



CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO
FACULTAD DE ECONOMIA
APARTADO AEREO 4976 BOGOTÁ - COLOMBIA
TELEFONOS: 3324495 FAX: 3324492

PAZ PUBLICA
Programa de Estudios de Seguridad, Justicia y Violencia
Universidad de Los Andes

Documento de Trabajo No. 9

Perfil de la policía colombiana

Por: María Victoria Llorente *

OCTUBRE DE 1997

Politóloga de la Universidad de Los Andes, Coordinadora de Paz Pública.

INTRODUCCIÓN

Los colombianos sabemos poco de nuestra policía. Fuera de unos escasos recuentos históricos hechos hacia los años cincuenta, de un compendio general de la evolución institucional hasta los noventa y de unos breves análisis en torno al proceso de reforma adelantado en 1993, no hay más.¹ Las principales perspectivas han sido las de mirar la parte formal que enmarca y rige a la institución o poner de relieve el “problema de la militarización de la policía”. En cambio muy poca atención ha recibido al estudio sistemático sobre lo que es realmente el cuerpo de policía colombiano. Aún no han sido mirados con detenimiento aspectos básicos como la evolución del modelo de policía que tiene el país, las funciones que cumple en la vida real, su forma de operar y las actividades que desarrolla para desempeñar sus funciones, la “cultura policial”, los requerimientos que le hace la ciudadanía o lo que espera la comunidad de ella.

Los debates realizados en 1993 por las comisiones interna y externa convocadas por el gobierno del presidente Gaviria (1990-94) para proponer reformas a la Policía Nacional, fueron un primer avance en esta dirección.² Sin embargo, este importante esfuerzo, motivado por una situación insostenible de desprestigio institucional, culminó en una nueva ley de reorganización de la policía y en unos decretos reglamentarios, con lo cual pareciera que se cerró el escrutinio público, cuando en realidad apenas se estaba abriendo.

Es dramático que lo que dio pie para ese importante debate fue la violación y asesinato de una niña en una estación de policía en Bogotá, y no los problemas visibles de la policía sobre los cuales la ciudadanía venía quejándose de tiempo atrás. Para el exministro de Defensa, Rafael Pardo, fue precisamente ese lamentable incidente el que lo condujo a abrir el debate público sobre el tipo de policía que quería la gente.³

Aunque el proceso de reforma de 1993 promovió un positivo cuestionamiento interno sobre la institución, sus miembros y sus relaciones con la comunidad -al menos a nivel de los altos mandos-, profundizó, como era de esperarse, la resistencia por parte de la policía a que sus problemáticas internas sean revisadas y analizadas externamente. Actualmente la institución, particularmente su director General Rosso José Serrano,⁴ se

¹Los recuentos históricos corren por cuenta de Alvaro Castaño Castillo en su tesis de grado (1947), Roberto Pineda exdirector de la Escuela General Santander y partícipe de la reestructuración de la policía entre 1948-49 (1950), y el tomo sobre la Policía Nacional que hace parte de la enciclopedia de las Fuerzas Armadas de Colombia coordinada por el General Alvaro Valencia Tovar (1993). En relación con la reforma del 93 se encuentran Camacho 1993, Fundación Presencia 1993a y 1993b, Goldsmith 1993, Leal 1993a y 1993b, Torres 1993, Reidmann 1994, Pardo 1996 y un número con varios autores de la revista Política Colombiana dedicado a esta reforma (1994). Para una perspectiva institucional de su desarrollo ver la revista de la Policía Nacional que cuenta con dos épocas desde su aparición en 1912 a 1947 y desde 1951 hasta el presente.

² Estas comisiones se reunieron por un período de 40 días entre abril y mayo de 1993. En la comisión interna, compuesta por más de setenta miembros de la policía, estuvieron representados todos los rangos. En la externa, entre sus 32 miembros se encontraban representantes de los sectores gremial y sindical, del Congreso, de los alcaldes y gobernadores y de la academia. También incluyó oficiales retirados de la policía y del ejército, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la Nación y al Ministro de Defensa Nacional quien la presidió. Para los antecedentes y los informes rendidos al gobierno por estas comisiones ver Presidencia de la República 1994b, 11-189.

³El exministro Pardo reconoce que de no haber sido por ese incidente muy probablemente se habría hecho una reforma a la policía de poco alcance: “En 1991 yo había presentado un proyecto de reforma a la entidad. Era hay que reconocerlo, de poco alcance y no avanzó mucho en su tránsito parlamentario ... “ (Pardo 1996, 342)

⁴El General Serrano goza de una popularidad que envidiaría cualquier personalidad pública. En reciente encuesta efectuada por Napoleón Franco & Cia figuró como el personaje con mayor aceptación en el país al tener un 78% de opinión favorable (Semana, Mayo 5, 1997). Sin embargo, dentro de las encuestas sobre percepción ciudadana de las instituciones, la opinión sobre la Policía Nacional sigue siendo muy baja, aunque es mejor que la de hace dos y tres años.

encuentra en la cresta de la ola después de haber capturado a varios capos del Cartel de Cali y de que el mando mostrara su compromiso por combatir la corrupción interna.

En la medida en que baja la espuma aparecen otros sucesos que ponen en cuestión a la institución, como es el controvertido caso de la muerte del joven italiano Giacomo Turra o el asesinato de tres personas en Palmira (Valle).⁵ Pero más sintomático de la situación interna es el hecho de que en los últimos tres años hayan sido retirados de la policía más de 5 mil hombres entre oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo y agentes – lo que corresponde a más de la mitad de las incorporaciones que anualmente hace la policía.⁶ Sin duda los sucesos destacados son señales de alerta. Pero también es cierto que la depuración efectuada por la policía, pese a indicar niveles importantes de involucramiento de sus efectivos en hechos irregulares, es un indiscutible síntoma de salud interna.

Recientemente el debate público en Colombia en torno a la creciente inseguridad se ha centrado por un lado en la incapacidad de la justicia para reducir la cuestionada tasa del 95 ó 97% de impunidad y por el otro, en el proceso de paz y en la ineficiencia del ejército para contener a la guerrilla que ha dado lugar entre otros al resurgimiento del paramilitarismo. Pareciera que la lectura nacional es que estos problemas son básicamente del resorte de la justicia y del ejército, mientras que la policía se ocupa con relativo éxito del tema del narcotráfico. Cabe preguntarse entonces qué papel juega el cuerpo de policía dentro de una sociedad como la colombiana que registra altos índices de criminalidad y un conflicto interno desbordado?

Esta es una cuestión sobre la cual no hay claridad quizás porque en nuestro medio el conocimiento que se tiene sobre la Policía Nacional y lo que hace, tiende a ser fragmentado y fundado más en impresiones o percepciones puntuales que en análisis sistemáticos. Este ensayo busca aproximarse a la policía colombiana precisamente desde esa perspectiva. No se pretende abarcar todos los puntos mencionados inicialmente aquí, pues por supuesto ello desborda las posibilidades de un escrito de esta naturaleza.

Dicen conocedores de este tema que “el ejercicio de las actividades de policía son un aspecto demasiado importante de la política pública como para dejárselo a la policía. Es fundamental para la calidad de nuestra vida en comunidad” (Morgan y Newburn 1997, 154). Con este artículo se busca iniciar una exploración sobre el modelo de policía que tiene el país, lo que hace y como lo hace, con el ánimo de reabrir el debate y de concluir en algunas reflexiones en torno al papel que juega esta institución en el país.

Este escrito cubrirá cinco secciones. En la primera se elaborará brevemente sobre las teorías predominantes en materia de policía; en la segunda se correrá una película sobre las principales características del modelo de policía colombiano, su organización a nivel nacional, su organización operativa y su estructura jerárquica; en la tercera se observarán aspectos relacionados con su tamaño y su presencia territorial; en la cuarta se mirará el tema de las funciones que cumple la policía y cómo las cumple, y en la quinta se analizarán las relaciones entre la policía y la sociedad.

1. Algunas teorías sobre la evolución de la “policía moderna”

⁵En decisión tomada a principios de abril de 1997 el Tribunal Superior Militar, dictó medida de aseguramiento a cinco miembros de la policía (dos suboficiales, un patrullero y dos agentes) por la presunta comisión del delito de homicidio preterintencional contra Giacomo Turra. El alto mando de la policía comentó al respecto que acata la medida pero no la comparte (“A prisión cinco policías por la muerte de Turra”, El Tiempo, abril 5 de 1997). Sin embargo, el reportaje efectuado por el periodista Germán Castro Caicedo (1997) sobre el caso indica que no es tan clara la responsabilidad de los policías en el hecho. Por otra parte, a finales de abril de 1997 la Justicia Penal Militar encontró culpables a un oficial, una suboficial y siete agentes por la detención arbitraria y posterior asesinato de tres personas en Palmira -Valle (“Condenan a expolicías”, El Tiempo, abril 30 de 1997).

⁶Entre 1995 y 1997 (mayo) han sido separados de la institución 5.044 policías de los cuales 353 son oficiales, 517 son suboficiales, 647 pertenecen al nivel ejecutivo y 3.527 son agentes. (Fuente Policía Nacional-Dir. Recursos Humanos)

Estudios comparados sobre el tema de policía indican que el sistema policial moderno, particularmente en las democracias occidentales, se desarrolló durante los dos últimos siglos como resultado del proceso de industrialización y la consecuente urbanización que generaron nuevos desafíos en materia criminal y de orden público interno. La “policía moderna” surgió entonces como un mecanismo alternativo que pudiera mantener el orden según lo dispusiera el establecimiento, mediante una eficiente prevención y detección del delito.

Este desarrollo no se dio de manera homogénea y en general se identifican dos modelos dentro de los cuales se originó la moderna policía: el de Europa continental cuyo principal exponente fue la policía francesa, y el anglosajón propio de Inglaterra. El continental se desarrolló a partir del sistema de gobierno monárquico y centralizado característico de la Europa del siglo XVII donde la policía emerge como una imposición del monarca a sus súbditos, mientras que el modelo anglosajón, se fundamentó en la tradición del “*policing by consent*” según la cual la policía surge de la comunidad y por ende comparte sus valores y responde ante ella.⁷

Aunque en el siglo XX han evolucionado distintos patrones de policía⁸ que dependen del contexto de las tradiciones y experiencias nacionales que los han moldeado, sobresalen tres características que la identifican: 1) es una organización pública con un mandato legítimo que tiende a ser más de orden nacional que local; 2) tiene una estructura profesional, es decir está formalmente establecida mediante reglas claras sobre entrenamiento y comportamiento del personal que la compone, y 3) sus funciones tienden a especializarse de modo que externamente se espera que los policías trabajen casi exclusivamente en combatir el crimen, e internamente se encuentra un menor énfasis en responsabilidades administrativas frente a una mayor especialización en aspectos específicos de la criminalidad.⁹

Más recientemente, estas características se han ido modificando en lo que respecta a la naturaleza pública de la policía y a la tendencia hacia la especialización funcional en la lucha contra el crimen. Por una parte, la existencia de estructuras privadas que desempeñan tareas de policía, particularmente en el área de la vigilancia, es cada vez más frecuente. En las últimas dos décadas la injerencia del sector privado, ya sea en forma voluntaria -- mediante esquemas como el “*neighbourhood watch*” (vigilancia barrial)- o comercialmente -- a través de la industria de la vigilancia privada-, ha tomando mucha fuerza.¹⁰ Recientes estudios consideran el

⁷ Son significativas las siguientes citas sobre las diferencias entre ambos modelos: “The traditions of *la police générale*, of the military nature of policing and policemen, all of which went back at least to the seventeenth century, were maintained within the French police system, which emerged from the reforms of the Revolutionary and Napoleonic period. Traditional attitudes towards English liberty which influenced both rules and the ruled meant that such elements were discouraged, or at least played down, in English police forces. Prussia and the United States developed these respective traditions in their own national contexts with a corresponding influence on the framework within which their police systems developed” (Emsley 1983, 163) ... “The English type is characterised by its simplicity, for it encompasses merely a uniformed force and a detection dimension. The Continental type is complex and intricate, adapted to the variety of functions which the continental states have committed to their police departments. The English organisation is built up around the work of men in uniform, in the Continental organisation the uniformed force is but of a number of branches each bearing an equal relationship to the head” (Fosdick [1915] 1969 citado por Mawby 1990, 27). Ver también Waldmann 1996, 31-54.

⁸ El politólogo norteamericano David Bayley, reconocido estudioso de policías comparadas, define tres categorías para agrupar estos patrones: 1) el “autoritario” característico de los sistemas totalitarios donde la policía está al servicio del estado y no del público y su función primordial es controlar a los ciudadanos; 2) el “oriental” donde se enfatiza el servicio a la comunidad, y 3) el “anglosajón” que tiende a especializarse más en el control del crimen (tomado de Brewer et al. 1988, 227-229). Estudios comparados posteriores indican que estas categorías no son excluyentes y que por el contrario pueden coexistir en una determinada fuerza. (Brewer et al. 1988, Mawby 1990).

⁹ Estas características corresponden a las identificadas por Bayley en su estudio *Patterns of Policing* de 1985 (Mawby 1990, 19-20). Los franceses Gleizal, Gatti-Domenach y Journés también utilizan estas características para hacer un análisis comparativo de la policía francesa con respecto a las policías de otras democracias occidentales (1993, 51-130).

¹⁰ Según un informe de The Economist, en Estados Unidos se registran tres “policías privados” por uno público, en Gran Bretaña, Canadá y Australia la relación es de dos privados por cada público mientras que en Rusia y Sudafrica – países

creciente involucramiento de lo privado en actividades policiales como una tendencia irreversible del modelo de policía predominante en el mundo occidental (Mawby 1990, Gleizal et al. 1993, Bayley 1994, Kelling y Coles 1996, Reiner (1994) 1996, Morgan y Newburn 1997).

Estas estructuras privadas por lo general se encuentran subordinadas a la organización pública de policía y cuentan con una legitimidad restringida, es decir, con responsabilidades muy limitadas (Mawby 1990, 19). No obstante, mientras en un lado del espectro se ejerce este tipo de subordinación, en el otro lado se presentan formas que la transgreden hasta el punto de tomar la ley en sus propias manos, como es el caso de los grupos de justicia privada bien conocidos en Colombia y otros países con problemas críticos de orden público como Rusia y Surafrica. (The Economist abril 1997).

Por otra parte, en cuanto al tema de la especialización funcional se encuentra que de modo paralelo a ésta -- y en ocasiones en contraposición- se ha buscado desarrollar esquemas de mayor aproximación a la comunidad, dentro de los cuales se le da un mayor peso a la dimensión preventiva de la policía y a su carácter de servicio público.¹¹ En los años setentas creció la preocupación en los Estados Unidos y Gran Bretaña por el enfoque de los cuerpos de policía centrado en la reacción frente al crimen y por la poca eficacia para disminuir los índices delincuenciales que estaba mostrando esta práctica policial de tipo paramilitar. También era preocupante el desgano del público por asumir un papel más activo en el control a la criminalidad.

En consecuencia los gobiernos y los mandos policiales impulsaron iniciativas conocidas como “*community policing*” (policía comunitaria), “*team policing*” (trabajo en equipo) y “*problem-oriented policing*” (vigilancia por objetivos) (Mawby 1990, 174-181). Por un lado se buscaba con estas fórmulas que la policía se involucrara con la comunidad mediante el incremento de su presencia a nivel de barrio y la generación de algún grado de penetración a este nivel entre los policías, la población y otras agencias estatales. Por otra lado, se pretendía ampliar el papel de la policía dentro de la comunidad a través de una menor especialización en lo estrictamente criminal, frente a una aproximación más general orientada a responder a diversas necesidades de la población. Posteriormente, a través de esquemas como el “*neighbourhood watch*” (vigilancia barrial), se abrió el espacio para iniciativas que involucraban más directamente a la comunidad ya fuera como auxiliares de policía o en el desarrollo de actividades preventivas (Mawby 1990, 181-185).

Estas fórmulas se han convertido desde la década de los ochenta en los nuevos paradigmas de la actividad policial y su relación con la comunidad.¹² La evidencia acerca de su incidencia sobre los índices de criminalidad no es concluyente. Mientras existe un buen número de casos de cooperación comunitaria en

considerados con problemas agudos de orden público- se estima que por cada policía público existen al menos diez privados. En Estados Unidos se ha perdido la cuenta de la gran cantidad de unidades voluntarias de vigilancia barrial que operan y en Gran Bretaña funcionan al menos 150 mil de estas unidades (The Economist abril 1997, 21-22).

¹¹ Este es un desarrollo que tiene que ver con el modelo de policía anglosajón fundamentado en el “*policing by consent*”. También existe una rica experiencia en la tradición de algunos países asiáticos como China y Japón, donde la dimensión de los vínculos con la comunidad recibe especial atención dentro de la práctica policial. El caso de los “*Koban*” que son las unidades básicas bajo las cuales opera la policía en las zonas urbanas del Japón, fueron un ejemplo para occidente exaltado durante los setentas: “A *koban* is an active force in community life; it is not simply a passive source of police assistance. In the United States the justification for contact between police and citizens, apart from criminal activity is overwhelming need, and initiative belongs to the citizen. An American policeman is like a fireman, he responds when he must. A Japanese policeman is more like a postman, he has a daily round of low-key activities that relate him to the lives of the people among whom he works” (Bayley 1976, 91 citado por Mawby 1990, 115) . Al respecto ver Mawby 1990, 102-118 y 168-189 y Gleizal et al. 1993, 361-371.

¹² Por ejemplo una evaluación reciente sobre el *community policing* en los Estados Unidos concluyó que el 40% de los departamentos de policía grandes que operan en el país han adoptado iniciativas de esta naturaleza (Sadd y Grinc, 1996).

programas puntuales de prevención que han mostrado reducciones considerables de los delitos -- particularmente de aquellos que atentan contra el patrimonio- en algunas localidades, la mayor presencia de la policía a nivel local y algunos programas de vigilancia barrial no parecen tener mayor impacto sobre la criminalidad global. Ello no obsta para que incidan de manera definitiva en la reducción del sentimiento de inseguridad y para generar relaciones más positivas y constructivas entre la policía y la comunidad.¹³

2. Cómo es la organización policial colombiana?

Es común encontrar como punto de partida en las presentaciones que hace la policía sobre su organización al Decreto 1.000 de 1891, por el cual se creó un Cuerpo de Policía Nacional encargado de los servicios de orden y seguridad en Bogotá bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno.¹⁴ Sin duda este es un antecedente importante para la organización de un cuerpo público de policía en Colombia.

Pero lo cierto es que, desde el punto de vista de las características expuestas anteriormente, la policía tal como la conocemos hoy en día ha sido un desarrollo de los últimos cuarenta años. El período de finales del siglo XIX y principios del nuevo siglo fue bastante confuso para la vida institucional, en particular la “Guerra de los Mil Días” truncó la evolución del cuerpo civil de vigilancia.¹⁵ Además, pese a que desde 1891 se le había dado al cuerpo la denominación de Policía Nacional, la Nación no contaba con los recursos suficientes para extender el cubrimiento de este organismo a todo el país. En muchas regiones operaban policías departamentales y municipales dependientes de los gobernadores y alcaldes, las cuales eran relativamente autónomas del control del gobierno central.

Por otra parte, la profesionalización institucional estuvo lejos de alcanzarse durante la primera mitad del siglo. El problema de la parcialidad política de la policía siempre estuvo latente, en especial en los cuerpos departamentales y locales donde el personal carecía de una preparación técnica adecuada y era reclutado entre los seguidores de los respectivos jefes políticos. Entre los años treinta y principios de los cuarenta, en la medida en que la confrontación partidista se agudizaba, este problema se hizo crítico en la Policía Nacional.¹⁶

¹³ El debate que se está dando actualmente en torno al futuro de la actividad policial tiene que ver precisamente con estas fórmulas de mayor proximidad entre policía y comunidad y la capacidad o incapacidad de la policía para prevenir el crimen. Ver por ejemplo: Bayley 1994, Reiner (1994) 1996, Kelling y Coles 1996, Lacayo 1996, Sadd y Grinc 1996, Morgan y Newburn 1997.

¹⁴ Es bien conocido que la organización de este cuerpo fue encomendada al comisario francés Juan Marcelino Gilibert quien fue su primer director entre 1891-1892 y posteriormente volvió a serlo en dos oportunidades más entre 1893-1898 y 1906-1909.

¹⁵ En 1899 el cuerpo organizado por Gilibert empezó a desintegrarse y sus contingentes abandonaron el servicio público para integrarse en la lucha sectaria. En 1902 el personal fue reemplazado por jóvenes sin instrucción, sus funciones se restringieron y pasó a depender del Ministerio de Guerra – al cual ya se le había subordinado previamente en 1895 dados los crecientes disturbios nacionales. La Policía permaneció adscrita al Ministerio de Guerra hasta 1910 cuando regresó al Ministerio de Gobierno. Simultáneamente, durante el período del Quinquenio del General Reyes (1904-1909) se intentó crear una Gendarmería Nacional en 1906, integrada por los policías y gendarmes existentes en los departamentos de la República, pero ésta organización fue disuelta en 1909. Sobre este período histórico ver Castaño 1947, Pineda 1950, General Londoño 1993, 97-144.

