

Brief #4: Rol de la Policía del País



Créditos producción del documento

La Mesa Asesora del proceso de Transformación de la Policía Nacional fue designada por el gobierno nacional de Colombia. De igual forma la Presidencia de la República de Colombia determinó una Secretaría Técnica mixta conformada por la Policía Nacional, el BID, la Universidad de los Andes, la Universidad EAFIT y Rutgers University. Se reconocen los créditos personales e institucionales de las personas que participaron de la Mesa Asesora y la Secretaría Técnica entre 2021 y 2022.

Mesa Asesora:

Jairo García
Isabel Gutiérrez
Daniel Mejía
Gr(R) José A. Mendoza
María Paulina Riveros
Andrés Tobón
Alejo Vargas

Secretaría Técnica:

Codirección Secretaría Técnica:
Juanita Durán

Asistencia dirección Secretaría Técnica:

Sebastián Lalinde
José Miguel Zuluaga

Policía Nacional de Colombia:

Brigadier General Luis García
Coronel Jimmy Ospina
Teniente Coronel Mauricio Carrillo
Mayor Zuly Ortíz

Banco Interamericano de Desarrollo:

Nathalie Alvarado
Karelia Villamar
Bárbara Cedillo
Daniela Forero

Universidad EAFIT:

Santiago Tobón
Andrés Preciado
Martín Vanegas-Arias
César Herrera
Lucía Jaramillo
Maria José Sotomayor

Universidad de los Andes:

Michael Weintraub
Adelaida Boada
Mariana Aguirre Rivillas

Rutgers University:

Andrés Rengifo
Felipe Salazar



Tabla de contenidos

1. Caracterización general de los cuerpos de policía	3
1.1 Nivel de descentralización	3
1.2. ¿Dónde se ubican las policías en el mundo?	4
1.3. Tamaño de los cuerpos de policía	7
2. Estudios de caso	9
2.1. Colombia	9
2.2 Estados Unidos	13
2.3. Brasil	14
3. Escenarios de coordinación	15
3.1. Coordinación entre la política de seguridad ciudadana y la política criminal	15
3.2. Coordinación con autoridades locales	16
3.3. Coordinación, y diferenciación, con las otras fuerzas	18
4. Ejes de discusión	20
5. Referencias	24



Este documento desarrolla los temas más relevantes identificados por la Secretaría Técnica para el cuarto ciclo del rol de la Policía en el escenario nacional.

El documento está organizado en cuatro secciones. La primera parte presenta, de manera resumida, la caracterización general de los cuerpos de Policía de acuerdo con tres criterios, nivel de descentralización, ubicación en la estructura del estado y tamaño. La segunda parte compara las estructuras de los cuerpos de policía en Colombia, Brasil y Estados Unidos. La tercera parte revisa la realidad de la Policía Nacional de Colombia en cuestiones de tareas, escenarios de coordinación con otras fuerzas y misionalidad. La cuarta parte introduce los principales puntos de discusión que la Secretaría Técnica identificó como prioritarios para entender mejor el rol de la Policía en el escenario nacional.

1. Caracterización general de los cuerpos de policía

Los cuerpos de policía pueden caracterizarse en función de diferentes características, como el nivel de descentralización que tienen respecto al nivel central, el tamaño de las unidades y su ubicación dentro de la estructura organizacional del estado. En esta sección se presenta una comparación de diferentes cuerpos de policía del mundo en función de estas tres características.

1.1 Nivel de descentralización

La centralización de los aparatos policiales en el mundo se inscribe en un debate más amplio sobre cómo se organizan y se concentran las funciones estatales. Con respecto a la seguridad, el debate entre centralización y descentralización trae consigo varios retos. El primero es que no existe una simple relación causal que indique que a mayor cercanía con la ciudadanía se esperan mejores niveles de seguridad, o a que mayor desconcentración del poder al interior de las organizaciones encargadas de la seguridad se toman mejores decisiones (Mesías, 2018). En general, se concibe que una adecuada gestión de la seguridad dependerá de diversos factores como los niveles de institucionalización, el sistema político o la confianza ciudadana en el Estado (Casas et al., 2018; Corporación Andina de Fomento [CAF], 2014).

El segundo desafío va en clave de lo anterior: encontrar el modelo más adecuado de distribución de competencias entre los niveles centrales y locales requiere identificar las capacidades institucionales del sector seguridad. Casas et al. (2014) indican que en ciertos países y circunstancias la descentralización de las decisiones al interior de la policía puede resultar beneficiosa, pero sus beneficios no pueden trasladarse y asumirse como iguales para todos los casos. Además, indican los autores citados, se requiere una lectura rigurosa de la trayectoria decisional en materia de seguridad que comprenda el análisis detenido de los hitos más importantes de inercias institucionales y oportunidades de transformación.

Y tercero, los problemas relacionados con la centralización dependen de las estructuras políticas y estatales de los países (Ungar, 2009). Por ejemplo, en países con sistemas



policiales altamente federalizados como México o Brasil, los problemas están relacionados con la falta de coordinación entre policía nacional, estatal y local. Lo anterior significa que en diversas ocasiones se pueden presentar incluso contradicciones en el manejo de los temas de seguridad. En los casos de países con estructuras altamente centralizadas como Colombia o Chile, se enfrentan retos relacionados a un proceso de toma de decisiones que es altamente jerarquizado y menos flexible (Casas et al., 2018).

En los últimos 20 años en América Latina se han tomado pasos para descentralizar la seguridad. Este proceso ha tenido básicamente tres dimensiones policiales (Ungar, 2000): la descentralización de la fuerza policial nacional, mediante la creación de fuerzas policiales provinciales; la división funcional en unidades especializadas como prevención, investigación, tránsito y de sistemas penitenciarios; y la proliferación de empresas privadas de seguridad que a menudo prestan servicios. A pesar de lo anterior, en Latinoamérica existe una variedad de instituciones policiales que pueden clasificarse según su ámbito de acción (Casas et al., 2018). En esta categorización se encuentran tres niveles: cuerpos policiales nacionales (como en Colombia, El Salvador y Guatemala), instituciones regionales (como en México, Brasil y Argentina) y cuerpos policiales locales (como en Argentina y México).

Con respecto a las estructuras organizacionales, el modelo tradicional en América Latina ha supuesto la conformación de la institución policial como una “organización total estructurada” (Casas et al., 2018). Lo que implica que la institución policial concentra en una misma fuerza las funciones, labores y estructuras operacionales y logísticas requeridas tanto para la seguridad preventiva como para la inteligencia y la investigación criminal. Bajo la conducción de un único mando policial superior, responsable de la dirección y la administración general de toda la institución. Las labores de dirección son soportadas en la mayoría de los casos por un importante número de dependencias administrativas, compuestas por personal policial uniformado y en algunos casos, cómo en las responsabilidades de investigación criminal, aparecen responsabilidades repetidas con otras instituciones del Estado.

1.2. ¿Dónde se ubican las policías en el mundo?

En el mundo los cuerpos de policía se enmarcan tradicionalmente en tres espacios dentro de la estructura del Estado: el Ministerio de Interior, el Ministerio de Justicia o el Ministerio de Seguridad Ciudadana¹. Aun así, aunque compartan nombres muy generales, las funciones de estos ministerios no son necesariamente las mismas en los diferentes países. El hecho de que la policía esté en el mismo ministerio en donde se manejan las relaciones políticas podría ser potencialmente problemático, ya que se prestaría para que eventualmente ésta sea utilizada como herramienta política. Por esa razón en la presente sección se muestra no solo el ministerio al que pertenece la policía sino también la entidad encargada de las relaciones políticas dentro del país.



¹ En algunos países los ministerios en donde se ubica la policía son una combinación de estos tres.

