

Modelo de vigilancia

**Reajustar la prestación del
servicio esencial de la Policía**

**Andrés Preciado
Martín Vanegas-Arias**

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

04

Modelo de vigilancia: reajustar la prestación del servicio esencial de la policía:

Andrés Preciado
Martín Vanegas-Arias¹



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

El servicio de vigilancia es la función más relevante y visible de la Policía Nacional de Colombia. Dado que la misión de la institución «es el mantenimiento de la convivencia [...] para asegurar que los habitantes del país convivan en paz» [sic], el patrullaje del día a día en las calles es de alta relevancia para la preservación de las condiciones de orden y seguridad. La mutación constante de los fenómenos que generan inseguridad y que perturban la convivencia, la paulatina y sostenida pérdida de confianza en la institución en las últimas décadas y el deterioro de la percepción de inseguridad en el país —según la última Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Dane (2021), la tasa de percepción de inseguridad del país está alrededor del 20%²—, hacen necesario repensar la forma de prestar un mejor servicio dadas las restricciones a las que hoy se enfrenta la Policía.

En este documento presentamos nuestra propuesta de cara al mejoramiento del modelo de vigilancia policial. Partimos del actual Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) y el piloto de un nuevo modelo que viene desarrollando desde 2020 la Policía Nacional, y lo enmarcamos dentro de una premisa de oferta y demanda por servicios de seguridad. Posteriormente, usando la ubicación espacial y temporal de los delitos y contravenciones para Bogotá, Cali y Barranquilla, proponemos una flexibilización del modelo actual para maximizar la relación entre nivel de concentración de los delitos y número de uniformados patrullando. Esta propuesta nos lleva a la definición de cuatro tipos de cuadrante, con los que creemos que se puede prestar un mejor servicio de vigilancia.³

¹ Andrés Preciado, Líder de gestión de proyectos de la Línea de Seguridad y Justicia del Centro de Asuntos Públicos de la Universidad EAFIT.

Martín Vanegas-Arias, Investigador asociado de la Línea de Seguridad y Justicia del Centro de Asuntos Públicos de la Universidad EAFIT.

² La tasa más alta de las capitales la tiene Bogotá, con un 77,8%.

³ Reconocemos que esta propuesta tiene un campo de aplicación urbano para grandes ciudades, incluso para Metropolitanas de Policía como unidades institucionales, y creemos que este es un primer paso de mejora que debe complementarse con una revisión del modelo de prestación del servicio en el ámbito rural. Aunque su ámbito sea limitado a las ciudades, creemos que el enfoque urbano es prioritario en la medida en que justamente es allí donde se concentra la mayor cantidad de delitos.

¿Cómo se presta el servicio de vigilancia hoy en día?

A diciembre de 2021, según la información entregada por la Policía Nacional, el MNVCC cuenta con 28.622⁴ policías que corresponden al 17% del personal uniformado de la institución, distribuidos en 4.441 cuadrantes⁵, que es la unidad básica de prestación del servicio de vigilancia —un cuadrante comprende entre 20 y 100 manzanas—, dentro de 17 Policías Metropolitanas y 34 Departamentos de Policía. Estos policías prestan servicio de manera permanente en tres turnos de ocho horas, con patrullas de dos policías por turno que se encargan de las labores de vigilancia dentro de cada cuadrante. Las patrullas deben permanecer transitando durante el turno, así no sucedan episodios que ameriten su comparecencia, y solo pueden abandonar su cuadrante en caso de que se presente una situación atípica o reciban un llamado con una orden de apoyo a un cuadrante vecino o por una solicitud al 123.

De acuerdo con la actualización del Tomo 2.2 de la Policía Nacional⁶, el delineamiento de los cuadrantes se basó en: 1. el comportamiento delictivo y contravencional, 2. las características geográficas, 3. el talento humano y los medios logísticos disponibles, 4. los lugares de influencia del crimen organizado y 5. la actividad económica del sector. Es decir, los cuadrantes se constituyeron en función de las dinámicas espaciales del delito y las características geográficas de las ciudades. Siguiendo esta lógica, las zonas más peligrosas deben corresponder a cuadrantes más pequeños para tener así una mayor capacidad de reacción.

