

Estudio de caso

La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y del servicio de policía en Colombia: estudio de caso de los departamentos de Tolima y Meta y sus respectivas capitales

Organizational overlap in the territorial coordination of security and the police service in Colombia: a case study of the departments of Tolima and Meta and their respective capitals

A superposição organizativa na coordenação territorial da segurança e do serviço de polícia na Colômbia: estudo de caso dos departamentos de Tolima e Meta e suas respectivas capitais

Juan Aparicio Barrera^{a*} | Catalina Bello Montes^b | Andrés Marín Cuéllar^c

^a <https://orcid.org/0000-0001-5620-1766> Policía Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

^b Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro”, Bogotá, Colombia

^c Policía Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

- **Fecha de recepción:** 2019-05-24
- **Fecha concepto de evaluación:** 2019-09-16
- **Fecha de aprobación:** 2019-11-02
<http://dx.doi.org/10.22335/rfct.v11i3.919>

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Aparicio, J., Bello, C., & Marín, A. (2019). La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y del servicio de policía en Colombia: estudio de caso de los departamentos de Tolima y Meta y sus respectivas capitales. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 120-135. <http://dx.doi.org/10.22335/rfct.v11i3.919>

RESUMEN

El objetivo de este trabajo tiene como propósito analizar el fenómeno de superposición organizativa que se presenta entre el servicio desconcentrado de la Policía Nacional con la distribución político-administrativa descentralizada de Colombia frente a las responsabilidades en seguridad ciudadana. La Policía es una organización con carácter nacional y centralizada, con un despliegue territorial que incluye metropolitanas, departamentos, distritos y estaciones de policía que coordinan acciones desde sus comandantes con las autoridades político-administrativas (alcaldes y gobernadores) para la gestión territorial de la seguridad y el despliegue del servicio de policía. Esta situación se analizó a partir de un marco teórico y conceptual de los sistemas policiales: la desconcentración administrativa y la superposición. Se diseñó una metodología cualitativa para el desarrollo de un estudio de caso en los departamentos de Tolima y Meta con sus respectivas capitales (Ibagué y Villavicencio). Como resultados se encuentran las buenas relaciones entre las autoridades político-administrativas y la policía, como señalan los comandantes de estación, el pragmatismo de los servidores públicos locales que se enfocan en la importancia del servicio independiente del tipo de estructura orgánica de la policía, y el buen concepto y estímulo de los gobiernos locales para la creación de policías metropolitanas; finalmente, los comandantes de departamento y metropolitana señalan duplicidad de grupos de acuerdo con las especialidades del servicio y la inflexibilidad de la ubicación por cargos y competencias según los grados jerárquicos.

Palabras clave: policía, organización, descentralización, seguridad interior, gobierno local



* Autor para correspondencia. Correo electrónico: juan.aparicio@correo.policia.gov.co

SUMMARY

The objective of this work is to analyze the phenomenon of organizational overlap between the decentralized services of the National Police and the decentralized political-administrative distribution of Colombia against the responsibilities in citizen security. The Police force is a national and centralized organization, with a territorial deployment that includes metropolitan, departments, districts and police stations which coordinate actions from their commanders with the political-administrative authorities (mayors and governors) for territorial security management and the deployment of the police service. This situation was analyzed based on a theoretical and conceptual framework of police systems: administrative deconcentration and overlap. A qualitative methodology was designed for the development of a case study in the departments of Tolima and Meta with their respective capitals (Ibagué and Villavicencio). The results include good relations between political-administrative authorities and the police, as station commanders point out, the pragmatism of local public servants who focus on the importance of service independent of the type of organizational structure of the police, and the good concept and encouragement of local governments for the creation of the metropolitan police. Finally, the department and metropolitan commanders point out duplicity of groups according to the specialties of the services and the inflexibility of the location by positions and competencies according to the hierarchical degrees.

Keywords: police, organization, decentralization, internal security, local government

SUMÁRIO

O objetivo deste trabalho é analisar o fenômeno de superposição organizativa que se apresenta entre o serviço desconcentrado da Polícia Nacional com a distribuição político-administrativa descentralizada de Colômbia frente às responsabilidades em segurança cidadã. A Polícia é uma organização com caráter nacional e centralizado, com um implantação territorial que inclui metropolitanas, departamentos, distritos e estações de polícia que coordenam ações desde seus comandantes com as autoridades político-administrativas (prefeitos e governadores) para a gestão territorial da segurança e a implantação do serviço de polícia. Esta situação foi analisada a partir de um marco teórico e conceitual dos sistemas policiais: a desconcentração administrativa e a superposição. Desenhou-se uma metodologia qualitativa para o desenvolvimento de um estudo de caso nos departamentos de Tolima e Meta com suas respectivas capitais (Ibagué e Villavicencio). Como resultados se encontram as boas relações entre as autoridades político-administrativas e a polícia, como apontam os comandantes de estação, o pragmatismo dos servidores públicos locais que se enfocam na importância do serviço independente do tipo de estrutura orgânica da polícia, e o bom conceito e estímulo dos governos locais para a criação de polícias metropolitanas; finalmente, os comandantes de departamento e metropolitana apontam duplicidade de grupos de acordo com as especialidades do serviço e a inflexibilidade da localização por cargos e competências segundo os graus hierárquicos.

Palavras-chave: polícia, organização, descentralização, segurança interior, governo local

La policía se entendió por muchos años como un asunto local desde el punto de vista de gastos (Smith, 2012) y de responsabilidad política. La creación de policías supeditadas al nivel ejecutivo central (Reiner, 2012) desprendió paulatinamente a los municipios y otras entidades subnacionales (gobernaciones, departamentos, provincias, etc.) de la atención de diferentes rubros como salarios, uniformes, armamentos, prestaciones sociales, logística,

y, en algunos casos, de la responsabilidad política y supervisión del servicio. La tendencia de la centralización y unificación de los cuerpos de policía (Aparicio, 2017) significó subsidiar los servicios de policía en la mayor parte de los municipios por el nivel ejecutivo central.

En Colombia, desde 1962, la Policía Nacional presta sus servicios de manera desconcentrada en el nivel subnacional (Aparicio, 2018), generando su despliegue local de acuerdo

con la división político-administrativa del país para la época, es decir, departamentos (municipios, inspecciones, corregimientos y veredas), territorios nacionales (intendencias y comisarias) y la capital de la República. En atención a los procesos de descentralización que se presentaron en Colombia a partir de 1986 (Restrepo, 2005), los comandantes de la Policía Nacional deben coordinar con las autoridades político-administrativas en el ámbito nacional central y descentralizado tanto departamental como municipal. Desde 1989, dada la necesidad de mejores capacidades de lucha contrasubversiva en algunos municipios se instauraron los Comandos Operativos Especiales de la Policía Nacional (Resolución 5412 de julio de 1989 y Directiva Transitoria No. 066 del 20 de octubre de 1989), siendo los primeros en Cartago (Valle del Cauca), Cauca (Antioquia), Barrancabermeja (Santander), San José del Guaviare (Guaviare) y Pacho (Cundinamarca). Y desde 1992, gracias a la nueva distribución político-administrativa, con la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) se impulsó la creación de departamentos de policía en las antiguas intendencias y comisarias.

Para complejizar aún más la estructura orgánica de la Policía Nacional, en imitación a las divisiones de las fuerzas militares, para ampliar el número de generales y plazas (Leal, 2006), se empezó a generar desde los años noventa un despliegue de su estructura organizacional que no correspondía necesariamente con la división político-administrativa establecida en la Constitución de 1991 en las entidades territoriales de departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas¹ o las posibilidades de unión que brindaba la misma y ampliadas más adelante como entidades territoriales administrativas según la LOOT 1454/11 (Congreso de Colombia, 2011), distribuidas en regiones, provincias y áreas metropolitanas². En todo caso, las autoridades

políticas para el ámbito departamental fueron los gobernadores y para el local, los alcaldes.