Tabla 1: Ubicación de los cuerpos de policía en el mundo

Pais	Ubicación del cuerpo de policía	Entidad encargada de las relaciones políticas
Alemania	Ministerio Federal del Interior	Ministerio Federal del Interior
Argentina	Ministerio de Seguridad	Ministerio del Interior
Australia	Minister for Home Affairs (Ministerio del Interior)	Minister for Home Affairs (Ministerio del Interior)
Austria	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Bolivia	Ministerio de Gobierno	Ministerio de la Presidencia
Brasil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Ministerio de Ciudadanía (organismo directo de la administración pública federal)
Canadá	Ministry of Public Safety Canada	Ministerio de Asuntos Intergubernamentales - Primer ministro
Chile	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
China	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio del Interior
Colombia	Ministerio de Defensa	Ministerio del Interior
Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Gobernación y Policía
Dinamarca	Ministry of Justice	Minister for Social Affairs and senior citizens
Ecuador	Ministerio de Gobierno	Ministerio de Gobierno
España	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Estados Unidos	Departamento de Justicia – Gobierno local dependiendo del tipo de agencia	Departamento de Estado
Francia	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Guyana	Ministry of Home Affairs	Ministry of Home Affairs
Inglaterra	Home Office (Ministerio del Interior)	Primer ministro - Cabinet Office
Italia	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Luxemburgo	Ministerio de Seguridad Interior	Ministerio del Interior
México	Secretaria del Gobierno - Ministerio del Interior	Secretaria del Gobierno - Ministerio del Interior
Panamá	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Gobierno
Paraguay	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Perú	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Rusia	Ministerio del Interior	Ministro del interior
Sudáfrica	Ministry of Police	Ministerio del Interior
Surinam	Ministry of Justice and Police	Ministerio del interior
Trinidad y Tobago	Ministry of National Security	Ministerio de Planificación y Desarrollo
Uruguay	Ministerio del Interior	Ministerio del interior
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz	Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno

La Tabla 1 presenta la ubicación de los cuerpos de policía para 31 países. La principal conclusión es que es relativamente común que la policía se ubique dentro de la misma instancia –ministerio o entidad– que se encarga de las relaciones políticas, como por ejemplo el caso de Alemania, Francia o México, por mencionar algunos casos. Otro factor común entre varios países es la presencia de ministerios de seguridad, como por ejemplo Canadá, China o Costa Rica. Esto nos da a entender que podrían ser compatibles en



términos organizacionales las propuestas que giran en torno al cambio de ministerio de la Policía Nacional de Colombia.

Finalmente, es necesario resaltar que de los países estudiados, y en general de los países democráticos de acuerdo con The Economist (2020), Colombia es el único país en donde todas las fuerzas de policía están bajo el Ministerio de Defensa.

Es importante analizar el carácter de las policías y su orientación entre civil y militar. De manera general, las policías de carácter civil se orientan hacia el servicio al ciudadano y a la garantía del ejercicio de los derechos y libertades públicas y a la convivencia. Además, se caracterizan por la ausencia de estructuras organizativas propias del mundo militar y la disciplina castrense (Casas et al., 2018). Por su parte, las policías de carácter militar pueden tener diferentes funciones según el contexto de cada país y los respectivos mandatos constitucionales pero en general cuentan con estructuras organizativas adaptadas de instituciones castrenses y también tienen algunos roles en el desarrollo de labores relacionadas con la garantía de la seguridad pública. La Tabla 2 detalla esta información para América Latina, donde se hace evidente que el carácter militar es más una excepción, al menos normativamente, pues en la práctica pueden ser policías que funcionen bajo una lógica militar.

Tabla 2: Carácter de las policías en América Latina

País	Nombre	Carácter
Argentina	Policía Federal Argentina (PFA)	Civil
	Policía Aeronáutica	Civil
	Gendarmería Nacional	Militar
	Prefectura Nacional	Civil
	Policías provinciales	Civil
Bolivia	Policía Nacional	
Brasil	Policía Federal	Civil
	Policía Ferroviária Federal	Civil
	Policía Militar	Militar
	Policía civil	Civil
Chile	Carabineros	Militar
	Policía de Investigaciones	Civil
	Gendarmería Nacional	Civil
Colombia	Policía Nacional	Civil
Costa Rica	Fuerza Pública de Costa Rica (Guardia Civil, Guardia Rural, Guardacostas, Vigilancia Aérea, Control de Drogas)	
	Policía de Migración y Extranjería	Civil
	Policía Penitenciaria	



	Policía de Tránsito	
	Policía de Control Fiscal	
Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Civil
Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Militar
El Salvador	Policía Nacional Civil de El Salvador	Civil
Guatemala	Policía Nacional Civil	Civil
Haití	Policía Nacional de Haití	Civil
Honduras	Policía Nacional de Honduras	Civil
	Policía Militar del Orden Público	Militar
México	Policías Federales	
	Policía Federal Ministerial	Civil
	Policías Estatales	
	Policías Municipales	
Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Civil
Panamá	Policía Nacional	Civil
Paraguay	Policía Nacional	Civil
Perú	Policía Nacional de Perú	Civil
República Dominicana	Policía Nacional	Civil
Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Civil
Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Civil

1.3. Tamaño de los cuerpos de policía

El tamaño de las policías varía notablemente entre países de América Latina. La Tabla 2 presenta las tasas de policías cada 100,000 habitantes² para diversos países de la región, tomadas de los datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés). Las tasas van desde un mínimo de 167.39 en Nicaragua, hasta un máximo de 809.66 en Argentina, con un promedio regional de 355. Esta cifra supera a lo que se observa en países más desarrollados como Estados Unidos (223) y Canadá (202) (CAF, 2014).



² Se entiende por personal policial a los efectivos que tienen funciones principales en prevención, detección e investigación del delito y la aprehensión de presuntos delinuentes. Se excluyen los datos relativos al personal de apoyo (secretarios, auxiliares de oficina, etc.).



Tabla 3: Personal de policía en diversos países de América Latina

País	Personal	Tasa por 100,000 habitantes
Argentina (2015)	348,766	809.66
Uruguay (2015)	23,220	680.54
Guyana (2015)	3,640	474.58
Panamá (2013)	16,952	442.03
Perú (2017)	120,306	382.6
Colombia (2017)	179,875	367.77
El Salvador (2015)	23,093	365.11
México (2017)	443,659	355.56
Bolivia (2010)	35,908	351.59
República Dominicana (2014)	35,177	346.06
Chile (2017)	58,045	314.48
Belice (2014)	1,726	277.54
Costa Rica (2015)	13,411	277.54
Ecuador (2014)	43,593	273.28
Brasil (2013)	536,018	266.63
Paraguay (2015)	16,233	242.68
Guatemala (2014)	30,841	193.69
Nicaragua (2010)	9,749	167.39
Honduras (2017)	15,068	159.8

Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC. En paréntesis el año de los datos por país.

