

Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo

Notas Estratégicas

18



**Colombia: un gran
mercado de armas
sin incentivos
para reducirlo**

Notas Estratégicas

18

Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva de la FIP

Jerónimo Castillo
Director Área de Seguridad y Política Criminal

Autora:

Manuela Suárez Rueda
Investigadora del Área Seguridad y Política Criminal

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Créditos fotografías de portada

Komjomo, nito100 y Filipovic018

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-47-9

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305, Bogotá
Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Notas Estratégicas No. 18 / Julio 2020

Contenido

6

INTRODUCCIÓN

8

EL MERCADO

¿CUÁNTAS HAY?

12

CONSUMIDORES: ACTIVIDAD DELICTIVA Y EMPRESAS DE VIGILANCIA

HOMICIDIOS
HURTOS
EMPRESAS DE VIGILANCIA

EL CONTROL DEL COMERCIO Y SU USO LOCAL

25

EL CONTROL SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL: ARMAS DE FOGUEO, UNA OPORTUNIDAD PARA LA COMERCIALIZACIÓN ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO

ARMAS NO LETALES Y EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

30

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

34

BIBLIOGRAFÍA



Presentación

Esta investigación ha identificado vacíos regulatorios y falencias en los mecanismos y estrategias de control sobre el mercado legal de armas de fuego en Colombia, que abren oportunidades al mercado ilegal y facilitan el acceso irregular a este tipo de armamento para cometer delitos. Las políticas de seguridad nacionales y locales se han concentrado en un segmento de la cadena del mercado de armas de fuego —el consumidor final—, particularmente en los presuntos delincuentes y bandas criminales, pero han dejado de lado un efectivo control sobre su comercialización local e internacional y sobre el manejo que le dan otro tipo de consumidores, como el sector de la vigilancia privada y el ciudadano del común, que cuenta con permisos de porte y tenencia.

Este informe es un intento por pegar las piezas de un rompecabezas que tuvo numerosos retos en su elaboración, ya que la información se encuentra dispersa, incompleta y es difícil acceder a ella. Los apartados que lo componen evidencian que el control sobre el comercio legal y uso de armas de fuego tiene vacíos y fallas que, de ser reconocidos y atendidos, representan oportunidades para avanzar en una regulación integral de la cadena del comercio y consumo, donde se integren todas las acciones necesarias para un adecuado y efectivo control de las armas y municiones en el país.

El control de las armas de fuego es clave en la discusión sobre seguridad y convivencia, pues estas no solamente son herramientas para cometer actos de violencia letal sino que tienen un efecto multidimensional, como la intimidación y la amenaza. A pesar de que pronto se cumplirán 30 años desde la creación e implementación de estrictas medidas para su control¹, de los numerosos esfuerzos y recursos gastados en actividades operativas, y de las constantes exhibiciones de voluntad política a nivel internacional por parte del Estado colombiano frente al control del comercio de las armas legales e ilegales², el país continúa registrando elevados índices de violencia letal y no letal asociados a su uso³ y un incremento significativo en el mercado ilegal⁴.



¹ Decreto de Ley 2535/1993 Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

² Adhesión voluntaria a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) de 1997, y el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Adopción del Tratado de Comercio de Armas (ATT) y medida permanente de suspensión del porte de armas a nivel nacional que permanece vigente.

³ En 2019 las armas de fuego fueron utilizadas en más del 70% de los homicidios registrados en Colombia y entre el 10% y 20% de otros delitos como el hurto en sus diferentes modalidades, amenazas, entre otros. De acuerdo con los datos disponibles, esta tendencia se ha mantenido en la última década. Además, un estudio publicado por Journal of the American Medical Association (JAMA) señala que Colombia ocupa el quinto lugar a nivel mundial en muertes por armas de fuego.

