

# Desempeño policial en Colombia: reto democratizador

## *Police performance in Colombia: democratizing challenge.*

**María Eugenia Bonilla Ovallos** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[mbonilla566@unab.edu.co](mailto:mbonilla566@unab.edu.co)

**Daniel Botero Guzmán** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[dbotero400@unab.edu.co](mailto:dbotero400@unab.edu.co)

### Resumen

*Reconociendo la relevancia del desempeño policial para la consolidación del sistema democrático, este artículo evalúa el desempeño de la Policía Nacional de Colombia entre 2005-2014. Para ello, se calculó el Índice de Desempeño Policial Democrático, integrado por tres dimensiones clave del desempeño policial democrático: efectividad, legitimidad y legalidad policial. Los resultados obtenidos evidencian que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático y que la consolidación de este tipo de régimen demanda la interiorización de los valores democráticos en el cuerpo de seguridad.*

**Palabras clave:** *Policia, democracia, desempeño policial, efectividad, legalidad, legitimidad.*

### Abstract

*Recognizing the relevance of police performance for the consolidation of the democratic system, this article assesses the performance of the National Police of Colombia between 2005-2014. To do this, he calculated the Democratic Police Performance Index, composed of three key dimensions of democratic police performance: success, legitimacy and police legality. The results obtained show that police performance in the country is far from being democratic and the consolidation of this type of regime demands the necessary internalization of democratic values in the security body.*

**Keywords:** *Police, democracy, institutional performance, effectiveness, legality, legitimacy*

**Artículo:** *Recibido el 11 de octubre de 2019 y aprobado el 21 de noviembre de 2019.*

#### Cómo citar este artículo:

Bonilla O., M.E. & Botero Guzmán, D. (2019). Desempeño policia en Colombia: reto democratizador. *Reflexión Política* 21(43), pp. 111-123. doi: 10.29375/01240781.3740

## **Introducción**

La policía es, sin lugar a duda, una institución relevante y funcional para el Estado y el régimen político, cuyo desempeño ha estado condicionado por la forma en que se obtiene y se mantiene el poder. No obstante, esta es una de las instituciones sobre las que menos se ha indagado desde la Ciencia Política.

Evaluar el desempeño del cuerpo de seguridad resulta complejo debido a una multiplicidad de factores, dentro de los que se destacan la ausencia de criterios unánimes sobre lo que significa un buen desempeño policial; la resistencia de la institución a ser objeto de monitoreo y evaluación; los elevados niveles de secretismo con los que suelen operar las policías; los limitados indicadores cualitativos y cuantitativos que existen; el sesgo en los datos disponibles que suelen ser estimados, calculados y suministrados generalmente por la misma policía y; el subregistro originado por la “cifra negra” en los indicadores de seguridad (Tudela, 2011, 2012; Bayley, 2001, 1985; Cano, 2003).

Sin embargo, resulta valioso desarrollar investigaciones que contribuyan a reflexionar sobre las características del desempeño policial en democracia, dada la amplia evidencia que existe sobre malas prácticas policiales, bajos niveles de confianza institucional y complejos problemas de seguridad en diversos países del mundo que transitan hacia la consolidación democrática. Este artículo evalúa el desempeño policial democrático en Colombia durante el periodo 2005-2014, mediante el cálculo del Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), un indicador integrado por tres dimensiones: efectividad, legalidad y legitimidad policial, y cuyos resultados permiten reflexionar sobre el grado de coherencia y funcionalidad del desempeño policial para la consolidación democrática en el país.

El presente texto se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se presenta el fundamento teórico que vincula el desempeño policial con la consolidación democrática. Después se desarrolla el marco metodológico de la investigación, presentando el IDPD y los indicadores que se utilizaron para medir el desempeño policial democrático en Colombia. En tercer lugar, se presentan los resultados obtenidos, discriminando los hallazgos en cada una de las dimensiones que conforman el IDPD (efectividad, legalidad y legitimidad policial). Finalmente, se esbozan algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

## **Fundamento teórico**

La consolidación de la democracia requiere, entre otras cosas, que las instituciones políticas, en su relacionamiento con los diversos agentes del Estado, afirmen y refuercen los principios elementales del sistema político (Morlino, 1985). Además, es necesario que sean efectivas en el cumplimiento de su misión, que defiendan y respeten los valores democráticos, y que gocen de legitimidad social (Schedler, 1998; Dahl, 2002; Diamond, 1997).

Los cuerpos policiales, al ser poseedores legítimos del monopolio de la fuerza, asumen un rol elemental dentro del Estado democrático, puesto que las características de su desempeño pueden resultar funcionales o no para la consolidación de una sociedad capaz de resolver sus conflictos a través de códigos democráticos (Bonilla, 2015b). Por esto, en una democracia se hace necesaria una institución policial que interactúe con los agentes institucionales y civiles del Estado, en el marco del respeto de los derechos políticos, civiles y humanos, de manera que sus acciones, en lugar de vulnerar y transgredir principios como la igualdad, la libertad y la justicia, los garanticen y reafirmen (Dammert, 2005).

De allí que en la democracia resulte inminente controlar el uso de la fuerza física (Aimar, 2005), evitando que, en aras de prevenir, controlar, reprimir o contener variables desestabilizadoras del orden y la seguridad, se vulneren de manera transitoria los derechos ciudadanos.