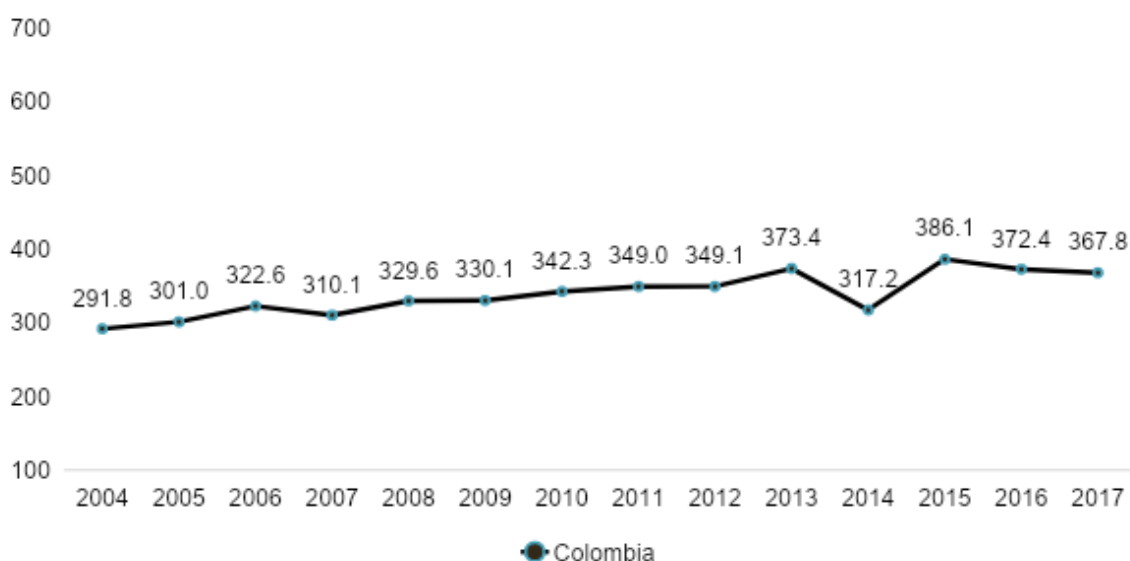
Sobre el personal de policía en América Latina se pueden describir tres hechos. Primero, las fuerzas policiales varían considerablemente en aquellos países que tienen un modelo desconcentrado de policías. A su vez, en los países que cuentan con policía nacional, la distribución de los agentes entre jurisdicciones de menor nivel varía significativamente: por ejemplo, en Honduras el departamento con más policías por habitante tiene 4 veces más policías por habitante que el que menos tiene (CAF, 2014).

Segundo, los recursos destinados a las fuerzas policiales han cambiado a lo largo de las últimas décadas. Por ejemplo, mientras en México la participación de la policía nacional en el total de policías aumentó notablemente entre 2005 y 2012, en Venezuela la policía nacional perdió peso en comparación con las policías municipales desde 1989, cuando los municipios fueron habilitados para tener su propia fuerza (CAF, 2014).



Tercero, se identifica una tendencia al crecimiento sostenido del personal policial en los últimos años. Al respecto, la Gráfica1 muestra la evolución de la tasa de policías por cada 100,000 habitantes en Colombia en el periodo 2004-2017. El país pasó de una cifra de 291.8 en el año 2004, a 367.1 en el 2017, con un valor máximo de 386.1 registrado en el 2015. En este caso es necesario reconocer las restricciones que hoy tiene la Policía Nacional de Colombia de aumentar su incorporación; la sentencia 00543 de 2018 Consejo de Estado, la cual mantiene la posibilidad de retiro con pensión luego de 15 años de servicio, sumado a la restricción presupuestal que fija la incorporación de uniformados más o menos estable a través de los años, no permite un incremento significativo de la fuerza y a la larga lleva a una disminución sistemática y estable de las capacidades de la Policía Nacional.

Gráfica 1: Evolución de la tasa de policías por 100,000 habitantes en Colombia 2004-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC.

Los datos sobre el personal policial se analizan teniendo en cuenta que no necesariamente la mayor densidad de oficiales hace que las tasas de criminalidad disminuyan. De hecho, son cada vez más las voces que insisten en la necesidad de revisar temas como reformas policiales que aumenten la calidad del servicio de policía y la confianza ciudadana (CAF, 2014; Casas et al., 2018).

2. Estudios de caso

2.1. Colombia

La Constitución Política de 1991 es el referente primordial para entender el funcionamiento de la Policía Nacional en el marco de la estructura estatal (Younes, 2016). El Artículo 1º indica que Colombia es un Estado organizado en forma de República



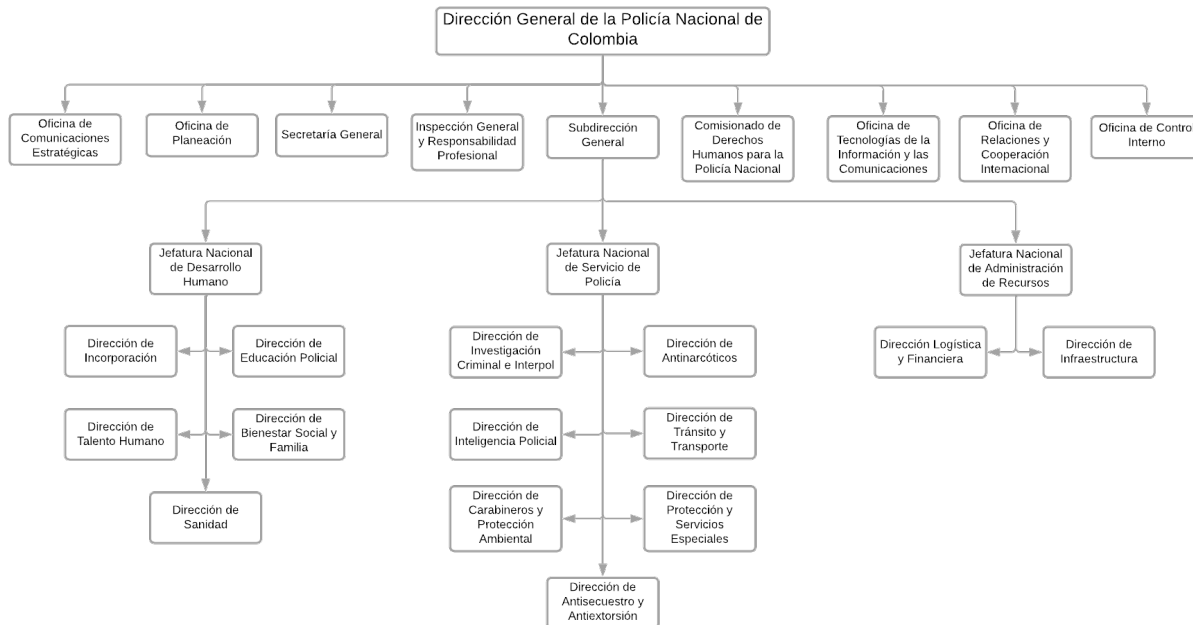
unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esto implica que, a diferencia de un modelo de Estado federal, el centro político y administrativo de Colombia concentra y orienta un importante número de funciones estatales que impactan de manera directa a toda la población. De hecho, para hacer eficiente su llegada a todo el territorio, una República unitaria requiere el uso de mecanismos como la delegación, la descentralización y la desconcentración. La seguridad pública y la seguridad ciudadana son algunos de los temas en los que el Estado central colombiano tiene injerencia directa.

El Artículo 218 de la Constitución establece que “la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. La expresión aclaratoria “a cargo de la Nación” indica que el Estado central tiene la función de organizar el cuerpo de policía, eliminando la posibilidad de contar con policía propia en los municipios del país (Galvis, 2012). Se remarca a su vez que la institución policial tiene un carácter civil y se diferencia de las Fuerzas Militares constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con el fin “primordial de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Artículo 217).

La planeación estratégica de las actividades de la Policía Nacional está bajo el mando de la Presidencia de la República de Colombia y, de manera específica, del Ministerio de Defensa Nacional. Esta cartera formula las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.). En cuanto a la Policía Nacional, la responsabilidad de acatar las directrices presidenciales y ministeriales así como de darle el direccionamiento estratégico a la institución es la Dirección General de la Policía Nacional. De esta se desprenden la Subdirección General, tres jefaturas y una serie de direcciones encargadas de la ejecución de procesos administrativos, educativos y operacionales. Justamente en el nivel operacional se encuentran las direcciones especializadas en diversas temáticas clave para la seguridad y la convivencia en el territorio nacional, que dependen de la Jefatura del Servicio de Policía: Carabineros y Seguridad Rural, Investigación Criminal, Inteligencia Policial, Antinarcóticos, Protección y Servicios Especiales, Antisecuestro y Antiextorsión, y Tránsito y Transporte; la Gráfica 2 presenta la estructura orgánica de la Policía Nacional de Colombia (Decreto 113 de 2022).