Fue así que la Policía Nacional en su nivel interno tuvo un despliegue organizativo por regiones (8), metropolitanas (17), departamentos (34), distritos (218), distritos especiales (11), estaciones (1.226), subestaciones (501), Comandos de Atención Inmediata (CAI) (593), cuadrantes (3.586) y puestos (78). A su vez, atiende múltiples servicios en el orden nacional desde las especialidades (direcciones operativas), las cuales pretenden una distribución “similar” (regiones, metropolitanas, departamentos, unidades básicas, etc.). En síntesis, la Policía Nacional tuvo metropolitanas y regiones mucho antes que los mismos municipios conformaran áreas metropolitanas o los departamentos constituyeran regiones.

Así, el despliegue desconcentrado y por especialidades del servicio de policía y el carácter de la administración política local descentralizada, en ocasiones genera una superposición de funciones, mando y control (Aparicio, 2019) que dificulta y crea retos adicionales a los comandantes de policía para la prestación del servicio de vigilancia policial, en particular por el déficit de personal y de recursos para el despliegue del servicio. Y, a su vez, la estructura organizacional genera retos para la articulación con los alcaldes y gobernadores en atención a las discrepancias entre las jurisdicciones (departamentos policiales que no corresponden a los departamentos político-administrativos, municipios que pertenecen a un departamento policial mas no al departamento político, etc.), especialidades del servicio y mandatos políticos (Aparicio, 2019).

La investigación buscó analizar las variables que generan esta superposición en lo referente a la prestación del servicio de vigilancia policial que está a cargo de la Dirección de Seguridad Ciudadana. El énfasis de la investigación se orientó a la relación de dependencia funcional y jerárquica entre el Comando de la Policía Metropolitana, Departamento de Policía y los comandantes de estación. Basado en esto, el objetivo fundamental tiene como propósito analizar las dificultades existentes en la relación entre la estructura organizacional de la Policía Nacional y las autoridades político-administrativas en el ámbito local. Se formula la pregunta de investigación: ¿qué dificultades pueden desprenderse entre la estructura organizacional de la policía y la división político-administrativa del país? Y desde allí: ¿cómo son las relaciones entre el poder político-administrativo local y la Policía Nacional?

1 En Colombia existen 32 departamentos políticos, 1.102 municipios y siete distritos (Bogotá, Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Eco-turístico; Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural; Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico; Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural; Mompox, Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico).

2 En atención a la LOOT 1454/11 (Congreso de Colombia, 2011), las entidades territoriales de nivel nacional son las Regiones Administrativas y de Gestión, para el nivel departamental serían: 1) provincias, 2) asociaciones de departamentos y 3) asociación de provincias, y para el nivel local: 1) áreas metropolitanas, 2) distritos, (3) asociaciones de municipios (pueden ser de más departamentos), 4) asociaciones de distritos especiales y 5) asociaciones de áreas metropolitanas. Los distritos y metropolitanas como unión de municipios y las regiones como unión de departamentos, existiendo solo la Región Administrativa y de Planeación Especial, RAPE Región Centro: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Bogotá desde septiembre del 2014; la RAP-RET Caribe: La Guajira, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar, San Andrés, desde octubre de 2017; la RAP Pacífico: Chocó, Valle, Cauca y Nariño desde octubre del 2018 y la RAP Eje Cafetero: Caldas, Risaralda y Quindío desde febrero del 2019.

■ Metodología

La investigación tuvo un enfoque cualitativo (Hernández, Fernández & Baptista, 2014). Con este objetivo se diseñaron instrumentos de recolección de información orientados a dos poblaciones principales: i) Autoridades político-administrativas: secretarios de Gobierno y funcionarios de la Secretaría de Gobierno del orden departamental y municipal; ii) Miembros de la Policía Nacional a nivel regional y local: comandante de departamento, comandante de metropolitana y comandantes de estación. Se diseñaron instrumentos de recolección de información como formatos para entrevistas semiestructuradas (secretarios de Gobierno, funcionarios de la Secretaría de Gobierno y comandantes de policía) que se realizaron a 13 funcionarios; formatos para el desarrollo de grupos focales (Gobernación del Meta y Alcaldía de Acacías, Meta) —entrevistas y encuestas con formato de consentimiento expreso— y encuesta con el uso de la escala de Likert para 73 comandantes de estación, diligenciada de manera voluntaria por 24 (33%) a través del Google Drive³. Tanto las entrevistas, los formatos de grupos focales (véanse anexos I y II) como las encuestas tuvieron un desarrollo piloto de validación con funcionarios de la Academia de Policía, 2018.

Con estas herramientas se desarrolló un estudio de caso, con características exploratorias, de cuatro unidades policiales en visitas de campo llevadas a cabo en los meses de junio y agosto del 2018: el Comando del Departamento de Policía del Meta, la Policía Metropolitana de Villavicencio, el Comando del Departamento de Policía del Tolima y la Policía Metropolitana de Ibagué. El muestreo fue intencional en atención de criterios de similitud en cuanto a cercanía con la capital del país y al año de creación de las metropolitanas. Estas visitas de campo permitieron una observación participativa de las realidades locales.

■ Marco teórico

Aproximación al análisis de los sistemas y organizaciones policiales

Entre los estudios que documentan los efectos de las organizaciones y estructuras policiales en el desempeño policial sobresalen los trabajos de Bayley y Shearing (Bayley & Shearing, 1996, 2001; Bayley & Nixon, 2010; Bayley, 1979), quienes analizaron los procesos que se desa-

rollaron en las últimas décadas al interior de los cuerpos policiales para examinar los aspectos principales de sus estructuras y el impacto en el desempeño organizacional: objetivos, estrategias, estructuras, administración de recursos, disciplina y rendición de cuentas. Todo esto ante un proceso de revisión interna y crisis de identidad como consecuencia de los cuestionamientos a la efectividad policial en la prevención, reducción y control del crimen.

En este sentido, algunos autores señalan que los cuerpos policiales han reconocido que las estructuras tradicionales militares basadas en distribuciones jerárquicas con mando y control, pueden no ser las más adecuadas para cuerpos policiales que requieren relaciones diferentes con los ciudadanos en un contexto moderno. Así, muchas organizaciones han depurado sus estructuras organizacionales para eliminar niveles de supervisión excesivos y de esta manera, involucrar unidades descentralizadas con mayor nivel de discrecionalidad para la toma de decisiones (Bayley & Shearing, 1996).

Estos procesos de reestructuración con frecuencia han propuesto mayores grados de descentralización en tareas de mando y control; reducción del personal administrativo; incorporación de civiles en tareas administrativas para reemplazar personal policial; y en general, una reducción de las jerarquías organizacionales y de los niveles de supervisión (Zhao, Ren & Lovrich, 2010).

Bayley (1979) analiza los elementos fundamentales de las estructuras policiales: i) Los modelos para cubrir el territorio y ii) La ubicación del comando de las unidades. La superposición de funciones es un fenómeno que se registra no solo al nivel del cubrimiento territorial, sino también en lo referente a las funciones desplegadas por cuerpos de policía en el ámbito descentralizado y agencias federales, por citar un caso, con responsabilidades de cumplimiento de la ley. Del mismo modo, Abdelkader (2011) señala que además de cubrimiento territorial y funciones, también se agregan otros modelos como policías para universidades, guardabosques, policías indígenas, etc., lo que complejiza aún más la actuación por jurisdicciones territoriales y funciones de los policías, principalmente en países angloparlantes (Fyfe, Greene, Walsh, Wilson & McLaren, 1997).