Desde el 2020 la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) viene repensando el MNVCC de cara a identificar oportunidades de mejoramiento del servicio. El principal hallazgo de esta tarea hasta el momento ha sido la falta de articulación de las capacidades de la institución para prestar más eficientemente el servicio de vigilancia. El modelo que se está pilotando propone tres tipos de cuadrantes sin que en esencia varíen las dinámicas del servicio: 1. Cuadrantes con Patrullas de Reacción, encargadas de actividades de disuasión y control de las demandas de la ciudadanía; 2. Cuadrantes con Patrullas del Vecindario, que intervienen con actividades de prevención y servicio comunitario; y 3. Cuadrantes con Patrullas Multifuncionales, una combinación de los dos tipos anteriores pensada para jurisdicciones con menos talento humano⁷. Este piloto se implementó inicialmente a finales de 2020 en nueve ciudades capitales y desde 2021 se viene trabajando en su implementación en otras 14 ciudades (Gutiérrez et al., 2022).

Nuestra propuesta

Si entendemos la seguridad ciudadana en el marco de un mercado tradicional, es posible identificar como potenciales clientes a los ciudadanos y a un único oferente formal, la policía, que ofrece su servicio público principalmente a través de la vigilancia. La demanda por seguridad es estable, pues los ciudadanos siempre esperan sentirse seguros. Por su parte, el oferente, la policía, puede ofrecer su

4 Dato a diciembre de 2021, información entregada a los autores por parte de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional de Colombia.

5 Un cuadrante es la unidad más pequeña desde la que se piensa el servicio de vigilancia policial, que de acuerdo con el Tomo «es un sector geográfico fijo que a partir de sus características delictivas, contravencionales, sociales, demográficas, geográficas y económicas recibe distintos tipos de atención de servicio policial bajo los principios de responsabilidad misional, priorización y focalización, complementariedad, corresponsabilidad, polivalencia, desconcentración, participación y orientación a la solución de problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito urbano y rural» (Policía Nacional de Colombia, 2016).

6 En las zonas rurales se tiene en cuenta la presencia de otros factores, como procesos de restitución de tierras, cultivos ilícitos, minería ilegal, territorios colectivos, infraestructura crítica, minas antipersona, parques y reservas naturales y zonas fronterizas.

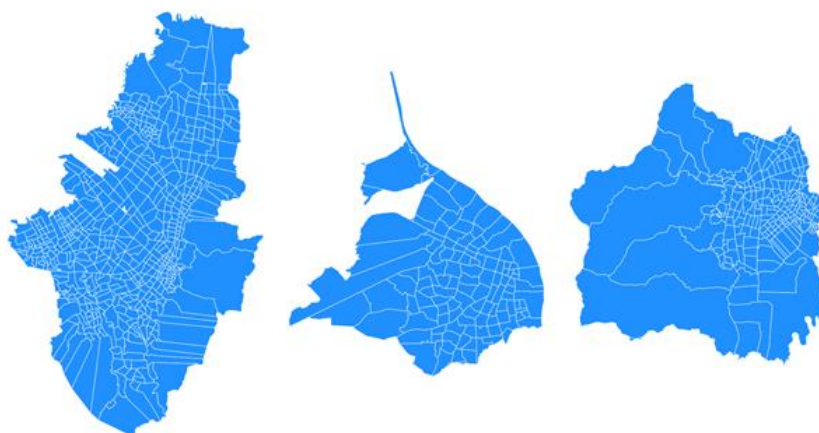
7 El informe 1 del proceso de transformación de la Policía Nacional de Colombia describe a profundidad las implicaciones de la propuesta del nuevo modelo.

servicio tomando dos dimensiones de la inseguridad: la espacial, es decir los lugares en donde se concentra, y la temporal, es decir las horas en que más delitos se cometen. Hay que tener en cuenta las restricciones en materia de capacidad operativa, pues a diferencia de otros mercados, cuando la demanda de seguridad aumenta, la policía no puede salir a contratar a más personas, ya que los policías deben pasar por un proceso de entrenamiento costoso y prolongado.