¹⁶ El Mayor Abogado Bernardo Echeverri indica por ejemplo, que al culminar su mandato el Presidente Olaya Herrera (1930-1934) dejó a la policía integrada casi exclusivamente por efectivos de filiación correspondiente al partido de gobierno – el liberal (Mayor Abogado Echeverri 1993, 150). En 1943 el asesinato del boxeador conocido como “Mamatoco” a manos de miembros de la policía por sus supuestos vínculos con una conspiración para derrocar al gobierno de López Pumarejo (1942-1945), mostró el alto grado de politización de los integrantes de la institución. El escándalo producido por este episodio condujo al relevo total de los oficiales superiores de la policía por capitanes y oficiales subalternos, y éstos últimos fueron reemplazados por capitanes del ejército que entraron a comandar las

Sin embargo, se dio un primer paso definitivo hacia el establecimiento de una estructura profesional con la fundación de la Escuela de Cadetes General Santander en 1937.¹⁷

Pero la crisis tocó fondo cuando integrantes de la policía se unieron abiertamente al alzamiento popular ocurrido durante la revuelta del 9 de abril de 1948 iniciada en Bogotá. A partir de este suceso se dio de baja al personal de la Policía Nacional que operaba en todo el país, el cual fue reemplazado por miembros del ejército mientras se formaban sus nuevos integrantes.¹⁸ Con el fin de reorganizar a la policía como una institución eminentemente técnica, ajena a toda actividad política, el gobierno delegó a una comisión de connotados juristas el diseño del nuevo estatuto de la Policía Nacional y contrató una misión inglesa para asesorar el proceso de reforma.¹⁹

No obstante, a principios de la violencia de los cincuenta la policía volvió a ser parte activa de la confrontación partidista.²⁰ Esto condujo a que el gobierno del general Rojas Pinilla (1953-1957) subordinara a todos los cuerpos de policía -- tanto el nacional adscrito al Ministerio de Gobierno, como los departamentales y municipales dependientes de gobernadores y alcaldes-- al mando militar. Se crea entonces el Comando General de las Fuerzas Armadas bajo el cual se integra a la policía como una cuarta fuerza junto al ejército, la armada y la fuerza aérea.²¹

A finales de los cincuenta y principios de los sesenta, la conducción de la policía vuelve a ser entregada a sus oficiales superiores. A su vez, la institución recobra su nombre original (Policía Nacional), deja de ser una

divisiones de policía (Ibid. 166-172, también ver Castaño 1947). Interesante evidencia del problema de la parcialización política de la policía se encuentra en el recuento histórico sobre el ejército y las elecciones de Patricia Pinzón (1994).

¹⁷La Escuela de Cadetes General Santander se creó inicialmente para la formación y el perfeccionamiento de oficiales, suboficiales, agentes y detectives. Posteriormente la escuela se centró en los oficiales subalternos y en la capacitación profesional de los oficiales superiores a través de la Academia Superior de Policía. En 1950 se creó la Escuela de Suboficiales Gonzalo Jiménez de Quesada, la cual empezó por formar agentes pero a partir de 1958 se especializó en la capacitación de los suboficiales. Igualmente a lo largo de la década de los cincuenta, se crearon buena parte de las escuelas de formación de agentes que actualmente funcionan en distintos puntos del territorio nacional (Generales Diettes, Camacho y Londoño 1993, 383-464).

¹⁸De esta nueva purga se salvó un pequeño grupo de oficiales y cadetes que constituyó la base del mando de la policía de la segunda mitad del siglo. Sobre este período ver Mayor Abogado Echeverri 1993, 179-206 y Pineda 1950.

¹⁹El Decreto Ley 2136 de 1949 determinó la finalidad de la policía, fijó la nueva organización y estableció sus funciones. Ni este nuevo estatuto ni la asesoría de tres años (1948-1952) de la misión inglesa tuvieron mayor impacto sobre la organización policial. El fracaso de este proceso lo explica Sir Douglas Gordon, jefe de la misión, en su informe al Presidente de la República: “Debido a la situación política, el tiempo en que le tocó actuar a la misión ha sido poco propicio y la constante preocupación del gobierno en lo relacionado con las disensiones partidistas y el orden público en varias partes del país,(...) han contribuido a que la implantación completa de un sistema de policía totalmente nuevo, tarea que requiere continuo y cuidadoso estudio y preparación haya sido hasta el presente una imposibilidad” ... “La Policía debía ser la principal fuerza civil del Gobierno, su brazo derecho, y así debía ser tratada. Hoy por hoy, cualquier mayor o capitán del ejército que vengan a la policía en ‘comisión’ es considerado como superior, en todos los aspectos, a los comandantes y subcomandantes de la Fuerza Nacional de la Policía quienes en realidad se equiparan con coroneles y tenientes coroneles. Francamente, considero la práctica de llamar oficiales de servicio en el ejército para desempeñar cargos en la policía como un grave error”.(citado por Mayor Abogado Echeverri 1993, 213)

²⁰La literatura sobre el período de “La Violencia” entre 1945 y 1965 destaca la intervención partidista de la policía, e indican particularmente que durante el gobierno de Ospina Pérez (1946-1950) se intentó sustituir a los policías de filiación liberal por conservadores con el propósito de destruir la maquinaria política liberal. Ver desde el clásico sobre la violencia en Colombia (Guzmán, Fals Borda y Umaña 1977), hasta estudios regionales como el de Carlos Miguel Ortiz (1988) sobre el caso del Quindío o el de Guerrero relativo al Tolima.

²¹Decreto 1814 de 1953 que reestructura al Ministerio de Guerra y sustituye al Comando General de las Fuerzas Militares por el Comando General de las Fuerzas Armadas.

cuarta fuerza y queda bajo la dirección y mando del Ministro de Guerra.²² Paralelamente culmina el proceso de “nacionalización”, con lo cual los cuerpos departamentales y municipales pasaron a depender de la Dirección de la Policía Nacional.²³

De este modo, no fue sino hasta los sesentas que la policía colombiana empezó a consolidarse como una organización pública de carácter nacional, con una estructura centralizada, resultado de su “nacionalización” y de su subordinación definitiva al entonces Ministerio de Guerra -- hoy en día Ministerio de Defensa. Con la creación de la Escuela de Cadetes General Santander empezó a desarrollarse su estructura profesional. Sin embargo, durante los primeros veinte años de fundada la escuela, el proceso de profesionalización fue intermitente debido a la participación de la policía en la confrontación partidista y a su consecuente sometimiento al mando militar. Posteriormente, se dan nuevos pasos hacia la profesionalización, por un lado al reorganizarse los estatutos de carrera de oficiales y suboficiales y, por el otro al determinarse que la institución tendría un régimen y disciplina “especial”, es decir distinto al militar que era el que se venía aplicando hasta el momento.²⁴

Para muchos la subordinación de la policía al Ministerio de Defensa le ha imprimido un sello militar perjudicial para la institución y para sus relaciones con la población. Pero lo cierto es que fue solo bajo este marco institucional que pudo sustraerse de la contienda política y abrirse un espacio permanente dentro del Estado Colombiano -- el cual fue reconocido formalmente en la Constitución de 1991 al establecerse que la Policía Nacional hace parte de la Fuerza Pública.

En cuanto a la especialización, el primer avance concreto se da con la institucionalización entre 1964 y 1966 de la función de policía judicial.²⁵ Actualmente la especialización funcional opera en dos sentidos: 1) las

²²Decreto 1705 de 1960 mediante el cual se reorganiza al Ministerio de Guerra y la Policía Nacional sale de su condición de cuarta fuerza.

²³La “nacionalización” de la policía era un viejo propósito de Alberto Lleras Camargo, quien siendo Ministro de Gobierno durante la primera administración de López Pumarejo (1934-1938), le dio un impulso inicial al disponer que los servicios departamentales y municipales debían ser contratados por los gobernadores y los alcaldes con el director de la Policía Nacional (Decreto 1715 de 1936). Treinta años más tarde, como primer presidente del Frente Nacional (1958-1962), expidió la Ley 193 de 1959 que ordena a la Nación hacerse cargo del pago de todo el personal de la policía en el país, así como el decreto 1217 de 1962 que ordena a la Nación el sostenimiento, dotación y pago de la Policía Nacional en todo el país.

²⁴ Para la policía la definición de un régimen y disciplina particular representa un avance sustancial en el deslinde institucional de lo militar. Como lo anota el General Camacho Leyva al referirse al contenido del decreto 1705 de 1960 citado en la nota 27: “Se logró así, después de muchos años de sostenida y expuesta esta teoría (entre otros por él mismo ante la Junta Militar, 1957-1958), que la norma legal definiera la disciplina policial como ‘especial’, o sea diferente a la militar y con contenidos propios acordes con las funciones que corresponden a una entidad civil y autónoma, aunque manteniendo el complejo de no adjetivar tal régimen y disciplina como realmente es: ‘policiales o propias’” (General Camacho 1993, 242-243). Paradójicamente, el modelo utilizado para reorganizar las carreras de oficiales y suboficiales en 1954 y 1955 respectivamente, fue precisamente el del ejército; incluso entre los objetivos de los nuevos estatutos de carrera estaba el de equiparar los grados y las condiciones entre oficiales y suboficiales del ejército y la policía. (Mayor Abogado Echeverri 1993, 227-228).

²⁵ Este punto lo destaca Leal (1993b, 3). Sin embargo, desde la conformación de las primeras estructuras policiales en el siglo XIX previas al decreto 1.000 de 1891 y en las normas posteriores, se registran antecedentes sobre la asignación de tareas de investigación criminal, así como la creación de oficinas en la policía para desarrollar funciones como auxiliar de la justicia. Los años de 1964 y 1966 tienen que ver con las primeras normas (decretos 1726 y 1667) que establecen las competencias en materia de policía judicial tanto para la Policía Nacional como para el Departamento Administrativo de Seguridad (Das, creado en 1958 como organismo de seguridad e investigación dependiente de la Presidencia de la República). Sobre el desarrollo histórico de la función de policía judicial ver Castaño 1947 y Generales Londoño y Diettes 1993, 305-320.

funciones de policía judicial, que a partir de la Constitución de 1991 son de carácter permanente y se ejercen bajo la dependencia de la Fiscalía General de la Nación; y 2) la lucha contra delitos de relevancia nacional a través de grupos especializados como son la policía antinarcoóticos y las unidades antiextorsión y secuestro. Por otra parte, más recientemente se está abriendo paso una nueva área, la de inteligencia. Siguiendo la tendencia actual en el mundo policial respecto de la importancia de adoptar estrategias proactivas, en 1995 esta función se separó de la investigación criminal junto a la cual venía desarrollándose desde los sesentas.

Por su parte el énfasis en la dimensión preventiva asociada con la idea de proximidad a la comunidad, se vislumbró de manera más clara hasta finales de los ochentas con la puesta en marcha de los Centros de Atención Inmediata (Cai). Posteriormente, se constituyó en uno de los ejes de la reforma de 1993 y se expresó en el programa de frentes locales de seguridad impulsado por la policía en varias ciudades desde 1996.²⁶ Aunque durante la última década la institución ha adoptado como propia la retórica de la primacía de lo preventivo sobre lo reactivo y de la cercanía a la población, los avances concretos en este sentido siguen siendo marginales.

Sin duda, el proceso de reforma del 93 ha sido el punto de quiebre más relevante para la organización institucional desde la década de los sesenta, en términos de que se buscó afectar las características fundamentales de la policía moderna mencionadas anteriormente. Paradójicamente, aunque una de las críticas centrales de algunos de los reformadores era el marcado carácter militar de la policía, se pretendió modificar su organización y sus prácticas mediante una serie de normas, como si de hecho se tratara de una institución militar que cumple órdenes.²⁷ El tiempo para consolidar internamente la reforma, para revisarla y acoplarla fue muy corto - menos de un año. Además, con el cambio de gobierno efectuado en 1994, también cambiaron los énfasis.

Sin embargo, el mando institucional ha mostrado interés en persistir en la reforma institucional, no tanto en la del 93, sino más bien en lo que han denominado “La Transformación Cultural”(Ver Policía Nacional 1996 y 1997). El propósito es propiciar un cambio en la “cultura policial”, buscando enfatizar el área de servicios a los ciudadanos y de acercamiento a la comunidad. Esta orientación, como ya se dijo, ha avanzado considerablemente en otros países del mundo desarrollado y en general ha implicado una redefinición del rol de la policía, de lo que hace y cómo lo hace, de su estructura de mando, de sus relaciones con la comunidad y del papel de ésta en los asuntos de policía, así como de los controles ciudadanos a la actividad policial.

2.1. Evolución de la organización a nivel nacional

Desde 1960 la organización de la Policía Nacional ha evolucionado de manera ininterrumpida. Su organización está a cargo de la Nación y se basa en una estructura centralizada, subordinada al Presidente de la República y dependiente del Ministro de defensa para efectos de dirección y mando. A nivel regional y local la policía debe estar a disposición de las respectivas autoridades político-administrativas según lo establece la Constitución. Así mismo, existe una dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación como máxima autoridad en materia de policía judicial.

²⁶Los frentes locales de seguridad tuvieron como antecedente el Programa El Buen Vecino en Bogotá, impulsado durante la alcaldía de Andrés Pastrana (1988-1990) bajo las líneas del programa comunitario de seguridad norteamericano Crime Watch.

²⁷ Este comentario es tomado de Goldsmith 1991, pp. al hacer referencia a los obstáculos que se han presentado en distintas experiencias internacionales, particularmente la norteamericana en la década de los sesenta, para implantar mecanismos de supervisión de carácter externo.

En los últimos cuarenta años la estructura orgánica de la policía ha sido reformada en seis oportunidades.²⁸ La mayor intensidad reformadora se registra entre 1993 y 1997, periodo en el cual, casi anualmente, se le introdujeron modificaciones significativas a la organización policial o se reversaron algunos cambios.

Las modificaciones de fondo han estado asociadas por una parte al desarrollo de una organización independiente y distinta a la de las Fuerzas Militares. Por otra parte, a la complejización de los campos operativo, funcional y de servicios, producto de la expansión de su presencia territorial, así como de su especialización relacionada con los problemas del narcotráfico, el terrorismo y la agudización del conflicto interno. También ha gravitado en las decisiones de reforma organizativa, la necesidad de adecuar los esquemas administrativo, de manejo de personal, de sanidad y de bienestar social al crecimiento ininterrumpido del cuerpo de policía. Finalmente, algunos cambios impulsados en los últimos años se han enmarcado en el propósito de establecer un nuevo tipo de organización, más contactada con las necesidades de la población y con mejor imagen institucional.

En la década de los sesentas el cuerpo se organizó en Dirección General y ramas Técnica y Administrativa. En la Rama Técnica se ubicaban la Subdirección, el Estado Mayor de Planeación y la Inspección General. La planeación y operación de los servicios de policía --vigilancia urbana y rural, policía judicial, vial, circulación y tránsito, protección juvenil, prisiones, bomberos y turismo- estaban a cargo del estado mayor. Este además ejercía funciones en otros campos y contaba con una organización en departamentos correspondiente a la del ejército: F-1 Personal; F-2 Información, Criminalidad y Estadística; F-3 Planeamiento; F-4 Servicios Administrativos; F-5 Contabilidad, Control y Presupuesto; F-6 Docente; F-7 Sanidad, y F-8 Relaciones Públicas.²⁹

En los setentas se reestructuró la cúpula de la policía en Dirección, Subdirección, Inspección, Estado Mayor de Planeación y tres ramas: 1) la de los Servicios encargada de coordinar la gestión operativa de la policía a nivel nacional; 2) la de Personal y Docencia que asume lo relativo a la selección, formación, capacitación y distribución de los policías, y 3) la Administrativa. En este caso los asuntos operativos, de administración de personal y docentes comienzan a deslindarse del estado mayor, aunque éste mantiene su función de planeación general sobre todos los campos.

A partir de los años ochenta la policía empezó a abandonar el molde militar en términos organizativos, aunque operativamente se le viera con un importante despliegue de tipo militar -- particularmente relacionado con la lucha antinarcóticos y en menor grado con el conflicto interno.

Con la reforma de 1983 se eliminó el estado mayor de planeación y se crearon ocho direcciones: 1) la de Planeación como órgano técnico de planeación y asesoría; 2) la Operativa encargada de coordinar las unidades territoriales de policía y los servicios especializados a nivel nacional --vial, puertos, ferrocarriles, antinarcóticos, aéreo, menores y protección del medio ambiente-; 3) la de Policía Judicial e Investigación (Dijin) encargada de coordinar la función especializada en materia de investigación criminal y las actividades de inteligencia y contrainteligencia; 4) la Administrativa; 5) la de Personal; 6) la Docente bajo la cual se centralizó lo relativo a la formación y capacitación, incluida la Escuela de Cadetes General Santander que venía funcionando a partir de la Subdirección; 7) la de Sanidad cuyas funciones anteriormente eran asumidas por el estado mayor, y 8) la de Bienestar cuyos programas hasta el momento venían siendo manejados por la

²⁸ En 1960 mediante el Decreto 1705 se adscribió a la Policía al entonces Ministerio de Guerra y posteriormente se estableció su Estatuto Orgánico en 1966 (Decreto 1667 de Estado de Sitio). Desde entonces su organización ha sido reformada en 1971 (Decreto 2347), 1983 (Decreto 2137), 1993 (Ley 62 y Decreto 2203), 1995 (Decreto 2252) y 1997 (Decreto 2158).

²⁹ Esta organización es un legado del período en el cual la policía se constituyó en una cuarta fuerza bajo el mando del Comando General de las Fuerzas Armadas durante el gobierno del general Rojas Pinilla.

Dirección General. Adicionalmente se creó el Consejo Superior de Policía encargado de la formulación de las políticas nacionales de seguridad pública, el cual nunca llegó a reunirse.

Ante el incremento del problema del narcotráfico se sumó en 1987 al organigrama la Dirección de Antinarcóticos, a partir de la fusión de los servicios antinarcóticos y aéreo de la policía.³⁰ Esta respondía directamente ante la Dirección General a diferencia de las demás que lo hacían ante la Subdirección.

De igual forma, durante esta década y la primera mitad de los noventa, surgen varios cuerpos especialmente entrenados para enfrentar modalidades delictivas de impacto nacional, relacionadas con eventos originados ya fuera por la guerrilla o por las organizaciones del narcotráfico. Primero aparecen los Grupos de Operaciones Especiales (Goes), creados por el gobierno Turbay (1978-1982) como unidades de asalto y rescate a raíz de la toma de la Embajada de República Dominicana en 1979 por parte del grupo guerrillero M-19. Luego, a finales del gobierno Barco (1986-1990) se crea el Cuerpo Especial Armado (Cea), mejor conocido como Cuerpo Elite, con el fin de enfrentar a los “escuadrones de la muerte”, las “bandas de sicarios” y los grupos paramilitares cuyo auge en asocio con organizaciones del narcotráfico fue notorio durante este período.³¹ Durante la administración Gaviria se organizan las Unidades Antiextorsión y Secuestro (Unase), la primera de las cuales empezó a operar en Medellín a finales de 1990 a partir del múltiple secuestro de destacados periodistas organizado por Pablo Escobar. También se crea el llamado Bloque de Búsqueda para dar con el paradero del capo del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, el cual a principios del gobierno Samper, se utilizó para perseguir a los jefes del Cartel de Cali.³²

En el campo de los servicios especializados también se introducen nuevas modalidades como son la de protección de dignatarios, particularmente de los miembros de la rama judicial fuertemente amenazados por las organizaciones del narcotráfico y el paramilitarismo- y la policía aeroportuaria que surge principalmente con el fin de evitar actos terroristas y de controlar el alto volumen de tráfico de drogas ilícitas que se estaba presentando en los aeropuertos.³³ Posteriormente, a raíz de una importante escalada terrorista de la guerrilla contra la infraestructura de hidrocarburos, vial y área del país durante 1991, el gobierno resolvió crear otro servicio especializado encargado de vigilar y proteger estas instalaciones.

Los cambios introducidos en la organización en 1993 tuvieron como norte especializar a la policía de acuerdo con las funciones que ejerce, promover una mayor participación ciudadana en los asuntos de policía, generar mecanismos de control civil y el bienestar social de los miembros de la institución. En esta medida se reorganizó a la policía en Dirección General y diez subdirecciones: 1) la General que mantiene sus funciones de supervisión del funcionamiento de las distintas dependencias de la institución y de reemplazar al director general en sus ausencias transitorias; 2) la Operativa encargada de la gestión operativa de los departamentos de policía a nivel nacional; 3) la de Policía Urbana a través de la cual se aseguraría la prestación de un servicio de vigilancia especializado para las ciudades; 4) la de Carabineros que velaría por el fortalecimiento de la función

³⁰ El servicio especializado de antinarcóticos comenzó a operar en 1981 tras un convenio con los Estados Unidos, y posteriormente se creó el servicio aéreo en 1983.

