transporte público masivo, como los que ocurren en Transmilenio, así mismo se genera sentimientos de frustración e impotencia, pero se aúna mayor conciencia sobre el desgaste administrativo.

Adicionalmente, los ICP manifestaron que, respecto a la población con mayores dificultades para identificar, son las personas extranjeras sin documento de identificación válido en Colombia. Así mismo señalaron que el Decreto Nacional 0768 de 2025, genera mayor cantidad de procesos

archivados y que no existe información por parte de la Unidad Administrativa de Migración Colombia para esclarecer los procesos

Figura 9

Definición del problema



Nota: Adaptado de Claude (Anthropic, 2026)

Precisamente, en estos espacios, como son el sistema de transporte masivo de pasajeros y el espacio público, el presunto infractor suele evadir el contacto con la autoridad, presentar documentos cuya verificación resulta limitada en el territorio nacional o retirarse del lugar antes de la terminación del procedimiento.

La percepción de impunidad se mantiene dentro de las inspecciones, sobre asuntos de los cuales usualmente impondrían medidas correctivas como multa a los infractores que tienen documento de identificación válido en Colombia siendo esta la mayor causa raíz del archivo de

expedientes, ante esto los inspectores proponen como soluciones la modificación de la Ley 1801 de 2016, y ampliar el listado de los documentos de identificación de personas extranjeras, acceso a bases de datos de la registraduría y migración Colombia.

2.2 Comportamientos contrarios a la convivencia con mayor reiteración en las localidades

El CNSCC, en su libro segundo, organiza los comportamientos contrarios a la convivencia según el bien jurídico que protegen, por lo que en el Anexo A, se sistematiza cada comportamiento con su respectivo título y capítulo de la Ley 1801 de 2016, artículo, numeral o literal, la conducta contraria a la convivencia con sus correspondientes medidas correctivas. Pese a la amplitud y diversidad de ese catálogo, el análisis de los 888.680 comparendos (la depuración y tratamiento detallado se plantea en el capítulo de metodología) evidencia que la conflictividad efectivamente sancionada en Bogotá D.C. se concentra en un número reducido de conductas. Del total analizado, 403.867 (45,4 %) corresponden a 2024 y 484.813 (54,6 %) a 2025. Los hallazgos encontrados se presentan a continuación:

2.2.1 Distribución territorial de comparendos impuestos

El análisis territorial permite identificar cómo se distribuyen los comparendos impuestos por CCC entre las distintas localidades de Bogotá D.C. durante las vigencias 2024 y 2025. La Figura 8 presenta un mapa de calor coroplético en el que la intensidad del color representa el volumen de comparendos por localidad: a mayor intensidad, mayor número de comparendos registrados. Esta representación facilita observar la concentración geográfica de la conflictividad sancionada en el Distrito Capital.

Figura 10

Mapa de Bogotá D. C. por comparendos impuestos por localidad (2024-2025)

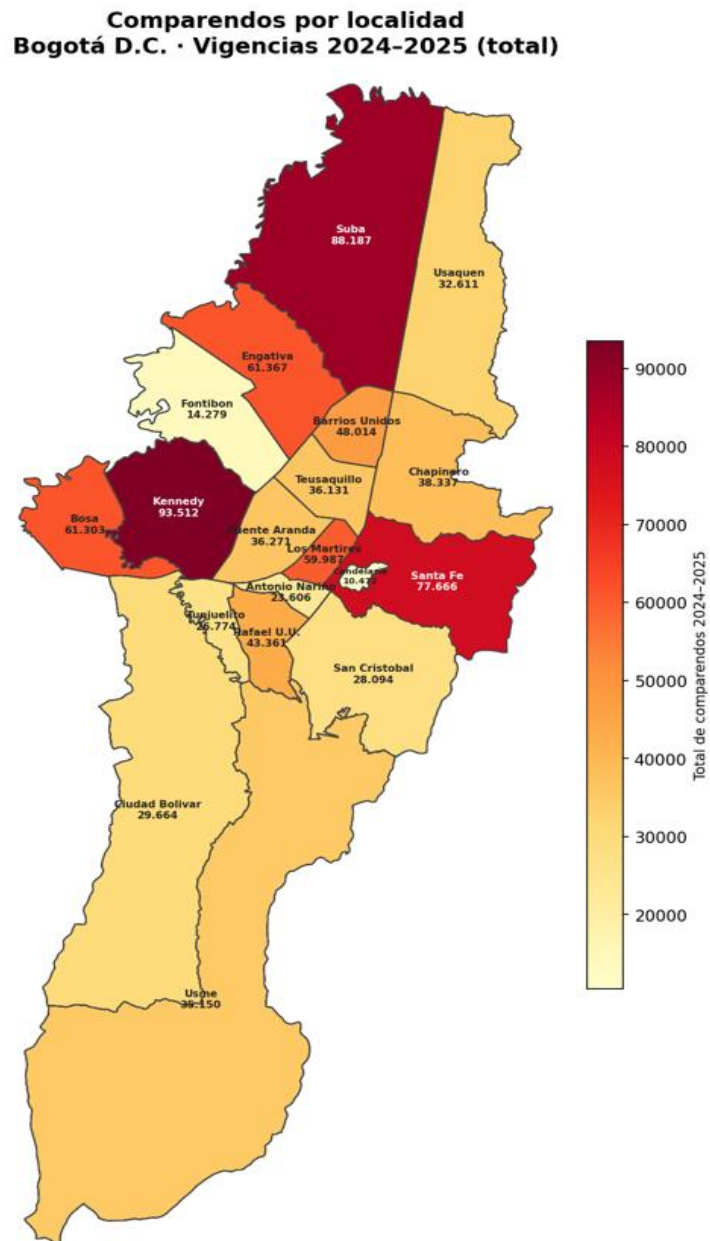
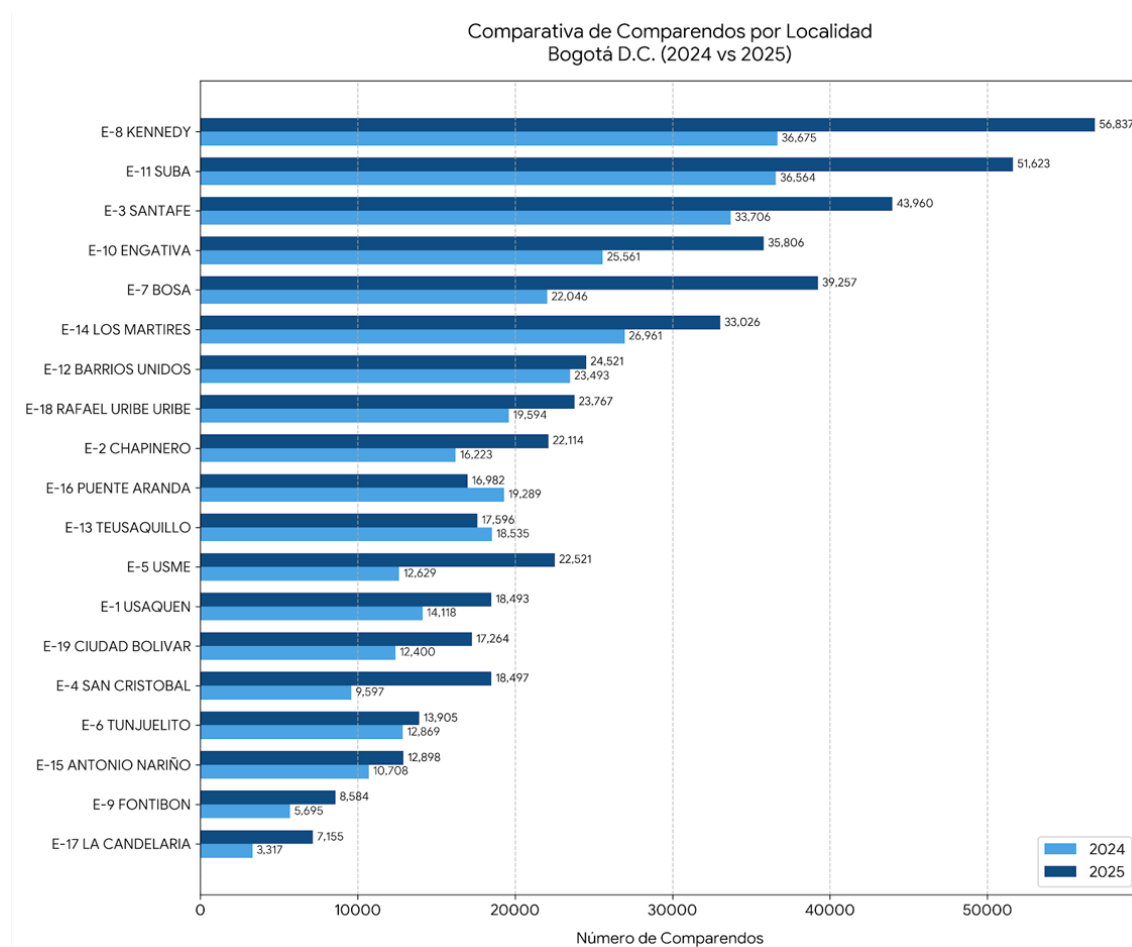


Figura 11 presenta un gráfico de barras con el número de comparendos impuestos por localidad durante 2024 y 2025, lo que permite tanto ordenar las localidades según su volumen como observar la variación interanual en cada una.

Figura 11

Comparendos por localidad en Bogotá D. C. (2024-2025)



NOTA: *Elaboración propia con datos del RNMC. El diseño de la gráfica se realizó con apoyo de la Gemini (Google, 2026).*

Como se muestra en la Figura 10 y 11 las localidades que concentraron la mayor proporción de comparendos en Bogotá D. C son: Kennedy (93.512), Suba (88.187), Santa Fe (77.666), Engativá

(61.367), Bosa (61.303) y Los Mártires (59.987), en conjunto, conforman cerca del 49,74 % todos los comparendos impuestos en el Distrito Capital. En el extremo opuesto, La Candelaria (10.472) y Fontibón (14.279), localidades donde se registran los menores volúmenes de comparendos.