⁴ En 1994 se calculaba que el mercado ilegal estaba compuesto por cerca de 2.000.000 de armas. En 2017 esta cifra ascendió a cerca de 4.650.000. <http://www.smallarmssurvey.org/de/weapons-and-markets/tools/global-firearms-holdings.html>

A continuación, la FIP plantea un análisis sobre distintos segmentos del mercado legal de armas de fuego, en un intento por entender cada uno de los momentos del proceso, identificar los actores que intervienen en su comercialización, control y consumo, y las dinámicas con las que se relacionan. Esto no implica criminalizar personas, entidades o actividades legales, sino determinar las responsabilidades de manera segmentada a lo largo de la cadena de valor de esta actividad para plantear algunas recomendaciones frente a fallas y vacíos en la regulación y mecanismos de control vigentes.

Este es el primero de una serie de documentos que tienen como objetivo visitar nuevamente la necesidad de tener mayores y mejores controles a las armas de fuego en el país, para reducir su letalidad en la vida cotidiana de los colombianos. La forma como se ha decidido abordar parte de dos ideas: por una parte, entender que esto opera como un mercado en el que existe una oferta y una demanda, y que hay distintos tipos de productos y consumidores; por otra, que ese mercado no se encuentra en la oscuridad, sino que, por el contrario, tiene relaciones con la totalidad de los mercados, legales e ilegales.

Esa idea de mercado y de cercanía nos permite pensar el fenómeno de una manera distinta. No como una actividad oculta, llena de dificultades míticas que alimentan la idea de un delincuente idealizado enfrentando peligros inimaginables para llegar a cumplir su objetivo, sino que nos deja hablar de algo más mundano y cercano, que hace posible discutir en términos realistas los mecanismos de control. Esperamos que el trabajo de la investigadora de la FIP, Manuela Suárez Rueda, contribuya a volver sobre estas discusiones.



Jerónimo Castillo

Director de Seguridad y Política Criminal de la FIP



INTRODUCCIÓN

01

1. Introducción

Según el último informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre crimen y violencia, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más violenta del planeta. Esta tendencia se ha mantenido en los últimos 20 años, durante los cuales ha concentrado entre el 29% y el 39% de los homicidios registrados en el mundo. El 75% de los casos estuvieron relacionados con armas de fuego, una cifra superior al promedio mundial, que es del 50%⁵.

Colombia ha sido un contribuyente relevante de esta tendencia regional. Durante los últimos 23 años se ha mantenido como uno de los países con mayores registros de homicidios en Latinoamérica y el Caribe⁶. De acuerdo con las cifras disponibles, entre el 70% y el 80% de ellos se han realizado empleando armas de fuego⁷.

Desde principios de los años noventa, el Gobierno adoptó una serie de estrategias para controlar estas armas en aras de garantizar el monopolio de la fuerza por parte del Estado y, por supuesto, de disminuir los índices de violencia asociados a ellas⁸. Sin embargo, transcurrida más de una década de medidas como la asignación exclusiva al Estado de la comercialización, fabricación y propiedad de las armas de fuego, de los numerosos esfuerzos por parte de la Fuerza Pública para incautar armas ilegales, y de firmar varios tratados y convenios internacionales para enfrentar el tráfico ilegal, el país continúa registrando elevados índices de violencia letal y no letal asociados a su uso.

De acuerdo con las cifras publicadas por la Policía Nacional, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, se cometieron 9.131 homicidios con armas de fuego (73% de los casos totales registrados); 80 hurtos a entidades financieras (63%); 45.043 hurtos a personas (15%); 6.789 hurtos a comercio (12%); 2.230 hurtos a residencias (5%); 12.063 hurtos de motos y carros (27%); 4.454 lesiones personales (4%); 155 casos de violencia intrafamiliar, y 146 delitos sexuales. En lo que se refiere a enfrentamientos entre grupos

armados que incluyeron el uso de armas de fuego, de acuerdo con los registros de prensa de la FIP, se registraron 127 combates con la Fuerza Pública y 59 enfrentamientos entre ellos mismos.