La búsqueda de seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y de la democracia y este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia. (López & Tudela, 2005: 22)



Malas prácticas policiales, como el excesivo uso de la fuerza, la politización, el abuso de autoridad, la tortura, la negligencia, el trato inhumano o degradante, la arbitrariedad y la corrupción, inciden en la legitimidad del cuerpo de seguridad, puesto que promueven la desconfianza y la percepción negativa sobre la posibilidad real de que los policías puedan establecer condiciones idóneas de seguridad. Además, estas prácticas son un obstáculo para la consolidación del régimen en la medida en que dan lugar a la violación de “derechos o intereses considerados inviolables y por ende superiores al proceso democrático mismo” (Dahl, 2002, p.220).

Sumado a lo anterior, no es posible concebir una policía funcional para la consolidación democrática, que sea incapaz de cumplir de manera efectiva con su misión institucional. Responder a las demandas ciudadanas en materia de orden y seguridad representa una valiosa oportunidad para promover la confianza, incrementar la satisfacción frente al régimen y para instar a los ciudadanos a resolver sus conflictos mediante las reglas que el sistema democrático ha establecido, reconociendo al cuerpo de seguridad como “the only game in town” (Linz y Stepan, 1996, p.36) y “considerando que la violación de las normas y las leyes vigentes desembocará en salidas costosas e ineficientes, ante lo cual, se sujetarán y habituarán a la resolución de los conflictos dentro de los límites que ésta les impone” (Bonilla, 2015b).

Que la policía sea efectiva implica que sea capaz de brindar una respuesta de calidad a las demandas de los ciudadanos por medio de acciones como el control, la prevención y la contención de las diversas modalidades de violencia. Desde luego, esto no implica desconocer la multicausalidad de esta violencia, o la criminalidad o la inseguridad, ni tampoco la corresponsabilidad institucional que en la atención a estos asuntos se requiere. La policía es la institución del Estado responsable directa de la seguridad pública.

Para que el desempeño policial sea democrático, no solo importa qué hace el cuerpo de seguridad para cumplir con su misión institucional y cómo lo hace, sino también cómo lo percibe la ciudadanía, pues en este tipo de régimen, el ciudadano se constituye como el destinatario final del servicio público y la percepción que tenga de la policía es determinante para que “las organizaciones policiales puedan llevar a cabo

su actividad cotidiana y perdurar en el tiempo” (Requena, 2016, p.3). Además, la legitimidad social de la acción policial es clave para la gobernabilidad, puesto que “a mayor legitimidad de la policía, mayor disposición por parte de la ciudadanía a aceptar y a cumplir sus órdenes, a colaborar activamente con ella y a cumplir con las leyes en general. Por el contrario, a menor legitimidad policial, se genera menor deferencia hacia la policía y hacia sus agentes; menor colaboración y predisposición al cumplimiento voluntario de las normas, lo que conduce a escenarios de gobernabilidad en los que predominan las intervenciones policiales coactivas (Requena, 2016, p.5).

Por desempeño policial democrático se entiende el conjunto de acciones del cuerpo de seguridad orientadas a garantizar la efectividad en el cumplimiento de su función misional, la legalidad en las prácticas policiales y legitimidad de la institución frente a la sociedad –que es el único beneficiario de su servicio–, todo lo cual resulta funcional para la consolidación del régimen democrático.

### **Apartado metodológico**

Este artículo tiene como objetivo evaluar el desempeño democrático de la Policía Nacional de Colombia (PONAL) durante el período 2005-2014. Para ello, basándose en el paradigma cuantitativo de investigación sociopolítica, se utilizó el modelo de medición del desempeño policial conocido como Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), diseñado por Bonilla (2018) como instrumento de monitoreo de los avances y retrocesos del proceso de democratización de los cuerpos policiales en América Latina.

El cálculo del IDPD se soportó en tres dimensiones: 1) efectividad policial; 2) legalidad policial y 3) legitimidad policial. Se construyeron series de datos para doce indicadores, de los cuales, cinco están relacionados con la efectividad policial; seis con la legalidad policial y uno con la legitimidad policial (**Tabla 1**). La selección de este grupo de indicadores se basó en la disponibilidad de datos homogéneos y comparables durante el periodo de observación.

**Tabla 1** - Indicadores utilizados para el cálculo del IDPD. Colombia 2005-2014.

<b>Indicadores de efectividad policial</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Información demográfica</b>	<b>Indicador construido</b>
Número anual de homicidios	PONAL	DANE	Tasa anual de homicidios
Número anual de hurtos	PONAL	DANE	Tasa anual de hurtos
Número anual de lesiones	PONAL	DANE	Tasa anual de lesiones
Número anual de extorsiones	PONAL	DANE	Tasa anual de extorsiones
Número anual de secuestro	PONAL	DANE	Tasa anual de secuestros
<b>Indicadores legalidad policial</b>	<b>Fuente</b>	<b>Población Policial</b>	<b>Indivador construido</b>
Número anual de denuncias interpuestas contra miembros de la PNC por distintas faltas	PONAL	PONAL	Tasa anual de denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la PNC por diversas faltas (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC amonestados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC amonestados por faltas muy graves (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC sancionados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Número anual miembros de la PNC sancionados (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC multados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC multados por (cada 1000 policías)



Número anual de miembros de la PNC suspendidos por faltas muy graves	PONAL	DANE	Tasa anual de miembros de la PNC suspendidos (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC capturados por faltas muy graves	PONAL	DANE	Tasa anual de miembros de la PNC capturados (por cada 1000 policías)
<b>Indicadores legitimidad policial</b>	<b>Fuente</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Indivador construido</b>
Porcentaje anual de ciudadanos que confían en la policía	LAPOP	LAPOP	Porcentaje anual de ciudadanos que confía en la policía

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP).