³¹ El Cea, fue creado por el Decreto 814 de 1989 dictado bajo Estado de Sitio. Tanto los Goes como el Cea operaban adscritos a la Dijin.

³² Las Unase y el Bloque de Búsqueda se crearon como organismos de carácter mixto. En las Unase, que desde 1995 se denominan Gaula, se integran a la policía, el ejército y el Das. Su control operativo depende de sus unidades urbanas (operan bajo el control de la policía) o rurales (operan bajo el control del ejército). El Bloque de Búsqueda por su parte integraba a personal muy especializado de la policía con miembros del ejército.

³³ El servicio de protección de dignatarios se crea en 1980 como dependencia de los comandos de departamento, luego en 1985 se crea el de protección a miembros de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público el cual era coordinado bajo la Dirección Operativa. En cuanto al servicio de policía aeroportuaria, éste se crea en 1989.

de vigilancia en el área rural; 5) la de Policía Judicial e Investigación; 6) la de los Servicios Especializados³⁴ encargada de coordinar estos servicios a nivel nacional -- antinarcóticos, carreteras, protección de dignatarios, protección de la infraestructura económica, y policía de apoyo y reacción-; 7) la de Participación Comunitaria que respondería por el Sistema de participación ciudadana en asuntos de policía; 8) la de Recursos Humanos; 9) la Docente, y 10) la Administrativa y Financiera.

Adicionalmente se creó el Instituto para la Seguridad Social y el Bienestar de la Policía como establecimiento público adscrito al Ministerio de Defensa encargado de desarrollar los programas de salud, educación, recreación, vivienda, readaptación laboral y subsidios para los discapacitados físicos.

Por otra parte, se suprimió la Inspección General sustituyéndola por el Comisionado Nacional para la Policía como mecanismo de control civil externo y se redefinió la composición del Consejo Superior de Policía ahora denominado Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Este Consejo al igual que su predecesor tampoco ha funcionado.

Con la reorganización efectuada en 1995 la Inspección General fue restituida con sus funciones de control, vigilancia y fiscalización administrativa de todos los bienes y las dependencias de la institución y de servir de juez de primera instancia de acuerdo con el código penal militar. Otros cambios importantes tienen que ver con la separación de la función de investigación criminal de las actividades de inteligencia y contrainteligencia al crearse una dirección especial para el desarrollo de estas últimas. Adicionalmente, se restablece al nivel de dirección el manejo de los asuntos antinarcóticos, considerando la relevancia del problema, su impacto internacional y la gran cantidad de recursos que a ello se destina.

Dentro del proceso de “Transformación Cultural” la organización policial fue nuevamente reformada en septiembre de 1997, dentro de los cánones del enfoque gerencial de moda que promueven un nuevo tipo de estructura más plana y horizontal, donde las funciones se definen de acuerdo con las capacidades del personal. Esta reforma termina por revertir completamente los cambios introducidos en el 93.

Actualmente la organización de la policía a nivel nacional cuenta con tres tipos de órganos: los de dirección a cargo de la Dirección Nacional y la Subdirección; los de asesoría y apoyo a cargo de la Inspección General, la Secretaría General y las oficinas de Gestión Institucional y de Telemática, y los de ejecución a cargo de diez direcciones que desarrollan sus respectivas áreas de trabajo. Estas direcciones son: 1) la Operativa responsable por la vigilancia en todo el territorio nacional y en esta medida se eliminan las direcciones de policía urbana y de carabineros; 2) la de Policía Judicial; 3) la de Inteligencia; 4) la de Antinarcóticos; 5) la de Servicios Especializados; 6) la de Escuela Nacional de Policía “General Santander” equivalente a la Docente; 7) la de Recursos Humanos; 8) la Administrativa y Financiera; 9) la de Sanidad, y 10) la de Bienestar Social. Estas dos últimas direcciones se restituyen al disolverse el Instituto de Seguridad Social y Bienestar. Finalmente se liquidó la oficina del Comisionado Nacional para la Policía (Decreto 1997).

2.2. Organización operativa regional y local

La organización de la policía para efectos de la prestación y operación de los servicios a nivel regional y local permaneció prácticamente intacta hasta principios de la década de los ochenta, cuando aparecieron las policías metropolitanas y posteriormente los Cai.

Entre los sesentas y setentas la institución operaba a través de departamentos de policía cuya jurisdicción, con excepción de los Territorios Nacionales, correspondía a la división político administrativa del país.

³⁴ En 1992 frente a la necesidad de mantener un mayor control sobre los servicios especializados en particular el de escoltas para la protección de dignatarios se creó la respectiva dirección (Decreto 2162).

Adicionalmente había un departamento para el Distrito Especial de Bogotá. Los comandantes de departamento eran responsables de la dirección, distribución y funcionamiento de los servicios de policía – tanto los de vigilancia como los especializados- en su jurisdicción, así como de la conducta y disciplina del personal bajo su mando.

Las intendencias y comisarías estaban cubiertas por distritos, los cuales correspondían a zonas de los departamentos compuestas por dos o más estaciones de policía.³⁵ Los comandantes de distrito eran responsables de la coordinación de los servicios de vigilancia en su zona y del mantenimiento de la disciplina del personal bajo sus órdenes.

La unidad básica de la organización institucional para el desarrollo de las actividades de vigilancia era la estación de policía. En aquellas estaciones cuya jurisdicción era demasiado extensa operaban las subestaciones así como en localidades de menor importancia. Para la vigilancia de corregimientos, inspecciones y caseríos pequeños, operaban los puestos de policía los cuales dependían, según el caso, de las subestaciones o de las estaciones.

Con la reforma de 1983 a esta estructura se sumaron los departamentos de policía metropolitana que podían crearse en coordinación y con el apoyo de las autoridades civiles responsables de las nacientes áreas metropolitanas. Inicialmente se creó la metropolitana de Bogotá, seguida por las del Valle de Aburrá y de Santiago de Cali.³⁶ A la vez desaparecieron los puestos de policía.

El cambio de mayor trascendencia a nivel operativo de la policía se produjo con la creación de los Cai, que empezaron a funcionar en Bogotá en 1987 y se propagaron rápidamente a casi todas las ciudades del país y a algunas pocas zonas rurales. En el primer año de su existencia se crearon 85 centros; para 1994 la policía calculaba que había 480 en todo el país de los cuales 300 eran urbanos. Los Cai se crearon con gran entusiasmo por parte de la policía con el propósito de descentralizar el servicio básico de vigilancia de policía y generar una relación más cercana con la comunidad.³⁷

La euforia de sus creadores pronto se disipó. Cuatro años más tarde la gran iniciativa mostraba síntomas de decadencia.³⁸ Las pocas evaluaciones que se han hecho al respecto coinciden en señalar que la multiplicación acelerada de los centros sin planeación alguna y respondiendo a intereses políticos de las autoridades municipales, terminó por descapitalizar al programa tanto en personal como en dotación y recursos para su

³⁵ Inicialmente se buscó que la jurisdicción de los distritos de policía correspondiera a la de los distritos judiciales. Pero posteriormente, desde los setentas, los distritos de policía quedaron como unidades coordinadoras de dos o más estaciones de policía.

³⁶ La Metropolitana de Bogotá cubre al entonces Distrito Especial hoy en día Distrito Capital. La del Valle de Aburrá cubre los nueve municipios que componen el área metropolitana: Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas. De igual forma la de Santiago de Cali comprende seis municipios: Cali, La Cumbre, Jamundí, Candelaria, Yumbo y Vijes.

³⁷ Para la policía los Cai se constituyeron en su estrategia central para rescatar la imagen institucional. Según los impulsores de la iniciativa, el policía volvería a ser reconocido dentro de las comunidades como el “protector, orientador, guía, caudillo, amigo del niño, en fin una persona con iniciativas en pro de los vecinos”. Eran concebidos como la manera de regresar a la idea del “policía de la esquina” que permanecía tan fuertemente arraigada entre la ciudadanía y la propia policía. (General Camacho Leyva 1993, 280)

³⁸ Aunque las críticas al programa de los Cai fueron generalizadas, el caso más grave de desviación del servicio se presentó en Medellín. Allí “por la gran influencia del narcotráfico, los Cai se convirtieron en parte de la compleja maraña delincriminal de la ciudad, al punto que, cuando el alcalde Luis Alfredo Ramos decidió levantar varios centros, la respuesta ciudadana fue de alivio.” (Pardo 1996, 340)

sostenimiento.³⁹ De hecho cuando se crearon los Cai se previó que su sostenimiento correría por cuenta de los vecinos a través de comités administrativos, pero en la medida en que afloraron los problemas de falta de personal y de eficiencia, los Cai quedaron dependiendo enteramente de la policía.

Paradójicamente los Cai, que se crearon para rescatar la imagen de la policía, fueron los primeros en poner en evidencia la crisis institucional. A través de ellos se manifestó el problema tanto de calidad como de cantidad del pie de fuerza. Por una parte, el crecimiento acelerado de la institución durante los años previos fundamentado en agentes tuvo serias repercusiones en el control interno. Los Cai se constituyeron a la vez en causa y efecto de dicha situación al separar a los agentes de sus mandos y dejarlos sin supervisión.⁴⁰

Por otra parte, aunque el incremento del pie de fuerza era constante, la escasez de personal para expandir los servicios básicos de policía a todo el territorio nacional seguía siendo una variable crítica por motivos que iban desde la falta de planeación, hasta la necesidad de asignar personal a otras prioridades de seguridad. El programa Cai fue el ejemplo más palpable de esta situación particularmente a nivel urbano.⁴¹ Al mismo tiempo que la falta de planeación se evidenció en el crecimiento desbordado de los Cai, buena parte de su personal terminó siendo destinado para cubrir otras prioridades de seguridad relacionadas con el narcotráfico, la guerrilla y la protección de dignatarios y de la infraestructura.

El futuro de los Cai es incierto y en muchos lugares se han ido desmontando.⁴² Aunque existen planes de incorporarlos a la estructura de la institución como estaciones de policía especiales con 34 efectivos asignados para 4 turnos de vigilancia, estos están lejos de concretarse.⁴³

En la reforma de 1993 se le quiso introducir otro cambio a la organización operativa de la policía. Se dispuso que en cada localidad habría una policía municipal, con la idea de que a este nivel se lograra una correspondencia jurisdiccional entre comandantes de unidades de policía y alcaldes. En la estructura regional de la policía ya no solo existirían los comandos de departamento responsables ante los gobernadores por la totalidad de los servicios en su jurisdicción --vigilancia, policía judicial y servicios especializados--, sino que en cada municipio habría un comando de policía y como mínimo una estación de policía. El comandante de policía en los municipios también respondería unificadamente por todos los servicios policiales ante el alcalde (Presidencia de la República 1994b, 231). Dentro de este contexto se eliminaban los distritos bajo la premisa de que éstos no estaban adscritos a ninguna jurisdicción político-administrativa y como tal no había correspondencia alguna entre comandantes de distrito y autoridades civiles. Unificar la división político-administrativa del país con las distintas jurisdicciones

³⁹ Estos puntos son planteados por el exministro Pardo (1996) y en un diagnóstico elaborado por la policía en 1994 publicado por el diario El Tiempo bajo el título "CAI's cambian o se acaban: Policía" (octubre 3, 1994). Probablemente este diagnóstico llegó demasiado tarde para reparar el daño. En 1991 el gobierno dispuso una evaluación perentoria de los Cai por parte de la policía a fin de reestructurar el servicio (Directiva Presidencial No. 05, 28 de diciembre de 1991). Esta solo concluyó que se requería revisar la dotación tanto humana como material y el sistema de vigilancia, y además, reconsiderar en coordinación con la alcaldía de Bogotá, la ubicación de algunos centros en la ciudad. (Informe de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional sobre el avance de la Estrategia Nacional contra la Violencia, julio 31 de 1992)

⁴⁰ Pardo 1996, 340. Para los mandos superiores de la policía uno de los aspectos más nocivos del sistema Cai para la institución fue precisamente la pérdida de control sobre los agentes lo cual incidió seriamente en la descomposición institucional.

⁴¹ Para 1994 la policía calculaba que en promedio los Cai contaban con cuatro y en el mejor de los casos con seis agentes para cubrir los tres turnos de vigilancia.

⁴² Por ejemplo según el Comandante la Policía Metropolitana de Bogotá, General Teodoro Campo, entre 1996 y 1997 (abril) se desmontaron cerca de 100 Cai en la ciudad, al pasar de 180 a alrededor de 90 centros.

⁴³ "CAI's cambian o se acaban: Policía". El Tiempo, octubre 3 de 1994.

La policía siempre estuvo en desacuerdo con eliminar los distritos en tanto que los consideraban útiles para coordinar los servicios de vigilancia, particularmente en aquellos departamentos como Boyacá o Antioquia con gran cantidad de municipios y por ende de unidades policiales. Hoy, en muchas partes del país siguen operando los distritos con las mismas funciones de antes, mientras que la policía municipal nunca entró a funcionar.⁴⁴

Los departamentos de policía se han incrementado en la medida en que han aumentado las entidades territoriales correspondientes. Así, mientras en los sesentas había 18 departamentos de policía -- incluido Bogotá--, en los setentas se pasó a 23 y en los ochentas a 27 más 3 departamentos de policía metropolitana. En 1990 por las circunstancias particularmente críticas de la zona de Urabá se creó un departamento de policía para su cubrimiento. Posteriormente, a partir de la nueva Constitución de 1991 que elevó a la categoría de departamento a los antiguos Territorios Nacionales, se crearon departamentos de policía para Casanare, Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Hoy en día la Policía Nacional opera en todo el país a través de 37 departamentos, incluidas las policías metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali. Sus comandantes responden por la totalidad de los servicios policiales en su jurisdicción, aunque las funciones de policía judicial, las operaciones antinarcóticos y algunos servicios especializados son dirigidos y coordinados por las respectivas direcciones a nivel nacional. La unidad básica para la prestación del servicio de vigilancia sigue siendo la estación de Policía.

2.3. Jerarquía, mando y discrecionalidad

La policía es una institución jerarquizada con una estructura de mando de corte militar, pero con estatutos de carrera y reglamentos de evaluación y disciplina propios. Desde la década del cincuenta esta estructura estuvo basada en tres carreras – oficiales, suboficiales y agentes- las cuales no fueron modificadas sustancialmente pese a que cada gobierno expidió normas sobre el particular.⁴⁵

A partir de la reforma del 93 funciona una cuarta carrera, creada con la idea de integrar paulatinamente a los agentes y suboficiales en el denominado Nivel Ejecutivo. Aunque esta carrera estuvo a punto de desaparecer⁴⁶ y aún no se ha consolidado, la perspectiva hacia el futuro es que la policía cuente con una estructura de mando menos piramidal basada en dos niveles: el directivo conformado por los oficiales y el ejecutivo integrado por los subalternos.

Las carreras de oficiales y suboficiales han estado jerarquizadas hasta el presente en grados equivalentes a los de los oficiales y suboficiales del ejército.⁴⁷ En cambio con el nivel ejecutivo se crearon nuevos grados de carácter más policial, con lo cual se empezó a diferenciar la estructura de subalternos de la policía de la

⁴⁴ El Decreto 2252 de 1995 que desarrolla la estructura orgánica de la policía derogó la disposición relacionada con la policía municipal contenida en el Decreto 2203 de 1993 (art. 60 ss).

⁴⁵ Por lo general estas normas se relacionan más con aspectos salariales y de manejo de personal que con reformas estructurales de las carreras.

⁴⁶ La Corte Constitucional declaró inexecutable las normas que dieron origen al nivel ejecutivo en Sentencia N° C-417/94 del 22 de septiembre de 1994. Sin embargo, esta carrera fue restablecida en el marco de la Ley 180 de 1995 y desarrollada por el Decreto 132 de 1995.

⁴⁷ La carrera de oficiales tiene nueve grados clasificados en tres niveles: 1) oficiales generales: general, mayor general y brigadier general; 2) oficiales superiores: coronel, teniente coronel y mayor; 3) oficiales subalternos: capitán, teniente y subteniente. El escalafón de oficiales generales se inició en 1954 al crearse el grado de brigadier general y se completó en 1968 con el grado de general. La carrera de suboficiales por su parte, cuenta con seis grados: sargento mayor, sargento primero, sargento viceprimero, sargento segundo, cabo primero y cabo segundo.

militar.⁴⁸ La carrera de agentes por su parte, nunca ha contado con grados. A la base de esta estructura se suman los auxiliares de policía y los auxiliares bachilleres, ambas categorías creadas para incrementar el pie de fuerza mediante reclutas -- regulares y bachilleres- que prestan su servicio militar en la policía.⁴⁹

La duración de la carrera de oficiales es de 35 a 45 años. Hasta 1993 la de suboficiales era de 25 a 35 años, mientras que la de agentes podía ser hasta de 40 años. Con la creación del Nivel Ejecutivo, que dura mínimo 25 años, se empezaron a reemplazar las carreras de agentes y suboficiales. Los cuatro primeros años de servicio del nivel están dispuestos para que los efectivos – patrulleros, carabineros o investigadores - desempeñen los trabajos básicos de vigilancia urbana y rural o de investigación criminal, efectuados hasta el momento por los agentes. En los siguientes años de la carrera, a partir del grado de subintendente, se asume el mando correspondiente a los distintos grados de suboficiales⁵⁰ y se abre la posibilidad para ingresar a la carrera de oficiales.

Los oficiales, suboficiales y miembros del nivel ejecutivo se encuentran clasificados en dos cuerpos de acuerdo con las funciones que van a desempeñar dentro de la institución: el de vigilancia y el de los servicios. El de vigilancia comprende a los egresados de las escuelas de formación de la policía destinados a ejercer el mando sobre las distintas unidades policiales en el país. El de los servicios corresponde a profesionales con formación universitaria en el caso de los oficiales, y especialistas o técnicos en el de los suboficiales y ejecutivos, los cuales ingresan a la carrera para ejercer su profesión o especialidad. Desde 1979 los agentes se encuentran clasificados en dos categorías de acuerdo con la antigüedad: el cuerpo profesional que incluye a los agentes con menos de 20 años de servicio, y el cuerpo profesional especial con 20 o más años de servicio.

En 1995 se determinó que los oficiales de los servicios podrían ascender al grado de general y vincularse al cuerpo de vigilancia. Hasta entonces estos oficiales solo podían aspirar al grado de coronel y estaban dedicados exclusivamente a funciones administrativas. Esta decisión ha significado un incremento considerable en el número de profesionales de distintas disciplinas, los cuales actualmente representan el 14 % de la oficialidad de la policía, mientras que a principios de la década no superaban el 8%.

Desde la década de los sesentas hasta principios de los noventas, los oficiales representaron alrededor del 3% del total de uniformados, mientras que los suboficiales el 8 % y el personal de base -- agentes y auxiliares de policía y bachilleres- el 89% (Cuadro No. 1 Anexo).

Esta composición se consideró como uno de los ejes de la crisis de la policía a principios de los noventas. El crecimiento acelerado del pie de fuerza de agentes, en especial durante la década anterior, sin un incremento correlativo de los cuadros de mando, se identificó como uno de los causantes del descontrol del personal de base y en consecuencia, fundamento de los problemas de corrupción en la policía (Leal 1993b, 18 y Pardo 1996, 339).

⁴⁸ El nivel ejecutivo cuenta con cinco grados: 1) patrullero, carabinero o investigador según la especialidad, que constituye el personal de base; 2) subintendente, 3) intendente, 4) subcomisario y 5) comisario.

⁴⁹ El servicio militar en la policía se autorizó mediante la Ley 2 de 1977, según el General Camacho como un mecanismo para aumentar el pie de fuerza (MG Camacho 1993, 259). De otra parte en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996 (Versión aprobada 1991), se establece que los aumentos de personal se llevarían a cabo principalmente con la prestación del servicio militar en la policía dentro de las posibilidades establecidas por la Ley 4 de 1991 (Presidencia de la República 1994^a)

⁵⁰ Para hacer el tránsito de la carrera de suboficiales al nivel ejecutivo se determinan las siguientes equivalencias: 1) al grado de subintendente ingresan los cabos segundos y primeros; 2) al de intendente ingresan los sargentos segundos y viceprimeros; 3) al de subcomisario ingresan los sargentos primeros, y 4) al de comisario ingresan los sargentos mayores (Decreto 132 de 1995).

Por eso la administración Gaviria promovió una política de incremento de los mandos, que se reflejó particularmente en el aumento del número de suboficiales.⁵¹ A la vez introdujo un mecanismo transitorio para agilizar el proceso de retiro de agentes a quienes se les comprobara prácticas irregulares, con el cual más de 3 mil fueron separados de la institución entre 1992 y 1993.⁵² Para 1993 se presentó un cambio significativo en la composición jerárquica de la policía al registrarse que 4% de los uniformados eran oficiales, 11% eran suboficiales y 85% eran agentes y auxiliares bachilleres y de policía.