Los análisis sobre los sistemas de policía inician, como señalan Del Bayle (1998) y Vogler (2003), con los argumentos de Raymond Fosdick quien desarrolló la idea de modelo

³ Para ver los resultados de las encuestas realizadas a los comandantes de estación, puede consultarse en https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XPuziKz0jQ_EAa4ONb7NQ57HFGXMMMAUvtQeORi6h3CY/edit#gid=454892114.

de policía inglés y continental europeo, que básicamente se sintetizan bajo los dualismos de “policía de pueblo” frente al “policía de príncipe”, policía civil frente al militar, policía descentralizada frente a la centralizada, policía democrática frente a la autoritaria. El dualismo básico de sistemas policiales corresponde a centralizados y descentralizados; el primero hace referencia a sistemas policiales en los cuales el gobierno central es responsable por la aplicación y el cumplimiento de la ley; mientras que en el segundo caso, la responsabilidad por el cumplimiento de la ley es compartida entre varios niveles de gobierno de acuerdo con una asignación de tareas y áreas de coordinación (Bayley, 1979; Bayley & Shearing, 1996; Lowatcharin, 2016; Mawby & Wright, 2008). Por citar algunos ejemplos, en países como Colombia y Francia se cuentan con cuerpos policiales centralizados; mientras que el Reino Unido cuenta con cuerpos policiales descentralizados y locales; finalmente, Estados Unidos, Canadá y Alemania se caracterizan por organizaciones policiales descentralizadas como parte de un gobierno de tipo federal.

Si bien pueden señalarse otras categorías de sistemas policiales, como indican Dammer y Albanese (2011), citados en Lowatcharin (2016): i) Modelo Anglo-Peeliano fundamentado en el enfoque comunitario, la prevención y control del delito; ii) Modelo democrático continental centrado en el cumplimiento de la ley que satisfaga las necesidades del ciudadano; iii) Modelo de países en desarrollo caracterizado por cuerpos policiales con altos niveles de corrupción, sin objetivos claramente definidos y debilidades en su financiamiento; iv) Modelo autoritario caracterizado por altos niveles de militarización; v) Modelo asiático que se fundamenta en la atención a normas culturales más que a derechos individuales. O también, el Instituto de la Organización de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Este para la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Ofensores (Unafei, por sus siglas en inglés) definió una clasificación de sistemas policiales siguiendo los conceptos planteados por Bayley: i) Centralizados, definido como los sistemas policiales en los que existe una institución policial nacional que es controlada desde el nivel central a través de una cadena de comando vertical y con jurisdicción ilimitada en el territorio nacional; ii) Descentralizados, entendido como un sistema policial en un estado federal donde la responsabilidad por el cumplimiento de la ley, su control operacional, administración y supervisión de agencias policiales es responsabilidad del gobierno de estados o provincias; iii) Semicentralizados, entendido como el siste-

ma policial en un estado federal donde la responsabilidad por el cumplimiento de la ley recae en el gobierno de estados o provincias y el control de las agencias policiales en el gobierno federal o central y en los gobiernos de los estados, provincias y prefecturas (Unafei, 2003, citado en Lowatcharin, 2016).

Sin embargo, es bastante aceptada la clasificación de Bayley (2010), quien define los sistemas de policía con base en tres componentes fundamentales: i) Número de fuerzas autónomas que se refiere a los conceptos de centralización y descentralización al nivel nacional, analizando si los servicios se prestan a través de una sola entidad nacional o varias agencias. Bayley define una fuerza como autónoma si “son creadas, apoyadas y dirigidas por unidades de gobierno que no pueden ser dirigidas con respecto a políticas de policía por otras unidades de gobierno” (Bayley, 1992, p. 11, citado en Lowatcharin, 2016); ii) Distribución de mando relacionada con el número de agencias responsables por las políticas de policía en cada nivel de gobierno; iii) Coordinación que se relaciona con la existencia de capas que se superponen en términos de autoridad y jurisdicción. Este último elemento es de utilidad al analizar las relaciones entre las organizaciones policiales y las autoridades político-administrativas en el contexto regional o local, que en muchos casos tienen retos de coordinación frente a las funciones, roles y competencias para el desarrollo de políticas de seguridad y policía.

De esta clasificación, Aparicio (2017) propone una para América: i) Sistema Policial Unitario, definido como aquel con un solo cuerpo de policía que cumple las funciones de investigación criminal, inteligencia y las funciones administrativas; ii) Sistema Policial Centralizado, entendido como aquel que tiene dos o tres cuerpos policiales que cumplen las funciones básicas para todo el territorio; iii) Sistema Policial Descentralizado, entendido como aquel que puede tener más de tres cuerpos policiales del nivel municipal, estatal o nacional y con la participación de agencias federales para el cumplimiento de las tareas misionales y donde las funciones se distribuyen en diferentes cuerpos.

En este orden de ideas, Colombia tendría un sistema policial centralizado, en donde la Policía Nacional presta el servicio para todo el territorio de la nación y cumple las funciones básicas por medio de sus direcciones operativas (Aparicio, 2017). Ello como un proceso histórico (Aparicio, 2019), supeditado a los efectos de la construcción del Estado-nación y los sucesos que condujeron a un sistema

centralizado de policía y la delegación de las autoridades descentralizadas en la policía centralizada de las actividades de la seguridad ciudadana. Lamentablemente existen pocos análisis sobre las dinámicas de desconcentración en el servicio de policía de carácter nacional bajo el poder del ejecutivo central y las relaciones de la policía central con las autoridades descentralizadas departamentales y municipales. Sobre estas relaciones, señala Aparicio (2019) situaciones desde problemáticas desde los gobiernos locales como la ausencia de liderazgo, desconocimientos de las competencias como primeras autoridades del orden territorial, la poca destinación y desvío de recursos locales para la policía y la ausencia de planes de seguridad local.

Existen documentos que identifican los retos relacionados con la prestación del servicio de policía en el marco del modelo de gestión policial en Colombia (Cortés, García, Gómez & Marín, 2017). Así, el Modelo de Gestión Policial se define como

un sistema organizativo, a través del cual se busca adaptar la actuación del cuerpo de policía a la realidad social de cada momento para que, a través del servicio de policía, se responda de manera adecuada a las demandas de la sociedad compleja (Cortés et al., 2017, p. 5).

Este concepto implica no solo la existencia de estructuras organizacionales al interior de la policía, sino también su relación con las autoridades de gobierno y con los ciudadanos. De igual manera, implica el despliegue del servicio de policía ligado a la satisfacción de las demandas ciudadanas en términos de efectividad y eficiencia en la prestación de la seguridad como servicio público.

Particularidades de la prestación del servicio de policía y la seguridad ciudadana en Colombia

La Policía Nacional de Colombia se considera como una organización formal de gran escala (Mouzelis, 1973) que busca la realización de fines concretos, y en atención a los pactos políticos del Frente Nacional pudo obtener una relativa autonomía frente al poder político local, lo que le permitió establecer su propia forma de organización sin interferencia de estos poderes. Esta autonomía le permitió establecer a los líderes de la organización las prioridades de la misma en su propio interés (Reiner, 2012) y el establecimiento de unas relaciones jerárquicas de delegación de autoridad y responsabilidad de arriba abajo

(Mouzelis, 1973), en detrimento de las relaciones externas con las autoridades político-administrativas locales.