Gráfica 2: Estructura orgánica de la Policía Nacional de Colombia



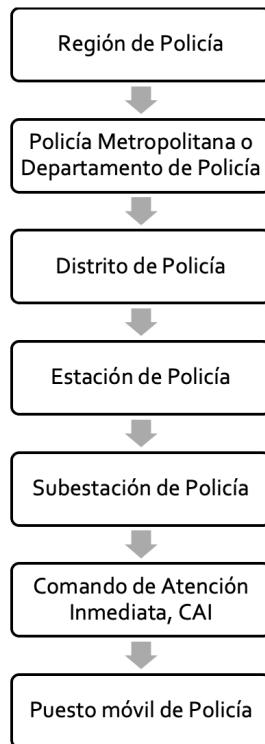


Construcción propia con información de la Policía Nacional de Colombia.

La cobertura del servicio de policía a nivel nacional se garantiza a través de una estructura territorial que incluye Regiones, Policías Metropolitanas, Departamentos de Policía, Distritos, Estaciones, Subestaciones, Comandos de Atención Inmediata y Puestos de Policía (ver Gráfica 3). De igual forma se incluyen Escuelas de Formación y Capacitación, así como unidades y grupos especializados (como Antiexplosivos o Policía Judicial). Esta estructura busca adaptarse a las diversas realidades de los entes territoriales en las que se divide Colombia (municipios, distritos y departamentos), a las dinámicas del entorno, a la normatividad legal o a las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad (Decreto 113 de 2022). Actualmente existen 8 Regiones de Policía que agrupan a 17 Metropolitanas y 34 Departamentos.

Gráfica 3: Estructura organizacional – policía de vigilancia - Policía Nacional de Colombia





Construcción propia con información de la Policía Nacional de Colombia.

El relacionamiento de la Policía Nacional con autoridades civiles en el ámbito municipal, departamental y nacional, se realiza en diversas instancias de coordinación institucional y de toma de decisiones. A estos espacios asisten, según la necesidad, comandantes de regiones, departamentos, metropolitanas o distritos. Y se planea el servicio de policía según los diagnósticos desarrollados y las intervenciones requeridas en los respectivos niveles territoriales (Policía Nacional de Colombia, 2017). Los Consejos de Seguridad y Convivencia son cuerpos consultivos y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia en el nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal o metropolitano. El Gobierno nacional establecerá mediante reglamentación los objetivos, funciones, integrantes y demás aspectos relacionados con el funcionamiento de los Consejos de Seguridad y Convivencia. De manera subsidiaria, las autoridades ejecutivas de los niveles distrital, departamental y municipal, considerando su especificidad y necesidad, podrán complementar la regulación hecha por el Gobierno Nacional (Artículo 19. Ley 1801 de 2016). Estos estamentos de coordinación se desarrollan en la sección siguiente.

En términos organizacionales, es importante recalcar que en estos espacios de coordinación territoriales los Comandantes de Región representan al Director General de la Policía Nacional de Colombia en la jurisdicción a que pertenecen y dependen orgánicamente del Director de Seguridad Ciudadana, mientras los Comandantes de Departamento y de Policía Metropolitana representan al Director General de la Policía



Nacional de Colombia en la jurisdicción a que pertenecen y dependen del Comandante de Región correspondiente (Decreto 4222 de 2006).

En Colombia los temas convivencia son regulados por el Código de Policía. En esta materia el poder de Policía es ejercido por el Congreso de la República. Esto es, es la rama que tiene la facultad de expedir las normas en materia de Policía. Estas son de carácter general, impersonal y abstracto y permiten la regulación del ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales (Artículo 11. Ley 1801 de 2016). Por su parte, las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley (Artículo 12. Ley 1801 de 2016). Y los demás Concejos Distritales y Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, podrán reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de Policía (Artículo 13. Ley 1801 de 2016).

2.2 Estados Unidos

Estados Unidos tiene un complejo sistema de cuerpos de policía que van desde el nivel federal, como el FBI, hasta policías locales con un par de hombres, pasando por cuerpos policiales estatales. En total hay alrededor de 18.000 cuerpos policiales en todo el país y de acuerdo con el nivel operativo de esta, dependerá del Departamento de Justicia, para las agencias federales, o de los gobiernos locales, como las policías municipales. Estas agencias se pueden agrupar en dos grandes grupos: las agencias federales y las agencias estatales y locales.

En cuanto a las agencias federales, de acuerdo con Discover Policing (s.f.) hay 65 agencias y 27 oficinas de inspectores generales que emplean personal autorizado a realizar detenciones y portar armas de fuego –prestar servicios de policía–, las funciones de estas agencias incluyen la respuesta policial, el patrullaje, la investigación criminal y la aplicación de la ley, todo esto en áreas de especial interés para el nivel federal del gobierno de los Estados Unidos. Dentro de este grupo de agencia resaltan la Oficina Federal de Investigación (FBI), Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF), la Administración para el Control de Drogas (DEA), el Servicio de Alguaciles de los Estados Unidos, el Servicio Secreto, y la Administración de Seguridad en el Transporte (TSA), entre otras.

Por otra parte, las agencias estatales y locales tienen niveles de jurisdicción menor y a su vez dependen de diferentes estamentos del gobierno estatal o local. En todo el país hay más de 17.000 cuerpos policiales, cuyo tamaño puede estar entre un agente y más de 30.000, como el departamento de policía de Nueva York (NYPD). Los cuerpos de policía estatales tienen como principales funciones prestar el servicio de vigilancia y patrullaje en vías, sobre todo remotas, el apoyo a los procesos en la investigación criminal a los cuerpos locales en casos complejos o cuando hay varias jurisdicciones locales dentro del caso. Finalmente, los cuerpos de policía locales son los encargados



de las labores de vigilancia, patrullaje e investigación criminal del día a día (Lumen Learning, s.f.).

Como se ha presentado, el nivel de complejidad de los cuerpos de policía en los Estados Unidos es alto dadas las diferentes dependencias de las agencias, propias de un país federalizado. El principal reto en este contexto es la cooperación entre agencias de diferentes niveles y dependencias en casos de alta complejidad. Adicionalmente, los cuerpos policiales en ningún caso dependen en su totalidad del Departamento de Defensa sino que dependen del Departamento de Justicia o de los gobiernos locales, mientras que en defensa solo se encuentran las fuerzas armadas.

2.3. Brasil

Brasil es un estado federal, igual que Estados Unidos, por lo que la autoridad para aplicar, organizar y garantizar la seguridad pública se comparte entre el gobierno federal y los estados. Por un lado, el gobierno federal administra la policía federal y, en cada estado, hay una policía civil y otra militar. En este país la organización del sector defensa es un poco más sencilla que en el escenario anterior porque hay menos cuerpos de policía y estos son más grandes.

La policía federal depende del Ministerio de Justicia³, su principal función gira en torno al proceso de investigación criminal de los delitos contra el orden social, contra los bienes, servicios e intereses del gobierno federal, sus organismos autónomos y empresas públicas, así como otros delitos con repercusión interestatal o internacional. Adicionalmente, este organismo es responsable de la prevención y control del tráfico ilícito de estupefacientes y similares, del contrabando (CIDH, 1997).