Pese a estos esfuerzos, la desproporción entre mandos medios y base seguía siendo evidente bajo estándares internacionales. Mientras en países como Japón, Canadá, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos la correlación entre rangos medios y policías de base oscila entre 1:1.3 y 1:5; en el año récord de 1993 la Policía Nacional alcanzó a tener 1 suboficial por 7.8 agentes y auxiliares.⁵³

La comisión externa para la reforma a la policía en su informe al gobierno presentado en 1993 señalaba que “en los cuerpos de policía, a diferencia de las estructuras triangulares o piramidales de carrera que emplean las fuerzas militares para requerimientos de combate, la tendencia creciente en el mundo apunta a homogeneizar los mandos policiales y a establecer cada día una mejor calificación del policía que se mantiene en contacto con la comunidad (Presidencia de la República 1994b, 135)”.

La creación del nivel ejecutivo estuvo ligada precisamente a un replanteamiento sobre las características y condiciones de los uniformados que mayor contacto tienen con la población. Algunos planes de la policía planteaban en 1994 que con la implantación de esta nueva carrera se modificaría radicalmente la estructura jerárquica, en la medida en que los rangos medios superarían con creces al personal de base.⁵⁴ En consecuencia, habría un mayor número de efectivos en la calle mejor preparados y con mayores capacidades para manejar las múltiples situaciones que se presentan en el contacto diario con la población. En la actualidad, no obstante, la composición de la estructura jerárquica de la policía es prácticamente igual a la de décadas pasadas según se puede apreciar a continuación:

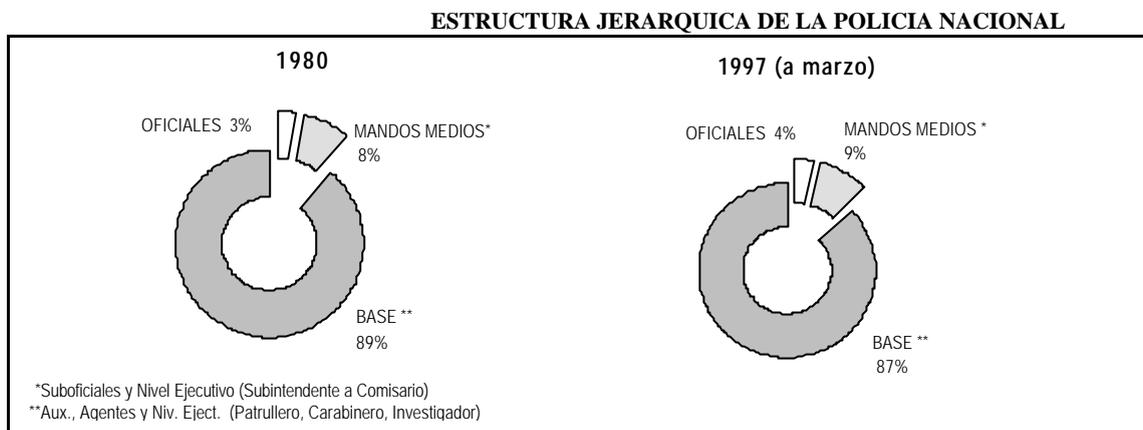
⁵¹ Como parte central de esta política se facilitó el ascenso de agentes con una buena hoja de servicios a la carrera de suboficiales y de éstos a la de oficiales. Por ejemplo, el Gobierno Nacional en su Informe de febrero de 1993 al Congreso de la República sobre la prórroga de la Comnoción Interior y las medidas adoptadas, estimaba que para ese año 200 suboficiales fueron convocados para curso de formación de oficiales y más de 700 agentes para el de suboficiales. (Presidencia de la República 1994b, 20 y Presidencia de la República 1994a, 216)

⁵² Decreto de Comnoción Interior 2.010 de 1992. En aplicación de este decreto fueron retirados 3.020 agentes entre diciembre de 1992 y noviembre de 1993 (Policía Nacional-Dirección de Recursos Humanos).

⁵³ Es de anotar que en la década del ochenta la correlación entre suboficiales y agentes-auxiliares en la Policía Nacional iba de 1:13 a 1:10. Sobre los estándares internacionales en lo que respecta a los niveles de supervisión interna ver Bayley 1996, 60-66.

⁵⁴ Según un estudio realizado por un oficial de la policía durante el Curso Integral de Defensa Nacional (Cidenal) de 1994, se proyectaba quebrara la estructura piramidal de la institución mediante el incremento sustancial de los rangos medios del nivel ejecutivo hasta llegar a representar el 53% de los uniformados, frente a un decrecimiento parcial de la base, compuesta por los patrulleros, carabineros o investigadores y los auxiliares bachilleres y regulares, a niveles cercanos al 44%. Los oficiales por su parte se mantendrían en el 3%.

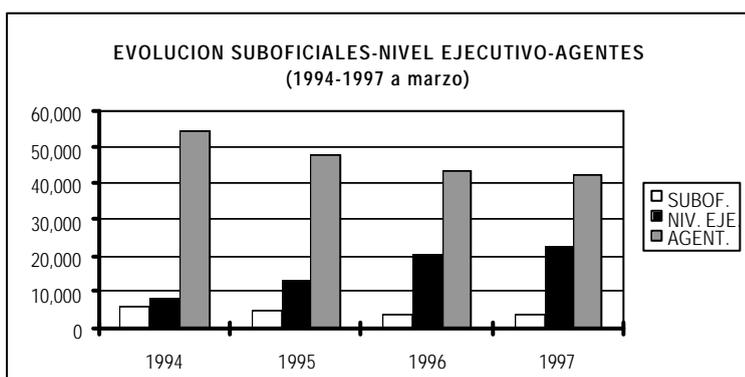
Gráfica 2.3.1.



Fuente: Policía Nacional-Dir. Recursos Humanos

Por otra parte la implantación del Nivel Ejecutivo está lejos de ser una realidad. En los últimos dos años, se ha desacelerado el paso de agentes y suboficiales a la carrera ejecutiva, por motivos que van desde el no cumplir con el requisito del bachillerato – que se le exige a los agentes para ingresar al nivel, hasta los escasos incentivos que hay para pasarse, en especial por la pérdida de ciertas prerrogativas salariales relacionadas con la antigüedad.

Gráfica 2.3.2



Fuente: Cuadro No 1 Anexo

Actualmente, al paso que va es previsible que la consolidación del nivel ejecutivo y la desaparición de los suboficiales y agentes no se de antes de diez años. Se trata pues de un proceso a muy largo plazo con el inconveniente de que, en su travesía, la policía operará bajo un esquema jerárquico híbrido y en extremo complejo.

Recientemente, analistas de temas policiales han venido cuestionando la validez de los esquemas tradicionales de supervisión en los cuerpos de policía, basados en complejas estructuras jerárquicas que incluyen entre 7 y 12 grados.⁵⁵ Se ha considerado que estos esquemas son costosos e ineficientes en términos de que la distribución de las tareas no corresponde a las capacidades del personal sino al rango que ocupa. Pero aparte de esto, se perciben como inapropiados para el trabajo diario del policía de la calle, el cual contiene un alto grado de discrecionalidad impensable, por ejemplo, en el caso de un soldado que sólo debe cumplir órdenes de su superior inmediato. En consecuencia, se ha planteado la posibilidad de romper la estructura piramidal y simplificarla, reduciendo la cadena de mando y aumentando la capacidad de decisión en los rangos inferiores.

Esto de hecho tiene mucho que ver con el nuevo tipo de profesionalismo policial que se está impulsando en las democracias desarrolladas dentro del cual el énfasis en el acercamiento a la población, ha implicado mayores responsabilidades para los policías de la calle que son precisamente los de la base. Esquemas como la policía comunitaria o la vigilancia por objetivos suponen que el personal no solamente haga presencia sino que además diagnostique problemas que afectan a la comunidad, solicite información al público, formule planes de acción y movilice recursos. Por supuesto ello implica un incremento de la discrecionalidad expresado en la menor concentración del mando en los grados superiores, frente a la dispersión de responsabilidades entre los efectivos de base.⁵⁶

Regresando al tema del programa Cai, que en nuestro medio es el intento más cercano por descentralizar el servicio de vigilancia y desarrollar estos esquemas de cercanía a la comunidad. Más allá del problema de la desproporción entre mandos medios y personal de base, valdría preguntarse hasta dónde era posible y deseable que los mandos aplicaran los mecanismos tradicionales de supervisión sobre sus subalternos, los cuales se encontraban vigilando en los Cai dispersos en distintos puntos urbanos y rurales?

Pareciera que en este caso se implantó un modelo extranjero, sin hacer mayores consideraciones acerca de las realidades locales.⁵⁷ De entrada no se tuvo en cuenta que este tipo de modelo conlleva mayor capacidad discrecional del personal de base. En consecuencia no se revisaron en su momento aspectos cruciales relacionados con el sistema de supervisión interna, la calidad de los agentes, como los sistemas de selección, formación y capacitación y el bienestar social. Tampoco se consideraron aspectos como el arraigo que tiene el soborno al policía entre los civiles colombianos, ni la incidencia de la “cultura policial” y su carga de prejuicios en el trabajo diario del policía de la calle. Mucho menos fueron tomados en cuenta mecanismos de control alternativos que se adecuaron a las nuevas circunstancias de la prestación del servicio de vigilancia.⁵⁸

⁵⁵ Ver Bayley 1996, 60-66. Bajo estos parámetros la estructura jerárquica de la Policía Nacional es bastante más compleja al contar con 16 grados, los cuales se redujeron a 14 con la implantación del Nivel Ejecutivo (9 en los oficiales y 5 en el nivel ejecutivo)

⁵⁶ Prefacio de David Bayley en Goldsmith 1991, viii. Sobre la tendencia a descentralizar el mando ver también Bayley 1996, 88-91.

⁵⁷ La importación de modelos operativos se ha convertido en una práctica usual entre los distintos cuerpos de policía, la cual tiende a presentar este tipo de problemas: “the common assumption of practitioners is that experience in one setting is a guide to success elsewhere ... However, in so far as solutions are sometimes more apparent than real, in many cases such approaches are both ahistorical and atheoretical”.(Mawby 1990, 10).

⁵⁸ Sobre discrecionalidad y “cultura policial” ver Reiner 1996, 723-41. En cuanto a los mecanismos alternos de control, la tendencia particularmente en las democracias anglosajonas ha sido la de desarrollar distintas figuras de carácter externo para recibir, manejar y analizar quejas ciudadanas contra la policía. La tesis de fondo es que estas figuras generan mayor confianza entre la gente para expresar su malestar sobre determinadas acciones policiales y como tal, se constituyen en un complemento fundamental de los esfuerzos de autorregulación interna de los cuerpos de policía (Goldsmith 1991).

El tipo de estructura plana y horizontal por la cual está abogando actualmente la policía, no solamente implica un cambio en el organigrama institucional como el efectuado en septiembre del 97. Este tipo de organización tiene considerables implicaciones en el sistema de manejo de personal, particularmente en el área del personal de supervisión, y por ende requeriría de una revisión de fondo de la estructura jerarquía de la policía como la que se ha venido planteando para otras policías. Sobre este punto surgen más preguntas que respuestas: Es aplicable este esquema al caso de la Policía Nacional? Hasta qué punto? Hasta donde la policía, en especial la oficialidad, está dispuesta a revisar sus rangos? Qué hacer con el nivel ejecutivo? En fin.

3. Pie de fuerza: composición, tamaño y presencia territorial

El pie de fuerza de la Policía Nacional ha crecido de manera casi sostenida desde 1958. Entre 1958 y 1996 el personal uniformado se cuadruplicó, al pasar de 19.484 a 86.396 efectivos (Cuadro No. 1 Anexo). Según se observa en la gráfica 3.1., sólo entre 1976 y 1978 se registra un descenso considerable - del 4% al 10% - en el número de efectivos. Los picos más importantes - que van del 15% al 12% - se registran en los años de 1968, 1975, 1980, 1984 y 1994. El mayor incremento en el número de efectivos de la policía se registra en el período 1991-1994 con cerca de 16 mil policías adicionales.

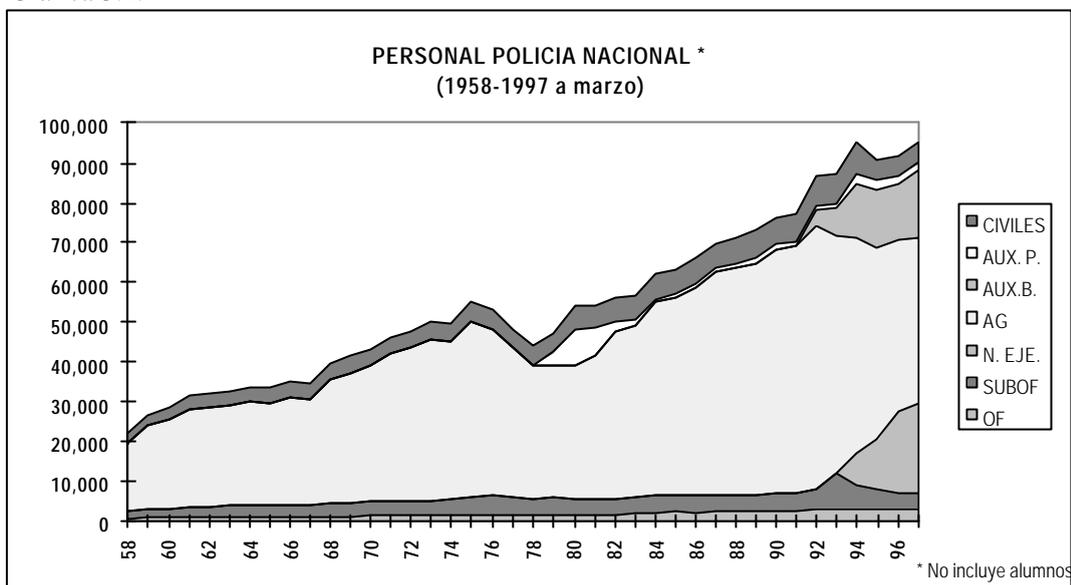
Gráfica 3.1.



Fuente: Cuadro No 1 Anexo

Al desagregar el pie de fuerza por carreras, auxiliares y civiles, se evidencia en la gráfica 3.2. que hasta principios de la década de los noventa, las fluctuaciones en el total de uniformados estuvieron asociadas directamente con cambios en el número de agentes. Además fueron particularmente determinantes para el incremento del pie de fuerza entre 1979 y 1981, las incorporaciones hechas a través de la modalidad del servicio militar en la policía (auxiliares de policía).

Gráfica 3.2.



Fuente : Cuadro No 1 Anexo

Desde 1992 el patrón de crecimiento de los efectivos comienza a modificarse. Aunque la modalidad del servicio militar en la policía -bajo una nueva fórmula iniciada ese año y denominada auxiliares bachilleres- vuelve a surgir como mecanismo para aumentar el pie de fuerza, se hacen considerables incrementos en el personal de suboficiales y oficiales. El año de 1993 fue el más representativo en términos de esta modificación: los oficiales aumentaron en un 27%, los suboficiales en un 71%, mientras que los agentes se redujeron en un 10%. Al año siguiente surge el Nivel Ejecutivo, el cual empieza a crecer a partir del personal de agentes y suboficiales que optaron por pasarse a la carrera, así como de las nuevas incorporaciones.

En cuanto al componente civil de la policía, llama la atención su baja representación. De hecho el personal civil escasamente se ha duplicado en los últimos cuarenta años. Aunque en años anteriores los civiles alcanzaron a representar cerca del 11% del personal total, actualmente no pasan del 5.4%. En términos comparativos esta proporción no difiere mayormente de la existente en otros cuerpos de policía. Sin embargo, en algunos países anglosajones y europeos se ha venido adoptando la estrategia de incrementar el número de civiles en la policía para relevar de tareas administrativas a los uniformados.⁵⁹ Esta estrategia bien le caería a la Policía Nacional donde, por solo citar un dato disponible, el 4% de los uniformados se encuentra concentrado en la Dirección Nacional.⁶⁰

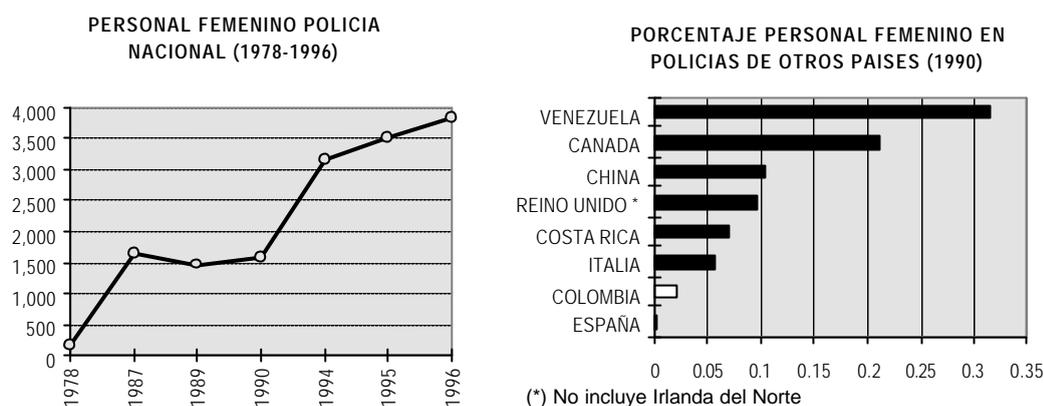
Un aspecto interesante como indicador del grado de desarrollo de un cuerpo de policía es la composición de sus efectivos por género. En el caso colombiano, la policía femenina tiene una corta trayectoria de veinte años.

⁵⁹En la última década se ha registrado un incremento en el número de civiles en las fuerzas de policía por ejemplo de Alemania donde representan el 15%, Australia (17%), Canadá y el Reino Unido (26%) y los Estados Unidos (28%). (4th UN Crime Survey y BJS 1993)

⁶⁰Esto representa más de 3.400 efectivos que equivaldría a un departamento de policía para una ciudad colombiana de mediano tamaño.

Aún así, entre 1978 y 1996 la Policía Nacional ha pasado de tener 142 mujeres a cerca de 4 mil.⁶¹ En la presente década se evidencia en la gráfica 3.3. una tendencia al crecimiento de la policía femenina. No obstante, en términos comparativos, la proporción de mujeres en la policía colombiana sigue siendo baja con respecto a la de otros países.

Gráfica 3.3



Fuente: Policía Nacional-Dir. Recursos Humanos y 4th United Nations Crime Survey

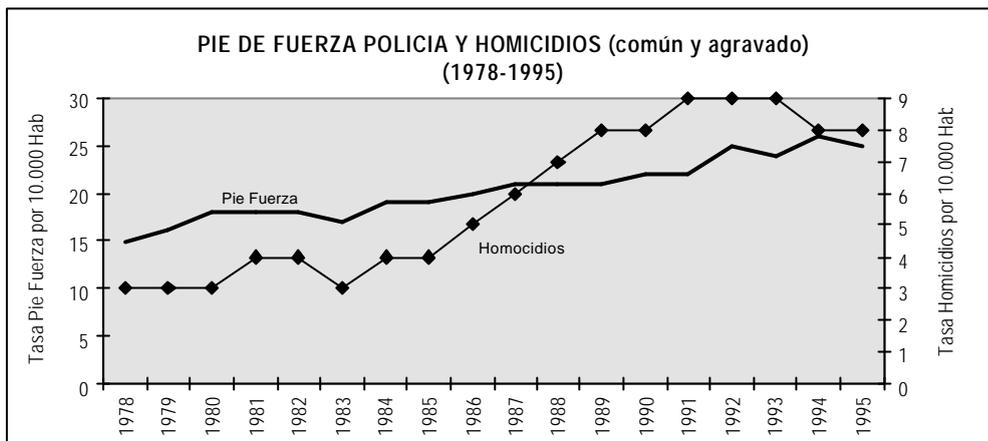
Por lo general el incremento constante en el pie de fuerza de la policía se ha asociado al aumento de la criminalidad en el país.⁶² Tomando por ejemplo, el homicidio, en la gráfica 3.4. se observa que a nivel nacional el incremento en el pie de fuerza ha tenido una cierta correlación con el aumento de la violencia homicida, en especial desde 1990.⁶³ Paradójicamente, como se verá en la sección siguiente, a nivel regional no se encuentra una correspondencia clara entre índices de violencia y presencia policial.

⁶¹En 1953 durante el gobierno del General Rojas Pinilla, su hija María Eugenia creó y dirigió la primera unidad de mujeres policía en Colombia. Esta policía femenina encargada de la vigilancia en lugares para menores de edad se disolvió a los tres años.

⁶²Según el General Serrano “el aumento del delito ha sido la causa principal del gran crecimiento institucional”, tomado de Leal 1993b, 18.

⁶³ Es de anotar, sin embargo, que la correlación es inversa con respecto a la tasa de delitos contra el patrimonio, mientras que es prácticamente nula con respecto a la tasa del total de delitos registrados por la policía.