Ahora bien, el caso colombiano se puede enmarcar dentro de este modelo para identificar los espacios que permiten mejorar el servicio de vigilancia dentro de las posibilidades del modelo actual. En cuanto a la demanda, aunque sea estable —los ciudadanos siempre quieren sentirse seguros—, los fenómenos causantes de la inseguridad varían en el tiempo, lo que hace aún más compleja la prestación del servicio. De acuerdo con la última ronda de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DANE, 2021), las principales causas de la percepción de inseguridad son: 1. delincuencia común, robos, agresiones; 2. poca presencia de la fuerza pública; 3. presencia de pandillas o combos; y 4. expendios de droga. En consecuencia, la primera pregunta que surge es: ¿estos fenómenos se presentan con la misma frecuencia a lo largo del día o se concentran en algunas horas específicas?

Figura 1: Distribución de cuadrantes en Bogotá, Barranquilla y Cali.

(a) Bogotá (b) Barranquilla (c) Cali



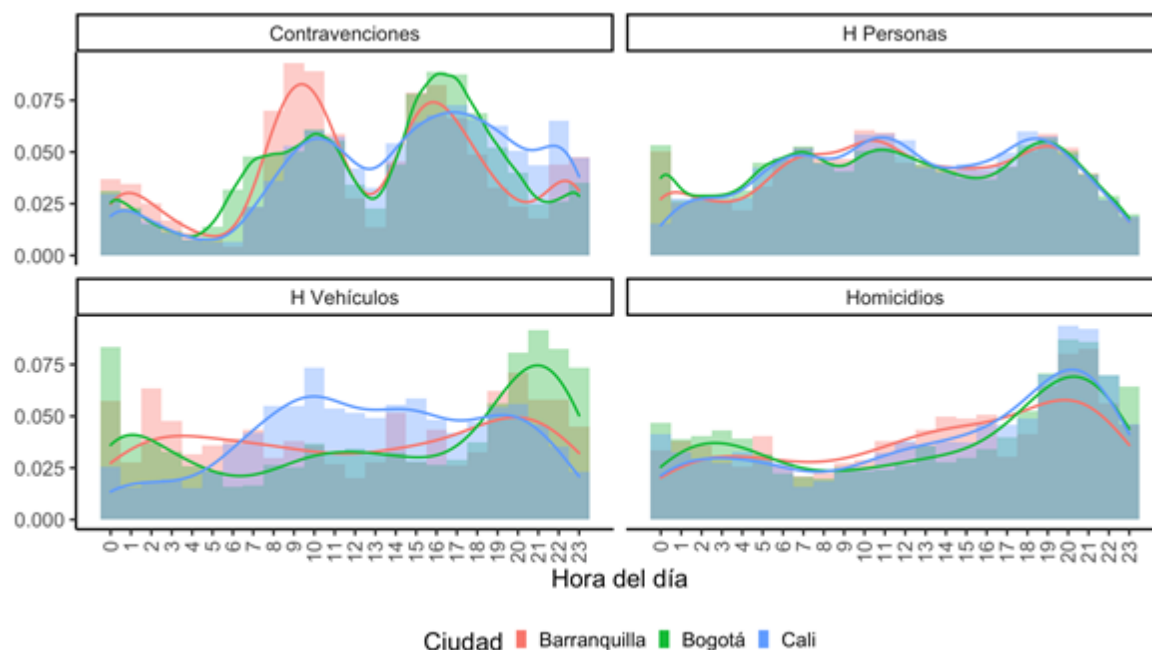
Nota: Para Barranquilla y Cali solo se presentan los cuadrantes de la ciudad, no de toda el área metropolitana. Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

Por otro lado, al hablar de la oferta, la Policía Nacional de Colombia ofrece su servicio teniendo en cuenta sus capacidades y las dinámicas geográficas de las problemáticas. Tal como se mencionó en la sección anterior, el MNVCC define los cuadrantes como su unidad más pequeña de intervención (la figura 1 presenta el mapa de cuadrantes de Bogotá, Barranquilla y Cali), y en cada una de estas unidades geográficas ofrece un servicio constante a través del tiempo. Es acá, por lo tanto, donde tiene la oportunidad de utilizar mejor las capacidades institucionales para prestar un mejor servicio de vigilancia, maximizando las capacidades actuales de la institución.