Según la tipología de Bayley, en Colombia se observa un cuerpo policial centralizado, autónomo, único y, por tanto, coordinado. Sin embargo, a pesar de la clara distribución de papeles, funciones y competencias, es posible observar una superposición de funciones, mando y control entre organizaciones con responsabilidades en temas de seguridad ciudadana y, de la misma manera, en las relaciones existentes en las estructuras organizativas policiales regionales y locales con sus contrapartes en el escenario político, las autoridades político-administrativas en el ámbito local.

Es pertinente anotar que la Ley 62 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) establece la subordinación de la Policía Nacional al presidente de la República como suprema autoridad administrativa, potestad que ejerce por medio del ministro de Defensa Nacional y del director general de la Policía. Es así que el Ministerio de Defensa es quien está a cargo de las funciones de dirección y mando. De igual manera, se establece que el gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía del departamento y municipio, respectivamente, lo que configura un esquema de coordinación, trabajo conjunto y responsabilidades diferenciadas con los comandantes de policía de los departamentos, metropolitanas y municipios en los temas de seguridad ciudadana y prestación de servicio de policía.

En este sentido, la Policía Nacional a través de los comandantes de departamento, metropolitana, distritos y municipios deben cumplir las órdenes y lineamientos emitidos por las autoridades político-administrativas a cargo de la seguridad ciudadana. Son ellos quienes deben formular los planes y estrategias integrales de seguridad y convivencia ciudadana, de manera conjunta con la Policía Nacional, organizaciones públicas, privadas y ciudadanos con presencia en el territorio. Sin embargo, la policía mantiene la función del desarrollo de planes y estrategias para la operación y el despliegue del servicio de policía siguiendo las directrices centrales.

Los departamentos y las metropolitanas de policía:

son las unidades desconcentradas de la institución del orden administrativo y operativo, las cuales dependen del Comando de Región (y buscan) comandar, articular, coordinar y desarrollar a nivel de su jurisdicción la política operativa y

administrativa, bajo la orientación de la Región de Policía y las directrices emanadas por la Dirección de Seguridad Ciudadana. Igualmente, ejercen control y evaluación de sus unidades adscritas, con el propósito de dar cumplimiento a los planes y programas gubernamentales y organizacionales, en materia de la convivencia y seguridad ciudadana. Las policías metropolitanas y los departamentos de policía se constituyen en la base fundamental del despliegue del servicio de policía en todo el territorio nacional, ajustadas al nivel de desarrollo social, político, económico y cultural del país (Policía Nacional de Colombia, 2010a, p. 129).

En la prestación del servicio de policía se requiere trabajar bajo el principio de corresponsabilidad con el propósito de articular la responsabilidad conjunta en los asuntos de seguridad por parte de la Policía Nacional, las autoridades territoriales y la comunidad. Este principio demanda de la Policía el despliegue de las capacidades para coordinar, establecer y mantener relaciones estratégicas de cooperación con los distintos actores involucrados en el tema de seguridad en el ámbito local. Sin embargo, en muchos casos esta articulación se dificulta como consecuencia de tensiones entre las diversas estructuras organizacionales. En este sentido, algunas investigaciones sugieren que existe una “inadecuada articulación entre la planeación estratégica institucional desarrollada con el Gobierno Nacional y la planeación estratégica subnacional” lo que genera tensiones que deben manejarse por el comandante de Policía (Cortés, Gómez & Marín, 2017, p. 17).

Cortés, Gómez y García (2016) ilustran algunos de los retos que enfrenta la Policía Nacional en Colombia en la planeación territorial de los servicios públicos de policía y de seguridad ciudadana. Una primera situación se evidencia al tratar de articular las metas derivadas de la planeación del servicio de policía orientadas desde lo nacional con las particularidades y necesidades propias de la gestión territorial de la seguridad ciudadana en lo local. En segunda instancia, los autores identifican la falta de autonomía en el manejo de la policía a escala local por parte de las autoridades político-administrativas, lo que alimenta la idea de crear cuerpos policiales autónomos dependientes del ámbito local. La tercera tensión se evidencia en la planeación diacrónica dada la diferencia en los periodos de gobierno entre presidente, gobernadores y alcaldes; la instrumentalización de los recursos financieros para la seguridad ciudadana y las exigencias al comandante de Policía en la planeación del servicio de policía desde el ámbito nacional (Cortés et al., 2016). Una de las principales dificultades es la coordinación y armonización

de metas y objetivos en la planeación del servicio de policía desde lo nacional con las políticas de gestión territorial de seguridad ciudadana dirigidas desde el ámbito local.

Descentralización y desconcentración

La descentralización es la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos desde el gobierno central, federal o nacional a entidades como unidades de ministerios o agencias territoriales, niveles subordinados de gobierno, corporaciones semiautónomas públicas, organizaciones privadas y gubernamentales (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983, citado en Lowatcharin, 2016). La descentralización puede ser interna cuando existe evidencia de la distribución de autoridad, responsabilidad y recursos dentro de una misma organización, mientras que es externa si involucra la transferencia a otras organizaciones (Pollitt, 2005, citado en Lowatcharin, 2016).

Por otra parte, la desconcentración administrativa se define como

la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y puede hacerse por territorios y funciones (Congreso de Colombia, 1998).

Estos conceptos apropiados desde la administración pública, en el caso colombiano desde la Constitución de 1991 (art. 319), proporcionan un marco teórico para el análisis de las implicaciones de la descentralización y desconcentración de funciones para el desempeño de gobiernos regionales y locales, mientras que en el caso de la organización policial, facilita el análisis del despliegue de funciones, mando y control para la prestación del servicio de policía regional y local, aunque manteniendo la estructura centralizada de la organización policial.

Superposición organizativa

La superposición organizativa es un

fenómeno de la gestión del servicio de policía que se define como la centralización de decisiones por parte de distintos actores (que genera) un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto” (Cortés et al., 2017).

Esta situación se relaciona con la existencia de mandatos policiales diversos que dificultan la prestación del servicio de policía y su armonización con el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de seguridad ciudadana.

Estas situaciones de veto pueden darse desde las especialidades de policía que definen tareas o asignaciones con metas específicas a los comandos de departamento y metropolitanas de policía; entre las decisiones de los comandantes de departamento, metropolitana o distrito con respecto a los comandantes de estación; o incluso entre autoridades político-administrativas y autoridades de policía.

Así, el concepto de pluralidad de mandatos policiales se concibe como un

fenómeno del servicio de policía que se configura mediante las prescripciones, a veces contradictorias, que contienen los mandatos policiales de los gobiernos nacional y subnacionales, a los que el cuerpo de policía tiene una dependencia jerárquica y funcional, respectivamente (Policía Nacional de Colombia, 2018).

■ Resultados

Unidades de policía, objeto de estudio

La creación de las diferentes unidades de policía para el despliegue del servicio en el escenario nacional se encuentra en la competencia del director general de la Policía Nacional, quien con fundamento en el Decreto 4222 de 2006 (Ministerio de Defensa Nacional, 2006), tiene la facultad de crear, suprimir o modificar las regiones, departamentos, policías metropolitanas, escuelas de formación, comandos y unidades operativas, distritos, estaciones, subestaciones y puestos de policía para prestar un servicio más eficaz y ajustado a las necesidades del ciudadano en los diferentes temas misionales: seguridad y convivencia ciudadana, prevención, inteligencia e investigación criminal.