GRÁFICA 1

DELITOS COMETIDOS CON ARMAS DE FUEGO (1 ENERO A 31 DICIEMBRE DE 2019)



Fuente: Observatorio del delito de la Policía Nacional.
Elaboración FIP 2020

La incidencia de las armas de fuego sobrepasa estas cifras, sobre todo si tenemos en cuenta que segmentos ilegales de algunas actividades económicas incluyen delitos como el comercio y transporte de productos ilícitos, y la extorsión y amenazas que no siempre son denunciados y pueden incluir el uso de armas de fuego.

• • • • •

⁵ Alvarado, N. & Muggah, R. (2018). "Crimen y Violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶ https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?contextual=region&locations=CO&name_desc=false&view=chart

⁷ Datos Policía Nacional — DIJIN.

⁸ Llorente, M. & Vranckx, A. (2010) El control democrático de las armas ilegales en Colombia: una apuesta de construcción de paz



EL MERCADO

02

2. El mercado

Para elaborar este apartado, la FIP solicitó al Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, entre otros datos, cifras sobre el número de armas en manos de civiles, motivación y características de los permisos de porte y tenencia. Al momento de la publicación de este documento, la FIP aún no había recibido respuesta de la entidad. Los datos utilizados corresponden a información obtenida de los medios de comunicación, trabajos académicos independientes, organizaciones internacionales y la Policía Nacional.

2.1. ¿Cuántas hay?

Un artículo publicado por el diario El Tiempo, en diciembre de 1993, asegura que el Ministerio de Defensa calculó que entonces había 1.000.000 de armas con salvoconducto en manos de particulares⁹. UNODC, por su parte, calculó que 549.101 armas de fuego se acogieron en 1994 a la amnistía que se dio para cambiar los salvoconductos expedidos antes de la puesta en marcha del Decreto 2535/1993 de normatividad sobre las armas de fuego, municiones y explosivos, con el propósito de legalizar las armas que no habían sido adquiridas a través de la industria militar colombiana. Lo anterior lleva a calcular que, en 1994, había cerca de 1.550.000 armas de fuego legales en manos de personas naturales y jurídicas¹⁰. Para esta misma época, el Ministerio de Defensa calculó el número de armas ilegales en dos millones.

En 2006, el Departamento de Control Comercio de Armas tenía registradas 580.000 armas de fuego con permisos para personas naturales y 82.283 para compañías de seguridad privada, lo que significa un total de 662.666 en manos de particulares¹¹. Frente al volumen de armas ilegales, estimaciones independientes con base en información de la Policía Nacional calculaban que, para la época, había cerca de 2.400.000 armas ilegales¹².

Small Arm Survey¹³ publicó un informe en el que estima que, en 2017, había 4.971.000 armas de fuego en manos de civiles en Colombia, de las cuales el 14% (706.210) contaban con algún tipo de registro mientras que 4.264.790 serían ilegales. Estas mismas cifras las publica el observatorio Gun Policy de la Universidad de Sydney¹⁴.

En cuanto a las armas de fuego que están en manos de organismos estatales —como Policía, INPEC, Fiscalía y otras instituciones de seguridad y defensa del Estado distintas a las fuerzas militares—, Small Arm Survey estimó que, para 2017, contaban con 283.000¹⁵. Para las Fuerzas Militares, ese mismo año, la organización estimó la cifra en 350.689 armas de fuego.

Small Arm Survey publicó un informe en el que estima que, en 2017, había 4.971.000 armas de fuego en manos de civiles en Colombia, de las cuales el 14% (706.210) contaban con algún tipo de registro, mientras que 4.264.790 serían ilegales

⁹ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-276776>

¹⁰ UNODC, *Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia*, Op. Cit., p. 49

¹¹ Vranckx et al (2009). *Rastreo de Armas: perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz, Embajada de Bélgica en Colombia y Universiteit Gent. Pag 9.