Una vez construidas las series de datos, se tuvieron en cuenta los criterios de clasificación de indicadores definidos por Bonilla (2018), los cuales oscilan entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una “situación ideal” y 1 representa el “peor escenario posible” (**Tabla 2**).

**Tabla 2.** Criterio de clasificación de los indicadores.

Indicadores Efectividad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador	Indicadores Legalidad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador	Indicadores Legitimidad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador
Tasa anual de homicidios por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤10 Efectividad alta =0,33 >10 ≤ 20 Efectividad media = 0,66 >20 Efectividad baja = 1	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por cada 10 mil policías	≥0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas = 1	Porcentaje de ciudadanos que confía en la Policía	=100% Legitimidad Ideal = 0 >80% ≤99% Legitimidad Alta =0,33 > 50%≤ 80% Legitimidad Media = 0,66 ≤ 50% Legitimidad Ideal = 1
Tasa anual de hurtos por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤88 Efectividad alta =0,33 >88 ≤ 214 Efectividad media = 0,66 >214 Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos amonestados (por cada 10 mil policías)	0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas= 1		
Tasa anual de lesiones personales por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤88 Efectividad alta =0,33 >88 ≤ 214 Efectividad media = 0,66 >214 Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos destituidos por cada 10 mil policías	0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas= 1		

Tasa anual de extorsiones por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 $\geq 1 \leq 44$ Efectividad alta = 0,33 $> 44 \leq 107$ Efectividad media = 0,66 $> 107$ Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos multados por cada 10 mil policías	0 $\leq$ 0,99 Prácticas Ideales = 0 $> 1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $> 10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 $> 20$ Malas Prácticas = 1
Tasa anual de secuestros por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 $\geq 0,001 \leq 0,20$ Efectividad alta = 0,33 $> 0,20 \leq 0,50$ Efectividad media = 0,66 $> 0,50$ Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos suspendidos por cada 10 mil policías	0 $\leq$ 0,99 Prácticas Ideales = 0 $> 1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $> 10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 $> 20$ Malas Prácticas = 1
		Tasa anual de efectivos capturados por cada 10 mil policías	0 $\leq$ 0,99 Prácticas Ideales = 0 $> 1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $> 10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 $> 20$ Malas Prácticas = 1

**Fuente:** Elaboración propia.

Una vez clasificados los indicadores mediante el método de agregación matemática de promedio simple, se calcularon tres subíndices anuales: uno de efectividad policial; otro de legitimidad policial y otro de legalidad policial. El resultado de los subíndices asumió valores que oscilaron entre 0 y 1 y que se clasificaron en cuatro categorías: Ideal, Alto, Medio o Bajo (**Tabla 3**).

**Tabla 3.** Criterio de clasificación de los indicadores.

Clasificación	Valor del subíndice (SubÍ)	Efectividad Policial	Legalidad Policial	Legitimidad Policial
1	SubÍ = 0	Ideal (la paz ciudadana no se ve perturbada por ninguna acción delictiva)	Ideal (corresponde a la ausencia total de malas prácticas policiales, es decir, a una institución completamente transparente, integral y respetuosa del marco normativo en el que opera)	Ideal (corresponde a una institución que cuenta con la confianza, el respeto y la credibilidad de todos los usuarios de su servicio: los ciudadanos)
2	0 > SubÍ $\leq$ 0,33	Alta (tasa aceptable de delitos y contravenciones por cada 100.000 habitantes)	Alta (una tasa moderada de corrupción, vinculación con el delito y faltas disciplinarias al interior de la policía)	Alta (hace referencia a un porcentaje elevado de ciudadanos que confía en la policía y tiene una percepción positiva sobre su desempeño)



3	0,66 > Subí ≤ 1	Baja (condiciones de seguridad extremadamente deterioradas que afectan de manera significativa y alarmante el desarrollo de la vida en sociedad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos)	Baja (una tasa de malas prácticas policiales extremadamente elevada, que hace del cuerpo de seguridad un nicho de corrupción y fuente de violencia y vulneración de derechos, que en lugar de proteger a los ciudadanos garantizándoles mayores y mejores niveles de bienestar, se instituye como un victimario más)	Baja (indica un porcentaje muy elevado de ciudadanos frente a los cuales la institución policial se encuentra deslegitimada)
4		Baja (condiciones de seguridad extremadamente deterioradas que afectan de manera significativa y alarmante el desarrollo de la vida en sociedad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos)	Baja (una tasa de malas prácticas policiales extremadamente elevada, que hace del cuerpo de seguridad un nicho de corrupción y fuente de violencia y vulneración de derechos, que en lugar de proteger a los ciudadanos garantizándoles mayores y mejores niveles de bienestar, se instituye como un victimario más)	

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de Bonilla (2018).*

Finalmente, se procedió a calcular el IDPD para Colombia durante el periodo 2004-2015 mediante un promedio ponderado de los tres subíndices. La ecuación utilizada para el cálculo de IDPD fue:

$$IDPD = \sum_{i=1}^4 \beta_i (D_i)$$

Donde  $\beta$  es la importancia relativa de cada subíndice (D) con respecto a las 3 dimensiones.

Dado que para la medición de la legitimidad solo se contó con un indicador, a esta dimensión se le asignó una participación porcentual en el IDPD de 20%, mientras que, a las dimensiones de efectividad y legalidad, la ponderación se calculó con el 40% respectivamente.