Gráfica 3.4



Fuente: Cuadro No 2 Anexo, Revistas Criminalidad 1987-1995, Dane

Durante el período Gaviria, se enfatizó en el incremento del pie de fuerza pero asociado más a la necesidad de asegurar la presencia institucional en todo el territorio nacional.⁶⁴ Así, en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996, se previó el incremento paulatino del pie de fuerza de la Policía Nacional hasta llegar a unos 100 mil efectivos en 1995.⁶⁵ Esta meta aún no se ha alcanzado.

3.1. ¿Cuál es el tamaño de la policía?

Para algunos la tendencia a la expansión continua del pie de fuerza es cuestionable y demasiado costosa. Así lo consideró recientemente la Comisión de Racionalización del Gasto Público, al calificarla como “poco eficiente, a juzgar por el deterioro de los indicadores de inseguridad”.⁶⁶ Consecuentemente se recomendó detener el crecimiento en los efectivos.

Pero qué tan grande realmente es la Policía Nacional? Con respecto al número de colombianos se tiene que mientras en 1958 había 13 uniformados por cada 10 mil habitantes, en los noventas la tasa se duplicó hasta llegar a 26 por cada 10 mil habitantes en 1996. (Cuadro No. 2 Anexo)

Establecer comparaciones internacionales sobre el pie de fuerza de los cuerpos de policía no es tan sencillo pues existen grandes diferencias en la definición del rol de la policía en distintas sociedades, lo cual necesariamente afecta el número de efectivos. Otra dificultad tiene que ver con los distintos criterios con los cuales se hacen los registros - e.g. se incluye o no el personal civil o se incluye o no la totalidad de los cuerpos de policía en aquellos países donde hay más de una fuerza centralizada o múltiples cuerpos descentralizados.⁶⁷ Pese a estos inconvenientes parece relevante dimensionar a la Policía Nacional con respecto a otras fuerzas.

⁶⁴ Esta política se plantea desde inicios del gobierno en la Estrategia Nacional contra la Violencia, mayo de 1991. (Presidencia de la República 1994a, pp...)

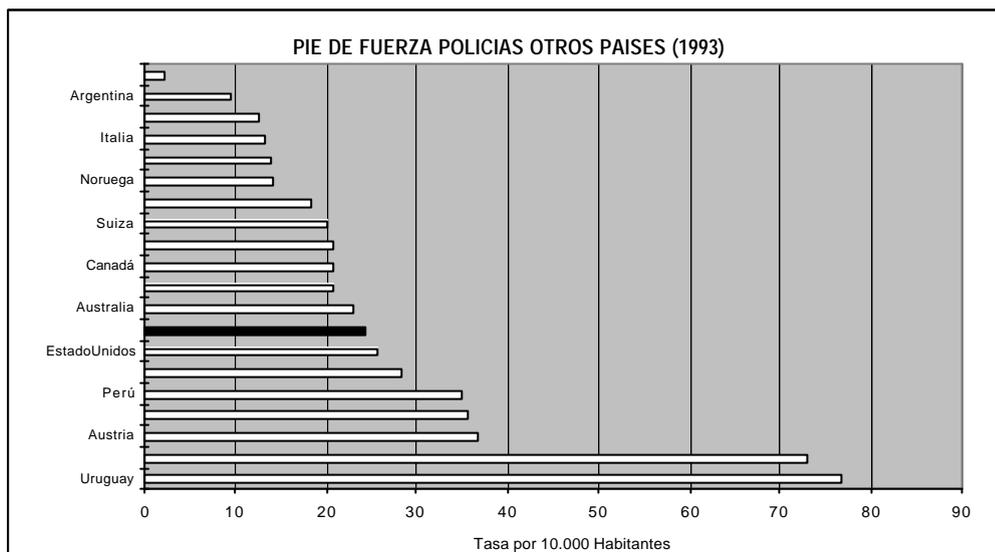
⁶⁵ (Presidencia de la República 1994a 1994) evaluaciones realizadas por la policía indicaban que el pie de fuerza necesario para lograr un cubrimiento efectivo del territorio nacional, debía ser de por lo menos 115 mil efectivos.

⁶⁶ Comisión de Racionalización... 1996, 6. Vale aclarar que en su apreciación la Comisión consideró como un todo al conjunto de la Fuerza Pública.

⁶⁷ Mawby 1990, 13. Incluso a nivel nacional se encuentran discrepancias en los datos sobre personal de la policía en Colombia. Por ejemplo, Ospina en un análisis reciente que hace sobre el tema, incluye unas cifras sobre personal de la policía considerablemente distintas a las suministradas por la propia policía - que han sido las que se han utilizado en este trabajo. Según indica, su fuente es el Confis, la Contraloría General de la Nación y estimativos realizados por la Nota

Se encuentra en la gráfica 3.1.1. que el pie de fuerza de policía en Colombia es equiparable al de muchos países desarrollados como Estados Unidos, Australia o Canadá. Pero a la vez, es reducido cuando se le compara con países que guardan una mayor afinidad en términos de las problemáticas de seguridad interna como Perú,⁶⁸ aunque es relativamente grande dentro del contexto latinoamericano.

Gráfica 3.1.1



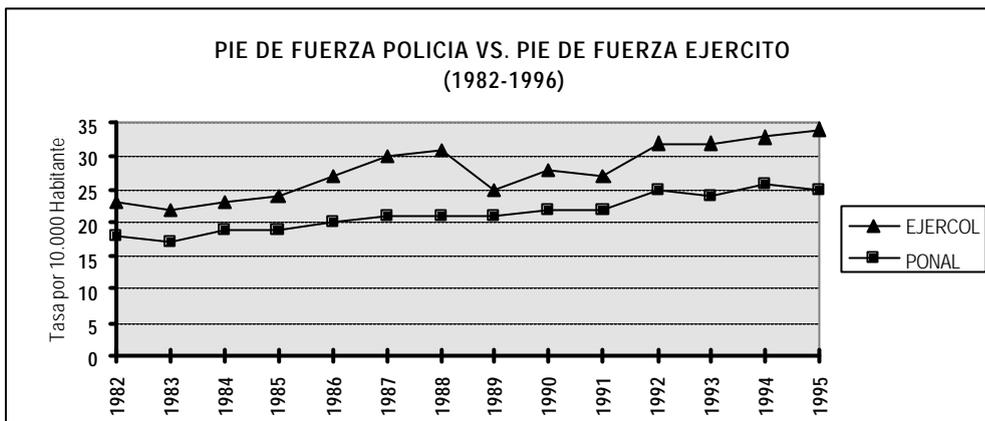
Fuente: Cuadro No 2 Anexo, 5^o United Nations Crime Survey, Insitute of Strategic Studies 1990-91.

Si se compara el pie de fuerza de la policía con respecto al del ejército colombiano, se observa que al contrario de la tendencia internacional de la última década, la tasa de efectivos del ejército supera significativamente a la de la Policía Nacional. Esta circunstancia no es accidental y encuentra su origen en las condiciones particulares del conflicto interno guerrillero de las últimas décadas en el país.

Económica (1997, 142). Algo similar ocurre con los datos suministrados por Torres que además son distintos a los registrados por Ospina (1994, 188).

⁶⁸ También está el ejemplo de Irlanda del Norte cuyas cifras indican por ejemplo que en 1984 la relación era de 51 efectivos por cada 10 mil habitantes (Brewer et. al. 1988, 59). Sin embargo, dentro del contexto de los países desarrollados es interesante el caso del Japón donde se encuentra una menor proporción de policías per capita y a la vez las tasas de criminalidad son reducidas (Bayley 1996, 37).

Gráfica 3.1.2.



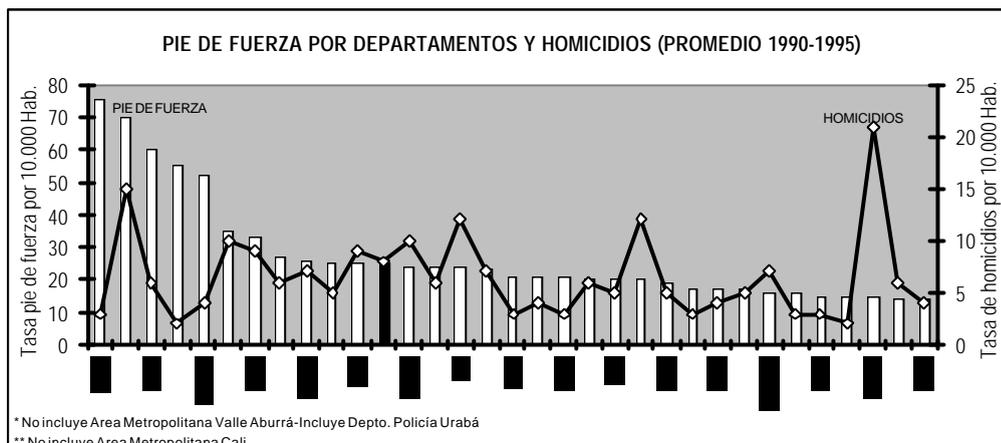
Fuente: Cuadro No 2 Anexo, Ministerio de Defensa

Determinar si el cuerpo de policía colombiano es de tamaño grande, regular o pequeño no es tarea fácil. Lo cierto es que es recurrente el requerimiento ciudadano por mayor presencia de policías en los barrios y las calles y además, existe la percepción generalizada de que su pie de fuerza es desproporcionadamente pequeño con respecto a la magnitud de los retos de inseguridad que debe enfrentar. Estas percepciones se contraponen con los análisis económicos que encuentran demasiado costoso el incremento de los efectivos, mientras que su eficiencia es escasa. Sin duda aquí se encuentra un dilema que requiere de un análisis más de fondo acerca de la distribución regional y local del pie de fuerza, así como de su dotación.

3.2. Presencia territorial, policía urbana vs. rural

A nivel regional la distribución de los efectivos se caracteriza ante todo por la falta de homogeneidad y por la concentración de la policía en las ciudades vs. la escasa presencia en las zonas rurales. Las tasas del pie de fuerza por diez mil habitantes entre 1990-95, muestran importantes desigualdades en la presencia policial en los departamentos del país (gráfica 3.2.1.) Por ejemplo, se encuentran regiones como Vichada, Arauca, Guanía, Amazonas y San Andrés con tasas muy superiores al promedio nacional, las cuales oscilan entre 70 y 50 policías por 10 mil habitantes, mientras otras como Córdoba, Magdalena, Antioquia, Bolívar y Nariño tienen tasas considerablemente inferiores que van desde 14 a 15 uniformados por 10 mil habitantes.

Gráfica 3.2.1.



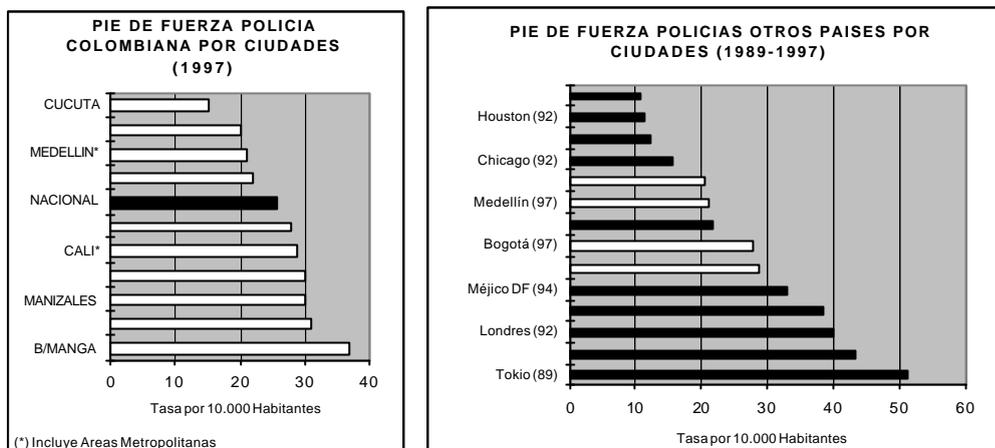
Fuente: Cuadro No 3 Anexo, Policía Nacional-Revistas Criminalidad 1990-1995, Dane

Explicar estas diferencias en la presencia territorial de la policía no es fácil pues se requería de un análisis local de la evolución del pie de fuerza y los datos de la policía están agregados a nivel departamental. Sólo a través de un análisis de esta naturaleza podrían sacarse conclusiones más sólidas acerca de las prioridades que guían la presencia institucional en una u otra parte del territorio nacional. Con la información disponible lo máximo que se puede adelantar es que no pareciera haber una relación clara entre variables de criminalidad y las decisiones sobre el dispositivo regional de la policía.

Tomando el caso de los índices de homicidio, por ejemplo, se observa en la gráfica 3.2.1. que en cerca de la mitad de los departamentos existen varianzas considerables con respecto al promedio nacional: 1) hay departamentos con altas tasas de homicidio y baja presencia policial— siendo el caso extremo Antioquia—; 2) hay otros con altos índices tanto de homicidio como de efectivos de la policía – siendo Arauca el caso más protuberante—; 3) hay otras regiones con bajas tasas de violencia mientras que las de pie de fuerza son muy altas – Vichada, Amazonas y San Andrés—, y en contraste 4) se encuentran departamentos con bajos índices tanto de homicidios como de presencia de la policía – Atlántico, Bolívar, Nariño y Sucre.

Desde la perspectiva urbana-rural, se tiene que la policía está concentrada mayoritariamente en las zonas urbanas de más de 50 mil habitantes – alrededor de noventa municipios en los que habitan cerca del 62% de la población nacional. Actualmente, una tercera parte del personal se encuentra distribuido en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Como se observa en la gráfica 3.2.2. en las tasas de pie de fuerza por ciudades también se presentan importantes variaciones con respecto al promedio nacional. Estas oscilan entre 40 y 15 policías por cada 10 mil habitantes.

Gráfica 3.2.2.



Fuente: Cuadro No 4 Anexo, Bureau of Justice Statistics 1993, Institute of Strategic Studies 1990-91

Las cuatro grandes ciudades no presentan las mayores tasas de policía a nivel nacional y tienden a ser bajas dentro de parámetros internacionales. Llama la atención el caso de Medellín, ciudad que históricamente ha tenido un bajo número de efectivos policiales, pero que a la vez ha registrado altos índices de inseguridad a nivel nacional.⁶⁹

Aunque no se encuentran datos exactos acerca de la evolución del pie de fuerza de la policía en municipios distintos de las tres grandes ciudades dado que los efectivos están distribuidos por departamentos, existe importante evidencia acerca del bajo cubrimiento de la policía en áreas rurales. Para 1994 la proporción de efectivos en poblaciones menores de 50 mil habitantes era de 12 policías por cada 10 mil habitantes,⁷⁰ es decir casi la mitad del promedio a nivel de las ciudades grandes e intermedias que es de 22 policías por cada 10 mil habitantes. Esto no difiere mayormente de lo que ocurre en otros países donde existe una clara concentración de policías en zonas urbanas, particularmente en las grandes ciudades, frente a una menor presencia a nivel rural (Bailey 1997, 37).

Lo que si es diferente en el caso colombiano es la expansión territorial de grupos guerrilleros en zonas rurales que ha resultado en el desplazamiento de la policía de muchas localidades. Así se encuentran municipios donde no existe presencia permanente de policía, en su totalidad poblaciones menores de 20.000 habitantes. Entre 1993 y 1994 estaban bajo estas circunstancias el 13% de los municipios de menos de 20 mil habitantes (101 localidades), mientras que a principios de 1997 se habían aumentado al 15% (110 municipios).⁷¹

4. Qué hace la policía?

Tradicionalmente la Policía Nacional ha tenido como función básica proteger a los ciudadanos y el orden civil a través de la vigilancia urbana y rural. Paralelamente, la policía ha ido desarrollando otra función orientada

⁶⁹ Sobre el caso de Medellín se destaca además la “guerra” que se libró entre el Cartel de Medellín y la policía entre 1990 y 1993, período en la cual cayeron más de 700 uniformados. (Pardo 1996, 344).

⁷⁰ Este cálculo se hace a partir de datos sobre el personal asignado a la policía rural, suministrados en ese año por la Subdirección de Carabineros para efectos de elaborar un plan de desarrollo para dicha especialidad. Aunque no se encuentran datos sobre las poblaciones menores de 20 mil habitantes es bastante probable que el promedio de policías por habitantes sea inferior, considerando además que una buena porción de estos municipios no cuentan presencia policial.

⁷¹ Departamento Nacional de Planeación 1995, 4 y datos suministrados por la Policía Nacional-Dirección Operativa.

específicamente al control de la criminalidad. Esta la ejerce, por un lado, como auxiliar de la justicia en su calidad de policía judicial, desarrollando la fase preliminar de la investigación de los delitos, y por el otro, constituyendo grupos entrenados para combatir ciertas organizaciones criminales y delitos considerados prioridades nacionales – como han sido el narcotráfico en las últimas dos décadas, el secuestro y más recientemente el contrabando.

Mientras su función básica es ante todo de carácter preventivo, la segunda es más de tipo reactivo. Sin embargo, en los últimos años, la policía le viene dando un gran impulso al desarrollo de la inteligencia criminal como actividad independiente de la investigación preliminar de los delitos. Este énfasis se enmarca en la orientación proactiva que está tomando fuerza a nivel internacional, según la cual la policía no puede seguir adelantando investigaciones *ex-post*, es decir reaccionando frente al crimen, sino que debe tomar la iniciativa y salir en busca de los delincuentes.⁷² No es de extrañar entonces el papel central jugado por la inteligencia de la Policía Nacional tanto en el “desmantelamiento” de los carteles de Medellín y de Cali, como el que ahora pretende tomar frente al tema de la guerrilla.⁷³

4.1. Policía “todero”

Los registros de la policía sobre los servicios que presta a la ciudadanía, sugieren que la institución realiza actividades que van mucho más allá de las dos funciones enunciadas. Se podría decir que la policía es un “todero” que no solo patrulla las calles, amonesta a los ciudadanos que contravengan las normas de policía, captura delincuentes e investiga crímenes. También hace cosas tan variadas como requisar personas y vehículos, dar información y orientación al público, y una serie de tareas misceláneas que van desde controlar pesas y medidas, el tránsito de ganado y los tiquetes y horarios de los trenes, hasta alfabetizar, arreglar parques, organizar eventos deportivos, brindar primeros auxilios y vacunar animales entre otras.

La noción sobre lo que hacen los cuerpos de policía de países desarrollados que está haciendo carrera actualmente, es que la policía además de tener el potencial del uso legítimo de la fuerza, se ha convertido en el único servicio público accesible a los ciudadanos 24 horas al día para atender situaciones de muy diversa índole – desde partos inesperados, borrachos o drogadictos en las calles, casos psiquiátricos de emergencia, disputas entre propietarios e inquilinos, peleas familiares, violaciones a normas de tránsito, y en el menor de los casos hasta incidentes criminales. Así por ejemplo, diversos estudios realizados en Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, indican que la policía es la principal entidad a la cual acuden los ciudadanos cuando enfrentan una situación que consideran requiere de la presencia de alguna autoridad.⁷⁴

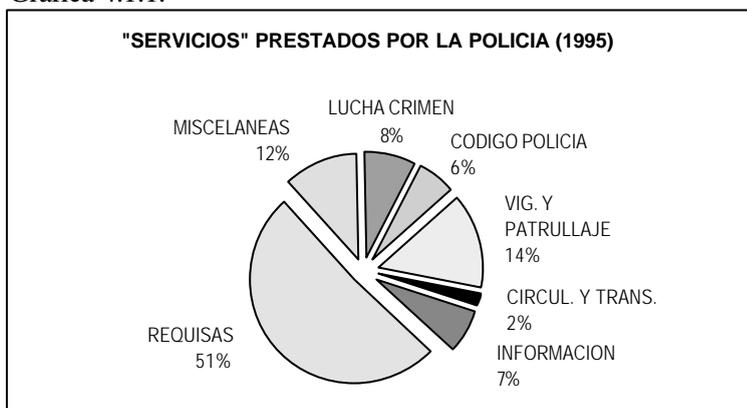
⁷² Esta orientación proactiva es parte de lo que en las teorías sobre prevención del crimen se conoce como “prevención terciaria” según la cual la policía debe concentrarse menos en los delitos y más en los delincuentes, particularmente en los “grandes delincuentes” pues se supone que éstos son responsables de una gran porción de los delitos. Es decir se trata aquí de trancar, a través de la captura y el encarcelamiento, reconocidas carreras criminales. Según estas teorías la prevención primaria tiene que ver con la reducción de las oportunidades para que se cometan crímenes, mientras que la secundaria se orienta hacia el manejo de personas consideradas con “alto riesgo” de embarcarse en carreras criminales (Pease 1996, 660-68 y Morgan y Newborn 1997, 117-18, 128-29 y 141). Sobre la relevancia de la inteligencia policial en la lucha contra el crimen organizado ver Lupsha 1992, 230-34.

⁷³ “Al Cartel de Cali no lo acabamos con 50 mil hombres, ni con 10 mil. Lo destruimos con 50 hombres bien preparados. Yo creo que la inteligencia es la base de todas las operaciones y sin inteligencia es como dar palos de ciego”, dijo el Director de la Policía, General Serrano, al referirse sobre los avances de la policía contra los carteles y contra la guerrilla (en el primer semestre de 1997 la policía capturó a más de 200 guerrilleros). Entrevista al General Serrano, El Tiempo agosto 10 de 1997.