El detalle de los comparendos impuestos por comportamientos contrarios a la convivencia por localidad durante las vigencias 2024 y 2025, lo podemos observar en el Anexo F.

2.2.2 Distribución de comparendos impuestos por bien jurídico protegido.

EL CNSCC en su libro segundo plantea los comportamientos contrarios a la convivencia, los organiza por el bien jurídico que protege, por lo tanto, en la Tabla 2 se presentan los CCC agrupados por bien jurídico y variación interanual, así:

Tabla 2

Comparendos por bien jurídico protegido y variación interanual

Artículo CNSCC	Bien Jurídico Tutelado	Comparendos 2024	Comparendos 2025	Total Comparendos	Variación Interanual	Variación %	Tendencia	Participación %	Ranking
Art. 146	Convivencia y seguridad en los sistemas de transporte	206.619	175.535	382.154	-31.084	-15,00%	▼ Disminuyó	43,00%	1
Art. 27	Vida e integridad personal	142.033	201.524	343.557	59.491	41,90%	▲ Aumentó	38,70%	2
Art. 140	Cuidado e integridad del espacio público	28.962	66.792	95.754	37.830	130,60%	▲ Aumentó	10,80%	3
Art. 35	Respeto y relaciones con la autoridad	11.583	18.247	29.830	6.664	57,50%	▲ Aumentó	3,40%	4
Art. 92	Actividad económica y orden en su ejercicio	6.491	9.445	15.936	2.954	45,50%	▲ Aumentó	1,80%	5
Art. 95	Seguridad de equipos terminales móviles (patrimonio)	2.701	5.335	8.036	2.634	97,50%	▲ Aumentó	0,90%	6
Art. 111	Ambiente sano (limpieza, residuos y escombros)	1.313	2.472	3.785	1.159	88,30%	▲ Aumentó	0,40%	7
Art. 144	Movilidad de peatones y ciclistas	916	1.402	2.318	486	53,10%	▲ Aumentó	0,30%	8
Art. 93	Actividad económica y orden en su ejercicio	730	821	1.551	91	12,50%	▲ Aumentó	0,20%	9
Art. 33	Tranquilidad y privacidad de las personas	697	845	1.542	148	21,20%	▲ Aumentó	0,20%	10

Artículo CNSCC	Bien Jurídico Tutelado	Comparendos 2024	Comparendos 2025	Total Comparendos	Variación Interanual	Variación %	Tendencia	Participación %	Ranking
Art. 94	Actividad económica y orden en su ejercicio	357	611	968	254	71,10%	▲ Aumentó	0,10%	11
Art. 38	Protección de niños, niñas y adolescentes	402	433	835	31	7,70%	▲ Aumentó	0,10%	12
Art. 124	Protección y bienestar de los animales	376	439	815	63	16,80%	▲ Aumentó	0,10%	13
Art. 30	Seguridad de las personas (sustancias peligrosas)	236	327	563	91	38,60%	▲ Aumentó	0,10%	14
Art. 100	Ambiente sano (recurso hídrico, fauna, flora y aire)	151	157	308	6	4,00%	▲ Aumentó	0,00%	15
Art. 102	Ambiente sano (recurso hídrico, fauna, flora y aire)	75	122	197	47	62,70%	▲ Aumentó	0,00%	16
Art. 134	Seguridad frente a caninos potencialmente peligrosos	53	86	139	33	62,30%	▲ Aumentó	0,00%	17
Art. 135	Integridad urbanística	40	62	102	22	55,00%	▲ Aumentó	0,00%	18
Art. 39	Protección de niños, niñas y adolescentes	15	42	57	27	180,00%	▲ Aumentó	0,00%	19
Art. 28	Seguridad en los servicios públicos	13	44	57	31	238,50%	▲ Aumentó	0,00%	20
Art. 34	Tranquilidad y relaciones respetuosas	28	20	48	-8	-28,60%	▼ Disminuyó	0,00%	21
Art. 115	Patrimonio cultural y arqueológico	38	7	45	-31	-81,60%	▼ Disminuyó	0,00%	22
Art. 101	Ambiente sano (recurso hídrico, fauna, flora y aire)	14	23	37	9	64,30%	▲ Aumentó	0,00%	23
Art. 77	Propiedad, posesión y mera tenencia	8	5	13	-3	-37,50%	▼ Disminuyó	0,00%	24
Art. 110	Salud pública	6	5	11	-1	-16,70%	▼ Disminuyó	0,00%	25
Art. 44	Dignidad y derechos en el ejercicio de la prostitución	1	5	6	4	400,00%	▲ Aumentó	0,00%	26
Art. 116	Protección y bienestar de los animales	1	4	5	3	300,00%	▲ Aumentó	0,00%	27
Art. 40	Protección de grupos de especial protección constitucional	2	1	3	-1	-50,00%	▼ Disminuyó	0,00%	28
Art. 78	Propiedad, posesión y mera tenencia	1	1	2	0	0,00%	Sin cambio	0,00%	29
Art. 103	Ambiente sano (áreas protegidas)	2	0	2	-2	-100,00%	▼ Disminuyó	0,00%	30

Artículo CNSCC	Bien Jurídico Tutelado	Comparendos 2024	Comparendos 2025	Total Comparendos	Variación Interanual	Variación %	Tendencia	Participación %	Ranking
Art. 105	Ambiente sano (control de explotación ilícita de minerales)	1	1	2	0	0,00%	Sin cambio	0,00%	31
Art. 45	Dignidad y derechos en el ejercicio de la prostitución	1	0	1	-1	-100,00%	▼ Disminuyó	0,00%	32
Art. 73*	Seguridad en aglomeraciones de público	1	0	1	-1	-100,00%	▼ Disminuyó	0,00%	33
TOTAL GENERAL		403.867	484.813	888.680	80.946	20,00%	▲ Aumentó	100.0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del RNMC. La variación porcentual se calcula sobre la base de 2024.

**Artículo 73 fue declarado inexecutable mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-223 de 2017.*

Como se observa en la tabla 2 el crecimiento anual es de +20,0% (de 403.867 en 2024 a 484.813 en 2025). Pero ese incremento no es general, se da por el incremento en varias conductas. Los comportamientos más reiterativos son los descritos en los artículos 27 y 146 de la Ley 1801, que representan el 81,7% del total.

Si sumamos los comportamientos que se encuentran la posición del ranking del 1 al 5 representan el 97,6% de todos los comparendos en las dos vigencias y los demás 28 artículos conforman el 2,4% restante, los cinco primeros comportamientos en el ranking corresponden a los bienes jurídicos de convivencia y seguridad en los sistemas de transporte masivo, la vida e integridad de las personas y relaciones con la autoridad.

Uno de los hallazgos más representativos es que el artículo 146 (convivencia sistema de transporte masivo), el que ocupa el primer lugar en el ranking, presentó una disminución del -15 %, lo que equivale a 31.084 comparendos menos, mientras el artículo 27 (vida e integridad personal), segundo en el *ranking*, registró un aumento del 41,9%, lo que reduce la distancia entre los comportamientos que ocupan los dos primeros lugares. El tercer lugar del ranking artículo 140 (cuidado e integridad del espacio público) con un +130,6% de crecimiento, siendo el de mayor

aumento en *top 5*. Adicionalmente, algunos comportamientos están presentando un incremento significativo como lo es, artículo 95, equipos móviles que creció en +97,5%, el artículo 111, residuos y escombros, +88,3% y artículo 144, movilidad de peatones y ciclistas, +53,1%.

Asimismo, el comportamiento tipificado en el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, referente a las relaciones con la autoridad, creció en un +57,5%, frente a la totalidad de los comportamientos. Entre las conductas tipificadas en este artículo en la comparación interanual encontramos la establecida en el numeral 3 referente a impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a la identificación o individualización dentro del PVI presentó un aumento de +85,34%; la resistencia a la aplicación de una medida o medio de policía (numeral 5) aumentó un +72,6%; y el irrespeto a las autoridades de policía (numeral 1) se incrementó en +43,6%.

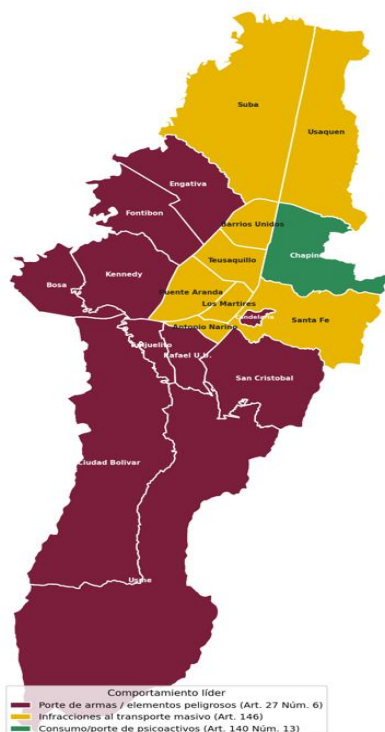
2.2.3 Distribución de comparendos impuestos por comportamiento en cada Localidad

Uno de los datos de la situación que se vive en Bogotá D. C., son los CCC más frecuentes en la Ciudad, durante la vigencia 2024 y 2025. A continuación, se observa la información de 19 localidades del Distrito Capital, a excepción de Sumapaz, teniendo en cuenta que en esta localidad solo se presentaron 2 comportamientos contrarios a la convivencia, uno por cada vigencia, en el 2024 por el artículo 27, numeral 6 del CNSCC, y en el 2025 por el artículo 146, numeral 7 del CNSCC.