Los valores obtenidos en el IDPD permitieron clasificar el desempeño policial democrático de Colombia en cuatro categorías: 1) ideal (IDPD=0); 2)

alto ( $0 > IDPD \leq 0,33$ ); 3) medio ( $0,33 > IDPD \leq 0,66$ ); 4) bajo ( $0,66 > IDPD \leq 1$ ). Donde, el IDPD ideal representa un desempeño absolutamente democrático; el alto representa un desempeño policial más coherente con los principios y fundamentos democráticos y, por ende, favorable para la consolidación del régimen. Por el contrario, el IDPD bajo indica un desempeño policial menos funcional para la consolidación democrática (Bonilla, 2018).

### Efectividad policial en Colombia

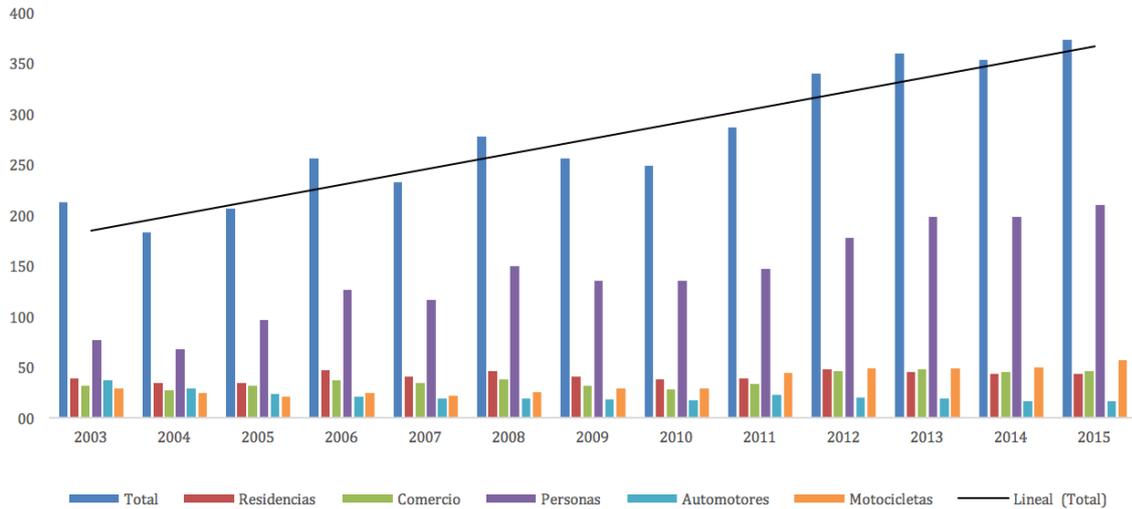
Según el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014 en América Latina, la violencia, el crimen y la inseguridad son grandes desafíos, pues gran parte de los países registran tasas de homicidios elevadísimas, llegando a ser clasificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como epidémicas<sup>1</sup>. Colombia es un caso especialmente alarmante, pues presenta tasas medias superiores a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, pese a que entre 2003 y 2015, el indicador tuvo

<sup>1</sup>Categoría que aplica a una tasa de homicidios mayor a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

una tendencia decreciente pasando de 53,8 a 25,8 homicidios, con reducciones significativas en los periodos 2003-2008, 2009-2010 y 2012-2015 (Figura 2). Por el contrario, la tasa anual de hurtos por cada 100.000 habitantes entre 2003 y 2015 presentó una tendencia creciente pasando de 213 a 374. El análisis desagregado por tipo evidencia que

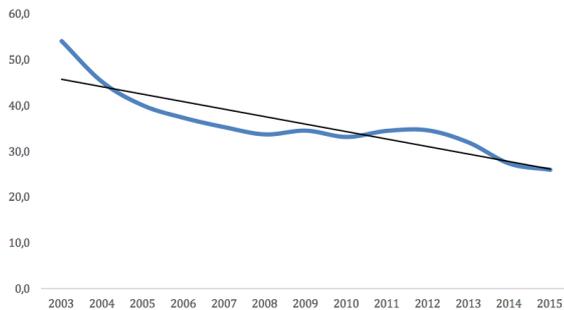
el hurto a personas fue el de mayor participación durante todo el periodo y también presentó una tendencia al alza pasando de 77 en 2003 a 210 en 2015. Desde el 2011, el hurto a motocicletas se ubicó como el segundo de mayor participación, seguido del hurto a comercios, residencias y automotores (Figura 1).

**Figura 1:** Tasa anual de hurtos. Colombia, 2003-2015.



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE.

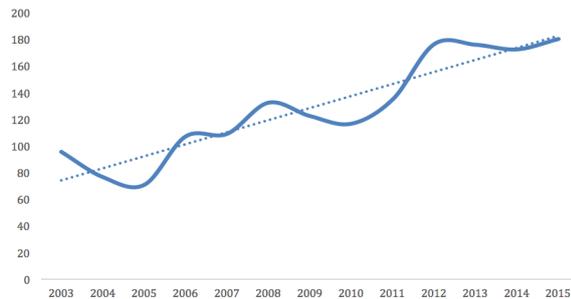
**Figura 2.** Tasa anual de homicidios. Colombia, 2003-2015.



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

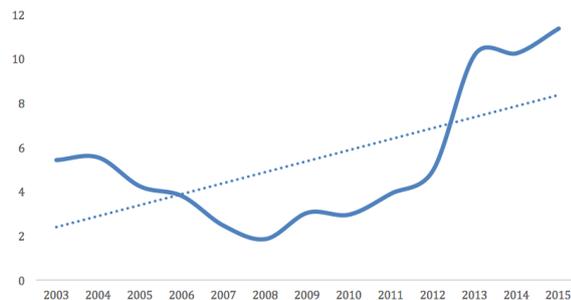
Así mismo, la tasa anual de lesiones personales por cada 100.000 habitantes entre el 2003 y el 2015, se incrementó pasando de 95,6 a 180,2. El registro más bajo se experimentó en el año 2005 (70,9). Entre 2012 y 2015 no se presentaron variaciones significativas de este indicador, pero se registraron las tasas anuales de lesiones personales más altas de todo el periodo de observación (Figura 3).