Las dinámicas temporales están plasmadas en la figura 2, donde se presenta la distribución de homicidios, hurtos a personas, hurtos de vehículos y contravenciones del código de policía a lo largo de las 24 horas en las ciudades de Bogotá, Barranquilla y Cali entre 2018 y 2022. Esta distribución de los casos no es uniforme, es decir que no se comporta de manera estable a través de las diferentes horas del día, sino que cada crimen se concentra mayormente en algunas horas. Por ejemplo, en Bogotá las contravenciones se concentran al final de la mañana y de la tarde y los homicidios, al igual que el hurto

de vehículos, son más frecuentes después de las 7:00 p.m., mientras que los hurtos se mantienen relativamente invariables entre las 6:00 a.m. y las 8:00 p.m.

Figura 2: Distribución de casos por horas en Barranquilla, Bogotá y Cali.



Nota: Los delitos corresponden al periodo entre 2018 y 2022; las multas, a 2019.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional de Colombia.

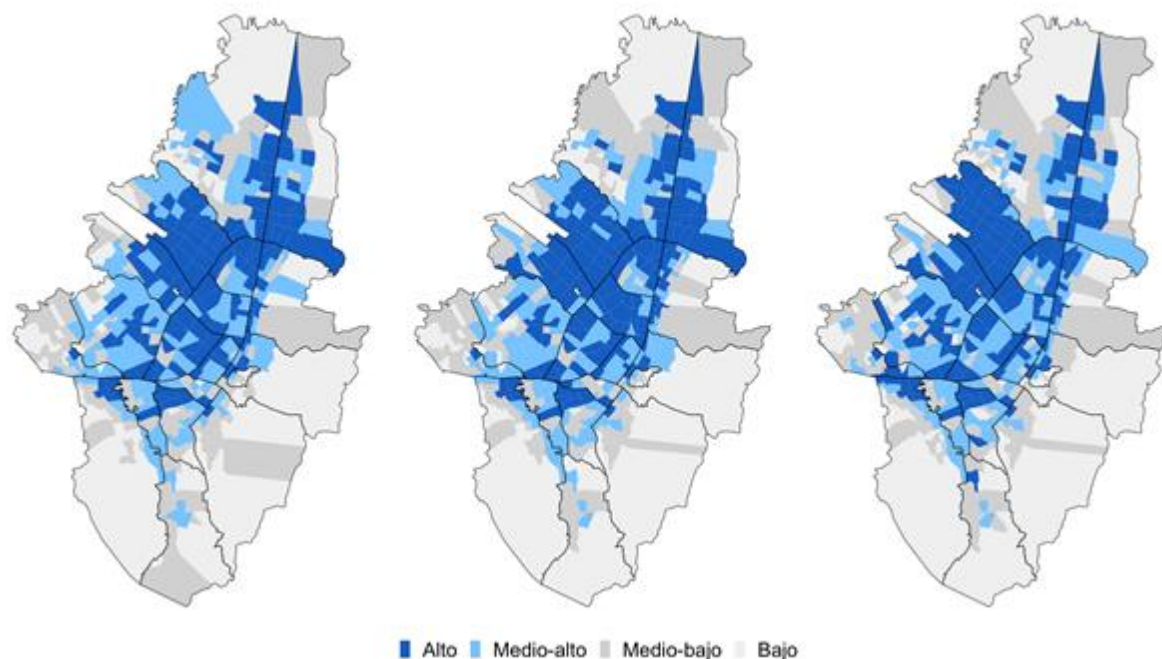
Proponemos entonces repensar la prestación del servicio de vigilancia integrando a las dinámicas espaciales, que ya se tienen en cuenta, estas dinámicas temporales. La nueva forma de ofrecer y distribuir el servicio también debe responder por tanto a las franjas horarias con mayor incidencia de estos crímenes, sin por ello descuidar las otras franjas. Esta propuesta lo que busca es maximizar la efectividad de la prestación del servicio de vigilancia tomando en cuenta la imposibilidad de aumentar las capacidades desmesuradamente y de reestructurar los cuadrantes en el corto plazo.

Si combinamos las dinámicas criminales a lo largo de un día con la estructura actual de cuadrantes y de los tres turnos,⁸ es posible ver que el comportamiento delictivo varía a lo largo del día. En la figura 3, donde se presenta la concentración de los delitos en Bogotá por turno y cuadrante, y en los anexos A.1. y A.2., que presentan los mismos datos para Cali y Barranquilla, se evidencia la variación en la incidencia de los delitos por turno, una información que se debería tener en cuenta para la prestación del servicio.