Figura 12

Mapa de Bogotá D. C. por comparendos más frecuentes impuestos por localidad

Comportamiento más frecuente por localidad
Bogotá D.C. · Vigencias 2024-2025 (comportamiento #1)



Fuente. Elaboración propia con datos del RNMC. El diseño del mapa de calor coroplético con apoyo de Claude (Anthropic, 2026) .

Figura 13

Mapa interactivo de Comportamiento y comparendos por localidad

Fuente: Elaboración propia con datos del RNMC. El diseño se realizó con apoyo de Claude (Anthropic, 2026). El recurso interactivo puede consultarse en el Anexo G.

Como se muestra en las figuras 12 y 13 el CCC establecido en el artículo 27 numeral 6 (porte de arma cortopunzante) del CNSCC es el más reiterativo en 10 de las localidades de Bogotá D. C., San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.

En Usaquén, Santa Fe, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño y Puente Aranda los comportamientos más reiterativos son los establecidos en el artículo 146 (Servicio público masivo de pasajeros), donde en una localidad prima el numeral 7 (Evadir pago de

tarifa) y en 7 localidades el numeral 12 (Ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios no autorizados) de la Ley 1801 de 2016.

En la localidad de Chapinero el CCC más preponderante es el establecido en el numeral 13 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 (Consumo y porte de sustancias psicoactivas en el perímetro de centros educativos).

2.2.4 Caracterización de los presuntos infractores por tipo de identificación

Se analizó el factor de identidad de la persona natural como presunto infractor, tipo de persona que se relaciona con el objeto del presente estudio. Del total de comparendos analizados (888.680 registros), el 80,16 % (712.363 registros) corresponde a presuntos infractores identificados con cédula de ciudadanía, el 0,14 % (1.256 registros) con tarjeta de identidad, el 3,85 % (34.251 registros) con cédula de extranjería, el 15,79 % (140.337 registros) con documento de identificación extranjero, el 0,02 % (200 registros) con pasaporte. Es de precisar que en el tipo de documento de identificación existe registro de 266 comparendos impuestos a persona jurídica y 2 con registro en el campo “NO APLICA”.

Estos datos evidencian que los ciudadanos extranjeros agrupan un 19,67 % de los presuntos infractores del total de los comparendos impuestos. Dentro de este grupo, se clasificaron los identificados con documento de su país de origen, es decir documento de identificación extranjero, que representa un 15,79 % de los casos, circunstancia que plantea una problemática jurídica frente a la vinculación del sujeto al PUP. La población de nacionalidad venezolana representa el componente extranjero más representativo con 9,90 % (87.991 registros).

Cabe precisar que en la base se encuentra sin diligenciar un elevado número de campos de nacionalidad, que corresponde a 387.301 del total de los comparendos, que al analizar frente al tipo

de documento los comparendos a personas naturales corresponde 300.351 a cédula de ciudadanía, 86.163 a documento de identificación extranjero, cédula de extranjería y pasaporte y 519 a tarjeta de identidad. Es de señalar que 2 en el campo de nacionalidad dice “No aplica” y 266 es de persona jurídica.

2.2.5 Componente económico del archivo de expedientes

Con corte a marzo de 2026, el Distrito Capital registra 169.488 expedientes en cobro coactivo, por concepto de multas derivadas de la Ley 1801 de 2016, cuyo valor asciende a aproximadamente \$68.612.416.744 M/CTE, lo que evidencia una ruptura entre la imposición de medidas correctivas y su recaudo efectivo. Asimismo, los niveles de recaudo en etapa persuasiva muestran variaciones significativas (33% en 2024 y 89% en 2025). (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2026).

El Distrito deja de constituir cartera de cerca de \$6.813.440.400 por concepto de comparendos impuestos a ciudadanos extranjeros sin documento de identificación válido, solo en el periodo del 08 de julio de 2025 a 31 de diciembre de 2025, este valor sin incluir intereses y costas. (Anexo H)

2.2.6 Identificar buenas prácticas de ciudades inteligentes con altos estándares de seguridad en materia de identificación de infractores

En razón a que el derecho de policía es preventivo y no sancionatorio⁴ en la investigación de este objetivo, se identificó la necesidad de conocer como otros países utilizan tecnología y prácticas para prevenir e identificar los CCC, se analizaron tres casos que han tenido un impacto

⁴ Artículo 1. Objeto. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente. Subrayado fuera de texto original.

directo en la disminución de estas conductas, estas buenas prácticas se desarrollaron en China, el Reino Unido y en la India, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3

Matriz comparativa de buenas prácticas internacionales

País	Programa/Estrategia	Enfoque de Intervención	Condiciones Tecnológicas y operativas	Resultados e impacto reportado
China	"Sharp Eyes" y Crédito Social ⁵	Vigilancia masiva con identificación biométrica y un sistema de puntos para acceder a bienes y servicios.	cámaras públicas y privadas, con interconexión a múltiples bases de datos y análisis con inteligencia artificial.	Monitoreo de 1.400 millones de habitantes; rastreo y predicción de delitos; sistema de incentivos y restricciones ciudadanas basadas en puntuación de comportamiento. (DW Documental, 2021)
Reino Unido	Reconocimiento Facial en Vivo	Vigilancia en puntos críticos con identificación biométrica.	cámaras públicas y privadas, con interconexión a bases de datos judiciales y análisis con inteligencia artificial.	Tasa de éxito altísima: 2.067 alertas verdaderas frente a 10 falsas (0.0003% de margen de error sobre 3.1 millones de rostros); respaldo ciudadano del 85%. (Metropolitan Police, 2025)
India	"Lucky Yatra"	Generación de incentivos a los ciudadanos cumplidores.	Diseño de boletos de transporte con números que generan oportunidades de premios en efectivo.	Aumento del 34% en ventas; retorno de inversión (ROI) de 490:1 (inversión de USD 1.4M frente a recaudo de USD 685M); mitigación masiva de la evasión tarifaria con 95% de sentimiento positivo. (Ads of the world, 2025)

Fuente: Elaboración propia.

China ha desarrollado todo un ecosistema de vigilancia que se extiende por casi todo el país, "ha seleccionado más de 300 ciudades para su programa piloto nacional de ciudades inteligentes." (Pánico, 2018), para esto ha desarrollado el programa de *Xue Liang* o *Sharp Eyes*, que se puede traducir como "Ojos Agudos". El objetivo es conectar las cámaras de seguridad que ya vigilan carreteras, centros comerciales y nudos de transporte con las cámaras privadas ubicadas en

⁵ El sistema se mantiene activo de manera continuada recogiendo datos de: compras online, reconocimiento facial, localización, bancos, escuelas, móviles personales, comportamientos derivados de búsquedas online, redes sociales y registros de sistemas judiciales locales. Estos datos se introducen en sistemas algorítmicos que con ayuda de técnicas de *big data* imparten premios y castigos en función de la puntuación designada para cada individuo, como bien se ha mencionado previamente a través del sistema de listas. Este sistema logra hacer visible y valorable las conductas humanas a través de un número, permitiendo hacer juicios de valor basados en una puntuación, demostrando si merecen o no algunos privilegios. (Torralba & Pintado, 2026)

complejos residenciales y edificios, e integrarlas en una plataforma nacional de vigilancia e intercambio de datos. (Denyer, 2018)

Sharp Eyes, utilizará el reconocimiento facial y la inteligencia artificial para analizar y comprender la ingente cantidad de pruebas de vídeo recibidas; para rastrear sospechosos, detectar comportamientos sospechosos e incluso predecir delitos; para coordinar el trabajo de los servicios de emergencia; y para controlar los movimientos de los 1.400 millones de habitantes del país, una nube policial que pretende recopilar datos como antecedentes penales y médicos, reservas de viajes, compras en línea e incluso comentarios en redes sociales, y vincularlos con el documento de identidad y el rostro de cada persona. (Denyer, 2018).

Adicionalmente, el gobierno chino ha implementado el programa de crédito social, que es un sistema de puntuación que permite a los ciudadanos acceder a beneficios o perder privilegios con base en su comportamiento. (DW Documental, 2021).

A diferencia del enfoque masivo de China, la experiencia del Reino Unido el Reconocimiento Facial en Vivo (LFR, por sus siglas en inglés) es una tecnología utilizada por la policía para localizar a personas buscadas por los tribunales o las fuerzas de seguridad. El sistema procesa los datos biométricos faciales de quienes pasan por las cámaras, eliminándolos de forma inmediata y automática a menos que se active una alerta. Su uso busca mejorar la productividad policial, proteger al público y localizar a delincuentes que llevan años prófugos o que han incumplido condiciones judiciales. (Metropolitan Police, 2025)

El sistema generó un total de 2,077 alertas, de las cuales 2,067 fueron alertas verdaderas, solo se registraron 10 alertas falsas de un estimado de más de 3.1 millones de rostros analizados, lo que representa una tasa anual de alerta falsa de apenas el 0.0003%. (Metropolitan Police, 2025) Las

fallas técnicas ocurrieron principalmente por mala iluminación, ángulos de cara inclinados o imágenes borrosas de custodia. (Metropolitan Police, 2025)

De acuerdo con la Encuesta de Actitud Pública de la Oficina del alcalde para la Vigilancia y el Delito (MOPAC), el 85% de los londinenses apoya el uso de LFR para identificar a criminales serios y ubicar a personas buscadas. (Metropolitan Police, 2025)

Se encontró como una buena práctica preventiva el caso de la solución diseñada en la India para incentivar a los usuarios por el pago del boleto de tren, se ejecutó la campaña Lucky Yatra, la cual fue creada para la empresa Indian Railways por la agencia de publicidad FCB India, fue ganadora del Gran Premio de Relaciones Públicas en Cannes Lions 2025, la empresa perdía más de 800 millones de dólares anuales debido a la evasión de tarifas, un problema de larga data agravado por los escasos incentivos y la baja moral entre los pasajeros que respetan las normas. Si bien las multas cuantiosas y los controles se dirigen a los infractores, los viajeros honestos no recibían recompensas (Ads of the world, 2025) . Lucky Yatra convirtió los billetes de tren comunes en posibles boletos de lotería. Los pasajeros que compren billetes participan en un sorteo nacional con premios, el billete incluye un código que los viajeros pueden escanear para comprobar si han ganado. Las campañas se difundieron a través de medios impresos, digitales y en las estaciones. (Ads of the world, 2025).