¹² Aguirre, et. al., "Colombia's Hydra: The Many Faces of Gun Violence", Op. Cit., p. 220

¹³ <http://www.smallarmssurvey.org/de/weapons-and-markets/tools/global-firearms-holdings.html>

¹⁴ <https://www.gunpolicy.org/es/about>

¹⁵ *Estimating Global Law Enforcement Firearms Numbers 2018*. Small Arm Survey. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Law-Enforcement-Firearms-Numbers.pdf>; http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Weapons_and_Markets/Tools/Firearms_holdings/SAS-BP-Law-enforcement-firearms-annexe.pdf

Estos números evidencian que existe una amplia brecha entre las armas en posesión de civiles y las que tienen los organismos estatales de seguridad y la fuerza pública, y que, además, hay una cifra bastante elevada de armas ilegales (9 por cada 100 habitantes). Esta característica no es exclusiva de Colombia:

un estudio de UNODC publicado en 2015 sobre la distribución de armamento de fuego en 48 países del mundo, reveló que el 74% de este estaba en manos de civiles, mientras que el 26% restante en manos de la Fuerza Pública e instituciones para el cumplimiento de la ley¹⁶.

GRÁFICA 2

MERCADO DE ARMAS DE FUEGO EN COLOMBIA 2017

ARMAS EN POSESIÓN DE CIVILES:

LEGALES

706.210

ILEGALES

4.264.790

ARMAS EN POSESIÓN DE FUERZA PÚBLICA Y ENTIDADES ESTATALES:

FUERZAS MILITARES

350.689

POLICÍA Y OTRAS

283.000

Fuente: Small Arm Survey & Gun Policy, The University of Sydney.

GRÁFICA 3

COMPARACIÓN ENTRE CANTIDAD Y TASA DE ARMAS DE FUEGO LEGALES, ILEGALES; NÚMERO Y PARTICIPACIÓN DE HOMICIDIOS COMETIDOS CON ARMAS DE FUEGO 1994, 2006 Y 2017

	1994	2006	2017
ARMAS LEGALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES	1.500.000	662.666	706.210
ARMAS ILEGALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES	2.000.000	2.400.000	4.267.790
HOMICIDIOS CON ARMAS DE FUEGO	23.118	13.912	8.636
ARMAS LEGALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES X 100 MIL HAB.	4.070	1.527	1.433
ARMAS ILEGALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES X 100 MIL HAB.	5.427	5.529	8.658
HOMICIDIOS CON ARMAS DE FUEGO X 100 MIL HAB.	63	32	18
PARTICIPACIÓN HOMICIDIOS CON ARMA DE FUEGO	14%	80%	72%

Fuente: DNP, El Tiempo (1993;2018), UNODC (2006); Policía Nacional; Cálculos: FIP 2020