Por otra parte, los cuerpos de policía estatal se separan en dos grupos: la policía civil y la policía militar y ambos entes tienen funciones diferentes dentro de la organización del sistema. La policía militar realiza tareas típicas de la policía civil, depende directamente del poder ejecutivo, pero no es una fuerza interna del ejército nacional. Sin embargo, ha mantenido su nombre desde que se creó la fuerza durante el periodo de gobierno militar en 1977. En el día a día, la policía militar se encarga de la vigilancia real y de la preservación del orden público; su principal ocupación es el patrullaje diario y la persecución de los delincuentes. De manera complementaria, la policía civil funciona como un cuerpo de policía judicial de cada estado y se encarga de la investigación de los delitos penales, con excepción de los delitos militares y los que son competencia de la policía federal (CIDH, 1997).

Si bien los cuerpos de policía en Brasil son menos complejos que en Estados Unidos, estos presentan potenciales problemas similares en términos de cooperación entre los diferentes niveles del estado –federal y estatal– ya que diferentes cuerpos responden a diferentes agencias. Adicional a los problemas de cooperación, los cuerpos policiales en Brasil son problemáticos en sí mismos dada su militarización, que inicia por el nombre, y



³ Para el caso brasilero las relaciones políticas las administra el Ministerio de Ciudadanía.



que ha llevado al país a ser uno de los países con mayores cifras de homicidios por parte de la policía; de acuerdo con Globo (2020) al cerrar 2019 habían sido asesinados a manos de la policía 5.804 civiles.

3. Escenarios de coordinación

3.1. Coordinación entre la política de seguridad ciudadana y la política criminal

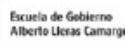
Los altos costos que se asocian a la persistencia de hechos de inseguridad en una sociedad se pueden disminuir a través de diversos tipos de políticas de seguridad ciudadana. Algunas de estas políticas se pueden orientar a intervenir en “personas” que tienen cierta propensión a cometer delitos o a exponerse a situaciones riesgosas. Otras estrategias priorizan las intervenciones sobre “situaciones”, entendidas como “el conjunto de estímulos, incentivos y dificultades a los que se enfrenta la persona en un entorno dado” (CAF, 2014: p. 18), como el contexto social, el entorno físico, las dinámicas ilegales o la presencia de autoridades.

Una consecuencia directa de lo anterior es que las políticas de seguridad ciudadana abarcan diversas estrategias y áreas de intervención: infancia, mujeres, familia, escuela, infraestructura urbana, control de mercados ilegales, etc. (UNODC, 2021). En este sentido, las intervenciones requieren no solo capacidades específicas sino también de un esfuerzo importante de cooperación entre ministerios, niveles de gobierno y organismos públicos.

De manera específica, el costo asociado a que una persona cometa un delito es determinado conjuntamente por cuatro instituciones estatales que actúan en el ámbito de la justicia: policía, fiscalía o ministerio público, jueces y penitenciarías. La teoría que respalda esta afirmación indica que este costo puede expresarse en términos del castigo esperado. A su vez, este costo depende de la probabilidad de que una persona reciba una condena y de la dureza de dicho castigo. De igual forma, la probabilidad de que una persona sea condenada puede descomponerse en tres probabilidades: i) la de ser arrestado; ii) la de ser procesado y acusado; y iii), la de ser juzgado y condenado (CAF, 2014: p. 172).

Una implicación directa de lo anterior es que las cuatro instituciones del sistema de justicia criminal están estrechamente interconectadas. De esta forma, el éxito de la política criminal depende de que un Estado asegure el correcto funcionamiento de cada institución de manera independiente, pero a su vez, también requiere que se destinen los recursos necesarios para garantizar la articulación y la coordinación entre los componentes del sistema.

Dadas las anteriores ideas, un hecho fundamental es que la política de seguridad ciudadana y la política criminal conversen de manera efectiva y trabajen de manera articulada. Tres argumentos se pueden plantear al respecto. En primer lugar, las acciones de prevención que están enmarcadas en políticas de seguridad ciudadana pueden disminuir las presiones fiscales en el sistema judicial y penitenciario. Al respecto,



Gutiérrez y Tobón (2019) estiman el costo esperado por las capturas para los delitos de porte, fabricación y tráfico de drogas ilícitas en Colombia, concluyendo que el esfuerzo fiscal que realiza el Estado no tiene una justificación técnica. Así, se tiene un argumento que indica que el control del crimen requiere una combinación de políticas que permitan reducir el costo que el delito tiene para la sociedad, teniendo en cuenta restricciones presupuestarias, organizacionales y de procedimientos (CAF, 2014).

Segundo, en el marco de la política criminal, el accionar de la policía es un determinante fundamental de la probabilidad de castigo (CAF, 2014: p. 172). En este sentido, las probabilidades de capturas dependen del tamaño de la policía, pero también de la forma en que se empleen los recursos, por ejemplo, en estrategias de patrullaje inteligente, en un programa de policía comunitaria o en la orientación de intervenciones a problemas específicos (CAF, 2014: p. 172). A su vez, aumenta el rol de la policía en el marco de actividades de prevención.

Y tercero, para que la política de control del crimen sea efectiva debe contener un componente de disuasión importante. Dicho poder depende en cierta medida de la eficacia de las fiscalías y los jueces. Y la probabilidad de castigo depende no solo de la probabilidad de arresto, sino también de las probabilidades de procesamiento y condena. En este contexto el rol de la fiscalía, así como la calidad del sistema penitenciario, es clave. En la medida en que el sistema de justicia ajuste sus procesos y trabajo en red, así como el trabajo complementario con la política de seguridad y convivencia podría aumentar la confianza ciudadana y generar más incentivos a denunciar delitos y aumentar las probabilidades de arresto y castigo (CAF, 2014, p. 172).

Finalmente, en el diseño de mejores políticas (tanto de seguridad ciudadana como la criminal) se hace indispensable mejorar la disponibilidad de estadísticas confiables y de calidad, que cubran todas las dimensiones del fenómeno delictivo. Este punto es fundamental para desarrollar evaluaciones rigurosas que permitan incrementar y mejorar el conocimiento sobre la efectividad de distintas intervenciones públicas (CAF, 2014, p. 206-207).

3.2. Coordinación con autoridades locales

Una forma de concebir la prevención de delitos engloba a todas aquellas estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan los hechos delictuales y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad (UNODC, 2021). Es clave y deseable entonces que un Estado pueda detectar y corregir las múltiples causas de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, también es cierto que existe una amplia gama de delitos que pueden cometerse y, por lo tanto, prevenirse. Y en respuesta a esa multiplicidad de delitos, cobran relevancia los diversos enfoques de prevención situacional y de gestión de factores de riesgo que se han desarrollado en las últimas décadas y que son adaptados con más o menos fuerza por gobiernos locales o regionales en su gestión pública (Chinchilla & Vorndran, 2018, p. 15). Esto conlleva a que cada vez sea más natural que en un territorio existan de manera simultánea varios enfoques sobre prevención del delito y la violencia.



En este contexto, una preocupación central es el nivel de competencia que tienen los gobiernos locales y regionales. Al respecto, se pueden identificar mejores probabilidades de éxito cuando estos niveles de gobierno lideran iniciativas relacionadas con recuperación de espacio público, el fomento del urbanismo social o la promoción de la recreación y el deporte (Chinchilla & Vorndran, 2018, p. 15). En especial, estas acciones se potencializan si cuentan con diagnósticos claros sobre los factores de riesgo, se focalizan en poblaciones victimizadas y tienen algún componente de seguimiento. En este contexto, las autoridades locales adquieren un protagonismo porque despliegan recursos propios, lideran personal interdisciplinario y analizan información de seguridad ciudadana y convivencia desde diversas perspectivas como la social o de salud pública (Villa et al., 2020).