La Policía Metropolitana de Ibagué nació por iniciativa de la Dirección General en noviembre de 2011⁴, bajo la idea de contar con una estructura orgánica que permitiera la prestación del servicio de policía y la gestión de capacidades en los municipios de Ibagué, Cajamarca, Alvarado y

Piedras. Aunque el área metropolitana no está reconocida oficialmente como conurbación, existe *de facto* y el despliegue desconcentrado de la Policía Nacional opera bajo este esquema. La creación de la metropolitana requirió de la modificación de la estructura orgánica del Departamento de Policía del Tolima⁵. A su vez, el Departamento de Policía del Tolima se gestó desde 1962, teniendo modificaciones sobre sus competencias sobre los municipios del departamento, en particular el municipio de Flandes, que en la actualidad pertenece al Departamento de Policía de Cundinamarca. De esta forma, el departamento del Tolima tiene jurisdicción sobre 42 municipios.

El argumento principal de la escisión del Departamento de Policía del Tolima y la Policía Metropolitana de Ibagué fue la necesidad de definir nuevas estructuras organizacionales, que permitieran el cumplimiento de la misión constitucional y la prestación del servicio de policía de manera ajustada a los lineamientos nacionales y a las necesidades locales. Además, el ajuste a la estructura organizacional se sustentó en la necesidad de mejorar y garantizar la seguridad ciudadana en el centro del país. De igual manera, se creó esta estructura bajo la idea de que este nuevo ente recibiría el apoyo de las autoridades político-administrativas para su funcionamiento, lo que incluía mayores recursos e independencia en el presupuesto de inversión y mantenimiento para el despliegue de iniciativas que garantizaran la seguridad ciudadana en la región. Ello debido a las manifestaciones de las autoridades de la ciudad de la necesidad de contar con la prestación del servicio de policía de manera “descentralizada” en la metropolitana para mejorar los niveles de seguridad y responder de mejor manera a las necesidades locales. Otras de las razones planteadas para el cambio en la estructura se orientaron a la necesidad de contar con una mayor cercanía y respuesta a las necesidades de la ciudad capital y los municipios que conformarían el área metropolitana (Ministerio de Defensa Nacional, 2011a).

Por otra parte, la Metropolitana de Villavicencio también nació en noviembre de 2011 bajo la premisa similar de contar con una estructura orgánica que permitiera la prestación del servicio de policía y la gestión de capacidades en los municipios de Villavicencio, Acacías, Restrepo y Cumaral (Ministerio de Defensa Nacional, 2011c). Al

4 La Resolución 04378 de 2011 define su estructura orgánica interna y determina sus funciones. Posteriormente, surge la Resolución 00177 del 20 de enero de 2014, por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones y procesos de la Policía Metropolitana de Ibagué (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

5 Definida en la Resolución 01560 del 28 de mayo de 2009 que incluía las funciones, competencias y dependencias orgánicas que estaban funcionando en ese momento en el departamento (Ministerio de Defensa Nacional, 2011d).

igual que la Metropolitana de Ibagué, no está reconocida oficialmente como conurbación, pero existe *de facto* y la Policía Nacional opera bajo este esquema.

El Departamento de Policía del Meta tiene su antecedente en la Unidad Policial Territorios Nacionales (1962). En 1991, con la Constitución Política de Colombia, se constituyó como departamento. En la actualidad, tiene jurisdicción en 23 de los 29 municipios del departamento del Meta, ya que no tiene jurisdicción sobre los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia, que pertenecen al Departamento de Policía del Guaviare y a los municipios de la Metropolitana de Villavicencio.

Las principales razones que sustentaron la separación del Departamento de Policía del Meta y de la Policía Metropolitana de Villavicencio fueron en ideas similares a la de Ibagué, como fortalecer la prestación del servicio de policía ante las nuevas dinámicas delincuenciales y criminales que venía experimentando la ciudad y los municipios cercanos, situación que demandó una modificación de la estructura organizacional del comando departamental para crear la estructura metropolitana que prestara un servicio más cercano a las necesidades del ciudadano (Ministerio de Defensa Nacional, 2011b). De igual forma, la idea de excluir a los dos municipios de la jurisdicción del Departamento de Policía del Meta fue la proximidad al departamento de Guaviare.

Funcionarios de los gobiernos locales

En términos generales, para los funcionarios de los gobiernos locales no es motivo de preocupación la distribución organizacional del servicio de policía, en una posición pragmática “es indiferente el tipo de organización policial con tal de que se preste de manera efectiva el servicio” (Funcionario Gobernación del Meta, 2018). De igual manera, la idea de las metropolitanas fue promovida por las mismas administraciones, en particular las alcaldías de las ciudades capitales y la gobernación; este hecho anticipaba una excelente coordinación con las autoridades político-administrativas de ambas ciudades que habían solicitado la creación de esta estructura policial para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas en temas de seguridad y convivencia. Esta nueva estructura permitiría que el Comando Departamental se enfocara en las problemáticas rurales, mientras que la Policía Metropolitana asumiera los nuevos retos delincuenciales y criminales que afectaban la capital y los municipios circunvecinos que comprenden el área metropolitana.

Las nuevas metropolitanas contaron con el apoyo y buena aceptación de las autoridades locales (gobernadores y alcaldes), los cuales la asumieron como signo de progreso y de acciones concretas en contra de la delincuencia. Es decir, el despliegue organizacional en metropolitanas es considerado como un avance y una hipotética eliminación de las mismas se consideraría como un retroceso; es decir, en los lugares en los que ya existe esta situación, no parece viable eliminar estas estructuras policiales a nivel local, puesto que las autoridades político-administrativas valoran de manera positiva el contar con una organización más cercana a sus necesidades locales y no estarían dispuestas a depender nuevamente del Comando Departamental. De igual manera, para las administraciones municipales es útil contar con un cuerpo de policía cercano a las necesidades locales y con la capacidad operativa de prestar el servicio de policía para ciudades capitales que tienen problemas crecientes de seguridad y convivencia, lo que genera un impacto positivo, en términos de posicionamiento y mejora de la imagen de la organización policial.

Los funcionarios de las alcaldías de las ciudades capitales son conscientes que sus presupuestos destinados a la policía no pueden ser destinados para necesidades del servicio en los municipios circunvecinos, lo que en la práctica significa que aunque la policía se piense como metropolitana los municipios como tal no se piensan de esa forma, y cada uno se encarga de la inversión en la policía de su jurisdicción.

En términos generales, a los funcionarios públicos y población en general poco les importa la forma en que la Policía Nacional hace el despliegue orgánico y funcional de su servicio, su interés prioritario está en que efectivamente se preste el servicio con resultados.

Los comandantes de policía

Los comandantes de policía consultados coinciden en el gran reto que implica la coordinación y gestión interinstitucional tanto en la gestión territorial de la seguridad ciudadana, como en el despliegue del servicio de policía regional y local. Frente a la estructura de la Policía Nacional y su relación con las autoridades políticas se observan elementos que generan el fenómeno de superposición organizativa entendida a partir de los siguientes supuestos: i) El mapa político-administrativo del país no concuerda con la estructura organizacional policial del nivel desconcentrado; ii) Esta situación genera superposición organizativa dentro de los mismos comandantes (región,

metropolitana, departamento, distrito, estación y direcciones operativas).

La coordinación es un proceso complejo, no solo al interior de la Policía con las implicaciones de la estructura orgánica, sino también con las diferentes autoridades político-administrativas a nivel local en contextos de seguridad y criminalidad cambiantes. Desde la perspectiva de la Policía, parece existir un consenso sobre el impacto de las estructuras policiales y su articulación con las autoridades político-administrativas que facilita la coordinación y toma de decisiones sobre la gestión territorial de la seguridad y la prestación del servicio de policía en el ámbito local.