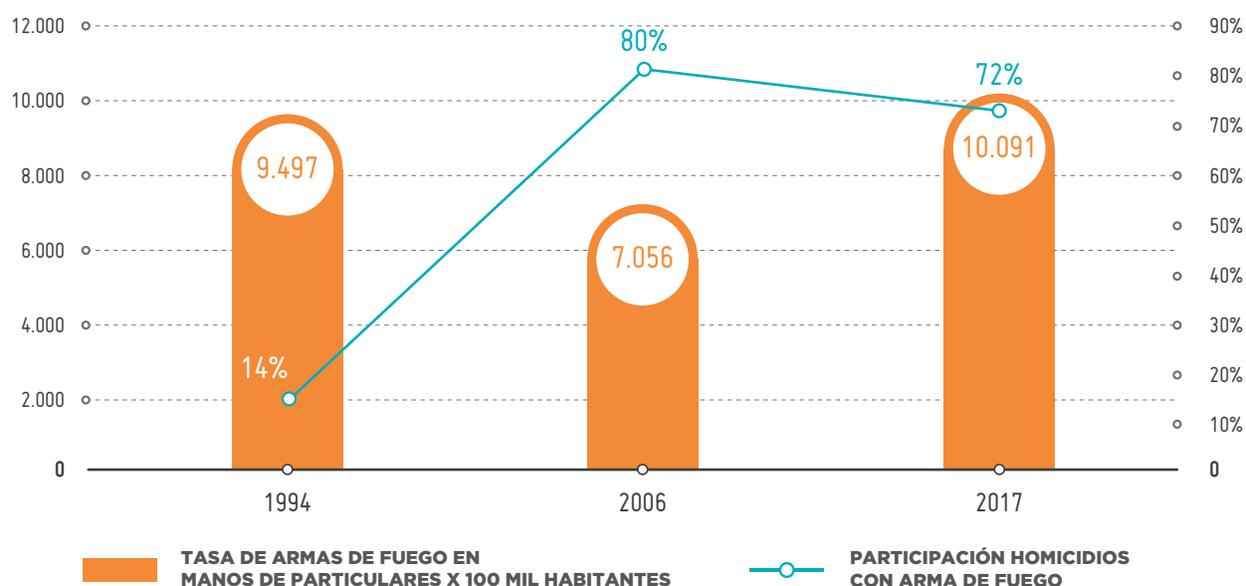
*Nota metodológica: Las armas legales hacen referencia a aquellas con permisos vigentes de tenencia o porte en manos de personas naturales y jurídicas. Debido a que no se cuentan con datos discriminados entre el número de personas naturales y jurídicas que tenían permiso de porte o tenencia de armas, y de otros parámetros que permitirían hacer un cálculo más riguroso de las tasas, se utiliza la totalidad de habitantes de Colombia como medida relativa para poder hacer una comparación entre los tres años.

Aunque desde 1994 la cantidad de armas ilegales ha venido creciendo significativamente, el Estado colombiano no ha respondido con eficacia. Por otro lado, la cantidad de armas en manos de los colombianos —legales e ilegales— es prácticamente igual que hace 24 años (9.497 armas por cada 100 mil habitantes en 1994 versus 10.091 en 2017) a pesar de haber transcurrido más de cinco procesos de desmoviliza-