⁷⁴ Sobresale la frase de Egon Bittner según la cual la gente acude a la policía básicamente al considerar que “hay algo que no debería estar ocurriendo sobre lo cual alguien debería hacer algo ya!” (“something that ought not to be happening and about which someone had better do something now!”). Citado por Morgan y Newborn 1997, 84 y por Reiner 1996, 721. Ver Morgan y Newborn 1997, 78-84.

En el caso de la policía colombiana, al mirar con detenimiento lo que ésta dice que hace, a partir de los extensos e indiscriminados registros que lleva sobre sus servicios, la historia parece ser otra, según se observa en la gráfica a continuación:⁷⁵

Gráfica 4.1.1.



Fuente: Policía Nacional-Revista Criminalidad 1995

Llama la atención el alto porcentaje que ocupan las requisas, más de la mitad del total de “servicios”. Esta práctica que en general otros cuerpos de policía utilizan al extremar las medidas de seguridad y en casos especiales de seguimiento de delincuentes, en Colombia se ha constituido en el principal contacto de la policía con la población. La siguen muy de lejos la vigilancia y el patrullaje, las actividades miscelánea, lo relativo a la lucha contra el crimen, la información y orientación al público, las actividades que se desprenden de la aplicación del Código de Policía y en último lugar las tareas de circulación y tránsito. Esta distribución de los servicios de la policía es más bien estable desde los ochenta.

Esto sugiere que la orientación funcional hacia el servicio de que tanto habla actualmente la policía colombiana, tiende a ser más retórica que realidad.⁷⁶ La Policía Nacional es un “todero”, pero está lejos de cumplir funciones de servicio a la ciudadanía dentro de los parámetros que actualmente se registran en cuerpos

⁷⁵ La policía clasifica sus servicios en seis grandes categorías: 1) la labor preventiva donde se mezcla la vigilancia y el patrullaje normales con asuntos tan diversos como las requisas, el control de pesas, medidas, juegos, rifas, tiquetes de trenes y otras actividades, el decomiso de elementos varios y las misiones de inteligencia; 2) labor educativa donde se juntan algunas tareas propias de la aplicación del Código de Policía, con alfabetización, servicios en parques, cursos agrícolas y primeros auxilios entre otros; 3) la labor social que incluye desde el auxilio en siniestros varios, hasta información, remisión de menores y arreglo de parques; 4) la de rescate de adultos, menores y cadáveres y recuperación de valores, objetos, carros y ganado; 5) la labor de control donde aparecen las principales actividades relacionadas con las funciones de policía judicial (allanamientos, capturas, diligencias de investigación, remisión de detenidos, etc.), y 6) las otras labores que van desde tareas menores propias del proceso de investigación criminal hasta servicios de colaboración con otras autoridades, protección de dignatarios y vigilancia de sitios de reclusión. En 1995 el 83% de los registros se concentraron en la labor preventiva, mientras que el 6% en lo educativo, el 5% en lo social, otro 5% en otras labores, un escaso 2% en el control y una ínfima proporción en la de rescate y recuperación..

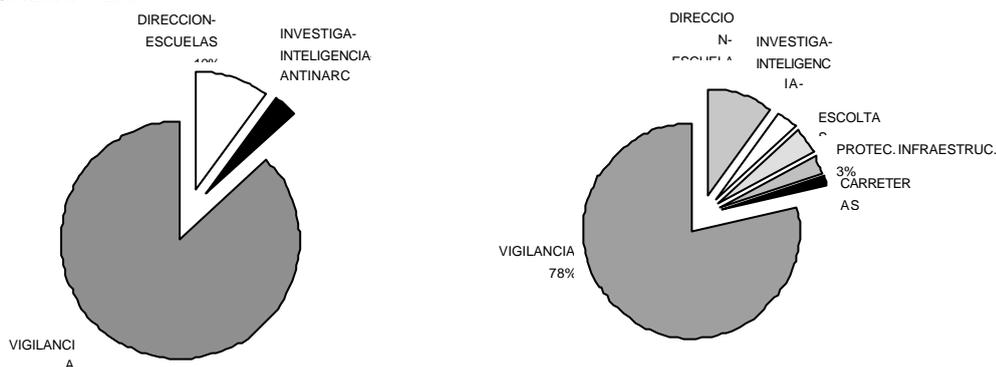
⁷⁶ Esta retórica se sintetiza en la siguiente cita del Plan de Transformación Cultural impulsado por el actual mando institucional: “El servicio policial debe entenderse como la gran capacidad de ayuda, auxilio, protección orientación e información que el policía preste al ciudadano”. (Policía Nacional 1996, 33)

de policía de democracias desarrolladas. Esta versión se refuerza en la siguiente sección, a partir del análisis de la distribución del personal en relación con el servicio de vigilancia.

4.2. La vigilancia

Desde el punto de vista de la asignación del personal, el aspecto más sobresaliente de la siguiente gráfica es que la vigilancia es de lejos la que mayor número de uniformados agrupa.⁷⁷

Gráfica 4.2.1.



Fuente: Policía Nacional-Dir. Recursos Humanos-Dir. Servicios Especializados

Es de aclarar que los policías de vigilancia se han ido desagregando en numerosos servicios especializados que sobrepasan la órbita de lo estrictamente relacionado con la vigilancia y el patrullaje de las calles y los barrios. Actualmente están establecidos por norma siete de estos servicios que cubren las áreas de policía de carreteras, protección a dignatarios, protección de infraestructura económica, policía de apoyo y reacción, protección del medio ambiente y atención al menor. Se desprende de la gráfica 4.2.1. que cerca del 10% del personal se dedica a estos servicios, donde la mayor porción se la llevan los escoltas y la protección de la infraestructura minera, vial y aérea del país. La policía desarrolla además otros servicios, sobre los cuales no se tiene una cifra clara del personal que asigna, como la vigilancia en aeropuertos y actividades menores en turismo, ferrocarriles y puertos marítimos y fluviales, y se está volviendo a encargar de temas que se le habían ido pasando a otras autoridades como la circulación y tránsito en Bogotá y las prisiones de alta seguridad.

Con todo, pareciera que la proporción de policías de vigilancia en Colombia sigue siendo alta con respecto a los estándares internacionales, según los cuales entre el 55 y el 65 por ciento de los policías se dedican exclusivamente a esta tarea que implica hacer presencia y responder a múltiples y diversos requerimientos diarios del público.⁷⁸

Cabe preguntarse entonces porqué existe una marcada tendencia en la población a quejarse por la escasa vigilancia que presta la policía,⁷⁹ si como se vio, la Policía Nacional no tiene un tamaño despreciable y más del

⁷⁷ Es importante aclarar aquí que como el nombre de la gráfica lo indica se trata de un **estimativo** de la distribución del personal, dado que la policía no cuenta con registros específicos sobre la asignación de su personal en gran parte debido a que tal distribución no es de carácter permanente y hay una alta rotación en distintas tareas.

⁷⁸ Estos porcentajes de efectivos asignados a la vigilancia y el patrullaje corresponde a los cuerpos de policía norteamericano, británico, canadiense y australiano (Morgan y Newborn 1997, 85).

⁷⁹ Las encuestas de hogares de 1991 y 1995 indican que el segundo problema que más afecta a los barrios de las principales ciudades del país es, después de la delincuencia, la ausencia de vigilancia. (Camacho 1995 y Rubio 1996). Un caso que llama particularmente la atención es el de Medellín donde en una encuesta realizada en 1993 – un año crítico

80 por ciento de su personal se dedica a labores relacionadas precisamente con la vigilancia? Si bien existe una tendencia general en el mundo a que la población pida más presencia policial para sentir mayor seguridad, lo que distingue al caso colombiano es que a la queja ciudadana por falta de policías, se suma la creciente existencia de mecanismos privados de vigilancia.

De un lado se encuentra el crecimiento vertiginoso de la industria legal de la vigilancia privada desde los ochentas, cuyo personal operativo actualmente es equivalente al número de policías (Cuadro No. 5 Anexo).⁸⁰ De otro lado, son bien conocidas las funciones de vigilancia que ejercen los grupos armados irregulares como la guerrilla y los paramilitares en las zonas rurales o las milicias urbanas y otras formas organizativas de las comunidades en algunas ciudades para ahuyentar la delincuencia. Estos grupos sin embargo, operan como mecanismos de justicia privada desbordando la órbita estrictamente policiva, lo cual indica deficiencias no solo a nivel de la presencia y del ejercicio de la función de vigilancia por parte de la Policía Nacional sino en general, del sistema de justicia penal del país.

Existen algunos indicios que permiten pensar que las deficiencias en la vigilancia percibidas por la población son explicables a partir del hecho de que la policía no funciona tanto por los requerimientos ciudadanos, sino por lo que la institución considera que debe hacer en ejercicio de sus funciones legalmente establecidas y por las prioridades asignadas por el gobierno central de turno. Por ejemplo en 1992, año en el que se registra un incremento sustancial del pie de fuerza, cerca del 80 por ciento de dicho incremento se destinó al llamado Plan Energético Vial para proteger la infraestructura del país que estaba siendo objeto de múltiples atentados terroristas de la guerrilla.⁸¹ Planeación Nacional estimaba que en 1993 el 30 por ciento de los efectivos de Bogotá estaba asignado a la protección de dignatarios e instituciones (Planeación Nacional 1995, 4). De los servicios prestados en 1995 por la policía, la vigilancia y el patrullaje representaron apenas el 14 por ciento (gráfica 4.1.1.), de los cuales una importante porción (16%) correspondieron a la vigilancia en puestos fijos, es decir la protección a instituciones, embajadas y residencias de personalidades.

En síntesis convendría estudiar con mayor detenimiento si lo que hacen los policías destinados a la vigilancia corresponde a los requerimientos de protección y auxilio del ciudadano común. La información disponible no es concluyente, y se requeriría de ejercicios complementarios que aún no se han hecho en el país, como el análisis de las llamadas del público a la policía y el tipo de respuesta que se le da a estas llamadas o estudios sobre el trabajo que realiza la policía mediante observación participante. Igualmente sería necesario realizar el estudio sobre la presencia territorial de la policía a nivel local ya mencionado, pues es de suponer que existe una estrecha relación entre la percepción ciudadana del servicio de vigilancia y el dispositivo de los efectivos.

4.3. La lucha contra el crimen

En general se tiene la percepción de que la tendencia a especializarse en la lucha contra el crimen, particularmente el narcotráfico, se ha convertido en la función prioritaria de la policía. Algunos oficiales señalan incluso que estas actividades le han restado importancia a las funciones básicas de protección ciudadana, obrando en detrimento de las relaciones entre la policía y la comunidad.⁸² Aunque no cabe duda de

para la policía y su relación con los “paisas” debido a la guerra que se venía librando contra los capos del cartel de Medellín-, la primera opción señalada por la gente para mejorar la situación de seguridad en sus barrios era la mayor presencia de la policía (Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia 1994).

⁸⁰ Sin embargo la relación entre vigilantes privados y policías en Colombia es inferior a la que se presenta en otros países del mundo desarrollado.

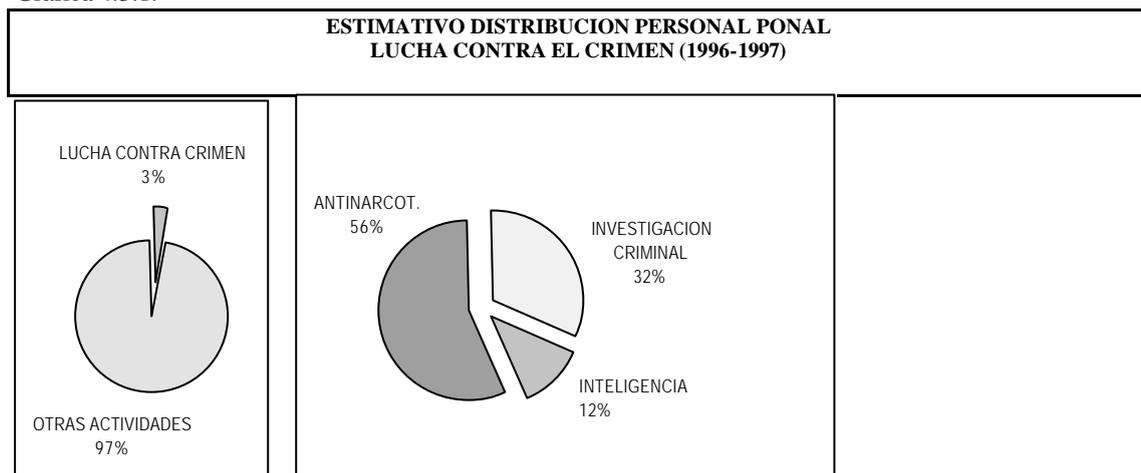
⁸¹ En 1992 se incrementó el pie de fuerza en 9.096 efectivos. Según datos del Ministerio de Defensa ese mismo año 7.546 agentes fueron destinados para el Plan Energético Vial y se estima que para 1993 la cobertura del plan se aumentó a unos 12 mil agentes.

⁸² Este punto surgió en distintas entrevistas con oficiales de la policía (1997). Un escenario claro de esta situación se vivió en la ciudad de Medellín a finales de los ochentas y principios de los noventas, en el período más álgido de la lucha contra

que la policía le dedica gran cantidad de recursos a la lucha antinarcóticos, también es cierto que se le ha dado una gran espectacularidad a sus resultados. La lucha antinarcóticos genera prensa, mientras que el trabajo de vigilancia es de bajo perfil y prácticamente imperceptible en términos concretos.

Sin embargo, sobresale el hecho de que desde el punto de vista de la distribución del personal, un escaso 3% de los uniformados se dedica a las actividades predominantes de lucha contra el crimen – antinarcóticos, la investigación criminal e inteligencia.

Gráfica 4.3.1.



Fuente: PONAL-Recursos Humanos-Servicios Especializados

Se desprende de la anterior gráfica que la mayor tajada de la lucha contra el crimen corresponde a los efectivos de antinarcóticos, seguida por los de investigación criminal, mientras que el personal restante es de inteligencia. Llama la atención el bajo porcentaje que representan los policías dedicados a la investigación criminal, pese a que la institución ha construido a lo largo de los últimos cuarenta años una importante experiencia en este campo. Apenas el 1% del total del personal de la Policía Nacional está asignado a estas actividades. Esto contrasta con los modelos predominantes a nivel internacional para desarrollar las funciones de policía en esta materia. Mientras que en el caso francés estas funciones son realizadas por un organismo distinto al cuerpo de vigilancia, en las democracias anglosajonas y el Japón, la investigación criminal es una función especializada dentro de la policía, a la cual se le destina entre el 14 y el 20 por ciento de los efectivos (Bayley 1995, 25).

El caso colombiano es un híbrido entre estos modelos. Para adelantar las labores de investigación criminal el Estado cuenta con tres organismos básicos: el Departamento Administrativo de Seguridad (Das), el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (CTI), la rama especializada de la Policía Nacional que opera bajo la Dirección de Policía Judicial (Dijin).⁸³

el Cartel de Medellín. Según un estudio sobre la percepción de los habitantes de Medellín acerca de las funciones que debe cumplir la policía, tan solo el 3.2% de los encuestados consideró que la policía debería dedicarse a reprimir y castigar el delito (Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia 1994, 48).

⁸³ En Colombia pese a existir la tesis según la cual la Policía Judicial – que es la encargada de la investigación criminal- debe ser un cuerpo único, en la práctica ha predominado aquella que permite la existencia de tantos órganos como funciones especializadas deba realizar. Así, además de los organismos mencionados, realizan funciones en este campo la Procuraduría en lo que compete a la conducta de los servidores públicos, la Contraloría en lo relativo a la vigilancia del

Es reconocido que uno de los principales cuellos de botella del sistema penal del país es precisamente la investigación y en particular la etapa de diligencias previas. Es muy poco lo que se sabe sobre lo que ocurre en dicha etapa. Solo sabemos que la proporción de delitos en los que se identifica un sindicado es bajísima (Rubio 1997). Se sabe también que los niveles de coordinación entre las agencias investigadoras son bastante deficientes y que la responsabilidad se diluye entre los distintos organismos y en últimas nadie responde (Ministerio de Justicia 1996). A la policía se le juzga por el bajo rendimiento del sistema de investigación criminal del país, pero hasta que punto es responsable? Qué le corresponde en concreto a la policía en esta materia? No sabemos a ciencia cierta.

4.4. Policía rural y orden público

Otro aspecto que convendría analizar es el relativo a la prestación del servicio de vigilancia a nivel rural. A este nivel la presencia de la policía es precaria como ya se vio y parecería que hubiera poca claridad acerca de su papel dentro del conflicto interno, cuyo principal escenario es precisamente el campo. Aunque el involucramiento de la policía en este conflicto es evidente a juzgar por el número de efectivos que anualmente caen en ataques guerrilleros – en la última década cerca de la mitad de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del combate con la guerrilla han sido policías⁸⁴–, los gobiernos de turno siempre le han asignado el papel central al ejército. Incluso hasta hace poco la policía operaba bajo el mando operacional militar en aquellas zonas de disputa con los grupos guerrilleros.

Analistas sobre temas de policía coinciden en que una regla de oro para cualquier cuerpo de policía civil es el no involucrarse directamente en operaciones de contrainsurgencia, especialmente por los efectos negativos que ello tiene sobre las relaciones entre la policía y la comunidad.⁸⁵ Esta premisa ha sido bastante explorada en sociedades divididas por fuertes conflictos internos como Irlanda del Norte y Surafrica. Aunque la naturaleza del conflicto colombiano es bien distinta, cabría considerar el caso de la Policía Nacional bajo esta óptica. La cuestión de fondo aquí sería si es posible y hasta que punto separar la función básica de preservar el orden civil, de las tareas de contrainsurgencia que son más de tipo militar e implican establecer y consolidar el orden? Sería posible y cómo que la policía ejerza su función básica mediante actividades tradicionales de vigilancia en áreas como las rurales donde hay una competencia violenta por el monopolio del uso de la fuerza dada la presencia de actores armados paraestatales – guerrilla y paramilitares⁸⁶? Y en últimas, si fuese posible sustraer a la policía del conflicto interno cómo mantener el orden en las zonas más afectadas?

Con la reforma del 93 el gobierno intentó fortalecer la policía a nivel rural y especializarla de modo que se diferenciara de la urbana. Se suponía que en la ciudades, con una población de más de 50 mil habitantes,

gasto público y el patrimonio oficial y las superintendencias en lo relativo a su área de supervisión. (Ministerio de Justicia 1996, 6)

⁸⁴ Presidencia de la República 1994c y revistas Criminalidad 1987-1995. De acuerdo con la Interpol la policía de Irlanda del Norte es la fuerza cuyos miembros corren mayor riesgo de ser asesinados a nivel mundial. En los últimos veinte años un total de 284 policías del Royal Ulster Constabulary (RUC) murieron como consecuencia de ataques perpetrados por el IRA (Weitzer 1995, 75-76); en Colombia durante la última década han muerto en promedio 329 policías al año en actos del servicio de los cuales la mitad han sido por ataques guerrilleros.

⁸⁵ Goldsmith 1995, 103. John Brewer ha trabajado esta tesis en varios de sus estudios: el análisis comparado de la policía y sus papel en el orden público en distintos países realizado con otros autores (1988) y los casos del RUC de Irlanda del Norte (1991) y de Surafrica (1994). Otro estudio interesante entorno a esta tesis para el caso de Irlanda del Norte es el de Weitzer 1995.

⁸⁶ Esta situación aunque mayoritariamente se presenta a nivel rural también se ha dado en algunas áreas de las grandes ciudades, especialmente en Medellín donde, hasta hace muy poco, la policía no podía entrar a ciertos barrios de las comunas nororientales cuya vigilancia y “mantenimiento del orden” corría por cuenta de milicias o de grupos auspiciados por los capos del narcotráfico.

operaría una policía urbana con una orientación más preventiva y de acercamiento a la comunidad; mientras que a nivel rural habría un cuerpo de carabineros concebido más como una fuerza de choque para el mantenimiento del orden público particularmente en zonas afectadas por la presencia guerrillera y paramilitar.⁸⁷ No obstante esta reforma no prosperó pues la división entre lo urbano y lo rural nunca fue del todo aceptada por la policía. En la práctica se presentaron conflictos de competencias entre las subdirecciones operativa, urbana y de carabineros ya que al encontrarse éstas en el mismo nivel jerárquico se generó confusión sobre el ejercicio del mando en los aspectos operativos. Adicionalmente, la presión de las ciudades por aumentar su respectivo pie de fuerza y los escasos estímulos para que el personal escogiera una especialidad tan riesgosa como la de carabineros impidieron el aumento necesario de efectivos para cubrir las áreas rurales (Llorente y Bula 1994, 17).