En este sentido, Villa et al. (2020, p. 121) indican que un factor de éxito de las políticas de seguridad es la articulación y coordinación sistémica entre instancias políticas nacionales y subnacionales, que además incluya un componente de participación ciudadana y del sector privado. Se pueden identificar al menos cuatro ventajas cuando los gobiernos locales y regionales tienen un papel importante en la gestión de los retos de seguridad ciudadana: i) el conocimiento del territorio y la población puede generar diagnósticos más precisos sobre las causas y posibles soluciones a la violencia y la delincuencia; ii) se aumenta la capacidad de gestión de temas cotidianos; iii) se abre la posibilidad de participación de actores locales en la toma de decisiones con respecto al diseño, implementación y evaluación de intervenciones en seguridad; y iv), se crea la posibilidad de generar estrategias complementarias entre control del crimen (entendida como una tarea central de la política criminal y determinada generalmente desde el nivel nacional) y la prevención (UNODC, 2021).

Sin embargo, la relación entre las administraciones político-territoriales es una de las más complejas de articular. De hecho, dos desafíos centrales son, por un lado, el diseño de mecanismos de coordinación que trasciendan en el tiempo y no estén atados a los cambios del gobierno de turno (Wilson Center, 2015). Y por el otro lado, la creación de instancias de coordinación de las políticas de seguridad ciudadana y justicia que contemplen diversos aspectos y diferentes instituciones (interagencialidad e intersectorialidad). Adicionalmente esta coordinación estatal implica la creación y fortalecimiento de espacios que garanticen la participación de la ciudadanía y los actores privados (Villa et al., 2020, p. 121).

Lo anterior conduce al término de gobernanza, entendida como la gestión pública fundamentada en nuevas relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, y entre estos y la sociedad civil (Villa et al., 2020, p. 116). Este enfoque incluye el compromiso de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, entidades privadas y organismos públicos estatales que se coordinan para el diseño, implementación y evaluación de una política pública determinada en cuestiones de seguridad ciudadana. A su vez, las reflexiones en torno a la gobernanza refuerzan el enfoque de la seguridad ciudadana como bien público. En este sentido, la gestión de los



temas de seguridad se realiza en el contexto de un esquema de corresponsabilidad y cooperación público-privada, tanto entre los distintos niveles de gestión y administración pública, como entre diferentes segmentos y grupos poblacionales (Villa et al., 2020, p. 112).

El rol de las autoridades locales en los temas de seguridad ciudadana plantea 5 principios de actuación: coordinación, integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y focalización (Villa et al., 2020, p. 121). La integralidad permite entender la complejidad de las violencias y crímenes y los múltiples factores de riesgo, y plantear una necesaria complementariedad entre acciones de control y prevención. La transversalidad implica la creación de políticas públicas locales o regionales que aborden aspectos que inciden en la seguridad desde distintas perspectivas: educación, salud, cultura, etc. (Villa et al., 2020, p. 124). La corresponsabilidad es comprender la seguridad como un bien público y aceptar una responsabilidad compartida entre Estado, sociedad y sector privado. Y finalmente, la focalización implica que las políticas se orienten con claridad y determinación hacia los segmentos sociales y territorios más victimizados.

En la literatura es posible identificar diversas experiencias de gobernanza integrada e integral de la seguridad ciudadana (Villa et al., 2020, p. 128). Estas se fundamentan en la articulación de políticas nacionales y subnacionales, teniendo en cuenta a su vez la participación ciudadana. Justamente, Brasil ha sido escenario de diversas intervenciones que han contemplado como eje central potenciar el trabajo articulado entre los diversos niveles gubernamentales, las estrategias de control policial y las acciones multiagenciales (De Lima et al., 2014). Un ejemplo de esto es el programa Pacto por la Vida (PPV) desarrollado por el estado de Pernambuco con el fin de reducir la criminalidad y controlar las violencias en el año 2007.

El PPV se estructuró teniendo en cuenta un diagnóstico acerca de la dinámica de las violencias (De Lima et al., 2014). Como elemento central fomentaba estrategias integradas de control de la criminalidad y de prevención, con un enfoque en la reducción de delitos en contra de la vida. Entre los principios que se fomentaron estaban la articulación entre seguridad pública y derechos humanos, el enfoque complementario entre control y la prevención específica del crimen y la violencia, la transversalidad e integralidad de las acciones de seguridad pública, así como el seguimiento y monitoreo permanente de la gestión. Villa et al. (2020: p. 129) indican que el PPV logró una reducción de crímenes violentos letales intencionales en 12% al año, en Pernambuco, entre 2008 y 2013.

3.3. Coordinación, y diferenciación, con las otras fuerzas

Para el caso colombiano es especialmente relevante propiciar los espacios de trabajo conjunto y articulación de la Policía con otras fuerzas, lo que no necesariamente implica que la Policía deba estar ubicada en el mismo ministerio en el que están las demás fuerzas. Las ventajas de propiciar una mayor coordinación se encuentran principalmente en los niveles de análisis, planeación y seguimiento de las condiciones de seguridad: i) compartir información para la generación de los diagnósticos sobre los principales retos



de seguridad ciudadana; ii) crear sinergias en la creación de intervenciones de prevención o estrategias de control para responder a los problemas identificados; y iii), aumentar las capacidades institucionales de seguimiento y evaluación de las intervenciones adelantadas. Dicho trabajo articulado se espera que tenga mayor relevancia en zonas en donde las condiciones de seguridad pública requieran una presencia activa y permanente de las fuerzas armadas.

En todo caso, la participación directa de las fuerzas armadas en el desarrollo de operaciones de seguridad ciudadana puede resultar problemática toda vez que la evidencia con respecto a su importancia es nula o poca. De hecho, para el caso colombiano el estudio de Blair y Weintraub (2021) encuentra que el Plan Fortaleza, cuya estrategia central era el patrullaje militar intensivo y recurrente en puntos conflictivos del crimen en Cali, tuvo poco impacto sobre el crimen mientras la intervención estaba en curso. Además, los efectos eran débiles y limitados a los días y horas en que los soldados estaban físicamente presentes en las calles.

Aun así, si bien son necesarios los espacios de coordinación y cooperación, también es necesaria la diferenciación de la Policía Nacional de Colombia de las demás fuerzas armadas. La Policía Nacional es la entidad destinada a mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución Política de Colombia). Por lo cual, el uso de la fuerza es puntual y limitado, exclusivo para mantener el orden y cumplir con lo que estipula la ley. El Ejército, en cambio, es una entidad que vela por “defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados” (Ministerio de Defensa, s.f.), lo que implica un enfoque y principios diferentes sobre cuándo y cómo usar la fuerza, por ejemplo. Tradicionalmente las operaciones de las Fuerzas Militares se caracterizan por el uso de la fuerza letal en primera instancia, con el fin de disuadir un enemigo externo, mientras que las operaciones policiales utilizan la fuerza como última medida. Las armas que utilizan los policías para neutralizar y mantener el orden deben ser primordialmente no letales, diferentes a las utilizadas en las fuerzas militares para defender la soberanía del país.

Sin embargo, en un país como Colombia, que ha sufrido conflicto armado interno, la Policía ha tenido que asumir roles diversos y poco consistentes con el mantenimiento de la convivencia. Un ejemplo es enfrentar directamente estructuras criminales de alta sofisticación o encargarse de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos. El Ejército, por su parte, ha tenido que confrontar directamente múltiples amenazas a la estabilidad interna, luchando de la mano con la Policía para desarticular bandas criminales, patrullando en las calles colombianas y asumiendo responsabilidades de obra civil, como es la construcción de infraestructura en zonas apartadas del país. Esta mezcla de roles ha creado bastante confusión, tanto a nivel de percepciones dentro de la ciudadanía como a nivel de la gestión pública. Esto se vuelve incluso más complejo dado que patrullajes de soldados normalmente se implementan como patrullajes en conjunto entre policías y Ejército.