Por una parte, algunos comandantes consideran que la creación de las policías metropolitanas ayuda a alinear las visiones del territorio y a avanzar hacia un concepto unificado de región, aun cuando no esté conformada administrativamente.

Por otra, señalan que las policías metropolitanas que se crean en áreas donde no está conformada el área metropolitana tienen inconvenientes, puesto que no tienen autoridades político-administrativas equivalentes que apoyen la gestión territorial de la seguridad y las implicaciones que este tema tiene en el servicio de policía.

Se evidencia un desbalance entre las estructuras de los comandos departamentales y de metropolitana, puesto que un alcalde debe coordinar con el comandante de estación y no con el comandante de Metropolitana. Además, la creación de las policías metropolitanas conlleva una duplicación del talento humano y de las necesidades logísticas, pues se requiere crear toda la estructura administrativa que permita el funcionamiento del nuevo comando. Esto último genera indiscutiblemente un aumento de la carga burocrática; por ejemplo, el caso de los armerillos en donde cada especialidad —SJJIN, SIPOL, SETRA, etc.— y unidad —metropolitana y departamento— tiene uno, incluso en las mismas dependencias (Comandante de Departamento, 2018). También señalan la inflexibilidad de la ubicación por cargos y competencias según los grados jerárquicos y la duplicidad de grupos de acuerdo con las especialidades del servicio y distribución territorial.

Los comandantes de estación

La totalidad de comandantes de estación está de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación que “la

estructura actual de despliegue organizativo de la Policía Nacional a nivel local (metropolitana y departamento de policía) facilita la interacción con la estructura descentralizada de las autoridades políticas administrativas del nivel local (alcaldía y gobernación)”. Además, los comandantes de estación manifiestan la buena comunicación con las autoridades político-administrativas locales y las constantes reuniones y encuentros que tienen con las mismas; como es frecuente, se manifiesta la poca destinación de recursos locales y los déficit logísticos de las estaciones.

Para el caso del comandante de distrito, señalan los comandantes de estación entrevistados, la estructura político-administrativa no concuerda, principalmente porque no tiene una contraparte a pesar de cumplir funciones de supervisión y control interno. El comandante de distrito no forma parte del Consejo de Seguridad, el que tiene la prerrogativa es el comandante de estación. El alcalde debe coordinar con el comandante de estación, pero la Policía requiere que se coordine con el comandante de distrito. Sin embargo, este cambio debe realizarse no por la Policía sino en la normatividad, para darle más competencias a esta figura. En términos generales, por ley los comandantes de región y distrito no tienen responsabilidad política o subordinación legal frente a las autoridades locales, su carácter funcional sería de supervisión y control de comandantes de metropolitanas, departamento y estaciones y otras que se definen al interior de la organización.

En todo caso, para los comandantes de estación, la metropolitana es un apoyo a sus actividades, dado que cuando se presentan situaciones de protesta o emergencia de impacto nacional se recibe de inmediato el apoyo en hombres y logística de la metropolitana y, dado el caso, del nivel central por las direcciones operativas (Comandante de Estación, 2019).

■ Discusión

Colombia cuenta con un cuerpo de policía centralizado que opera mediante estructuras desconcentradas en el territorio. Sin embargo, la evidencia muestra que en muchas ocasiones estas estructuras desconcentradas no coinciden con las divisiones político-administrativas, lo que genera niveles de superposición organizativa en su interior y, a su vez, retos y desafíos para la destinación de recursos departamentales y los canales de comunicación pueden tener muchas vías con las autoridades político-administrativas locales.

El planteamiento de las divisiones organizativas de la Policía, en las últimas décadas, parece más que corresponde a la necesidad de aumentar los cupos de comandantes (regiones, metropolitanas y distritos) y está relacionado igualmente con los apoyos de las autoridades locales por fomentar el crecimiento orgánico de la Policía Nacional, en particular para mostrar a los electores avances en las políticas de seguridad local e intentar alivianar el déficit de instalaciones y medios logísticos de la Policía.

En este sentido, es importante mencionar que la Policía Nacional tiene una estructura de funcionamiento a partir de unidades especializadas y unidades desconcentradas en el territorio en regiones, departamentos, metropolitanas, distritos, estaciones, puestos de policía y centros de atención inmediata. En el caso de las policías metropolitanas son 17 unidades desplegadas en el Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Pereira, Bogotá, Cali, Neiva, Villavicencio, Ibagué, Cartagena, Santa Marta, Tunja, Pasto, Montería, Popayán y Manizales. Sin embargo, solo en las cinco primeras se encuentra un área metropolitana legalmente constituida⁶. En las demás zonas, funciona la metropolitana *de facto*, solo en temas policiales; en lo demás, son municipios diferentes, con independencia administrativa, jurídica, política y fiscal, pero que trabajan de manera articulada frente al despliegue policial.

Existen dificultades en la articulación de las diferentes autoridades desde el tema político-administrativo; en este caso, gobernadores, alcaldes y secretarios de Gobierno de ambas dependencias, hasta las autoridades policiales, comandantes de región, departamento, metropolitana y distrito. En el caso de los comandantes policiales de región, no cuentan con una autoridad de su nivel en el ámbito nacional para su gestión, dado que en Colombia la unidad territorial es el departamento y no las regiones, lo que implica que un comandante deba coordinar con diferentes gobernadores en su región. A su vez, los comandantes de departamento deben coordinar con gobernadores y alcaldes de los municipios de distintas jurisdicciones político-administrativas, dado que en muchos casos, las unidades policiales territoriales no coinciden con la división territorial de los departamentos. De igual manera, los comandantes de metropolitanas deben

coordinar con varios alcaldes sobre temas policiales, pero en los demás temas, al no existir un área metropolitana, se desplaza la autoridad natural que debe tener el comandante de estación del municipio al coordinar con el alcalde de su jurisdicción, dado que la coordinación se realiza con el rango más alto, en este caso, con el comandante de metropolitana. Finalmente, en el caso del comandante de distrito no existe una figura administrativa prevista por la ley con la que se realice la articulación de procesos y, en este caso, el comandante apoya procesos de la gestión territorial de la seguridad a través de espacios y procesos de planeación, cuando la ley no prevé su asistencia, participación ni toma de decisiones en los mismos.

Todo esto dificulta el proceso de coordinación, articulación y toma de decisiones frente a la gestión de la seguridad en el ámbito territorial e impactan el despliegue del servicio de policía, al generar tirantezas y desafíos innecesarios a los que surgen por dinámicas propias de la prestación del servicio y de las particularidades normativas del país. En todo caso, no se evidencian tensiones, malas relaciones o falta de comunicación entre las autoridades políticas locales y la policía. Esta última, puede obedecer a situaciones pragmáticas de comunicarse con el comandante de policía que primero pueda resolver cualquier problema o que pueda dar la orden final. Desde luego, la búsqueda de información, solicitud de datos u otras situaciones de comunicación pueden dar muchas vueltas antes de que finalmente resuelva alguna instancia de la organización policial. De igual forma, las administraciones procuran mantener buenas relaciones con sus funcionarios de policía, en atención a la resolución de emergencias, disturbios y distintas problemáticas en el ámbito local.