**Figura 3.** Tasa anual de homicidios. Colombia, 2003-2015.



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

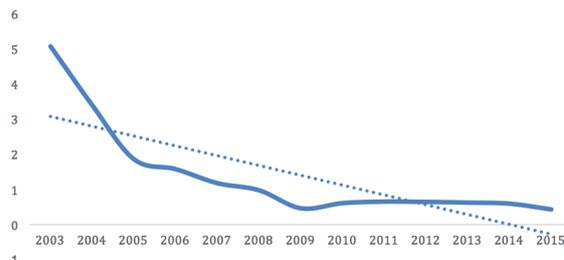
**Figura 4.** Evolución tasa anual de extorsiones. Colombia, 2003-2015.



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE



**Figura 5.** Evolución tasa anual de secuestros por cada 100.000 habitantes. Colombia, 2003-2015



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

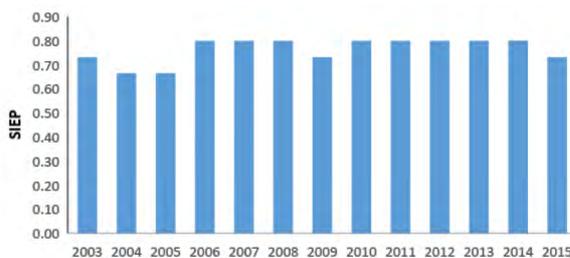
Por su parte, en la tasa anual de extorsiones por cada 100.000 habitantes entre 2003 y 2015 se evidencian dos tendencias claras, una inicial de decrecimiento entre 2003 y 2008, y una alista entre 2008 y 2015. El año con la tasa más baja fue el 2008 (1,86) y el más alto 2015 (11,3) (figura 4).

Finalmente, la evolución de la tasa anual de secuestros por cada 100.000 habitantes en Colombia entre 2003 y 2015 registró una tendencia decreciente estimulada por el comportamiento del indicador principalmente en el período 2003-2009, momento a partir del cual el indicador permaneció aproximadamente constante (figura 5).

Subíndice de efectividad policial (SIEP)

Según los criterios de clasificación y las valoraciones definidas en el apartado metodológico, al agregar, mediante promedio simple, los valores obtenidos por cada uno de los indicadores, los resultados indican que en el caso de Colombia, la efectividad de la PONAL se encuentra muy lejos de los niveles ideales (valores cercanos a 0), puesto que en promedio durante el periodo de observación el SIEP se ubicó en 0,78, lo cual denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática del país (figura 6). Pese a las oscilaciones que presentó el subíndice, que obtuvo la mejor calificación en los años 2004 y 2005, con 0,66 respectivamente, nunca estuvo por debajo de 0,66; rango a partir del cual la efectividad podría clasificarse como aceptable.

**Figura 6.** Subíndice de Efectividad Policial. Colombia, 2003-2015



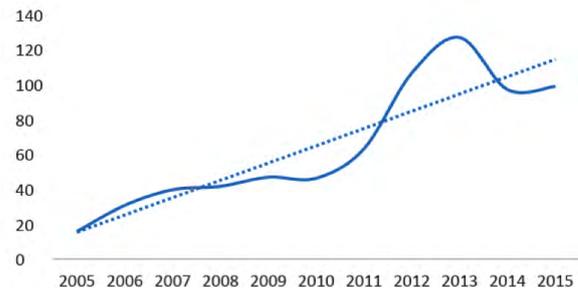
**Fuente:** Elaboración propia.

## Legalidad policial en Colombia

Las denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la Policía Nacional de Colombia (PONAL) resultan un indicador importante que permite, en parte, conocer la forma en que los policías operan dentro de los parámetros de deontología policial.

Cuando se analizan los datos suministrados por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la PONAL, se evidencia que entre 2005 y 2015, nueve mil cuarenta y ocho (9.048) policías nacionales fueron denunciados por ciudadanos en Colombia. Si se observa la tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por acto arbitrario o injusto y omisión de denuncia por cada 10 mil policías, es posible identificar una tendencia creciente a lo largo del periodo de observación. El mayor incremento se presentó entre 2010 y 2013, año en el que se registró la mayor tasa, con una cifra de 126,7 denuncias por cada 10.000 policías (figura 7).

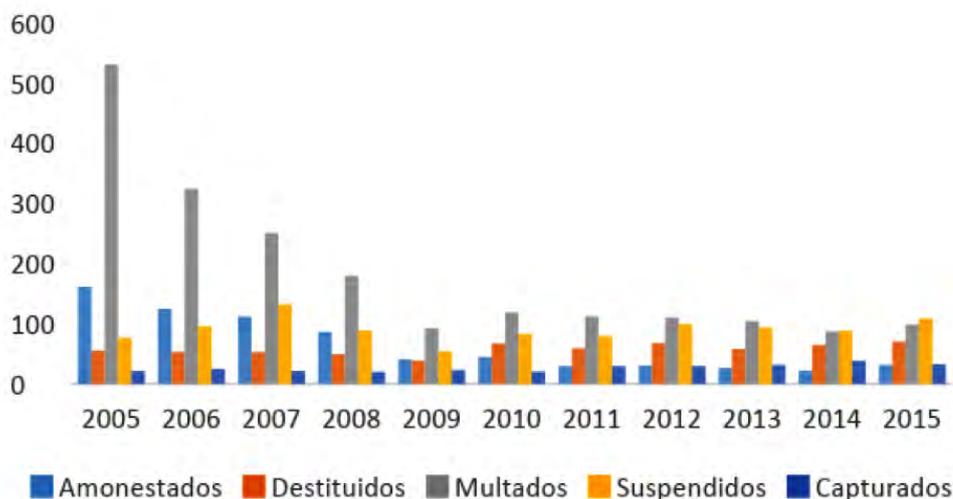
**Figura 7.** Tasa anual de denuncias contra miembros de la PNC 2005-2015.