Con una inversión de 1,4 millones de dólares en premios, Indian Railways generó 685 millones de dólares en ingresos, un retorno de la inversión de 490:1. Las ventas aumentaron un 34%, y la campaña creó 416 ganadores en un solo año, llegando a millones más con 560 millones de impresiones y un 95% de sentimiento positivo. (Ads of the world, 2025).

2.3 Proponer un ecosistema orientado a reducir la cantidad de infractores sin identificar en el proceso único de policía

Se propone un ecosistema que articula soluciones institucionales, normativos y tecnológicos, que parte de las causas identificadas en el objetivo 1, la caracterización de los comportamientos del objetivo 2 y las buenas prácticas internacionales analizadas en el objetivo 3, desde la fase de prototipado de *desing thinking*, así:

2.3.1 Soluciones Institucionales

2.3.1.1 Presencia de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAE Migración Colombia) en todas las localidades en Bogotá D. C. Se evidenció en las encuestas efectuadas a la UPN que en ocasiones para poder identificar a un ciudadano extranjero se deben trasladar hasta las oficinas UAE Migración Colombia. Como solución se propone el establecimiento de puntos de atención de UAE Migración Colombia en cada localidad de Bogotá D.C., para poder identificar los ciudadanos extranjeros de manera ágil y cercana al lugar de ocurrencia de los CCC, sin que los UPN se deban desplazar fuera de su jurisdicción.

2.3.1.2 Convenios de intercambio de información. Uno de los hallazgos encontrados en los resultados de las encuestas es la ausencia de interoperabilidad entre los sistemas y bases de datos del Estado, por lo que los UPN no tienen actualmente acceso a la base y registro biométrico de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), ni las bases de UAE Migración Colombia. Se propone la celebración de convenio interadministrativos para el intercambio de información entre la PONAL y RNEC; y PONAL y UAE Migración Colombia, para la identificación de los ciudadanos nacionales y/o extranjeros en el PUP.

Por lo anterior, es necesario que la Unidad Administrativa de migración empiece a ejecutar el artículo 75 de la Ley 2136 de 2021, estructurando y ejecutando alianzas internacionales para el intercambio de información que permita obtener la data para identificación de extranjeros que se encuentran en el territorio nacional y que dicha data migre a IdentificApp PVI.

2.3.1.3 Capacitación a los UPN. La MEBOG manifestó la ausencia de capacitación específica al personal respecto a la validación documental, identificación de ciudadanos extranjeros, verificación biométrica, detección de documentos falsos o manejo de inconsistencias de identidad. (Policía Metropolitana de Bogotá, 2026), por lo tanto, se propone un programa de capacitación dirigido a los UPN, orientado a fortalecer estas competencias, así como la socialización de la sentencia T-385 de 2019 y tratamiento de personas extranjeras en Colombia. Esta solución atiende la brecha de conocimiento identificada.

2.3.2 Soluciones Normativas

2.3.2.1 Reforma normativa al Decreto Nacional 0768 de 2025. La antinomia que presenta este decreto obliga a que se armonice con las normas de mayor jerarquía como la Ley 1801 de 2016 y el plan integral de migración - Ley 2136 de 2021, en el sentido de ampliar los documentos validos de identificación de extranjeros de Colombia, la reforma debe consistir en ampliar el margen de documentos de identificación validos en Colombia o en su defecto derogar el artículo 2.2.8.18.8.4, el detalle de la propuesta puede consultarse en el ANEXO I

2.3.2.2 Gobernanza de Datos Personales. Para salvaguardar los datos personales dentro del marco constitucional y legal colombiano, resulta necesario realizar un estricto control del uso de los datos, aplicación reglas operativas y los principios que gobiernan este derecho, especialmente

los de un uso responsable como el que maneja el Reino Unido, en donde los datos solo se usan para efectos probatorios y posteriormente son eliminados. Anexo I.

2.3.3 Soluciones Tecnológicas

2.3.3.1 IdentificApp PVI. Esta herramienta responde a las necesidades expuestas en las encuestas, por lo que contendrá: captura biométrica dactilar y facial, consulta de identidad contra las bases de la RNEC y UAE Migración Colombia, opera en modo sin conexión con cola de sincronización, lo que permite dar respuesta a la inestabilidad o falla de conectividad y registra la novedad cuando la identificación no es posible. Esto corresponde a un desarrollo conceptual de baja fidelidad y no constituye el consolidado de requerimientos para un *software* funcional, el prototipo conceptual de baja fidelidad, con su ficha de concepto, el mapa de recorrido del uniformado (*journey map*), el storyboard de uso, los *mockups* de pantalla y gobernanza se presentan en el Anexo C.

3. Discusión

3.1 Discusión sobre las causas Jurídicas, operativas y tecnológicas por las cuales las autoridades no pueden identificar a las personas

Se encuentran tres tipos de áreas de oportunidad por las cuales las autoridades de policía no pueden identificar a los presuntos infractores, lo que está generando que no se pueda concluir el PVI o derivado de este la imposición de medidas correctivas, a continuación, se discuten

3.1.1 Causas Jurídicas

Al evidenciarse una cierta antinomia entre las normas migratorias en especial en los literales j y k del artículo 55 de la Ley 2136 de 2021 frente al precitado artículo 2.2.8.18.8.4 Decreto 0768 de 2025, de conformidad con la teoría kelseniana, es necesario que el Consejo de Estado declare la

nulidad de este artículo pues el presidente de la república dentro de su potestad regulatoria no contempló que existen normas de superior jerarquía de carácter migratorio y de convivencia que van dirigidas a todas las personas sin importar si su documento de identificación es válido o no en Colombia.

El deber y el derecho de conservar la documentación que acredite la identidad del extranjero y el Abstenerse de promover y/o realizar cualquier comportamiento y/o acto que altere el orden público son mandatos que no son negociables por la falta de ejecución de alianzas o convenios internacionales de intercambio de información que establece el artículo 75 de la Ley 2136 de 2021 que solucionan parte del problema como el del dispositivo de captura biométrica dactilar Apolo / *Morpho RapID* (Policía Nacional, 2026).

3.1.2 Causas Operativas

Frente a la falta del documento en físico la corte constitucional ha indicado que no llevar el documento no es un delito ni justifica un trato arbitrario. El agente puede usar otros medios de verificación en el lugar, como la huella dactilar o la consulta verbal de datos (T-385, 2019), por ende, se observa esa área de oportunidad para realizar retroalimentación a los UPN.

Respecto a la fuga del presunto infractor, como argumento de los UPN es una dificultad de carácter operativo que se puede deber a insuficiencia de personal, lugar del procedimiento, aglomeración masiva de personas entre otras, como tal no es un problema de identificación en estricto sensu, pues no se dio siquiera origen la PVA dentro del proceso de policía.

Ahora bien, respecto a la intervención de terceros para evitar identificar al presunto infractor, es un factor que también se puede atribuir como causa operativa a la insuficiencia de personal y cultura ciudadana, pues esta actuación de terceros se configura como comportamientos contrarios a

la convivencia establecido en el numeral 3 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, por ende, estas causas operativas pueden tener soluciones o al menos mitigación en su práctica.

3.1.3. Causas Tecnológicas

Los uniformados han manifestado fallas en conexión a internet, el *software* de consulta y registro cuando se encuentran en vía y a falta de comparenderas físicas, no les queda más opción que terminar el PVI y no imponer orden de comparendo, las causas podrían ser desde la concurrencia de usuarios a la plataforma RNMC que opera en el orden nacional, hasta mantenimientos no programados o socializados esta área de oportunidad genera que no se puedan consultar los antecedentes, la conexión puede corregirse con conexiones como la de *starlink®*, en la cual el estado puede obtener acceso a cambio de los permisos de uso del espacio electromagnético (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2022) y el beneficio geográfico respecto a la órbita geoestacionaria.

También desde los centros de control de la policía y monitoreo de Transmilenio en conexión con las 786 cámaras biométricas instaladas en algunas de las estaciones de Transmilenio, para reconocimiento facial, el piloto inicial busca personas con antecedentes judiciales (City TV, 2023), sin embargo hace falta la interoperabilidad con la registraduría nacional del estado civil y los convenios internacionales de intercambio de información para que se pueda ampliar a detección de comportamientos contrarios a la convivencia que se cometan dentro del sistema masivo de transporte.

3.2 Comportamientos contrarios a la convivencia presentan mayor reiteración.

De acuerdo con el análisis realizado se observó un alto volumen de CCC que ocurrieron durante las vigencias 2024 y 2025, en la ciudad de Bogotá D.C., 888.680 órdenes de comparendo,

lo que revela una difícil situación que se está presentando en la ciudad y una tensión. Aunque el CNSCC tutela un catálogo amplio y plural de bienes jurídicos, la vida, la tranquilidad, el ambiente, la salud pública, el patrimonio, el espacio público, entre otros, en la práctica las conductas se centran en dos artículos, el 146 (convivencia sistema de transporte masivo), que acumulan 382.154 registros, primer lugar en el *ranking*, el artículo 27 (vida e integridad personal), suma 343.557 y es el segundo en el *ranking*, que representan el 81,70% del universo total de comparendos.