Los casos de las metropolitanas y departamentos estudiados, hacen pensar en la necesidad de estudios de planeación con racionalidad económica y de optimización de recursos para el despliegue organizacional. Es importante mencionar la política de manejo y optimización de los recursos financieros y logísticos que permitan una prestación del servicio con racionalización y eficiencia (Policía Nacional de Colombia, 2015), lo que implica una evaluación de las estructuras desconcentradas en funcionamiento para adecuarlas a las nuevas realidades de las regiones y los contextos de un país con escenarios de posconflicto y construcción de paz. Definir claramente los criterios para la creación de policías metropolitanas, regiones de policía o distritos es un imperativo para la Policía Nacional, para lograr que esa arquitectura se relacione de mane-

⁶ La Metropolitana del Valle de Aburrá se creó con la Ordenanza 34 de 1980; la Metropolitana de Bucaramanga se creó con la Ordenanza 20 de 1981; la Metropolitana de Barranquilla se creó con la Ordenanza 28 de 1981; la Metropolitana de Cúcuta se creó con el Decreto 000508 de 1991; y la Metropolitana de Centro-Occidente se creó con la Ordenanza 14 de 1991.

ra adecuada con las autoridades político-administrativas en territorio y se generen relaciones armónicas y similares entre diferentes organizaciones con responsabilidades en el tema y con el mismo nivel de poder para la toma de decisiones. Este tema propio del diseño organizacional requiere, a su vez, tener correspondencia con los marcos normativos y legales vigentes en el territorio nacional frente a la gestión de la seguridad ciudadana para no generar superposición organizativa.

Una de las líneas estratégicas de desarrollo al 2030 incluye la gestión de la estructura y el componente administrativo a partir de la generación de “una nueva arquitectura funcional, fortaleciendo las capacidades estratégicas del servicio de policía” (Policía Nacional de Colombia, 2015, p. 82). Esta nueva estructura debe estar necesariamente alineada con las realidades tanto del territorio y de las autoridades administrativas al igual que con los nuevos contextos y dinámicas de la seguridad en las regiones. El nuevo proyecto Transformación de la Gestión bajo un Enfoque Regional y Local al servicio del ciudadano (T.GER+) busca desarrollar un proceso de reingeniería y ajuste de las regiones de policía para mejorar la prestación del servicio de policía y es un primer paso para incorporar las tensiones identificadas a nivel local y mejorar la articulación organizacional.

En todo caso, la distribución político-administrativa del país, tampoco se basa en racionalidades económicas o situaciones que correspondan a un orden cultural o geográfico. Por ejemplo, la pertenencia del municipio de Flandes, Tolima, al Departamento de Policía de Cundinamarca, obedece a las realizadas geográficas y culturales de una comunidad que vive en las dos orillas del río Magdalena. Esto supone que antes de buscar una modificación de la estructura orgánica de la organización policial, se requiere de una modificación de la división político-administrativa del país.

Esta investigación no contempló las entrevistas a los comandantes de distrito o región, por lo cual para futuras investigaciones debe plantearse la necesidad de tener el punto de vista de los mismos. De igual forma, no se realizaron entrevistas a alcaldes y gobernadores, sino a los secretarios de Gobierno o Interior y funcionarios de los temas de seguridad local, siendo necesario para futuras investigación el poder acceder a las primeras autoridades de policía del departamento y del municipio.

■ Conclusiones

La evidencia encontrada en territorio muestra adecuadas relaciones de coordinación y articulación entre gobernaciones y alcaldías con las unidades policiales desconcentradas, no solo en los espacios de coordinación territoriales, sino también en las relaciones cotidianas que responden a la coyuntura. A pesar de los mayores retos existentes en algunas entidades territoriales que deben coordinar con varios comandos, las dificultades se superan.

Bayley menciona como uno de los principales componentes de los sistemas policiales los niveles de coordinación y hace referencia a la existencia de capas que se superponen en términos de autoridad y jurisdicción (Bayley, 1985, 1992, citado en Lowatcharin, 2016). En este caso particular, se observa cómo estas diferentes capas o estructuras organizacionales desde lo político-administrativo y lo policial generan retos y tensiones adicionales para los procesos de coordinación, lo que en definitiva afecta el desempeño de los cuerpos policiales. Las estructuras organizacionales generan una superposición de funciones, mando y control, no solo entre las diferentes organizaciones con responsabilidades en temas de seguridad ciudadana, sino también al interior de la organización policial en los ámbitos regional y local.

Para el caso colombiano, no existe conflicto de competencias o jurisdicciones entre diferentes cuerpos de policía, ya que existe un sistema policial centralizado; por tanto, es claro los límites y funciones al interior de la organización. De igual forma, es claro que las autoridades político-administrativas locales no tienen competencia interna sobre el servicio de policía, en este caso el tipo de estructura organizacional, distribución del talento humano y estrategias son propias de la Policía Nacional. El problema quizá radica en la transferencia de recursos para la seguridad, y en particular para la Policía, por los departamentos a municipios que no forman parte su jurisdicción político-administrativa o del traslado de presupuesto de un municipio a otro que sea límite o próximo de su jurisdicción.

Los resultados de este estudio de caso mostraron que las autoridades político-administrativas reciben con agrado esta estructura policial con metropolitanas, con la que pueden articular y coordinar iniciativas, desplegar operativos de control y, en suma, tener un mayor impacto en el manejo de la seguridad local. Parece que los cambios en la

organización de la estructura policial, desde la creación de policías metropolitanas en las últimas dos décadas, han tenido un efecto positivo en la percepción de la población y de las autoridades locales, ya que ven como un retroceso el hipotético escenario de eliminarlas. Sin embargo, para la estructura policial implica una duplicación de estructura y de burocracia de funcionamiento, lo que en ocasiones puede dificultar la gestión de recursos, el talento humano en las unidades desconcentradas y afectar la prestación del servicio de policía.

Esta investigación se centró en la relación de dependencia funcional entre el Comando de Departamento de Policía, el Comando de Policía Metropolitana y las estaciones de policía. Se sugiere analizar este mismo fenómeno, con mayor profundidad, en las regiones de policía y en los distritos de policía, donde se anticipan fenómenos similares. Es importante enfatizar que al tratarse de un estudio cualitativo, no es posible generalizar los resultados obtenidos en el análisis de cuatro unidades en dos departamentos de policía con la totalidad del territorio colombiano. Por esta razón, es necesario continuar con la línea investigativa en una segunda fase del proyecto, que incluya un mayor componente cuantitativo y una muestra representativa de unidades de policía, para determinar si los hallazgos del presente documento pueden ser extensivos a todo el país.

■ Reconocimientos

Artículo de investigación realizado en el marco de la línea de investigación “Servicio de Policía” por el grupo de Investigación “El Saber Policial de la Seguridad Pública DINAESPOL” COL 0164769, “Categoría C, 2017”. Proyecto de investigación terminado y avalado por la Dirección Nacional de Escuelas – Policía Nacional de Colombia.

■ Referencias

Abdelkader, J. (2011). *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aparicio, J. (2017). *El proceso de amalgamación, centralización y unificación de los cuerpos de policía en América*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

Aparicio, J. (2018). *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en los años 60 y 70*. Bogotá, D. C.: Policía Nacional.

Aparicio, J. (2019). *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: el papel de la Policía Nacional*. Bogotá: Policía Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Bayley, D. (1979). Police function, structure and control in Western Europe and North America: Comparative and historical studies. *Crime and Justice*, 1, 109-143.

Bayley, D. (2010). *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo institucional*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bayley, D., & Nixon, C. (2010). The changing environment for policing 1985-2008. *New Perspectives in Policing*, 1-15.

Bayley, D., & Shearing, C. (1996). The future of policing. *Law and Society Review*, 30(3), 585-606.

Bayley, D., & Shearing, C. (2001). *The new structure of policing: Description, conceptualization and research agenda*. Washington, D. C.: The New Structure of US Department of Justice - NIJ.