**Fuente:** Elaboración propia.

Al analizar las tasas anuales de efectivos amonestados, destituidos, multados, suspendidos o capturados por cada 10 mil policías en Colombia (figura 8) se observa una tendencia decreciente en el caso de los amonestados y multados, pese a que la clasificación de los indicadores en todos los años se corresponde con malas prácticas policiales. Por su parte, las tasas anuales de efectivos destituidos, suspendidos y capturados no muestran ninguna tendencia específica, pero si se comparan las tasas registradas en 2005 y 2015, se evidencia en todos los casos un incremento en los indicadores. En valores absolutos, durante el periodo de observación fueron amonestados 7.332 policías, destituidos 7.478, multados 21.071, suspendidos 11.509 y capturados 10.203 policías en Colombia.

**Figura 8.** Tasa anual de amonestados, destituidos, multados, suspendidos o capturados. Colombia, 2005-2015.

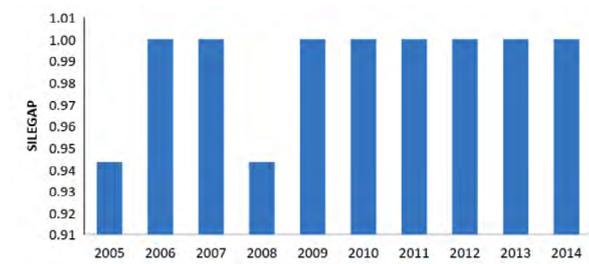


**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de PONAL.

### Subíndice de legalidad policial (SILEGAP)

Los resultados del Subíndice de Legalidad Policial (SILEGAP) presentan pocos niveles de variabilidad y una tendencia desfavorable a lo largo del periodo de observación. Es importante destacar que en la mayor parte del periodo de análisis es palpable la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley y de los códigos de conducta, así como la vinculación de ciertos funcionarios de la PNC con el delito y el crimen. Esto puede afirmarse principalmente porque en todos los años del periodo de observación el SILEGAP se clasificó como malo, tras asumir valores superiores al 0,66 (figura 9).

**Figura 9.** Subíndice de Legalidad Policial. Colombia, 2005-



**Fuente:** Elaboración propia.

### Legitimidad policial en Colombia

La preocupación de los ciudadanos en torno a la problemática de seguridad ciudadana también se ha visto afectada durante las últimas décadas. Según lo advierten las encuestas de opinión pública este flagelo ha generado fuertes malestares en la población, estableciéndose como un asunto que

ha demandado atención gubernamental prioritaria (Cruz, González, Romano & Sisti, 1998, p.7).

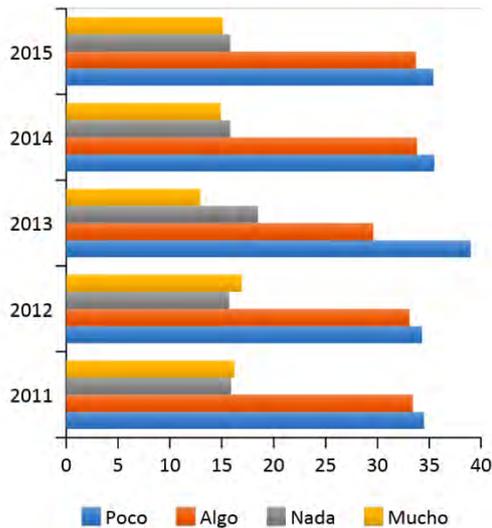
Ante la pregunta ¿cuánto cree que contribuye la policía a la seguridad de la ciudad?, que integra la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) aplicada por el DANE entre 2011 y 2015, el mayor porcentaje de encuestados respondió que la policía contribuyó en algo a la seguridad de su ciudad (figura 10). No obstante, este porcentaje fue inferior al 40% durante todo el periodo de observación y, además, estuvo seguido del grupo de colombianos cuya percepción al respecto indicaba que la contribución del cuerpo de seguridad había sido poca (aproximadamente el 32%). De acuerdo con los criterios de clasificación definidos en la metodología, y teniendo en cuenta que los encuestados que respondieron que la Policía Nacional contribuía “algo” o “mucho”, estas respuestas se corresponden con una legitimidad policial media.