Se puede afirmar que los CCC con mayor reiteración no se distribuyen homogéneamente en la Ciudad, sino que se concentran en conductas específicas y en escenarios caracterizados por la alta movilidad y la complejidad para lograr individualización e identificación de los infractores.

Esta concentración sugiere que la convivencia puede entenderse como un fenómeno territorialmente diferenciado, influido por las dinámicas propias de cada localidad y por la capacidad institucional de prevención e intervención.

Es de señalar que el comportamiento divergente de los dos primeros lugares del *ranking*, mientras el artículo 146 disminuyó un 15 % (31.084 comparendos menos), el artículo 27 aumentó un 41,9 %, reduciendo la distancia entre ambos, este desplazamiento no se puede interpretar en una mejora en la convivencia dentro del sistema de transporte masivo, sino que admite otras posibles explicaciones, como es que podría obedecer a una variación en la operación del sistema de transporte masivo, mayores controles en el sistema, o a un desplazamiento real de la conflictividad hacia conductas que comprometen la vida e integridad personal. Además, el crecimiento simultáneo del artículo 140 (espacio público) en un 130,6 % refuerza la hipótesis de que la conflictividad se está reorientando desde el transporte hacia el espacio público y la vida e integridad personal.

Otro hallazgo de gran relevancia es el incremento de las conductas tipificadas en el artículo 35, en particular en el numeral 3, impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a la identificación o

individualización, que creció un 85,34 % entre 2024 y 2025, lo que admite una interpretación a la luz de la teoría económica de la disuasión formulada por Becker (1968), que si bien es cierto fue planteada para el tema de delitos, puede aplicarse por analogía a las motivaciones en este caso de los infractores que no son tan diferentes a la de cualquier otra persona, ya que su comportamiento es igualmente racional, es decir la decisión de un individuo de cumplir o infringir una norma responde a un cálculo racional en el que intervienen la probabilidad de ser atrapado y el tamaño del castigo. Cuando la probabilidad de castigo efectivo disminuye, el incentivo para infringir aumenta (Urbina, 2021).

Aplicada esta teoría a los resultados se podría interpretar: si la dificultad de identificación reduce la probabilidad que el presunto infractor le sea efectivamente realizado el PUP y se le impongan las MC, entonces resistirse a la identificación se convierte en una estrategia racional de evasión de la responsabilidad. El crecimiento del 85,34 % en la resistencia a identificarse sería, bajo esta lectura, un síntoma de que los ciudadanos perciben la no identificación como una vía eficaz para eludir la MC. Esta interpretación es coherente con el incremento de la resistencia a la aplicación de una medida (numeral 5, +72,6 %) y del irrespeto a la autoridad (numeral 1, +43,6 %), que sugieren un debilitamiento de la percepción de certeza de la sanción. Es así como fortalecer la capacidad de identificación es fundamental, no solo para culminar los procedimientos en curso, sino que generar un efecto preventivo al elevar la probabilidad percibida de sanción.

Por otra parte, es de precisar que los lugares, como son el espacio público y el sistema de transporte masivo, el presunto infractor suele evadir el contacto con la autoridad, presentar documentos no verificables en el territorio nacional o simplemente retirarse del lugar antes de que el procedimiento pueda terminarse. Estas situaciones generan una consecuencia preocupante que es

la imposibilidad de iniciar o continuar el PUP y con ello la frustración del fin preventivo y disuasivo de la norma y el aumento de percepción de impunidad en la ciudadanía.

Los hallazgos encontrados impactan en la política pública de seguridad y convivencia del Distrito Capital, así: i. La concentración del 97,6 % de los comparendos en cinco CCC, indica que es viable una intervención focalizada en pocas conductas de alto impacto permitiría atender la mayor parte de la conflictividad sancionada con un uso más eficiente de los recursos. ii. La distribución territorial, concentrada en localidades como Kennedy, Suba, Santa Fe y Engativá, sugiere la conveniencia de focalizar geográficamente las estrategias de identificación en las zonas de mayor incidencia y iii. El crecimiento de la resistencia a la identificación indica que la política de convivencia no puede limitarse a la tipificación de conductas, sino que debe garantizar la capacidad operativa de individualizar al presunto infractor, sin la cual la norma pierde eficacia.

El análisis presenta algunas limitaciones, como 43.892 comparendos que carecían del dato de localidad, por lo que el análisis territorial podría tener un sesgo geográfico, el estudio se basa en los comparendos efectivamente registrados en el RNMC, por lo que no se identifica la conflictividad no registrada en el sistema, de modo que describe los CCC y no necesariamente la totalidad de los comportamientos ocurridos. Por último, las explicaciones sobre las variaciones interanuales son interpretativas y requieren validación posterior. Estas limitaciones delimitan el alcance de las afirmaciones sin comprometer la validez de los patrones descritos.

3.3 Identificar buenas prácticas internacionales que permitan aplicar mejores condiciones operativas y tecnológicas para disminuir las conductas contrarias a la convivencia.

Las prácticas internacionales revelan varios enfoques que pueden ser aplicados en la gestión de la seguridad de las ciudades. El modelo de vigilancia de China, sustentado en la recolección

amplia de datos, ilustra un argumento expuesto por Zuboff según el cual “*los capitalistas de la vigilancia descubrieron que los datos conductuales más predictivos se obtienen interviniendo en la marcha misma de las cosas para empujar a, persuadir de, afinar y estimular ciertos comportamientos a fin de dirigirlos hacia unos resultados rentables*” (Zuboff, 2019). Aunque el ecosistema de vigilancia chino resulta muy eficaz para rastrear infractores, en coordinación con su programa de crédito social se pueden poner en riesgo las garantías democráticas, toda vez que no existe un control claro respecto de cómo el Estado utiliza los datos y que pasa si incurre en errores al momento de tomar decisiones que impacta en la vida de las personas, en el contexto colombiano, su transferencia es inviable por su incompatibilidad con el derecho fundamental al habeas data desarrollado por la Ley 1581 de 2012.

En contraste, el LFR del Reino Unido (Metropolitan Police, 2025) demuestra que es viable conciliar la identificación tecnológica con el Estado de Derecho, pues eliminar automáticamente los rostros que no coinciden con las bases de datos de infractores se materializa el principio de minimización de datos (González, 2017). Para Bogotá D. C., esto implica que futuras integraciones del Registro Nacional de Medidas Correctivas con sistemas de videovigilancia deben estructurarse mediante listas focalizadas.

Por otro lado, la estrategia *Lucky Yatra* de la India aporta una solución preventiva. En lugar de priorizar la identificación sancionatoria ex post, altera la conducta ciudadana ex ante transformando el pago del pasaje en un incentivo económico. Este hallazgo ratifica la teoría del empujón o *nudge* (Thaler & Sunstein, 2008), evidenciando que los incentivos reducen la infracción masiva de forma más eficiente que con castigos, es por ello por lo que aplicar esquemas de gamificación (Torres, 2016) en Transmilenio mitigaría directamente el comportamiento más recurrente de la ciudad (Art. 146 de la Ley 1801), descongestionando el sistema policivo.

No obstante, esta investigación reconoce limitaciones en la transferencia de políticas. Importar hardware sin adaptar la capacidad estatal genera isomorfismo mimético⁶ (Villadiego, 2011). En Bogotá, la intermitencia en la conectividad móvil reportada por los uniformados y la falta de interoperabilidad entre la Policía, la Registraduría y Migración Colombia exigen que cualquier adopción biométrica cuente con validación humana obligatoria e infraestructura de internet para evitar fallos en el PUP.

3.4 Ecosistema para la reducción de infractores sin identificar en el PVI

La impunidad en el PUP, no puede ser solucionado únicamente con el uso de medios tecnológicos, una aplicación como IdentificApp PVI, requiere de otros instrumentos jurídicos e institucionales, es decir de un ecosistema de, por ello cuando se propuso utilizar el *Design thinking*, como una forma de escuchar los dolores de los UPN y de los ICP, con el propósito de no copiar simplemente modelos descontextualizados que terminan en fracasos por isomorfismo institucional (Villadiego, 2011).

La propuesta apuesta por generar un mensaje disuasivo en la ciudadanía, elevar la probabilidad percibida de identificación reduce el incentivo racional a infringir la norma, en línea con la teoría económica de la disuasión (Becker, 1968, citado en Urbina, 2021), según la cual los individuos incurren en comportamientos ilícitos cuando perciben que su beneficio supera el riesgo de sanción. Vale la pena precisar que este supuesto puede matizarse frente a comportamientos asociados al consumo de sustancias psicoactivas, trasgresiones en los sistemas de transporte masivos de los comportamientos más sancionados según los hallazgos de la investigación, en los que la

⁶ isomorfismo mimético: caracterizado por la imitación o copia de políticas, estrategias, estructuras, tecnologías, sistemas productivos, bienes, servicios y prácticas administrativas, en general, suficientemente probadas y exitosas en organizaciones similares. Es visto como una respuesta a la incertidumbre y ambigüedad organizacional.

capacidad de cálculo costo-beneficio del infractor puede estar disminuida, por el aumento de la probabilidad de ser identificado en flagrancia.

El ecosistema debe estar formado por la interoperabilidad de las bases de datos de la Registraduría y Migración Colombia con el instrumento de validación de identificación propuesto, es decir IdentificApp PVI, esto envía el mensaje al ciudadano que la autoridad tiene las herramientas para identificarlo legalmente y un tiempo muy corto, a esto se sumarian la captación de datos por parte de cámaras y/o huelleros con capacidad para toma de datos biométricos que se encontrarían limitados con el cruce de información de las bases de datos (Metropolitan Police, 2025), que solo pueden ser utilizados para consultas puntuales y no para crear bases de vigilancia masiva que vulneren el habeas data, aplicando así una responsabilidad proactiva en el tratamiento de los datos (González, 2017), cuando los medios tecnológicos fallen en asuntos de flagrancia que impliquen a ciudadanos extranjeros las autoridades podrían acudir al punto más cercano de la localidad para hacer el proceso de identificación con el Funcionario de Migración Colombia.