4. Ejes de discusión

- **Es necesario fortalecer la coordinación de la política de seguridad y la política criminal**, de modo que se articulen y existan liderazgos claros en cada una de ellas. Además, se debe avanzar en la definición de objetivos estratégicos comunes a todas las instituciones que inciden en estas áreas. De esta forma, la Policía se enfocaría en perseguir blancos de valor estratégico, en lugar de perseguir delitos de poca significancia como el consumo y porte de dosis bajas de sustancias psicoactivas, que a la Fiscalía ni a los jueces les podría interesar priorizar y judicializar. Esto supone que frente a otros tipos de conductas que afectan la convivencia pero que no son delitos o que no vale la pena judicializar se debe garantizar que la Policía los atienda efectivamente e incentivar que con respecto a ellos se promuevan mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Por tanto, los incentivos para controlar estos comportamientos no deben ser menores a aquellos orientados a controlar delitos, para evitar así que los policías privilegien esto último y olviden sus otras funciones legales y constitucionales.

Será importante entonces para la Policía establecer un vínculo más directo y constante con el Consejo Nacional de Política Criminal, de forma tal que su trabajo de orientación no quede aislado de la gestión de la institución y de sus planes de trabajo a nivel misional y territorial. Asimismo, esta instancia puede facilitar la coordinación de la Policía con otros Ministerios y agencias que tienen un papel protagónico en temas de seguridad, justicia y bienestar (por ejemplo MinJusticia, MinSalud, MinEducación, entre otros).

- **Se debe avanzar en la definición del rol de las autoridades locales en la política de seguridad y la coordinación con otras instituciones locales y nacionales.** Para garantizar que las autoridades civiles locales tengan incidencia y mando efectivo sobre el actuar de la Policía, estas deberían tener un papel especial en el nombramiento y retiro de los comandantes en su jurisdicción.

En esta vía, es importante repensar que los comandantes en el territorio también pueden desarrollar relaciones más claras y directas con las entidades del orden municipal/departamental que inciden sobre la situación de orden público en esas jurisdicciones. Parte de esta iniciativa ya existe—por ejemplo en términos de los consejos de seguridad—pero estos pueden ser ampliados/fortalecidos para que se conviertan en una instancia permanente y específica de coordinación de actividades.

- **La policía nacional debe ser claramente distinguible de las fuerzas militares.** Se deben promover acciones claras en esta dirección como la minimización de



operaciones conjuntas, distinguir los entrenamientos, restringir el uso de armas propias de las fuerzas militares, entre otros.

Debido a las diferencias misionales de estas dos instituciones, y la evidencia emergente sobre la poca efectividad de patrullajes urbanos del Ejército sobre el delito (Blair y Weintraub 2021), hacemos las siguientes recomendaciones:

- El Ejército no debería tener un rol protagónico en las patrullas en las ciudades.
 - Se debería minimizar el uso de patrullas en conjunto entre el Ejército y la Policía Nacional, para claramente distinguir los roles de cada uno.
 - Se debería contemplar un ejercicio de aclaración de roles entre el Ejército y la Policía Nacional que se concentra en el entrenamiento y equipamiento idóneo para cada uno y que identifique las necesidades de personal para lograr un incremento en el personal disponible para la vigilancia.
- **Los ámbitos de actuación de la policía deben ser coherentes con la misión constitucional de la institución.** Por lo tanto, puede ser relevante revisar funciones como: (1) erradicación de cultivos, (2) desminado, (3) protección, (4) tránsito.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1801 de 2016 los deberes generales de las autoridades de Policía son:

“ 2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia. 3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia. (...) 5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente. (...) 6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.”

Sin embargo, en Colombia la Policía Nacional está encargada de realizar labores tales como la erradicación de cultivos ilícitos, desarme de minas antipersonas, labores de tránsito y seguridad en eventos privados, como se ha mencionado en las secciones anteriores. Estas labores adicionales hacen que los policías ocupen su tiempo en tareas que no corresponden a los deberes estipulados en la ley, lo que hace muy difícil el cumplimiento efectivo de su misión. Además, el cuerpo de Policía en Colombia es limitado, por lo que si los policías se dedican a realizar otras labores, no quedan suficientes policías para vigilar y proteger a los ciudadanos. Por esta razón, la Policía Nacional debería ser destinada



principalmente para las labores estipuladas en la ley, mientras que otros organismos se encargan de estas labores adicionales.

- Dado que la Policía cumple una función central en el mantenimiento de la convivencia y la prevención de delitos, deben crearse incentivos para realmente lograr estos fines, en lugar de incentivos que minen la legitimidad de la Policía y que, por esta vía, terminen produciendo más delitos y más comportamientos contrarios a la convivencia en vez de prevenirlos, como lo ha mostrado la literatura empírica (Paternoster et al., 1997).
- **Se deben establecer perfiles adecuados para el ejercicio de los cargos directivos**, de modo que estos hagan parte del desarrollo de la carrera policial. De este modo se busca garantizar que haya conocimiento y experiencia para el ejercicio del cargo. La nueva estructura orgánica de la Policía Nacional ha permitido consolidar de forma más clara y eficiente las diferentes áreas misionales y administrativas de la entidad. Como parte de este proceso, es importante que el nuevo modelo de gestión asociado con dicha estructura se establezcan parámetros explícitos para el ejercicio de los diferentes cargos directivos.

En particular, de acuerdo con lo observado en otras jurisdicciones y procesos de transformación, los perfiles asociados con dichos cargos deben ser específicos y vinculados directamente con los planes de carrera y de formación de los policías. Aunque a la fecha ya existe un nuevo modelo de carrera y profesionalización a nivel de los patrulleros que se busca acoplar con nuevas instancias de formación y entrenamiento, existe la necesidad de fortalecer un proceso paralelo para el nivel de oficiales que incluya por ejemplo, rotaciones por área misional que contribuyan a generar conocimiento que sea más práctico y versátil. En la actualidad, los cursos de ascenso y otras instancias de formación superior no contemplan este tipo de componentes (ver Brief 2), lo cual limita en el largo plazo el número y capacidad técnica de la personas disponibles para ejercer cargos directivos.

El énfasis en versatilidad es crítico sobre todo en la etapa inicial de formación de los oficiales dado que su desempeño e interés durante esta etapa permite la elaboración de planes de carrera que incluyan ciclos avanzados de educación formal y responsabilidad de gestión. Para la Policía Nacional, el fortalecimiento de un cuerpo de oficiales más amplio y robusto con experiencia práctica pero al mismo tiempo diversa, le permitirá disponer de un talento humano con conocimiento y experiencia relevante para distintos cargos directivos al interior de la entidad.

Sumado al fortalecimiento de la formación de los oficiales en el marco de los cargos directivos que estos pueden llegar a tener, es importante además que el proceso de selección para dichos cargos favorezca criterios de conocimiento específico, práctico, y experiencia para el ejercicio del cargo. Esto es particularmente importante en áreas misionales de mayor demanda técnica que



requieran perfiles de carrera con mayor especialización como la Inspección General o la Dirección de Inteligencia Policial. Sin embargo, en otras áreas es crucial que también se valore de forma clara y transparente el tipo de herramientas y capacidades asociadas con los cargos a suplir. Para ello vale la pena comunicar sistemáticamente al cuerpo de oficiales cuáles son esos perfiles y habilidades, incluyendo mecanismos de formación y parámetros de evaluación.