Frente a la pregunta ¿qué tan protegido se siente por la policía?, la mayoría de los encuestados respondieron “poco” durante todo el periodo de observación. Los pares de respuesta “poco” y “algo” por un lado; y “nada” y “mucho” por otro, resultan bastante interrelacionados. Así, en 2013 ante el aumento del porcentaje de personas que manifestaron sentirse poco o nada protegidas por la policía, se observó una disminución en los porcentajes de respuesta “mucho” y “algo”. Posterior a 2013, disminuyeron los porcentajes de respuesta “poco” y “nada” y aumentaron los porcentajes de respuesta “mucho” y “algo” (figura 11). De acuerdo con los criterios de clasificación, estas respuestas



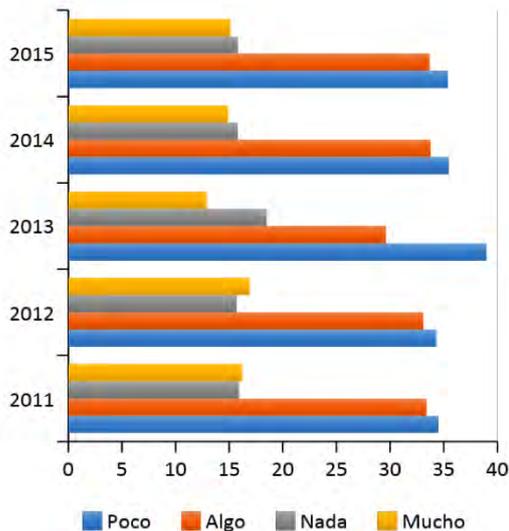
se corresponden con una legitimidad policial baja en 2011, 2013, 2014 y 2015; y con una legitimidad policial media en 2012.

**Figura 10.** Porcentaje de ciudadanos que considera que la Policía contribuye a la seguridad de su ciudad. Colombia 2011-2015.



**Fuente:** Elaboración propia con base en ECSC-DANE.

**Figura 11.** Porcentaje de ciudadanos que se siente protegido por la Policía. Colombia 2011-2015.

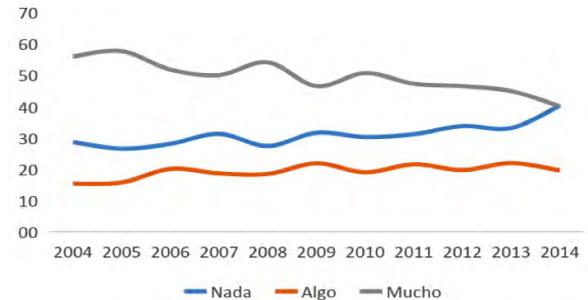


**Fuente:** Elaboración propia con base en ECSC-DANE.

Una pregunta del Proyecto Opinión Pública de América Latina (LAPOP) indaga a los ciudadanos colombianos sobre el nivel de confianza que le tienen a la policía. Las respuestas, disponibles para el periodo 2004-2014 muestran que el porcentaje de personas que confía mucho en la policía primó por encima de los demás durante todo el periodo de observación. Sin embargo, presentó en la mayoría de los años una

tendencia decreciente, ubicándose en su punto más bajo en el año 2014 (40,09%). Por otra parte, el porcentaje de personas que no confía nada en la policía presentó un incremento, y para el 2014 se ubicó en el punto más alto (40,3%). El porcentaje de encuestados que dijo confiar “algo” en la policía se incrementó levemente al pasar de 15,3% en 2004 a 19,6% en 2014 (figura 12). De acuerdo con los criterios de clasificación, y teniendo en cuenta los porcentajes de quienes confían “algo” y “mucho”, estos resultados equivalen a una legitimidad policial media.

**Figura 12.** Porcentaje de confianza que los ciudadanos dicen tener en la PONAL. Colombia 2004-2015.



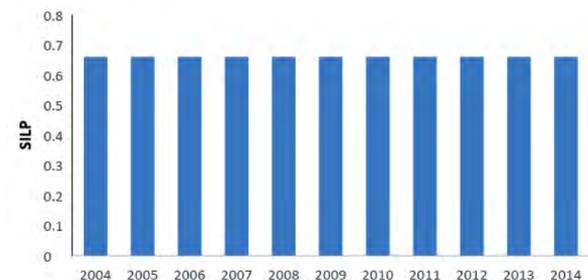
**Fuente:** Elaboración propia con base en LAPOP.

### Subíndice de legitimidad policial (SILP)

Para el cálculo de este subíndice es importante aclarar que los datos de ECSC fueron descartados, puesto que se contaba con indicadores disponibles solo entre 2011 y 2015, mientras que los de LAPOP estaban disponibles para un periodo más extenso (2004-2014).

Al agregar, mediante promedio simple, los valores de la clasificación asignada al indicador en cada uno de los años, se obtuvo el Subíndice de Legitimidad Policial (SILP). Los resultados indican que, en el caso de Colombia, la legitimidad de la PNC presenta niveles nulos de variabilidad durante el periodo de observación. Sin embargo, en la mayor parte del periodo de observación, se evidencia la preponderancia de valores de legitimidad muy distantes a los niveles ideales (valores cercanos a 0). Cabe destacar que, en todos los años del periodo de observación, el SILP se ubicó en el límite de la clasificación entre legitimidad policial baja y media (figura 13).