Recientemente han surgido nuevas propuestas como la del exComandante General de las Fuerzas Militares, General Harold Bedoya, de crear una Milicia Nacional de corte militar precisamente para hacer presencia permanente en las áreas en disputa con la guerrilla.⁸⁸ Esta iniciativa sucumbió ante las críticas de que promovería un mayor armamentismo entre una sociedad de por sí muy armada, pero la realidad es que no fue suficientemente debatida y analizada. El dilema sobre qué hacer respecto de las funciones que ejerce la policía, en particular la de vigilancia, en áreas directamente afectadas por el conflicto interno sigue vigente. Sería interesante y de gran utilidad un análisis detenido sobre el dispositivo general de la Fuerza Pública, así como de la distribución de tareas entre las distintas fuerzas de acuerdo con su respectiva naturaleza y capacidad.

5. Policía y sociedad

En Colombia se tiene un conocimiento muy vago acerca de las relaciones entre la policía y la sociedad, fundado esencialmente en la percepción general sobre la institución y su desempeño.⁸⁹ Se sabe, a partir de las encuestas nacionales sobre confiabilidad de las instituciones de los últimos años, que cerca del 70% de la población desconfía de la policía -- aunque esta proporción se disminuyó a un 50% en 1996, lo cual se ha asociado con la captura de reconocidos narcotraficantes en ese año y la imagen positiva del Director General.⁹⁰ También se sabe que la policía es considerada como un organismo relativamente importante del Estado colombiano y que su desempeño, dentro del conjunto de instituciones nacionales, recibe la peor calificación, después de la justicia.⁹¹

La gran novedad hasta principios de la década del noventa, en materia de mejorar las relaciones entre la policía y la ciudadanía fue el impulso de los Cai. Por lo demás, solo se encontraban incipientes intentos por consolidar

⁸⁷ Como ejemplo para el desarrollo de la policía rural se tomaron a la Gendarmería francesa y la Guardia Civil Española, las cuales enviaron misiones especiales a Colombia para asesorar la puesta en marcha de este cuerpo.

⁸⁸ Ver "Qué es una Milicia Nacional", *El Tiempo*, Bogotá, abril 3, 1997. También General (r) Valencia Tovar, Alvaro. "La milicia nacional". En *El Tiempo*, Bogotá, abril 11, 1993.

⁸⁹ El único estudio que ha ido más allá de esta percepción es el efectuado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia en 1993 sobre la imagen social de la Policía en Medellín (Uniantioquia 1994). Adicionalmente se encuentra el estudio contratado por la Policía en 1996 sobre la imagen institucional en Bogotá, cuyos resultados están siendo analizados por ellos mismos.

⁹⁰ "La Gran Encuesta Nacional", Semana enero 11 de 1994, enero 10 de 1995 y enero 9 de 1996. Lemoine 1997. Los registros de desconfianza en la policía colombiana, salvo por el dato de 1996, son bastante altos dentro del contexto internacional donde los niveles de confianza oscilan entre el 65 y 80 por ciento. Sin embargo, a nivel latinoamericano donde el grado de confiabilidad en la policía es bastante bajo -- oscila entre el 13% en Guatemala y el 43% en Uruguay, exceptuando el caso de Chile que alcanza el 70% -- a la policía colombiana le va mejor (Barómetro Iberoamericano, junio y octubre de 1993).

⁹¹ Las instituciones nacionales consideradas en orden de importancia son: educación, justicia, servicios de salud, iglesia, presidencia y ministerios, televisión, policía, ejército, prensa, radio, gobiernos locales, congreso, sistema penitenciario, sindicatos, sistema electoral, sistema tributario, embajadas (Barómetro Iberoamericano, octubre 1995).

la Policía Cívica conformada por civiles, además de las actividades de acercamiento a la población como las “acciones cívico-policiales” y algunas obras comunitarias.⁹² Desde la reforma del 93 empezó a interiorizarse, particularmente entre los mandos institucionales, el tema de la imagen institucional y la importancia de mejorarla y por consiguiente de mejorar sus relaciones con la comunidad. Actualmente este interés se ha reflejado en la intención de la policía por consultar la opinión ciudadana sobre los servicios que presta⁹³ y en el impulso del programa de frentes locales de seguridad.

Muchos de los análisis recientes sobre la policía sostienen que el mayor problema que afronta la institución es su “militarización”, la cual ha tenido repercusiones negativas sobre las relaciones policía-comunidad (Ver Lea 11993a y 1993b, Camacho 1993, Universidad de Antioquia 1994). Este enfoque tiene que ver, por una parte, con los dos ejes de la organización policial -su estructura nacional dependiente del Ministerio de Defensa y su jerarquía de corte militar, así como con el hecho de que su personal se encuentra cobijado por el fuero militar.⁹⁴ Por otra parte, se deriva de la aparente contradicción entre la función de vigilancia de carácter eminentemente civil, y las actividades de lucha contra la guerrilla y el narcotráfico que le introducen un fuerte componente militar a la policía.

Desde finales de los ochenta la Comisión de estudios sobre la violencia llamó la atención sobre este punto y planteó la urgencia de que se distinguiera claramente el rol civil de la policía de las funciones de la órbita estrictamente militar. Pese a la relevancia de su señalamiento, la Comisión se limitó a sugerir que la Policía debería ser nuevamente una dependencia del Ministerio de Gobierno (Comisión de estudios sobre la violencia 1987, 227). Quizás para la Comisión los motivos que llevaron a adscribir a la institución al Ministerio de Defensa habían desaparecido y, por consiguiente, no habría peligro de una politización de la policía. Vale preguntarse hasta qué punto el débil Ministerio de Gobierno -- hoy en día del Interior- sería capaz de “civilizar” la estructura profesional de la policía o siquiera mantener los niveles actuales de profesionalismo. También se pierde de vista la unidad de mando que se requiere para disponer de la Fuerza Pública, especialmente en función de la lucha contrainsurgente y contra el narcotráfico dadas las condiciones actuales del conflicto interno.

Durante los debates que condujeron a la reforma del 93 se analizó este tema de la dependencia, incluso se presentó la propuesta de convertir a la policía en un Departamento Administrativo, pero primó la visión del gobierno de mantener la adscripción al Ministerio de Defensa fundamentalmente en razón de la unidad de mando.⁹⁵ En esta reforma el mayor énfasis se le dio a encontrar otras fórmulas para fortalecer el carácter civil

⁹² Las acciones cívico-policiales comprenden actividades sociales, culturales, deportivas, recreativas y de salud que son lideradas por la policía e involucran a la comunidad. Las obras comunitarias van desde el apoyo a escuelas y a la construcción de parques, hasta el ornato y el arreglo de ancianatos. Ver Policía Nacional-Dirección de Participación Comunitaria 1996.

⁹³ Hasta el presente se ha hecho una consulta ciudadana en Bogotá y se han instalado líneas telefónicas para recibir denuncias y quejas de los ciudadanos en relación con miembros de la policía.

⁹⁴ El fuero militar para la policía se estableció mediante el Decreto 1426 de 1954 que dispuso que los delitos cometidos por miembros de la policía en servicio activo serían de conocimiento de la Justicia Penal Militar. Con la Constitución del 91 (art. 221) los miembros de la policía quedaron cobijados de manera permanente bajo este fuero por actos cometidos en servicio activo y en relación con el mismo. Durante la reforma del 93 la Comisión Consultiva analizó las inconveniencias del fuero militar para la policía y propuso establecer una Jurisdicción Penal Policial adecuada a las particularidades del servicio (Presidencia de la República 1994b, 117 y 175). Esta propuesta nunca se desarrolló debido en gran parte al hecho de que la creación del fuero especial conllevaría una reforma constitucional.

⁹⁵ La propuesta para crear un Departamento Administrativo de Policía fue presentada por el Senador Fabio Valencia Cossio a la Comisión Consultiva. La mayoría de los miembros de la Comisión consideraron que la adscripción de la policía al Ministerio de Defensa debía mantenerse, acogiendo la posición del gobierno sobre la importancia de preservar tanto la neutralidad política de la institución, como la unidad de mando de la Fuerza Pública dadas las condiciones particulares del conflicto interno en el país (Presidencia de la República 1994b, 14-15 y 161).

de la policía. No es de extrañar entonces que la ley reorgánica que surgió de ese proceso en sus artículos sobre finalidad, naturaleza y subordinación, señalara de manera reiterada y explícita el carácter civil de la policía. Las principales fórmulas que surgieron de este interés fueron concretar la subordinación de la policía a las autoridades civiles regionales y locales, así como la creación de un sistema de participación ciudadana y de un mecanismo de control civil a la actividad policial. Este interés también se concretó en aspectos analizados anteriormente, como los cambios introducidos en la jerarquía y el tema de la especialización en materia de vigilancia urbana y rural.

Más recientemente se ha reabierto el tema de la adscripción de la institución. Se ha planteado la creación de un ministerio de policía, propuesta con la cual comulgan algunos oficiales de la policía interesados en cortar definitivamente cualquier dependencia de lo militar.⁹⁶ Falta estudiar con mayor detenimiento hasta dónde es viable esta iniciativa, en términos presupuestales y en función del tema del mando sobre la Fuerza Pública.

5.1. La cuestión de la subordinación

A nivel regional y local la policía siempre ha estado a disposición de las autoridades político-administrativas en su calidad de jefes de policía. Por lo menos así ha estado previsto en la Constitución -- tanto en la de 1886 como en la de 1991- y en consecuencia, así se ha establecido en los distintos estatutos orgánicos desde los años sesenta.

Sin embargo, esta ha sido una subordinación bastante cuestionada debido a su alcance limitado en la práctica. Una de las críticas más recurrentes relacionada con el distanciamiento entre policía y comunidad, ha sido precisamente la ausencia de un esquema operante de subordinación de la policía a las autoridades civiles del orden departamental y municipal.⁹⁷

En las reformas de 1983 y de 1993 se quiso precisar más el alcance de dicha subordinación. En el estatuto del 83 a la frase tradicional según la cual la policía estaba a disposición de las autoridades civiles regionales y locales, se le añadió: “las órdenes de los jefes de policía ... son de carácter obligatorio y en consecuencia deben ser atendidas con prontitud y diligencia” (Decreto 2137 de 1983 artículo 17 parágrafo 1).

En 1993 se buscó “ponerle dientes” a esta dimensión de la subordinación. En esta medida se clarificaron tanto las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía, como los deberes y obligaciones de los últimos con respecto a los primeros.⁹⁸ El alcance de los gobernadores y alcaldes frente a la policía no se limitó a dar órdenes y coordinar lo relativo a los servicios. Se le dio además capacidad a las autoridades civiles para calificar el desempeño de los comandantes en su jurisdicción y en caso de ser necesario solicitar el cambio de éstos.

El alcance de esta clarificación normativa ha sido limitado y en la práctica se ha mantenido el esquema de cooperación a discreción tanto del gobernante seccional y local como del respectivo comandante de la policía. Sin embargo, en años recientes este esquema ha sido fructífero en algunas ciudades, particularmente Bogotá, gracias al mayor interés que le están prestando las autoridades civiles a los asuntos de seguridad ciudadana, así como a la mayor disposición de la policía de hacer equipo con estas autoridades.

⁹⁶ Comisión asesora para una nueva cultura policial 1996 y entrevistas con oficiales de la policía.

⁹⁷ En esta línea se encuentran los análisis de Camacho 1993; Leal, 1993a y 1993b; Torres, 1994 y Casas, 1994.

⁹⁸ Ley 62 de 1993, artículos 16 y 17. con base en la iniciativa presentada por la Federación de Municipios encabezada por el entonces Alcalde de Bogotá, Jaime Castro,

En Bogotá, por otra parte se ha buscado aterrizar este tema de la subordinación, a través de mecanismos como el financiamiento por parte del gobierno municipal de efectivos de la Policía Nacional para su jurisdicción. Aunque aún no se ha logrado un acuerdo en relación con este mecanismo, parecería tener un futuro promisorio como medio para asegurar unos compromisos claros entre alcaldía y policía en relación con las prioridades en materia de seguridad ciudadana. Adicionalmente podría ser la forma más adecuada para lograr los necesarios incrementos de pie de fuerza de la policía.

Aunque teóricamente sea deseable lograr una mayor descentralización de la policía para que sus servicios sean acordes con las prioridades y expectativas de seguridad de la comunidad a nivel local, aún no es claro hasta que punto esto sea factible en Colombia. La posibilidad de que se incremente la infiltración de poderosas mafias en una policía descentralizada, así como el tema de la unidad de mando, son aspectos que no se pueden perder de vista dada la actual coyuntura nacional.

5.2. La participación ciudadana y el control civil

La participación ciudadana en asuntos de policía ha sido prácticamente nula en Colombia. Fuera de la Policía Cívica -- que en su mejor momento no ha reunido a más de mil civiles en todo el país- y de los frentes locales de seguridad, no se encuentran otras experiencias. Por motivos que valdría la pena conocer, existe en la sociedad colombiana un marcado desinterés -- o será desconfianza?- por involucrarse con la policía. Ni siquiera a nivel académico se ha realizado un esfuerzo por conocer y entender a la institución.

Como es de suponer, en materia de control civil a la policía la situación es similar. Aparte de la labor ejercida por el Ministerio Público, sobre la cual sabemos poco pero se quejan mucho los policías, no hay más, salvo el intento fallido de la oficina del Comisionado Nacional para la Policía.

Para llenar este vacío con la reforma del 93 se planteó la creación de un Sistema Nacional de Participación ciudadana. Se buscaba con esto abrir espacios para que distintos sectores de la sociedad expresaran sus inquietudes sobre el servicio de policía y tuvieran la posibilidad de orientar y fiscalizar las relaciones entre la policía, la ciudadanía y las autoridades político-administrativas. Fue concebido como un sistema esencialmente descentralizado que debía ser desarrollado a través de una Comisión Nacional y unas comisiones departamentales, municipales y locales. Además, a nivel institucional se creó la Subdirección de Participación Comunitaria que dentro de sus funciones centrales tenía la de impulsar y responder por el desarrollo de dicho sistema.

Los órganos operativos, que son las mencionadas comisiones, nunca operaron por razones prácticas como la dificultad para convocar la Comisión Nacional debido a su numerosa y diversa composición - por lo menos 23 integrantes. Esta situación repercutió en que las comisiones regionales y locales, que en el fondo eran las de mayor interés, tampoco despegaran dado que se esperaba que la Comisión Nacional estableciera las pautas para el desarrollo del sistema en su conjunto.

Los frentes locales de seguridad podrían ser los sustitutos de este sistema a nivel barrial. Tienen la ventaja de que son una iniciativa de la institución y en esa medida no generan resistencia entre los policías. Pero lo cierto es que fuera de la propaganda que la policía les ha hecho a los frentes, no sabemos mucho sobre su evolución: Qué tipo de apoyo reciben de las autoridades civiles? Cuál es el grado de aceptación ciudadana? Son efectivos para prevenir el crimen, en qué grado, cuáles son las experiencias concretas?

La reforma del 93 también consideró el tema del control civil y creó la figura del Comisionado como un mecanismo de control, copiado de algunos modelos existentes de años atrás en países anglosajones.⁹⁹ El

⁹⁹ Durante la década de los sesenta los abusos de la policía por motivos raciales en los Estados Unidos generaron una ola de discusión pública en torno a las relaciones de la policía con la comunidad y su responsabilidad (accountability) frente a

Comisionado estaría a cargo de un civil cuya función sería la de vigilar el régimen disciplinario, así como de recibir, tramitar, analizar y evaluar las quejas ciudadanas sobre la policía. Esta figura, tal como lo permitían prever las experiencias internacionales que la inspiraron, no fue bien recibida por parte de la policía. Su diseño y montaje fue bastante improvisado lo que condujo a que se desdibujara su finalidad preventiva, y a su vez generó una gran resistencia dentro del mando institucional que veía en el Comisionado a otra Procuraduría.¹⁰⁰

Otra de las fallas importantes de la reforma del 93, fue no haber previsto un mecanismo de control interno que se complementara con la oficina del Comisionado. Por el contrario se eliminó la Inspección General, en lugar de adecuarla al nuevo esquema que se estaba implantando. Esto sin duda generó mayor resistencia institucional. En los países donde se han desarrollado oficinas de esta índole, la tendencia ha sido la de complementar, más no suplantar, los esfuerzos de autorregulación de la Policía, mediante la asignación de ciertas responsabilidades a cuerpos no uniformados en el manejo de quejas ciudadanas y de deficiencias disciplinarias (Goldsmith 1991).

La oficina del Comisionado -- aunque alcanzó a tener tres personas a su cargo y tuvo planta de personal y presupuesto asignado- nunca logró despegar y actualmente se encuentra en vías de extinción.¹⁰¹

Dentro del proceso de “transformación” en que se encuentra la policía, se han realizado importantes esfuerzos de control interno. Se creó en 1995 una unidad de investigaciones internas y se adoptaron de manera permanente medidas discrecionales para separar de la institución de manera expedita a personal corrupto de todas las carreras.¹⁰² También se encuentran las líneas telefónicas de denuncias y quejas ciudadanas, así como un incipiente sistema de recepción de quejas y reclamos en las oficinas de participación de las distintas dependencias policiales. Como se dijo, estos esfuerzos son importantes pero aún no se sabe cual ha sido su alcance. Si la policía desea mejorar sus relaciones con la comunidad y su imagen ante la sociedad, tarde o

ésta. En consecuencia en muchas ciudades estadounidenses se crearon tribunales civiles para la resolución de quejas ciudadanas contra la policía. Estos duraron muy poco dada la gran resistencia por parte de los cuerpos de policía frente a la imposición de este tipo de mecanismos civiles de supervisión, a la vez que el tema de los derechos civiles dejaba de ser una prioridad dentro del debate público. En la década de los ochenta la adopción de estos mecanismos de manejo de quejas se generalizó en buena parte de las democracias anglosajonas -- Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Canadá y Australia- aunque no hubo un gran debate sobre el particular, salvo en Inglaterra a partir de los disturbios raciales en Londres de principios de la década donde se presentó una violenta confrontación entre la policía y el público. Para Bayley quizás la ausencia de una fuerte movilización de la sociedad presionando por la introducción de mecanismos de esta naturaleza, fue lo que permitió su auge, precisamente porque no se generó mayor resistencia por parte de los mandos policiales. En esta medida los cuerpos policiales comenzaron a ver las ventajas de estos mecanismos en términos de la legitimidad institucional y como complemento de los esquemas de policía comunitaria adoptados como estrategia propia también en los ochentas (Goldsmith 1991, Prefacio vi-vii)

¹⁰⁰ No hay que olvidar que para ese entonces estaba en pleno furor el denominado “síndrome de la Procuraduría” bajo el cual los miembros de la Fuerza Pública veían en este órgano de control un obstáculo para su accionar contra la guerrilla y el crimen organizado. El modelo que se utilizó inicialmente para configurar la oficina del Comisionado fue el de los entes de control ya existentes que, como la Procuraduría y la Defensoría, actúan *ex-post* es decir una vez se haya cometido la falta. Esto dista mucho de la concepción que le dio origen al Comisionado según la cual éste no solo supervisaba el campo disciplinario, sino además actuaba en el de manejo y análisis de las quejas ciudadanas a fin de proponer cambios institucionales para prevenir futuras fallas, lo cual le permitiría a la policía tener mejores relaciones con la sociedad. Este enfoque era claro en el informe sobre el desarrollo de la nueva figura del Comisionado preparado por Andrew Goldsmith a solicitud del gobierno (Goldsmith 1993). El énfasis en la intervención en las investigaciones internas fue claro por ejemplo, en el caso del primer Comisionado para la Policía, Adolfo Salamanca, quien al retirarse del cargo fue enfático al señalar que el fracaso de la oficina radicaba en las limitadas capacidades del comisionado para asumir directamente las investigaciones internas por corrupción (“El Comisionado Nacional para la Policía habla sobre su gestión”, El Tiempo, agosto 22 de 1994).

¹⁰¹ El Tiempo, septiembre 14 de 1996, bajo el titular “Entra en liquidación la Oficina del Comisionado” resalta la frase del Presidente Samper “dejemos que la policía se autorregule” con la cual le da partida de defunción a esta figura.

¹⁰² Decretos 132, 573 y 574 de 1995. Sobre el plan transparencia ver Policía Nacional, 1996.

temprano tendrá que pensar en algún tipo de esquema de quejas y reclamos transparente y confiable para la ciudadanía. Esto necesariamente implicará que en alguna parte del esquema halla un componente de control civil externo.