Adicionalmente, como componente complementario, el ecosistema puede incorporar una estrategia de incentivos, con inspiración de los nudge (Thaler & Sunstein, 2008) y en la experiencia de Lucky Yatra (Ads of the world, 2025), el mediante la implementación de estrategias de recompensas, es decir, con el pago del pasaje en la tarjeta utilizada por el sistema, se hagan rifas semanales que puedan ser cambiadas o por dinero en efectivo o cupos de pasajes determinados, para incentivar y premiar la cultura de pago en el sistema y no solo por miedo a la sanción. El objetivo principal de esta medida es prevenir que las personas evadan el pago del pasaje en el transporte público, que es una las infracciones más comunes en la ciudad, en lugar de enfocarse en perseguir e identificar a quienes ya se colaron. Su gran beneficio es preventivo: si logramos que menos

personas cometan esta falta, nos ahorramos el enorme problema y desgaste de tener que buscar e identificar a los infractores después del hecho.

Figura 14

Ecosistema de identificación



Fuente: Elaboración propia con uso de inteligencia artificial notebooklm y validada por el equipo investigador. (Google-notebooklm, 2026)

Respecto del ecosistema de identificación y difusión, se presenta una matriz de viabilidad que interrelaciona los componentes normativos, institucionales y tecnológicos con los responsables y una posible ruta para su implementación e identificación de los riesgos y sus respectivos instrumentos de mitigación. Se aclara que, al tratarse de una propuesta conceptual no ejecutada, las cifras de la columna de costos no están cuantificadas monetariamente; su determinación exacta requiere un estudio de factibilidad posterior que excede el alcance exploratorio-descriptivo de esta investigación.

Tabla 4

Matriz del Ecosistema para la reducción de infractores.

Fases y Cronograma	Componente y Actores Responsables	Viabilidad Jurídica, Riesgos y Mitigación	Análisis Costo-Beneficio (Recursos)	Indicadores de Impacto
Fase I: Corto Plazo (Mes 1 a 6) Detalle por ruta anexo I	1. Reforma al Decreto 0768 de 2025. Responsables: Presidencia de la República, MinDefensa, MinInterior, Cancillería.	Viabilidad: Alta Potestad reglamentaria. Riesgo: Que no exista voluntad política por parte de la Presidencia de la República y los ministerios. Mitigación: Desarrollo de mesas técnicas para sensibilizar la importancia del proyecto.	Costo: Administrativo, es la capacidad instalada de los ministerios. Beneficio: Desbloqueo del recaudo potencial, es decir el costo de oportunidad evitado por \$6.813 millones semestrales.	1. Tasa de reducción de PVI archivados por falta de identificación extranjera. 2. Aumento en la liquidación de multas a extranjeros.
Fase I: Corto Plazo (Mes 1 a 6)	2. Desconcentración de Migración Colombia. Responsables: UAE Migración Colombia, SDSCJ, Alcaldías Locales. Comité de Orden Público del Distrito Capital	Viabilidad: Alta. Articulación interinstitucional. Riesgo: No contar con instalaciones para ubicar el personal de personal de Migración y presupuesto para nuevas sedes. Mitigación: Suscripción de convenios de comodato para instalar puntos en Casas de Justicia o Alcaldías Locales existentes.	Costo: Adecuación física mínima. Beneficio: Internalización de externalidades positivas, dado el ahorro en tiempos de desplazamiento y horas-hombre de la MEBOG fuera de su jurisdicción.	1. Tiempo promedio de traslado de presuntos infractores reducido. 2. Número de PVI completados en flagrancia con apoyo local.

Fase II: Mediano Plazo (Mes 6 a 12)	3. Interoperabilidad de Bases de Datos Responsables: MEBOT, Registraduría (RNEC), UAE Migración Colombia.	Viabilidad: Alta Amparado en Ley 2136 de 2021. Riesgo: Vulneración de Habeas Data, Ley 1581 de 2012. Mitigación: Aplicación del principio de minimización de datos (Modelo UK); consultas mediante algoritmo hash con eliminación automática, sujeta a auditoría externa.	Costo⁷: Horas-ingeniero para desarrollo de API (Financiado vía FONSET). Beneficio: Reducción drástica de la asimetría de información en el espacio público.	1. Porcentaje de consultas de identidad exitosas en vía. 2. Latencia de respuesta del sistema interconectado (milisegundos).
Fase II: Mediano Plazo (Mes 6 a 12)	4. Economía Conductual y Disuasión Nudges. Responsables: Transmilenio S.A., SDSCJ.	Viabilidad: Alta, por la autonomía administrativa y comercial de Transmilenio. Riesgo: Riesgo financiero por insostenibilidad de las recompensas o baja adopción. Mitigación: Ejecución de un piloto controlado en estaciones críticas antes de un escalado masivo, modelando el punto de equilibrio.	Costo: Fondo semilla de cultura ciudadana para premios iniciales. Beneficio: Autofinanciable a mediano plazo. Replicando el modelo Lucky Yatra, la mitigación de la evasión financia el sistema.	1. Variación porcentual en la validación de pasajes (ingresos).

⁷ **Artículo 15. Asignación de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.** Los recursos de los FONSET se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la **política integral de seguridad y convivencia ciudadana**, la cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El FONSET podrá destinar recursos a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios, **para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos**. En ningún caso estos gastos podrán superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones definido por el respectivo Gobernador o Alcalde.

Fase III: Largo Plazo (Mes 12 a 24)	5. Desarrollo y Despliegue de IdentificApp PVI Responsables: SDSCJ (Financiador), MinTIC (Apoyo técnico), MEBOT (Operador). Comité de Orden Público del Distrito Capital	Viabilidad: Media Sujeta a procesos de contratación estatal y Ley 80 y capacitación del personal uniformado. Riesgo: Fallas de conectividad en terreno y ruptura de cadena de custodia digital. Mitigación: Trazabilidad en <i>blockchain</i> y arquitectura de <i>software</i> asíncrona, es decir, que tenga un modo <i>offline</i> con cola de sincronización diferida. Se deberá capacitar al personal uniformado respecto del debido proceso y manejo de la herramienta tecnológica.	Costo: Licitación de desarrollo de software, licencias biométricas, cámaras y soporte (Rubro de modernización TIC del FONSET). Beneficio: Certeza probatoria y blindaje del debido proceso, reduciendo las impugnaciones exitosas.	1. Porcentaje de PVI generados digitalmente sin interrupciones. 2. Tasa de adopción de la aplicación por parte de los UPN en campo.
--	--	---	--	---

Nota: Elaboración propia con base en los datos de la presente investigación.

Se han identificado algunas barreras del ecosistema expuesto, IdentificApp PVI, es un prototipo que requiere voluntad política y la modificación del Decreto 0768 de 2025, la tecnología no servirá para el fin propuesto sin esta modificación, también se requieren suscribir Acuerdos de Niveles de Servicio, blindados para el cruce de datos, unificar directrices transitorias en el Distrito mientras se reforma la norma y, finalmente, explorar convenios de internet satelital, para minimizar los fallos de la aplicación por falta de internet.

Conclusiones

La presente investigación partió del supuesto que la falta de identificación efectiva del presunto infractor constituye un factor relevante de impunidad dentro del PUP. El estudio permite afirmar que la identificación del presunto infractor es un requisito de validez del procedimiento y garantía del debido proceso consagrada en el artículo 29 de la CN, de modo que su ausencia impide la individualización de la responsabilidad y con ello la imposición de las medidas correctivas, derivando del archivo del expediente.

Lo anterior no significa que no se imponga el comparendo, es decir, la orden de comparecencia ante el Inspector de Convivencia y Paz, pues la imposición del comparendo y el archivo del expediente son dos momentos procesales distintos: el primero da inicio a la actuación y queda registrado en el RNMC, mientras que el segundo se produce con posterioridad, cuando la imposibilidad de identificar plenamente al presunto infractor impide culminar el proceso e imponer la medida correctiva. De ahí que el elevado número de comparendos impuestos coexista con un escenario de impunidad material: el comparendo existe formalmente, pero no deriva en una medida correctiva exigible.

A continuación, se presentan las conclusiones organizadas por cada objetivo específico. Sobre las causas de la no identificación (objetivo 1) la impunidad que se genera a la no identificación no obedece a una sola causa, sino a la concurrencia de factores jurídicos, operativos y tecnológicos, lo que determina que se requiere un ecosistema como solución.

En el ámbito jurídico se concluyó que como una de las causas de la no identificación a la población extranjera el artículo 2.2.8.18.8.4 del Decreto Nacional 0768 de 2025, que excluyó como válido el documento de identificación extranjero, lo que genera una antinomia con la Ley 2136 de

2021 y obliga al archivo del proceso aun cuando la persona se encuentre plenamente identificada. Otras causas son las operativas, donde se concluye que la insuficiente presencia de funcionarios de la UAE Migración Colombia en las localidades de Bogotá D. C, obliga a los UPN cuando no pueden realizar la verificación de la identificación de un ciudadano extranjero a desplazarse hasta la sede principal de esa entidad, saliendo de su jurisdicción y que se requieren convenios de cooperación internacional para obtener información de personas extranjeras en Colombia.