Figura 3: Concentración de los delitos en Bogotá por turno y cuadrante.

(a) Turno 1 (b) Turno 2 (c) Turno 3

⁸ Si bien las horas de estos turnos pueden variar dependiendo de la estación y la ciudad, las horas estándar son: turno 1, entre 7:00 a.m. y 2:59 p.m.; turno 2, entre 3:00 p.m. y 10:59 p.m.; y turno 3, entre 11:00 p.m. y 6:59 a.m.

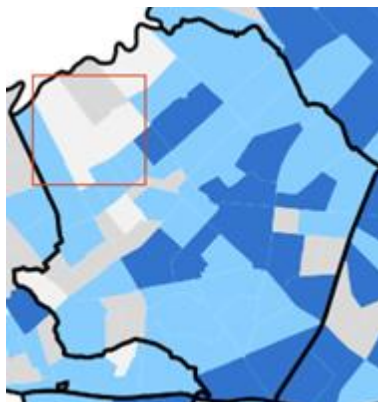


Nota: La concentración de los delitos se divide en cuartiles. Las líneas negras marcan las estaciones.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional de Colombia.

A partir de esta información, nuestra propuesta es que cada seis meses se haga una priorización del servicio en función de las dinámicas del periodo anterior e incluyendo datos de amplio alcance como los que aquí se presentan a manera de ejemplo. Esta priorización debe liderarse desde el nivel metropolitano y desde ahí redistribuir el personal según los cuadrantes y turnos, cuya distribución no debe alterarse. Se debe tener presente que el comportamiento criminal trasciende el nivel de las estaciones y que el número de uniformados por estación podría variar según sus condiciones. Dicho esto, creemos que se pueden establecer cuatro tipos de patrullaje por cuadrante y turno:

- 1. Macrocuadrantes:** identificar clústers de cuadrantes con un riesgo bajo, por la baja concentración de delitos, y agruparlos para que funcionen como un solo cuadrante durante el turno. Una patrulla debe estar disponible en el macrocuadrante, con dos policías para reacción, y las labores de vigilancia se deben liderar a través de cámaras de seguridad usando la infraestructura de las ciudades. La figura 4 ilustra con el cuadro rojo un potencial macrocuadrante para una estación de policía en Bogotá.

Figura 4: Potencial macrocuadrante en Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional de Colombia.

2. Cuadrantes con un policía: al identificar los cuadrantes con un riesgo no tan bajo como para ser considerados parte de un macrocuadrante, el servicio de vigilancia para el turno se planea con un policía en una patrulla (monopatrulla).⁹ Al ser zonas con un riesgo relativamente bajo, es posible reducir el pie de fuerza, además se cuenta con el apoyo de la videovigilancia y las unidades de reacción.

3. Cuadrantes con dos policías: para los cuadrantes con nivel de riesgo medio-alto, se mantiene el servicio de vigilancia como se hace ahora, es decir con una patrulla de dos uniformados, para asegurar la suficiente capacidad de acción.

4. Cuadrantes con más de dos policías: en este tipo de cuadrante se aprovechan los «ahorros» de personal que se logran en los dos primeros cuadrantes. La idea de este tipo de cuadrante es llevar más capacidades a aquellos cuadrantes en donde la concentración del delito es más alta para garantizar una mayor presencia y por ende una mayor disuasión.

Al pensar en la labor complementaria que debe darse entre el servicio de vigilancia y otras especialidades de la Policía Nacional, es claro que la priorización implica también que los apoyos se concentren en los cuadrantes 3, de riesgo medio-alto, y 4, de riesgo alto, en particular en cuanto a la disposición de equipos de apoyo y operaciones de inteligencia y de prevención. Esas especialidades sufren también de una capacidad limitada para apoyar el modelo de vigilancia como se pensó desde el tomo 2.2; la propuesta está encaminada a responder también a esa limitación partiendo de que no se piense el apoyo de especialidades como un apoyo subsidiario o a demanda del mismo servicio de vigilancia, sino que de entrada las especialidades (particularmente Inteligencia) concentren su trabajo y capacidad en los cuadrantes 3 y 4. Esto señala una priorización territorial desde el diseño mismo del modelo de operación que como tal «marca la cancha» de los puntos neurálgicos donde la capacidad del servicio de vigilancia ya se ve sobrepasada y es necesario, para la contención del fenómeno, trabajar con otros equipos de la Policía. La gran diferencia con el modelo actual de prestación del servicio es que antes se dejaba el apoyo a discreción de los comandantes o a solicitud de los equipos de cuadrantes de