**Figura 13.** Subíndice de Legitimidad Policial. Colombia, 2004-2014.

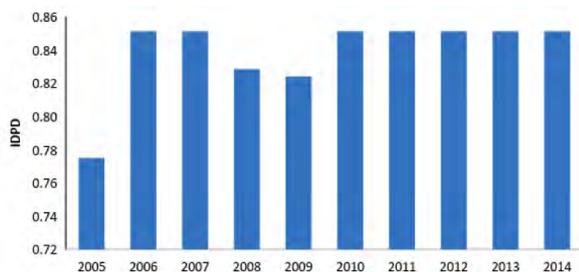


**Fuente:** Elaboración propia

## Índice de Desempeño Policial Democrático en Colombia (IDPD)

Los resultados del IDPD en Colombia para el periodo 2005-2014 permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que este, a lo largo de los diez años de análisis, registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC "bajo", registrándose los peores niveles en 7 años (0,85) y la mejor valoración en el 2005 (0,77). No obstante, este último valor dista mucho del ideal de desempeño policial democrático (0) (**figura 14**)

**Figura 14.** Índice de Desempeño Policial Democrático. Colombia, 2002-2014.



**Fuente:** Elaboración propia Conclusiones

Los resultados obtenidos demuestran que Colombia no ha logrado reemplazar completamente el modelo policial de corte represivo, militarizado, centralizado y politizado que estuvo vigente durante gran parte del siglo XX. La consolidación de un cuerpo policial funcional y coherente con los principios democráticos sigue siendo un problema crítico en el país, pues el actual modelo de policía presenta amplios retos en materia de efectividad, legalidad y legitimidad, pese a los esfuerzos democratizadores de la reforma policial promovida en la década de los noventa.

Al medir la evolución del desempeño democrático de la PONAL entre 2004 y 2015, pudo evidenciarse que los subíndices de efectividad estuvieron muy distantes de los niveles ideales (cerca de 0), puesto que, en promedio, durante el periodo de observación se ubicaron en 0,78, lo que denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática. Lo anterior implica que la PONAL no ha sido capaz de cumplir con su misión principal de salvaguardar a los ciudadanos colombianos de las amenazas del crimen, la delincuencia y la violencia a través del control, la contención y la prevención efectiva de estos flagelos.

Por su parte, el subíndice de legalidad policial presentó poca variabilidad a lo largo del tiempo y los valores denotan la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley, los derechos humanos y de los códigos de conducta policial, así como la vinculación de ciertos funcionarios de la PONAL con el delito y el crimen.

Los valores obtenidos se encuentran muy distantes del ideal teórico como para definir las prácticas policiales de Colombia como respetuosas de la ley y del orden constitucional.

En el caso de los resultados del subíndice de legitimidad policial, donde priman valores superiores a 0,66, se refleja que la policía no ha sido capaz de suscitar confianza y credibilidad en los colombianos. De esta manera, los resultados del IDPD permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que a lo largo de los once años de análisis registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC bajo.

Los resultados de este proceso de investigación sobre una de las instituciones del Estado menos estudiadas, la policía, incitan al debate sobre lo que la democracia requiere del cuerpo de seguridad y, a su vez, sobre lo que esta puede moldear en una institución policial con miras a promover su desempeño funcional y coherente con los principios elementales del régimen. Profundizar el análisis implica indagar las razones que explican las características del desempeño policial y realizar reflexiones desagregadas por departamentos que permita controlar las asimetrías que presentan los indicadores a nivel nacional.

Como variables explicativas de las características del desempeño policial democrático, se propone la revisión de las particularidades del proceso de profesionalización de la policía, las características del "accountability policial" del que ha sido objeto y la capacidad institucional de la que ha dispuesto la Policía Nacional para el ejercicio de sus funciones. El análisis de cada una de estas variables explicativas implica revisar la postura gubernamental frente al cuerpo de seguridad; es decir, las políticas y el esquema de seguridad pública que ha soportado el accionar de la policía a lo largo de los años.

## Referencias

- Aimar, V., González, G., Monteri, A. & Sozzo, M. (2005). Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe. En M. Sozzo (Ed.), *Policia, violencia, democracia. Ensayos sociológicos* (pp. 15-63). Santa Fe: Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington D.C.: Department of Justice, National Institute of Justice, *Issues in International Crime*. Recuperado de: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>



- Bayley, D. (1985). *Patterns of policing. A comparative internacional analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bonilla Ovallos, M. E. (2018). Propuesta de medición del desempeño policial en democracia. *OPERA*, 22 (jun.2018), 121-139. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.07>
- (2015c). Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina. *Política, globalidad y ciudadanía*, 1(2), 25-40. Recuperado de: <http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/15>
- (2015b). Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales. *Revista Reflexión Política*, 17(33), 108-120. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11040046009.pdf>
- Cano, I. (2003). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Área Seguridad Ciudadana. Recuperado de: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf)
- Dahl, R. (2007). La poliarquía. En A. B. Rubio (Coord.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 77-92). Barcelona: Ariel.
- (2002). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.
- Dammer, L. (2005). *Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina*. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (1), 133-152. Recuperado de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>
- Diamond, L. (1997). *Is the third wave of democratization over? Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies*. Recuperado de: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>
- Diamond, L., Linz, J. & Lipset, S. (1990). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- (2002). What is a "good" democracy. Theory and empirical analysis. University of Florence & Institute for International Estudios, Stanford University.
- (1985). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista REIS*, (35), 7-61.
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, B. & Tudela, P. (2005). *Marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, E. & Frühling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México: Cambio XXI.
- Requena, I. (2016). *La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía*. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (2). Recuperado en: <http://www.indret.com/pdf/1216.pdf>
- Tudela, P. (2012). *La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile*. *Revista Criminalidad*, 54(1), 341-366.
- (2011). *La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes*. *Conceptos*, 1(22), 1-33. Recuperado de: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep01/articulos39.pdf>
- (2007). *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*. *Revista de Estudios Policiales*, 7, 74-107. Recuperado de: <http://www.policiainvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>
- Schedler, A. (2001). *Measuring democratic consolidation*. *Studies in comparative international development*, 36(1), 66-92.
- (1998). *What is democratic consolidation? Journal of Democracy*, 9(2), 91-107.