En el factor tecnológico, las causas se concentran en las fallas de conectividad, insuficiencia de los dispositivos de captura biométrica, ausencia de interoperabilidad entre las bases de datos del Estado. Así las cosas, la incorporación de mecanismos de identificación tecnológica y articulación con bases de datos de las entidades competentes permitiría mitigar la impunidad sin vulnerar las garantías del debido proceso ni el régimen de protección de datos personales.

De otra parte, en relación con las conductas de mayor reiteración (objetivo 2) en la investigación se concluyó que el CNSCC tutela un amplio y plural catálogo de bienes jurídicos, la conflictividad efectivamente evidenciada en la ciudad se concentra en un número reducido de CCC: los artículos 146 (convivencia en el sistema transporte masivo) y 27 (vida e integridad de las personas), que comprenden por si solos el 81,70% de los 888.680 comparendos, y los cinco (5) del ranking el 97.6%. Estas conductas se concentran en escenarios caracterizados por la alta movilidad como es el sistema de transporte masivo y el espacio público, donde se presenta especialmente compleja la individualización y la identificación de los presuntos infractores.

El crecimiento del 85,34% de las conductas relacionadas con la resistencia a la identificación (artículo 35, numeral 3 de la Ley 1801 de 2016), evidencia que la problemática de la identificación es un fenómeno estructural. Como se argumentó en la discusión a la luz de la teoría económica de la disuasión formulada por Becker (1968), la baja probabilidad de sanción efectiva convierte la

resistencia a identificarse en una estrategia racional de evasión, lo que confirma que fortalecer la capacidad de identificación no solo permitiría culminar los procedimientos en curso, sino que tendría, además, un efecto preventivo al elevar la probabilidad percibida de la medida correctiva.

En relación con las buenas prácticas generales (Objetivo 3), se concluye que la buena práctica internacional más adecuada para el caso de Bogotá D. C. no es la de mayor capacidad tecnológica, sino la de mayor compatibilidad constitucional. El modelo de reconocimiento facial en vivo del Reino Unido sustentado en la consulta focalizada usados con fines probatorios y en la eliminación de datos no coincidentes, resulta concordante con la protección de datos personales en Colombia (Congreso de la Republica de Colombia, 2012), a diferencia del modelo Chino de vigilancia masiva y crédito social, que es restrictivo e incompatible con el derecho fundamental de habeas data Colombiano.

De la experiencia india, estrategia Lucky Yatra, se concluye que los esquemas de incentivos pueden reducir de forma masiva los CCC más frecuentes en la ciudad (artículo 146 del CNSCC), lo que contribuiría a descongestionar la justicia policiva y cumplir la finalidad preventiva, disuasiva de la Ley 1801 de 2016.

Sobre el problema general y la estrategia (objetivo 4) la investigación concluye que la impunidad derivada por la no identificación genera efectos de orden jurídico, económico y social, debilita el recaudo de los recursos de destinación específica del FONSET y fractura la confianza ciudadana en la capacidad del Estado de hacer cumplir las normas de convivencia. Por originarse por diferentes causas, el problema no puede resolverse con un instrumento aislado, sino que exige un ecosistema de identificación, que articule soluciones institucionales, normativas y tecnológicas.

La estrategia integral propuesta demanda inversión institucional y tecnológica, por lo tanto, resulta necesario explicitar sus beneficios esperados, los cuales se proyectan en tres ámbitos. Se

precisa que se trata de beneficios estimados, dado el carácter propositivo y no ejecutado de la investigación.

En el ámbito económico, la identificación adecuada permitiría revertir la pérdida de cartera que actualmente no llega siquiera a constituirse, estimada en aproximadamente Seis Mil Ochocientos Trece Millones (\$6.813.440.400) únicamente en el periodo señalado (desde el 8 de julio al 31 de diciembre de 2025⁸) por comparendos impuestos a extranjeros con documento de identificación extranjero. A diferencia de la cartera ya constituida, estos recursos se pierden desde su origen, pues la imposibilidad de vincular al infractor al proceso impide que la multa se torne exigible. Recuperar esta capacidad fortalecería directamente los recursos de destinación específica del FONSET, orientados a programas de cultura ciudadana, prevención y seguridad local.

En el ámbito preventivo, conforme a la teoría económica de la disuasión Becker (1968), el incremento de la probabilidad percibida de identificación y la imposición de la MC reduce el incentivo racional a infringir. Este beneficio no se limita solo al cobro de multas, sino a una disminución esperada de las conductas más reiterativas, en particular las asociadas a los artículos 27 y 146 del CNSCC. La evidencia internacional (*Lucky Yatra*) respalda que un esquema de incentivos puede reducir masivamente la conducta de mayor frecuencia en la ciudad.

En el ámbito institucional, la recuperación de la capacidad de culminar el PUP fortalece la legitimidad de las autoridades de policía y la confianza ciudadana en las instituciones, beneficios no monetizables pero esenciales para los fines del Estado Social de Derecho. En consecuencia, el retorno de la inversión no se mide únicamente en recaudo, sino en eficacia preventiva y en restauración de la confianza institucional.

⁸ La fecha inicial corresponde a la publicación del Decreto nacional 0768 de 2025.

En síntesis, la investigación confirma que la falta de identificación efectiva del presunto infractor es un factor determinante de impunidad dentro del Proceso Único de Policía, cuyo origen jurídico, operativo y tecnológico impide resolverlo con medidas aisladas y exige un ecosistema de identificación que articule los componentes normativo, institucional y tecnológico propuestos, como vía para restituir la eficacia del procedimiento y la finalidad preventiva y disuasiva de la Ley 1801 de 2016.

Líneas de Trabajo Futuro

Teniendo en cuenta que la presente investigación es de alcance exploratorio descriptivo y carácter propositivo, abre las siguientes líneas de indagación que permitirían transitar de la propuesta conceptual hacia su implementación: i. La validación del prototipo IdentificApp PVI mediante pruebas piloto con uniformados de la Policía Nacional, completando así la fase de validación de la metodología *Design Thinking*, no abordada en este estudio; ii. El estudio de viabilidad técnica y jurídica de la interoperabilidad entre la PONAL y la RNEC, y entre la PONAL y la UAE Migración Colombia; y iii. La cuantificación del impacto fiscal de la no identificación sobre el FONSET, incorporando el cruce de datos de recaudo efectivo que no fue posible en esta investigación.

Con el desarrollo de estas líneas, y la implementación articulada de ecosistema propuesto, el Proceso Único de Policía podría recuperar su eficacia frente a la falta de identificación, cumpliendo así la finalidad preventiva y disuasiva de la Ley 1801 de 2016.

Recomendaciones

En virtud de las conclusiones, a continuación, se formulan las siguientes recomendaciones, dirigidas a los actores competentes para su implementación:

1. Al Gobierno Nacional

A. Reformar o derogar el artículo 2.2.8.18.8.4 del Decreto Nacional 0768 de 2025, armonizándolo con las normas de mayor jerarquía (Ley 1801 de 2016 y Ley 2136 de 2021), a fin de ampliar el listado de documentos válidos de identificación de personas extranjeras en Colombia y evitar el archivo de procesos con infractores plenamente identificados.

2. A la PONAL

A. Desarrollar el prototipo IdentificApp PVI.

B. Fortalecer la capacitación de los uniformados en validación documental, verificación biométrica y tratamiento de personas extranjeras, incluida la socialización de la Sentencia T-385 de 2019.

3. A la PONAL, la RNEC y la UAE Migración Colombia

A. Celebrar Convenios Interadministrativos de Interoperabilidad para el intercambio de información entre la PONAL y la RNEC, garantizar su funcionamiento adecuado y permanente, cumpliendo con la gobernanza de datos personales.

B. Celebrar Convenios Interadministrativos de Interoperabilidad para el intercambio de información entre la PONAL y la UAE Migración Colombia, garantizar su funcionamiento adecuado y permanente, cumpliendo con la gobernanza de datos personales.

- C. Dar cumplimiento al artículo 75 de la Ley 2136 de 2021, estructurando alianzas internacionales de intercambio de información para la identificación de extranjeros en el territorio nacional.
4. A la Administración Distrital (Bogotá D. C.)
- A. Explorar el diseño e implementación de esquemas de incentivos tipo gamificación en TransMilenio, inspirados en la experiencia *Lucky Yatra*, que transforman el cumplimiento de la norma en un estímulo y convierten al usuario en fiscalizador del sistema, para atacar de raíz los comportamientos más frecuentes de la ciudad (artículo 146 del CNSCC), descongestionar la justicia policiva y desplazar el énfasis desde la imposición de una medida correctiva hacia un incentivo de comportamiento conforme a derecho.
- B. Gestionar la presencia de puntos de atención de la UAE Migración Colombia en cada localidad de Bogotá D. C., para la identificación ágil de ciudadanos extranjeros sin desplazamiento de los uniformados fuera de su jurisdicción.

Referencias

- Acuerdo 927 (2024, 7 de junio). Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”. Concejo de Bogotá D.C.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=155699>
- Ads of the world. (2025, 18 de junio). Lucky Yatra (estudio de caso). Ads of the world.
<https://www.adsoftheworld.com/campaigns/lucky-yatra-case-study>

Becker. (1968). Crime and punishment: An economic approach. The Journal of Political Economy, 6(2), 169-217. https://archiv.soms.ethz.ch/sociology_course/Lecture6/becker1968.pdf

Burnette, C. (2016, 7 de octubre). El futuro del Design Thinking. <https://www.infolio.es/articulos/burnette/thinking.pdf>

campaignsoftheworld.com. (2025, 5 de mayo). Lucky Yatra: Cómo los Ferrocarriles Indios convirtieron los billetes de tren en billetes de lotería para frenar la evasión de tarifas. campaignsoftheworld.com. <https://campaignsoftheworld.com/ooh-campaigns/lucky-yatra-by-indian-railways/>

Cárdenas Krenz, R. (2021, 10 de octubre). ¿Es posible obligar a las personas a vacunarse? Nudge contra el coronavirus. SciELO. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S1726-569X2022000100095&script=sci_arttext

Chaves, V. E. (2020, 2 de julio). Triangulación metodológica cualitativa y cuantitativa. Revista sobre estudios e investigaciones del saber académico (Encarnación). <https://revistas.uni.edu.py/index.php/rseisa/es/article/view/276/231>

City TV. (2023, 19 de octubre). Transmilenio refuerza seguridad con 786 cámaras biométricas y seguimiento de sospechosos. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.