⁹ Entendemos que la iniciativa de las monopatrullas ya se está pilotando en algunas ciudades del país, lo que hace viable esta propuesta.

vigilancia; esta modificación señala a partir del diseño de los cuadrantes dónde priorizar el trabajo de apoyo de especialidades distintas a la vigilancia.

Aunque la implementación de esta propuesta parece compleja, la realidad puede ser otra. Hoy la Policía Nacional tiene las capacidades y la infraestructura necesarias para incluir las dinámicas temporales del delito en la prestación del servicio de vigilancia del día a día. El ejercicio que presentamos aquí lo realizamos únicamente con datos de la Policía Nacional: la ventaja de esta propuesta es que no requiere una gran cantidad de recursos adicionales, ya que en lugar de más personal, lo que busca es una redistribución de los recursos actuales, entendiendo que son limitados

Consideraciones finales

Hoy en día es posible repensar la vigilancia y transmitir las decisiones tomadas utilizando información casi en tiempo real: nuestra propuesta busca potenciar el modelo actual utilizando estas capacidades. Tener más personal de vigilancia en los cuadrantes con dinámicas más complicadas puede ser un cambio mayor de cara al ejercicio de este servicio, y nuestra propuesta es viable desde el punto de vista de las capacidades porque no implica un incremento del personal asignado a la vigilancia dentro de la estructura organizacional de la Policía, ya que entendemos sus restricciones de recursos y personal.

Disponer de la flexibilidad que proponemos, enmarcada en los cuatro tipos de cuadrantes, puede incrementar la capacidad de la Policía Nacional para contrarrestar los fenómenos criminales en las ciudades. Creemos que la implementación solo implicaría una decisión interna de la institución, que posteriormente debe organizar los cuadrantes por turno dentro de cada área metropolitana. Finalmente, un componente necesario para garantizar la efectividad de este modelo es la capacidad de vigilancia con cámaras de seguridad, pues su uso permite reducir la cantidad de uniformados en los cuadrantes tipo uno y dos, macrocuadrantes y monopatrullas, para aumentarla en los cuadrantes más complicados. De esta manera, priorizar los cuadrantes para el servicio de policía es también priorizar la estrategia operativa que requiere la videovigilancia.

Es necesario aclarar que esta propuesta puede avanzar a la par que se enfrentan retos más amplios, que no tocamos pero que siguen siendo relevantes en un plazo quizá mayor al del próximo gobierno, como el de la distribución del personal entre los servicios y especialidades, en particular porque si la vigilancia es el servicio esencial de la policía, no se entiende bien el hecho de que no se dedique a ese objetivo más del 20% de su personal. Para solucionarlo es necesario hacer un reajuste de roles internos, más allá de la discusión del incremento, que toque asuntos de fondo en torno a las tareas no esenciales que igual demandan tiempo de muchos uniformados. Otro reto es la mejora del servicio, que debe y puede ir a la par de una reestructuración a la forma como se presta el servicio de vigilancia en el contexto rural, quizá la mayor falencia desde el anterior Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, con el actual MNVCC y probablemente también con el piloto que se está llevando a cabo hoy en día, en particular por los cuestionamientos que se hacen al cuadrante como unidad mínima de prestación de servicio en lo rural y al enfoque diferencial que se requiere para fenómenos donde no es claro si atañen a la seguridad ciudadana o a la seguridad nacional.