REFERENCIAS

- Bayley, David H. (1994) *Police for the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brewer, John D. (1991) *Inside the RUC: routine policing in a divided society*. Oxford: Clarendon Press.
- Brewer, John D. (1994) *Black and blue: policing in South Africa*. Oxford: Clarendon Press
- Brewer, John D., Guelke, Adrian, Hume, Ian, Moxon-Browne, Edward y Wilford Rick (1988) *The police, public order and state. Policing in Great Britain, Northern Ireland, the Irish Republic, the USA, Israel, South Africa and China*. Londres: Macmillan Press.
- Camacho, Alvaro (1993) “La reforma de la Policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos”. En *Análisis Político*, No. 19, Bogotá, mayo-agosto.
- _____ (1995) “Criminalidad Real”. En *Boletín de Estadística del DANE*, No. 504, Bogotá, marzo.
- Casas, Pablo (1994) “Vigencia y futuro de la Policía Nacional”. En *Política Colombiana*, Vol. IV No. 4, Bogotá.
- Castaño, Alvaro (1947) *La Policía: su origen y su identidad*. Bogotá: Ediciones Cahunt.
- Castro, Germán (1997) *El Caso de Giacomo Turra*.
- Comisión asesora para una nueva cultura policial (1996) “Informe final”. Mimeo, Bogotá, febrero.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1996) “Defensa, seguridad ciudadana y gasto público”. Mimeo, Bogotá, agosto 30.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987) *Colombia: violencia y democracia (Informe presentado al Ministerio de Gobierno)*. Bogotá: Universidad Nacional-Centro Editorial.
- Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1995) *Programa Presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadan*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1994) *La nueva policía para Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1994a) *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo I. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1994b) *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo II. Bogotá: Imprenta Nacional.

Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional (1992) “Informe sobre el avance de la Estrategia Nacional contra la Violencia”. Mimeo, Bogotá, julio 31.

Consejerías Presidenciales para la Paz y para la Defensa y Seguridad Nacional (1994) “Estadísticas generales sobre violencia en Colombia (1990-1993)”. Mimeo, Bogotá, mayo.

Delgado, Julián (1997) En Boletín Cámara de Comercio de Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1995) “Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana”. Documento CONPES-2771, Bogotá, marzo 29.

Emsley, Clive (1983) Policing and its context. Londres: The Macmillan Press.

General (r) Valencia Tovar, Alvaro (1991) “En busca de una identidad”. En Revista de la Policía Nacional, No., Bogotá, 1991.

_____ (1993) “La milicia nacional”. En El Tiempo, Bogotá, abril 11.

_____ (Coord) (1993a) Historia de la Policía Nacional de Colombia. Bogotá: Planeta, 1993.

_____ “Ejército y Policía” (1993b) En El Tiempo, Bogotá, abril 30, 1993.

General Serrano, Rosso José (1994) “Proceso y resultados de una reforma”. En Política Colombiana, Vol. IV No. 4, Bogotá.

Gleizal, Jean Jacques, Gatti-Domenach, Jacqueline, Journés, Claude (1993) La police. Le cas des démocraties occidentales. Paris: Presses Universitaires de France.

Goldsmith, Andrew (1993) “Informe al Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional sobre la reforma a la Policía Nacional Colombiana”. Mimeo, Bogotá, septiembre.

_____ (1995) “Democratization and criminal justice: human rights and police reform in Colombia”. Mimeo, Melbourne-Monash University, marzo.

_____ (ed) (1991) Complaints against the police. The trend to external review. Oxford: Clarendon Press.

Gomez, Hernando (1989) Urban crime: global trends and policies. Tokyo: The United Nations University.

Guzmán, Germán, Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo (1977) La violencia en Colombia (2 tomos). Bogotá: Editorial Punta de Lanza.

Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia (1994) “Institución policial y crisis”. En Estudios Políticos, No. 5, Medellín, diciembre.

Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán (1996) “Sondeo de relaciones jóvenes y policía”. Mimeo, Bogotá, octubre.

Kelling, George y Coles, Catherine (1996) *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: The Free Press.

Leal, Francisco (1993) “La Policía Nacional colombiana y la seguridad”. Ponencia presentada en el Seminario “Seguridad ciudadana y seguridad nacional: fuerzas de policía en América Latina”, organizada por el Centro Latinoamericano y del Caribe, LACC, de la Universidad Internacional de la Florida y el Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson, Washington, octubre 21-22.

_____ (1993a) “Policía Nacional: a debate”. En *El Espectador*, Bogotá, abril 11.

Lemoine, Carlos, OEI, CIMA (1997) *Iberoamérica habla*. Bogotá.

Llorente, María Victoria y Bulla, Patricia (1994) “En qué va la reforma de la Policía Nacional. En *Política Colombiana*, Vol. IV No. 4, Bogotá.

_____ (1994a) “Se busca: Comisionado Nacional para la Policía”. En *Estrategia*, Bogotá, diciembre 30.

Lupsha, Peter (1992) “Organized crime”. En Geller, William A. *Local Government Police Managment*. Nueva York: International City Management Association.

Mawby, R.I.(1990) *Comparative policing issues. The British and American system in international perspective*. Londres: Unwin Hyman.

Medellín, Carlos. “Bases para una reforma integral de la Policía Nacional” (1993a) *Fundación Presencia*, Mimeo, Bogotá, mayo 17.

_____ (1993) “La reforma de la Policía Nacional sigue pendiente” *Fundación Presencia*, Mimeo, Bogotá, septiembre 20.

Ministerio de Justicia y del Derecho (1995) “Relaciones entre la Fiscalía y la Policía Judicial”. *Serie Documentos No. 19*, Bogotá, noviembre.

Morgan, Rod y Newburn, Tim (1997) *The future policing*. Oxford: Clarendon Press.

Ortiz, Carlos Miguel (1988) *La violencia en el Quindío*. Bogotá: CEREC.

Ospina, Jorge (1997) “Hacia una nueva estrategia de manejo del orden público”. En *Partido Conservador Colombiano-Ciclo de Seminarios Colombia Tercer Milenio. Inseguridad e Impunidad en Colombia*. Bogotá.

Ospina, Paula (1996) “Gasto público y privado en seguridad”. Tesis de Grado, Universidad Javeriana-Facultad de Economía, Bogotá, febrero.

Pardo, Rafael (1996) De primera mano. Colombia (1986-1994) entre conflictos y esperanzas. Bogotá: Norma-CEREC.

Pease, Ken (1996) "Crime prevention". En Maguire, Mike, Morgan, Rod y Reiner, Robert. The Oxford Handbook of Criminology. Oxford: Clarendon Press.

Pineda, Roberto (1950) La Policía. Bogotá: Editorial ABC.

Policía Nacional (1997) Informe presentado a la Función Pública. Bogotá: Mimeo.

Policía Nacional (1996) La fuerza del cambio No. 2. Bogotá.

Policía Nacional-DIJJN. Revistas Criminalidad, Nos. 30 a 38, Bogotá, 1987 a 1995.

Policía Nacional-Dirección de Participación Comunitaria (1996) Guía sobre participación comunitaria. Bogotá.

Policía Nacional-Subdirección de Carabineros (1994) "Plan de desarrollo para implementar la especialidad de carabineros". Mimeo, Bogotá, mayo 22.

Reiner, Robert (1996) "Policing and the police". En Maguire, Mike, Morgan, Rod y Reiner, Robert. The Oxford Handbook of Criminology. Oxford: Clarendon Press.

Rubio, Mauricio (1997) "Inseguridad urbana". Universidad de Los Andes-Documento CEDE 97 01, Bogotá, febrero.

Sadd, Susan y Grinc Randolph (1996) "Implementing challenges in community policing. Innovative neighborhood-oriented policing in eight cities". National Institute of Justice, Research in Brief, febrero.

The Economist (1997) "Policing for profit. Welcome to the new world of private security". Abril.

Torres, Javier (1994) "La ciudadanía pacta con su policía: el proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia". En Leal, Francisco y Tokatlián Juan G (Comp). Orden mundial y seguridad. Bogotá: Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI.

_____ (1994a) "La reforma de la Policía Nacional". En Política Colombiana, Vol. IV No. 4, Bogotá, 1994.

Van Creveld. Martin (1990) The transformation of war. Nueva York: Free Press.

Waldmann, Peter (ed) (1996) Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

Weitzer, Ronald (1995) Policing under fire. Ethnic conflict and police-community relations in Northern Ireland. Albany: State University of New York Press.

Anexos

Cuadro No. 1

CUADRO No. 1: PERSONAL POLICIA NACIONAL 1958-1997 (a marzo) *

AÑO	Oficiales	Suboficiales	N. Ejecutivo	Agentes	Aux. Bach.	Aux. Policía	TOTAL		TOTAL
							UNIFORMADOS	Civiles	
1958	555	1,809		17120			19,484	2,533	22,017
1959	644	2,170		21238			24,052	2,397	26,449
1960	619	2,475		22503			25,597	2,599	28,196
1961	710	2,788		24585			28,083	3,196	31,279
1962	776	2,838		24731			28,345	3,653	31,998
1963	838	2,853		25394			28,985	3,412	32,397
1964	879	2,898		26062			29,839	3,441	33,280
1965	836	2,902		25870			29,608	3,581	33,189
1966	833	3,062		27238			31,133	3,724	34,857
1967	880	3,135		26752			30,767	3,880	34,647
1968	902	3,525		31024			35,451	4,204	39,655
1969	875	3,441		32540			36,856	4,622	41,478
1970	1,019	3,607		34323			38,949	4,246	43,195
1971	1,010	3,603		37119			41,732	4,335	46,067
1972	1,127	3,558		38721			43,406	4,374	47,780
1973	1,208	3,976		40514			45,698	4,480	50,178
1974	1,276	4,108		39392			44,776	4,736	49,512
1975	1,305	4,335		44274			49,914	5,044	54,958
1976	1,346	4,732		42084			48,162	4,937	53,099
1977	1,412	4,494		37456			43,362	4,780	48,142
1978	1,424	4,139		33738			39,301	4,773	44,074
1979	1,554	4,178		33466		2,986	42,184	4,865	47,049
1980	1,596	3,905		33139		9,512	48,152	5,566	53,718
1981	1,590	3,997		35976		6,830	48,393	5,696	54,089
1982	1,614	3,991		41700		2,847	50,152	5,637	55,789
1983	1,790	4,177		43432		1,173	50,572	6,113	56,685
1984	1,844	4,258		49082		391	55,575	6,531	62,106
1985	2,176	4,009		49854		857	56,896	6,441	63,337
1986	2,086	3,934		52622		947	59,589	6,280	65,869
1987	2,160	4,093		56492		874	63,619	6,263	69,882
1988	2,296	4,319		56909		1,115	64,639	6,804	71,443
1989	2,277	4,425		58189		1,485	66,376	6,800	73,176
1990	2,379	4,602		61154		1,063	69,198	7,013	76,211
1991	2,435	4,602		62004		1,017	70,058	7,086	77,144
1992	2,533	5,067		66458	4,246	850	79,154	7,249	86,403
1993	3,205	8,665		59812	6,942	1,243	79,867	7,483	87,350
1994	3,119	5,885	7,909	54077	14,008	2,114	87,112	7,786	94,898
1995	2,978	4,591	13,153	47740	15,054	2,025	85,541	4,963	90,504
1996	3,198	3,940	20,416	43026	14,212	1,604	86,396	5,098	91,494

1997	3,171	3,828	22,309	41124	17,083	1,517	90,032	5,156	95,188
------	-------	-------	--------	-------	--------	-------	--------	-------	--------

* No incluye alumnos

Fuente: Policía Nacional - Revistas Criminalidad 1987-1995 y Dirección Recursos Humanos

**CUADRO No. 2: PERSONAL UNIFORMADO DE LA POLICIA NACIONAL
TASA POR 10.000 HABITANTES (1958 - 1996)**

AÑO	TOTAL UNIFORMADOS	POB.	TOTAL POBLACION	TASA Policía/10.000 hab.
1958	19,484	14,438,000	14,438,000	13
1959	24,052	14,906,000	14,906,000	16
1960	25,597	15,309,000	15,309,000	17
1961	28,083	15,889,000	15,889,000	18
1962	28,345	16,404,000	16,404,000	17
1963	28,985	16,936,000	16,936,000	17
1964	29,838	17,485,000	17,485,000	17
1965	29,608	18,018,000	18,018,000	16
1966	31,133	18,568,000	18,568,000	17
1967	30,767	19,134,000	19,134,000	16
1968	35,451	19,718,000	19,718,000	18
1969	36,856	20,320,000	20,320,000	18
1970	38,949	20,940,000	20,940,000	19
1971	41,732	21,578,000	21,578,000	19
1972	43,406	22,237,000	22,237,000	20
1973	45,698	22,915,000	22,915,000	20
1974	44,776	23,409,000	23,409,000	19
1975	49,914	23,913,000	23,913,000	21
1976	48,162	24,428,000	24,428,000	20
1977	43,362	24,954,000	24,954,000	17
1978	39,301	25,492,000	25,492,000	15
1979	42,184	26,041,000	26,041,000	16
1980	48,152	26,602,000	26,602,000	18
1981	48,393	27,175,000	27,175,000	18
1982	50,152	27,761,000	27,761,000	18
1983	49,399	28,359,000	28,359,000	17
1984	55,184	28,970,000	28,970,000	19
1985	56,039	29,594,000	29,594,000	19
1986	58,642	29,900,000	29,900,000	20
1987	62,745	30,209,000	30,209,000	21
1988	63,524	30,522,000	30,522,000	21
1989	64,891	30,837,000	30,837,000	21
1990	68,135	31,156,000	31,156,000	22
1991	69,041	31,478,000	31,478,000	22
1992	78,304	31,804,000	31,804,000	25
1993	78,624	32,133,000	32,133,000	24
1994	84,998	32,465,000	32,465,000	26
1995	83,516	32,801,000	32,801,000	25
1996	86,396	33,140,000	33,140,000	26

Fuente: Policía Nacional - Revistas Criminalidad 1987-1995 y Dir. Recursos Humanos; Dane



CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO
 FACULTAD DE ECONOMIA
 APARTADO AEREO 4976 BOGOTÁ - COLOMBIA
 TELEFONOS: 3324495 FAX: 3324492

Cuadro No. 3

DEPTO.	1990			1991			1992			1993			1994		
	POL.	POB.	TASA	POL.	POB.	TASA	POL.	POB.	TASA	POL.	POB.	TASA	POL.	POB.	TA
AMAZONAS	295	49,029	60	266	50,906	52	288	52,874	54	310	54,939	56	324	57,107	
ANTIOQ. (1)	2841	2,161,140	13	30552	2,197,396	14	3538	2,197,396	16	3,630	2,272,825	16	3,766	2,311,764	
ARAUCA	744	94,916	78	756	95,943	79	718	96,972	74	667	98,005	68	617	99,041	
ATLANTICO	2414	1,631,923	15	2500	1,667,525	15	3,136	1,703,968	18	3,042	1,741,279	17	3,478	1,779,491	
BOLIVAR	1844	1,398,452	13	1913	1,424,859	13	3,117	1,451,726	21	1,873	1,479,043	13	1,995	1,506,813	
BOYACA	1919	1,249,873	15	1962	1,262,106	16	2,250	1,274,393	18	2,369	1,286,756	18	2,571	1,299,160	
C/MARCA	2447	1,601,862	15	2630	1,629,574	16	2,748	1,658,751	17	2,596	1,689,516	15	3,339	1,722,009	
CALDAS	1582	898,639	18	3632	904,293	40	1,963	909,848	22	1,992	915,302	22	2,144	920,648	
CAQUETA	677	294,891	23	612	302,096	20	671	309,506	22	590	317,122	19	571	324,950	
CASANARE	-	167,611	-	318	172,162	18	446	176,826	25	411	181,609	23	568	186,508	
CAUCA	2323	908,321	26	1681	920,887	18	1,713	933,643	18	1,609	946,577	17	1,659	959,693	
CESAR	1146	766,446	15	1203	783,036	15	1,326	799,875	17	1,365	816,955	17	1,391	834,270	
CHOCO	659	338,856	19	693	344,820	20	732	350,934	21	749	357,201	21	851	363,617	
CORDOBA	1445	1,081,110	13	1520	1,098,034	14	1,579	1,115,142	14	1,656	1,132,425	15	1,702	1,149,887	
GUANIA	-	12,885	-	-	12,989	-	131	13,092	100	130	13,194	99	121	13,294	
GUAVIARE	-	58,635	-	-	61,207	-	147	63,886	23	163	66,676	24	141	69,580	
HUILA	1747	750,242	23	1677	763,990	22	1,866	777,876	24	1,996	791,883	25	2,321	806,020	
LA GUAJIRA	804	332,712	24	830	340,001	24	982	347,538	28	987	355,352	28	1,006	363,368	
M/DALENA	1236	950,230	13	1286	964,877	13	1,380	979,747	14	1,452	994,838	15	1,655	1,010,150	
META	2162	535,793	40	1891	549,879	34	1,689	564,276	30	1,809	578,997	31	1,934	594,030	
N SANT.	2241	976,289	23	2390	991,406	24	2,390	1,006,919	24	2,220	1,022,816	22	2,465	1,039,112	
NARIÑO	1656	1,134,693	15	1699	1,149,010	15	1,855	1,163,436	16	1,772	1,177,965	15	1,822	1,192,605	
PUTUMAYO	460	206,899	22	577	214,242	27	664	221,872	30	699	229,798	30	717	238,029	
QUINDIO	1189	406,821	29	1227	410,683	30	1,505	414,524	36	1,990	418,333	48	1,421	422,116	
RISARALDA	1484	709,417	21	1520	722,433	21	1,592	735,700	22	1,768	749,214	24	2,135	762,982	
SANT.	3108	1,599,227	19	3045	1,620,634	19	3,274	1,642,579	20	3,496	1,665,069	21	3,672	1,688,124	
SN ANDRES	178	39,949	45	114	40,760	28	209	41,581	50	299	42,409	71	240	43,247	
SUCRE	989	594,287	17	1127	602,827	19	1,001	611,421	16	892	620,059	14	947	628,738	
TOLIMA	2350	1,174,034	20	2332	1,183,779	20	2,469	1,193,450	21	2,303	1,203,037	19	2,563	1,212,532	
VALLE (2)	3909	1,488,644	26	3793	1,505,901	25	3,870	1,523,226	25	3,735	1,540,573	24	3,756	1,557,952	
VAUPES	-	31,899	-	-	33,131	-	74	34,428	21	86	35,798	24	80	37,241	
VICHADA	-	19,177	-	-	19,273	-	129	19,370	67	151	19,471	78	150	19,573	
BOGOTA	8572	4,716,801	18	8757	4,818,566	18	12,032	4,921,642	24	12,409	5,025,989	25	14,679	5,131,582	
CALI (3)	3937	1,743,709	23	3725	1,777,987	21	5,121	1,812,601	28	4,924	1,847,560	27	6,692	1,882,843	
MEDELLÍN (4)	3690	2,174,475	17	3456	2,203,914	16	3,307	2,233,206	15	3,466	2,262,613	15	3,498	2,292,109	

1. No incluye el área metropolitana de Medellín. Incluye Departamento de Policía de Urabá
2. No incluye área metropolitana de Cali
3. Incluye área Metropolitana: Cali, Candelaria, Jamundí, La Cumbre, Viajes y Jumbo
4. Incluye área Metropolitana: Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, La estrella, y Caldas

Fuente: Policía Nacional- Dir. Recursos Humanos; Dane- Proyecciones municipales de población (1990-1995)

CUADRO No. 4: PERSONAL UNIFORMADO POR CIUDADES 1997

CIUDAD	TOTAL UNIFORMADOS	TOTAL POBLACION **	TASA Policía/10.000 hab.
BUCARAMANGA	1,298	351,737	37
IBAGUE	1,080	346,632	31
MANIZALES	1,017	335,125	30
V/CENCIO	749	252,711	30
CALI *	5,554	1,918,156	29
BOGOTA	14,418	5,237,635	28
NACIONAL	86,396	33,140,000	26
SANTA MARTA	666	309,372	22
MEDELLÍN *	4,900	2,321,363	21
BARRANQUILLA	2,181	1,064,255	20
CUCUTA	726	479,309	15

* Incluyen respectivas áreas metropolitanas

** Estimativo 1995

**Fuente: Policía Nacional - Dir. Recursos Humanos;
Dane - Proyecciones municipales de población (1990-1995)**

CUADRO No. 5: PERSONAL VIGILANCIA PRIVADA Y POLICIA NACIONAL EVOLUCION 1970 - 1995

AÑOS	PERSONAL VIGILANCIA PRIVADA *					Variación	PERSONAL POLICIA NACIONAL		
	Empresas	Deptos. Seguridad	Cooperativas	Administrativo	Total		Uniformados	Civiles	Total
1970	1,323	1,902	138	683	4,046		38,949	4,246	43,195
1975	3,970	2,341	413	973	7,697	200%	49,914	5,044	54,958
1980	13,232	2,488	1,376	1,545	18,641	233%	48,152	5,566	53,718
1985	30,433	2,781	3,166	2,615	38,995	130%	56,896	6,441	63,337
1990	43,665	3,220	4,522	3,506	54,913	43%	69,198	7,013	76,211
1994	62,189	6,146	6,469	5,491	80,295	42%	87,112	7,786	94,898
1995	71,603	11,185	7,571	4,933	95,292	15%	85,541	4,963	90,504

* Datos registrados a septiembre de 1995 en la Superintendencia de Vigilancia Privada

Fuente: Ospina 1996, Cuadro No. 33 y Policía Nacional - Revistas Criminalidad 1987-1995