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 62 de 1993*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Congreso de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Congreso de Colombia. (2016). *Código Nacional de Policía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Cortés, Y., García, L., Gómez, C., & Marín, A. (2017). Modelo de policía y direccionamiento. Insumos para la modernización y transformación. *Estrategia & Decisión*, (2), 1-8.

Cortés, Y., Gómez, C. P., & García, L. E. (2016). Tensiones que afectan la toma de decisiones para el direccionamiento policial. *Estrategia & Decisión*, (4), 1-8.

Cortés, Y., Gómez, C., & Marín, A. (2017). *Dirección operativa del servicio de policía. Estación de Policía Chía como estudio de caso*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Lleras Pizarro”.

Del Bayle, J.-L. (1998). *La policía. Aproximación sociopolítica*. Madrid: Acento.

Fyfe, J., Greene, J. R., Walsh, W. F., Wilson, O. W., & McLaren, R. C. (1997). *Administración de la Policía*. México, D. F.: McGraw-Hill.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta.

- Lowatcharin, G. (2016). *Centralized and decentralized police systems: A cross-national mixed-methods study of the effects of Policing structures with lessons for Thailand*. Columbia: University of Missouri.
- Mawby, R., & Wright, A. (2008). The police organisation. En T. Newburn, *Handbook of policing*. London: Willan.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Decreto 4222 de 2006*, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011a). *Estudio de planeación para la implementación de la nueva estructura orgánica de la Policía Metropolitana de Ibagué y modificación de la estructura orgánica del Departamento de Policía Tolima*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011b). *Estudio de planeación para la creación de la Policía Metropolitana de Villavicencio y modificación estructura DEMET*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011c). *Resolución 04377 del 28 de noviembre de 2011*, por la cual se crea la Policía Metropolitana de Villavicencio, se define su estructura orgánica interna y se determinan sus funciones.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011d). *Resolución 04378 del 28 de noviembre de 2011*, por la cual se crea la Policía Metropolitana de Ibagué, se define su estructura orgánica interna y se determinan sus funciones. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Resolución 00177 del 20 de enero de 2014*, por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Policía Metropolitana de Ibagué.
- Mouzelis, N. (1973). *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona: Ediciones Península.
- Policía Nacional de Colombia. (2010a). *Criterios generales para el despliegue del servicio de policía en el territorio nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2010b). *Guía práctica para la elaboración y presentación de proyectos de investigación*. Bogotá: Dirección Nacional de Escuelas.
- Policía Nacional de Colombia. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2018. Comunidades seguras y en paz*. Bogotá.
- Policía Nacional de Colombia. (2018). *Modelo de gestión policial*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía.
- Policía Nacional de Colombia. (2018). *Protocolo de investigación*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro".
- Reiner, R. (2012). *La política de la policía*. Buenos Aires: Prometeo Editores.
- Restrepo, D. (2005). Contribución de la descentralización a la superación de la crisis económica y política. En M. Cárdenas, *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 67-86). Bogotá: Cerec-Fescol.
- Serra, A. (2001). Policía. En A. Serra, *Diccionario de Ciencia Política* (pp. 895-897). México, D. F.: Unam - FCE.
- Smith, A. (2012). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: UNAM-FCE.
- Vogler, R. (2003). La perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica. En K. Ambos, J.-L. Gómez, & R. Vogler (pp. 15-42), *La policía en los estados de derecho latinoamericanos*. Medellín: Ibáñez - FES - Max-Planck.
- Zhao, J., Ren, L., & Lovrich, N. (2010). Police organizational structure during the 1990: Application of contingency theory. *Police Quarterly*, 13(2), 209-232.

Anexo I

Entrevista semiestructurada a comandantes de departamentos y metropolitanas de policía

Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro”

La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y el servicio de policía

La Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” desarrolla una investigación académica sobre las dificultades existentes en la estructura organizacional de la Policía Nacional y su relación con las autoridades político-administrativas en el ámbito local, para el diseño de recomendaciones que mejoren la gestión territorial de la seguridad y del servicio de policía. Este ejercicio busca recolectar información con comandantes de departamento y metropolitanas de policía para analizar estos elementos y proponer recomendaciones de política pública. Es pertinente aclarar que la información recolectada para el estudio es de carácter académico. La información entregada es confidencial y se utilizará de manera agregada con fines académicos. Por tanto, lo invitamos a participar de forma voluntaria y anónima.

1. A partir de su experiencia, ¿cómo es la relación con el gobernador/alcalde frente a la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?
2. A partir de su experiencia, ¿cómo es la relación con los comandantes de estación frente a la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?
3. ¿Cómo es el proceso de articulación y coordinación para la planeación del servicio de policía dentro de la institución?
4. ¿Cómo se articulan las prioridades del Gobierno Nacional en seguridad ciudadana con las necesidades locales?
5. ¿Cómo es el proceso de gestión de recursos para la planeación del servicio de policía? ¿Cómo se gestionan los recursos para las necesidades locales? ¿Qué porcentaje proviene de los recursos del orden nacional?
6. ¿Existen algunas reglas o estructuras institucionales informales para la coordinación de acciones con las autoridades político-administrativas? ¿Reuniones, apoyos políticos, etc.?
7. ¿Qué retos identifica en materia de coordinación y armonización de estructuras organizacionales en la policía y en los gobiernos subnacionales para la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?

8. ¿La estructura de despliegue organizativa actual de la Policía Nacional facilita la interacción con las autoridades políticas locales —alcaldes y gobernadores—?
9. ¿Qué sugerencias realizaría en términos de ajuste de estructuras organizacionales a la Policía y a los gobiernos subnacionales para mejorar los retos identificados?

Anexo II

Entrevista semiestructurada a autoridades político-administrativas

Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro”

La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y el servicio de policía

La Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” desarrolla una investigación académica sobre las dificultades existentes en la estructura organizacional de la Policía Nacional y su relación con las autoridades político-administrativas en el ámbito local, para el diseño de recomendaciones que mejoren la gestión territorial de la seguridad y del servicio de policía. Este ejercicio busca recolectar información con secretarios de Gobierno para analizar estos elementos y proponer recomendaciones de política pública. Es pertinente aclarar que la información recolectada para el estudio es de carácter académico. La información entregada es confidencial y se utilizará de manera agregada con fines académicos. Por tanto, lo invitamos a participar de forma voluntaria y anónima.

1. ¿Cómo es la relación con el Comandante del Departamento/Metropolitana frente a la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?
2. ¿Cómo es la relación con los comandantes de estación frente a la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?
3. ¿Cómo es el proceso de articulación y coordinación para la planeación del servicio de policía y la gestión de la seguridad?
4. ¿Cómo se articulan las prioridades del Gobierno Nacional en seguridad ciudadana con las necesidades locales?
5. ¿Cómo es el proceso de gestión de recursos para la gestión territorial de la seguridad? ¿Cómo se gestionan los recursos para las necesidades locales? ¿Qué porcentaje proviene de los recursos del orden nacional?
6. ¿Existen algunas reglas o estructuras institucionales informales para la coordinación de acciones con la Policía Nacional? ¿Reuniones, apoyos políticos, etc.?

7. ¿Qué retos identifica en materia de coordinación y armonización de estructuras organizacionales en la policía y en los gobiernos subnacionales para la planeación del servicio de policía y la gestión territorial de la seguridad?
8. ¿La estructura de despliegue organizativa actual de la Policía Nacional facilita la interacción con las autoridades políticas locales —alcaldes y gobernadores—?
9. ¿Qué sugerencias realizaría en términos de ajuste de estructuras organizacionales a la Policía y a los gobiernos subnacionales para mejorar los retos identificados?