Referencias

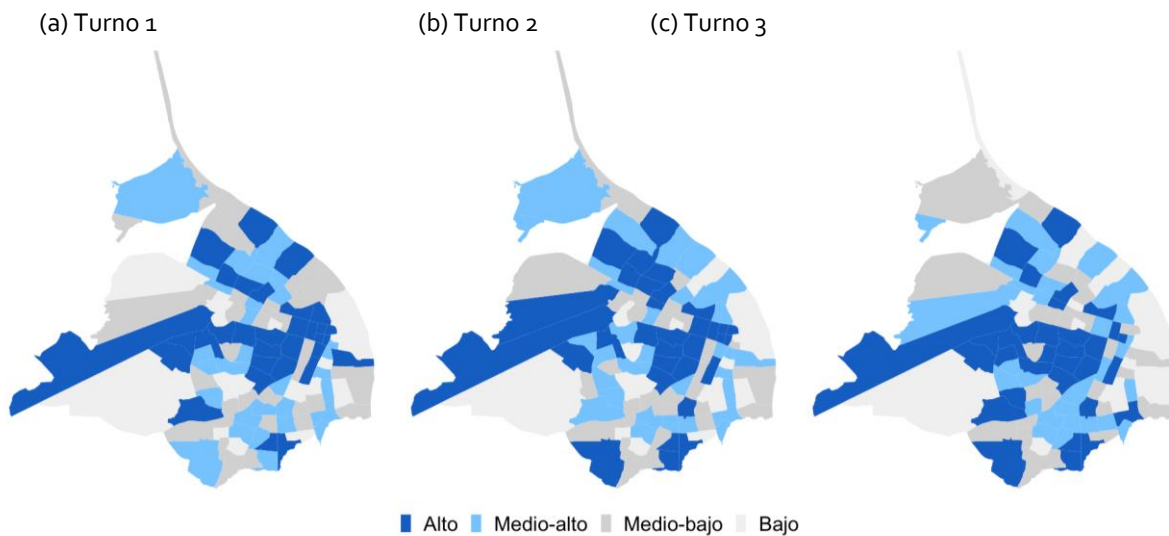
DANE. (2021). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Gutiérrez, I., Riveros, M. P., Vargas, A., Tobón, A., Mejía, D., Mendoza, J. A., García, J., Durán, J., Alvarado, N., García, L. E., Carrillo, M., Ortiz, Z., Tobón, S., Weintraub, M. & Rengifo, A. (2021). Brief #1: Nuevo modelo de vigilancia. Plan Integral de Innovación, Transparencia y Efectividad Policial. Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2016). Actualización Tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

Anexos

A.1. Concentración de los delitos en Cali por turno y cuadrante.



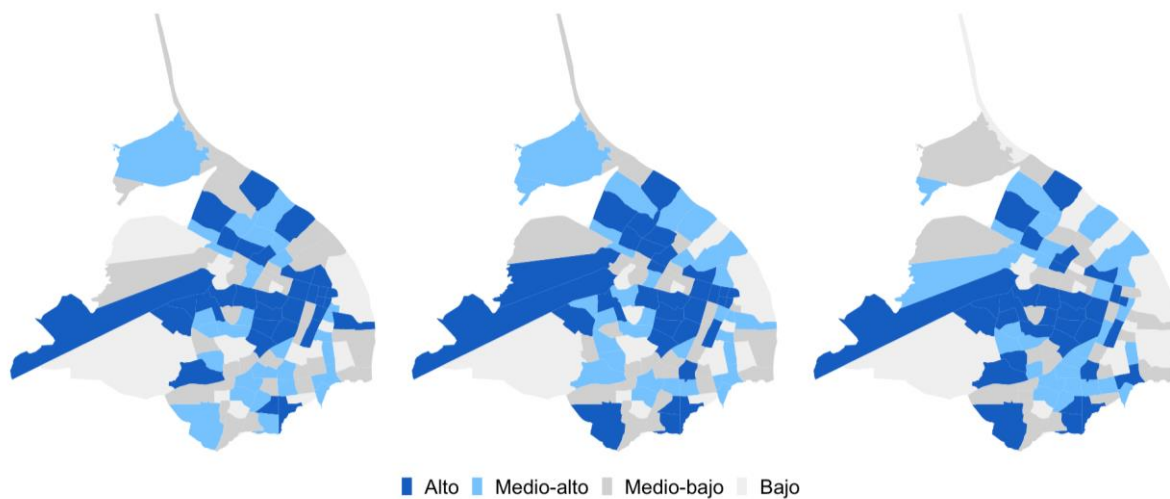
Policía Nacional de Colombia.

A.2. Concentración de los delitos en Barranquilla por turno y cuadrante.

(a) Turno 1

(b) Turno 2

(c) Turno 3



Policía Nacional de Colombia.