- **Es importante que en el marco del desarrollo del nuevo modelo de gestión de la Policía existan oportunidades para diversificar el cuerpo directivo de la institución en términos de la participación de mujeres y de minorías étnicas.** Para estos grupos se recomienda que existan planes de formación a nivel de oficiales que sean especializados, y que asimismo, estas características se tomen en cuenta durante procesos de selección para cargos directivos.



5. Referencias

- Beliz, G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blair, R., & Weintraub, M. (2021). *Military policing exacerbates crime and may increase human rights abuses: A randomized controlled trial in Cali, Colombia*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3925245>
- Casas, K., González, P., & Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018) *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIDH. (1997). *Report on the situation of human rights in Brazil chapter III: Police violence, impunity, and exclusive military jurisdiction for the police*. <http://www.cidh.org/countryrep/brazil-eng/chaper%203.htm>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 1º, 217 y 218. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Corporación Andina de Fomento (2014). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*.
- De Lima, S., Godinho, L., & De Paula, L (2014). *Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana. La experiencia brasilera*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Decreto 4222 de 2006. Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. Noviembre 23 de 2006. Ministerio de Defensa Nacional.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (s.f.). Sector de Defensa Nacional. Manual Estructura del Estado.



Discover Policing. (s.f.). Types of Law Enforcement Agencies. <https://www.discoverpolicing.org/explore-the-field/types-of-law-enforcement-agencies/>

Galvis, F. (2012). *La Constitución política de 1991: balance de 20 años*. Editorial Temis.

Globo. (2020). Número de pessoas mortas pela polícia cresce no Brasil em 2019; assassinatos de policiais caem pela metade. <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/04/16/numero-de-pessoas-mortas-pela-policia-cresce-no-brasil-em-2019-assassinatos-de-policiais-caem-pela-metade.ghtml>

Gutiérrez, I., & Tobón, S. (2019). El gasto fiscal de la guerra contra los portadores de drogas ilícitas: una aproximación para Colombia. *Lecturas de Economía*, (91), 79-116.

Jiménez, W. G., & Turizo, J. P., (2011). Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 3(1),112-126 ISSN: 2145-549X.

Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Julio 29 de 2016.

Lumen Learning. (s.f.). Criminal justice: Section 4.2: The Structure and Nature of Policing. Tomado de <https://courses.lumenlearning.com/atd-bmcc-criminaljustice/chapter/section-4-2-the-structure-and-nature-of-policing/>

Mesías, L. (2018). *Políticas de seguridad ciudadana en administraciones públicas descentralizadas: Bogotá y Madrid, un estudio comparado*. Tesis doctoral.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2021). *Definición de prevención del delito*. <https://www.unodc.org/e4j/es/crime-prevention-criminal-justice/module-2/key-issues/references.html>

Paternoster, R., Brame, R., Bachman, R. & Sherman, L. (1997). Do fair procedures matter? The effect of procedural justice on spouse assault. *Law and Society Review*. 31(1), 163-204.



Policía Nacional de Colombia (2017). Guía para planear la prestación del servicio de policía.

The Economist. (2020). Why Colombia's militarised police need reform. Tomado de <https://www.economist.com/the-americas/2020/09/19/why-colombias-militarised-police-need-reform>

Villa, K., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., Restrepo, A. & Munguía, P. (2020). Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lideres-para-la-gestion-en-seguridad-ciudadana-y-justicia.pdf>

Wilson Center (2015). Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local: Síntesis prescriptiva de elementos y desafíos para el éxito de una política pública en seguridad local.

Younes, D. (2016). *Derecho Constitucional Colombiano*. Legis.



Brief #4: Rol de la Policía en el país



1. **Incorporación de otras herramientas más allá de la vigilancia policial en la prevención del delito y la convivencia ciudadana.** La seguridad y la convivencia ciudadanas no son una tarea que le corresponda exclusivamente a la Policía. Hay muchas medidas, sobre todo preventivas, que pueden impactar la criminalidad y mejorar la convivencia, que deben ser diseñadas e implementadas por las autoridades civiles locales. En este contexto, se recomienda aclarar que la seguridad y convivencia requieren del concurso de la Policía con las entidades territoriales en la planeación estratégica de la seguridad ciudadana, en la coordinación interinstitucional, en la explotación de datos y sistemas de información en materia de convivencia, en la implementación de las normas de convivencia consignadas en el Código de Policía, entre otras medidas. El servicio de policía es entonces una herramienta más para la seguridad y la convivencia, pero no la única.

2. **Efectividad de los escenarios de coordinación existentes.** Si bien existen escenarios de coordinación entre la Policía y las entidades territoriales, estos no siempre funcionan debidamente. Por esta razón, se recomienda fortalecer y garantizar la efectividad de estos mecanismos ya existentes y su debida coordinación con el Consejo Superior de Política Criminal.

3. **Centralización de la rectoría del sector seguridad dentro de la Rama Ejecutiva.** Se recomienda centralizar las instancias dentro del ejecutivo que tienen a su cargo funciones de rectoría en materia de seguridad y convivencia y que eventualmente deben relacionarse con la Policía. Autoridades como el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional pueden tomar decisiones descoordinadas que impactan a la Policía, de modo que se recomienda aclarar quién centraliza estas decisiones para que la Policía le responda a este ente, en lugar de reportarle a varios simultáneamente.



4. **Incentivos para que gobernantes locales asuman políticas nacionales de seguridad.** Se recomienda que, para lograr una mayor coordinación entre autoridades nacionales y locales que tienen funciones asociadas a la seguridad y la convivencia, los recursos que pueden entregarse a los entes territoriales se usen para estimular políticas de seguridad estratégicas, o que estén basadas en evidencia o que sean implementadas a través de metodologías experimentales que generen evidencia.

5. **Liderazgos claros de gobernantes en materia de seguridad y convivencia.** Se recomienda que los roles de la Policía y de las autoridades civiles en seguridad y convivencia se definan con claridad para evitar eventuales tensiones, como cuando los gobernantes se arrogan los buenos resultados en estas materias, pero responsabilizan a la Policía de los malos. Eliminar estas ambigüedades normativas es importante para establecer posibles responsabilidades jurídicas y políticas, tal como se recomendó en el brief 3 en el sentido de determinar cuáles son las autoridades competentes para ordenar la presencia del ESMAD y su intervención.

6. **Costos por trabajo extraordinario de la Policía.** Como se reitera en las recomendaciones del brief 5, la Policía suele desarrollar muchas actividades que no le corresponden de acuerdo a su función constitucional, como ocurre con la vigilancia de partidos de fútbol, de conciertos, de personas detenidas, de personas trasladadas por protección, con tareas de desminado, de escoltas, de tránsito, etc. Por esta razón, se recomienda alinear incentivos a través de precios por estos servicios extraordinarios para que la Policía sea cada vez menos llamada a prestar estas funciones y, por ende, pueda concentrarse exclusivamente en su misión constitucional.

7. **Distinción entre la Policía y las demás fuerzas.** Con alguna frecuencia policías y militares realizan labores que no les corresponden y que son propias de la otra fuerza. Así, por ejemplo, se ha observado a militares patrullar y realizar otras tareas de seguridad ciudadana. En ocasiones esta distorsión en las funciones de policías y militares es



alentada por las normas. Así, el artículo 56 de la Ley 1801 de 2016, antes de ser declarado inexecutable por violación de la reserva de ley estatutaria, establecía que las fuerzas militares podían intervenir en movilizaciones sociales. Actualmente, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 permite la asistencia militar ante hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia. Se recomienda entonces reforzar la distinción entre militares y policías y reconfigurar los sectores defensa y seguridad, lo cual pasa, entre otros elementos, por implementar en su totalidad el cambio de uniformes y derogar el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas que le asignen funciones policiales a las fuerzas militares.



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