Constitución Política de Colombia (1991, 4 de julio). Gaceta Constitucional n.º 114, 4 de julio de 1991.

datos.gob.es. (2026, 8 de abril). Interoperabilidad: el arte invisible de conectar datos, sistemas y personas. datos.gob.es. <https://datos.gob.es/es/blog/interoperabilidad-el-arte-invisible-de-conectar-datos-sistemas-y-personas>

Decreto 0768 (2025, 7 de julio). Presidencia de la República de Colombia.

Decreto 594 (2017, 2 de noviembre). Por medio del cual se crea el Comité Territorial de Orden Público del Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 644 (2025, 22 de diciembre). Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Denyer, S. (2018, 7 de enero). La atenta mirada de China. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2018/01/07/feature/in-china-facial-recognition-is-sharp-end-of-a-drive-for-total-surveillance/>

DW Documental. (2021, 17 de octubre). China - ¿Estado policial o laboratorio del futuro? [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ux547wpA0dc>

González, P. A. (2017). Responsabilidad proactiva en los tratamientos masivos de datos. Dilemata.

<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000103>

Information Commissioner's Office. (2026, 5 de febrero). Guide to accountability and governance.

<https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/accountability-and-governance/guide-to-accountability-and-governance/>

Ley 1437 (2011, 18 de enero). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial n.º 47.956, 18 de enero de 2011.

Ley 1581 (2012, 17 de octubre). Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Diario Oficial n.º 48.587, 18 de octubre de 2012.

Ley 1801 (2016, 29 de julio). Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Diario Oficial n.º 49.949.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Ley 2136 (2021, 4 de agosto). Política Integral Migratoria. Secretaría del Senado.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2136_2021.html

Ley 3 (1992, 24 de marzo). Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 40.390, 24 de marzo de 1992.

Ley 5 (1992, 17 de junio). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial n.º 40.483, 18 de junio de 1992.

Metropolitan Police. (2025, 30 de septiembre). Live Facial Recognition Annual Report 2025. <https://news.met.police.uk/documents/live-facial-recognition-annual-report-2025-dot-pdf-451727>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022, 5 de agosto). Gobierno nacional otorga permiso de uso de espectro para servicios de radiocomunicaciones a la compañía de internet satelital Starlink. mintic.gov.co. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/238355:Gobierno-nacional-otorga-permiso-de-uso-de-espectro-para-servicios-de-radiocomunicaciones-a-la-compania-de-Internet-satelital-Starlink>

Pánico, I. (2018, 16 de abril). Los "ojos agudos" que todo lo ven en China. <https://iljapanic.com/china-sharp-eyes>

Policía Metropolitana de Bogotá. (2026a). Respuesta a Derecho de Petición con radicado GS-2026-318517-MEBOG y reporte del Registro Nacional de Medidas Correctivas. Bogotá D.C.

Policía Metropolitana de Bogotá. (2026b). Respuesta a derecho de petición GS-2026-318517-MEBOG y reporte de aplicación de la Ley 1801 de 2016 (Registro Nacional de Medidas Correctivas) [Base de datos]. Bogotá D.C.

Policía Nacional. (2026). Oficio GS-2026-318517-MEBOG. Policía Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2026). Respuesta a derecho de Petición con radicado 20262200324501 del 4 de junio de 2026.

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2024). Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia 2024-2027. Bogotá D.C.
<https://www.scj.gov.co/sites/default/files/2024-11/Plan%20Integral%20de%20Seguridad%20Ciudadana%2C%20Convivencia%20y%20Justicia%20-PISCCJ%202024-2027..pdf>

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2026). Respuesta a derecho de petición con radicado 2-2026-28714. Bogotá D.C.

Sentencia T-385 (2019, 21 de agosto). Corte Constitucional.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-385-19.htm>

Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. Taurus.
https://www.academia.edu/45518721/Un_peque%C3%B1o_empuj%C3%B3n_Nudge_

- Torralba, R. y Pintado, A. (2026, 23 de enero). Límites ético legales en los sistemas de vigilancia: sistema de crédito social chino. *Revista de Derecho*. <https://doi.org/10.14679/4865>
- Torres, Á. (2016, 14 de noviembre). Evaluación de políticas públicas con técnicas de gamificación para la educación ciudadana. <https://www.aacademica.org/angel.torrestoukoumidis/7>
- Universidad Externado de Colombia. (2021, 25 de junio). Análisis económico del derecho penal: Gary Becker. Departamento de Derecho Económico, Universidad Externado de Colombia. <https://derechoeconomico.uexternado.edu.co/analisis-economico-del-derecho/analisis-economico-del-derecho-penal-gary-becker/>
- Urbina, J. M. (2021, 25 de junio). Análisis económico del derecho penal: Gary Becker. derechoeconomico.uexternado.edu.co.
https://derechoeconomico.uexternado.edu.co/analisis-economico-del-derecho/analisis-economico-del-derecho-penal-gary-becker/#_ftn1
- Villadiego, C. C. (2011, 30 de noviembre). Isomorfismo institucional en el ambiente académico. Caso: ISO IWA-2. *Dialnet*. <https://doi.org/10.32997/2463-0470-vol.19-num.19-2011-356>
- Zuboff, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia - la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.

Anexos

Los anexos que respaldan esta investigación se encuentran disponibles en el siguiente repositorio digital, organizados por la nomenclatura A al K. El acceso está configurado para consulta abierta mediante el enlace.

Enlace al repositorio:

Enlace 1:

https://universidadeaneducomy.sharepoint.com/:f:/g/personal/dcorrea72736_universidadean_edu_co/IgBHZWoqzeGDQ5rwvznejpAcAdbdInqoPcu8SNhk8wmqDBc?e=YwChlA

Enlace 2 (Respaldo)

<https://drive.google.com/drive/folders/1WUDmiMbBtbaTLBk34R9RlrbZskrXMYdY?usp=sharing>

Anexo A. Catálogo de comportamientos contrarios a la convivencia y medidas correctivas.

Elaboración propia a partir del Libro Segundo del CNSCC. Respalda la Introducción y el objeto de estudio al detallar el catálogo de conductas y las medidas correctivas asociadas que dan origen al Proceso Único de Policía.

Anexo B. Análisis de *stakeholders* del PUP. Elaboración propia con base en la identificación de actores realizada en la fase de empatía de la metodología *Design thinking*. Respalda el capítulo de Métodos y metodología y los objetivos específicos 1 y 4, al mapear los actores que intervienen en cada etapa del proceso y su rol frente a la identificación del presunto infractor.

Anexo C. Prototipo conceptual IdentificApp PVI. Elaboración propia con apoyo de IA. Respalda el objetivo específico 4 (ecosistema). Desarrollo conceptual de baja fidelidad; no constituye un *software* funcional. Contiene la ficha de concepto, el mapa de recorrido del

uniformado (*journey map*) durante el PVI, el *storyboard* de uso, los *mockups* de pantalla y la arquitectura de flujo de datos y gobernanza.

Anexo D. Hallazgos cualitativos sistematizados — Encuesta a UPN (PVI). Elaboración propia a partir de 15 formularios aplicados a 40 uniformados de la MEBOG, el 5 de junio de 2026. Datos anonimizados conforme a la Ley 1581 de 2012. Respalda el objetivo específico 1. Presenta la nota metodológica, los resultados generales y las fases de empatía, definición, ideación y prototipado de *Design thinking*.

Anexo E. Hallazgos cualitativos sistematizados — Encuesta a ICP. Elaboración propia a 14 ICP de la ciudad de Bogotá D.C., por medio del aplicativo *Microsoft - forms*. Datos anonimizados conforme a la Ley 1581 de 2012. Respalda el objetivo específico 1. Presenta la nota metodológica, los resultados generales y las fases de empatía, definición, ideación y prototipado de *Design thinking*.

Anexo F. Comparendos por comportamiento y localidad. Elaboración propia a partir de la base del RNMC, suministrada por la MEBOG mediante oficio GS-2026-318517-MEBOG del 28 de mayo de 2026. Respalda el objetivo específico 2 (conductas de mayor reiteración por localidad). Presenta el detalle desagregado que sustenta el análisis territorial de 19 localidades.

Anexo G. Mapa interactivo de comportamientos por localidad. Elaboración propia con información del RNMC; diseño con apoyo de IA. Recurso interactivo de consulta complementaria. Respalda el objetivo específico 2. Presenta el detalle desagregado por localidad frente al *top 5* en cada una.

Anexo H. Expectativa de recaudo. Elaboración propia a partir de la base del RNMC y los valores de las multas establecidos en la ley 1801 de 2016. Respalda el objetivo específico 2 del componente económico del archivo de expedientes.

Anexo I. Matriz de viabilidad Jurídica: Elaboración propia con base en la norma constitucional, Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992, así mismo con la ruta de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012, que respalda la solución normativa.

Anexo J. Ficha Técnica Encuesta Policía: Elaboración propia basados en las encuestas realizadas de manera física al personal uniformado de la policía en la Estación de la Localidad de Rafael Uribe Uribe, el esquema de la estructura física de la ficha técnica se tomó del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Anexo K. Ficha Técnica Encuesta Inspecciones de Convivencia y Paz: Elaboración propia basados en las encuestas realizadas de manera virtual en cuestionario *Microsoft teams*.