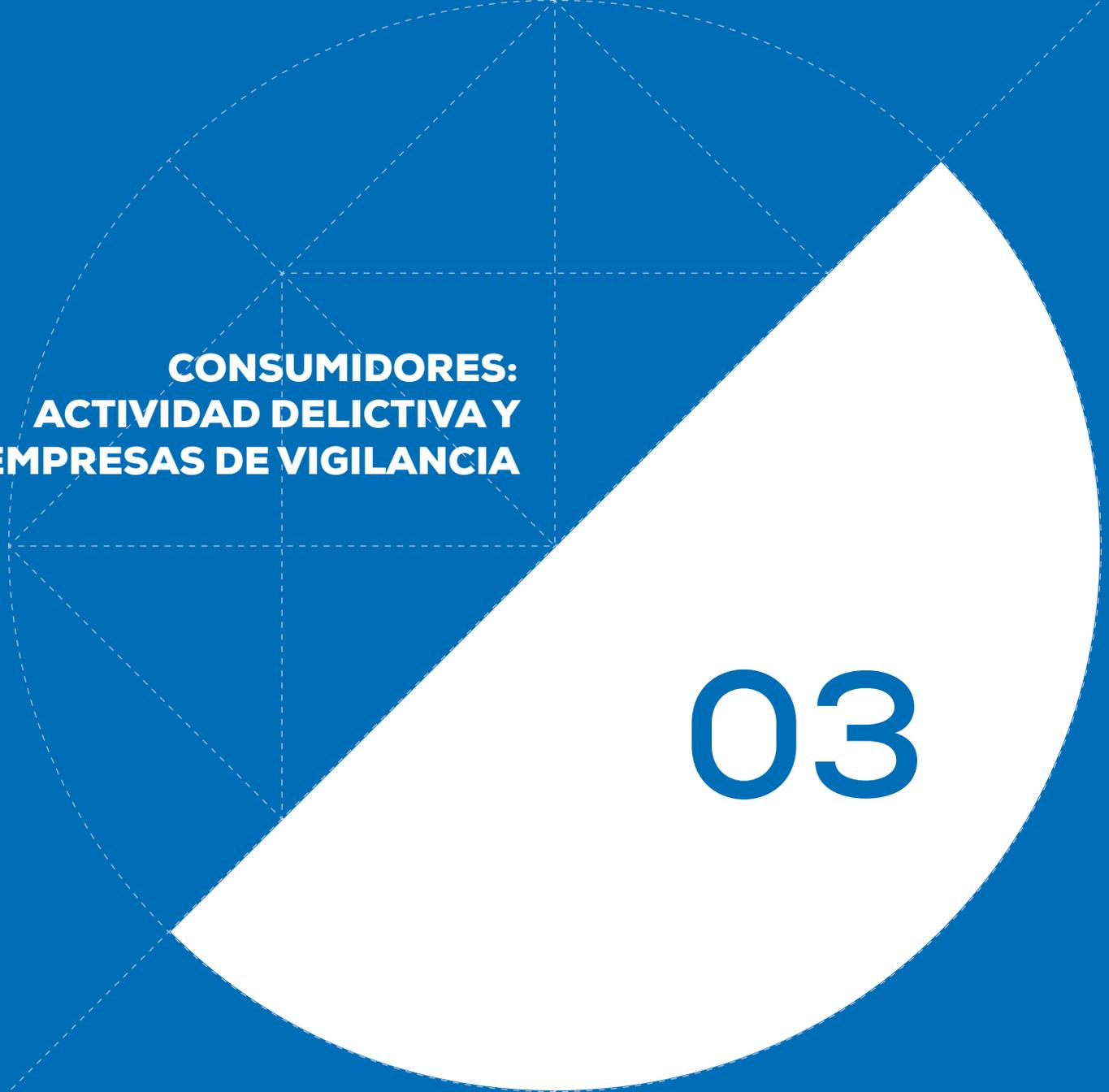
ción colectiva de grupos armados y más de 10 años de programas para la desmovilización individual, así como de tener una política de prohibición de porte y de contar con mayores y mejores herramientas de información y tecnología para abordar el problema. Estas cifras demuestran que el Estado ha fallado en comprender y afrontar de manera efectiva el control de las armas de fuego en el país.

GRÁFICA 4

COMPARACIÓN ENTRE TASA DE ARMAS DE FUEGO (LEGALES + ILEGALES) Y PARTICIPACIÓN DE HOMICIDIOS COMETIDOS CON ARMAS DE FUEGO 1994, 2006 Y 2017



Fuente: DNP, El Tiempo (1993;2018), UNODC (2006), Policía Nacional; Cálculos: FIP 2020



**CONSUMIDORES:
ACTIVIDAD DELICTIVA Y
EMPRESAS DE VIGILANCIA**

03

3. Consumidores: actividad delictiva y empresas de vigilancia

Colombia tiene una de las tasas más altas de homicidios con armas de fuego en la región (18 por cada 100 mil habitantes en 2019), con cifras superiores a Estados Unidos (4,5 para 2017) y México (16,5 para 2017)¹⁷. Su uso en el país no solo se limita a una conducta violenta con dolo¹⁸, pues la participación de estas armas en la muerte de civiles por otras causas (como el suicidio) es bastante alta. Esto se evidencia en un estudio publicado por el Journal of the American Medical Association (JAMA), que señala que Colombia ocupa el quinto lugar a nivel mundial en muertes por armas de fuego¹⁹. El Instituto Nacional de Salud —que participó en la elabora-

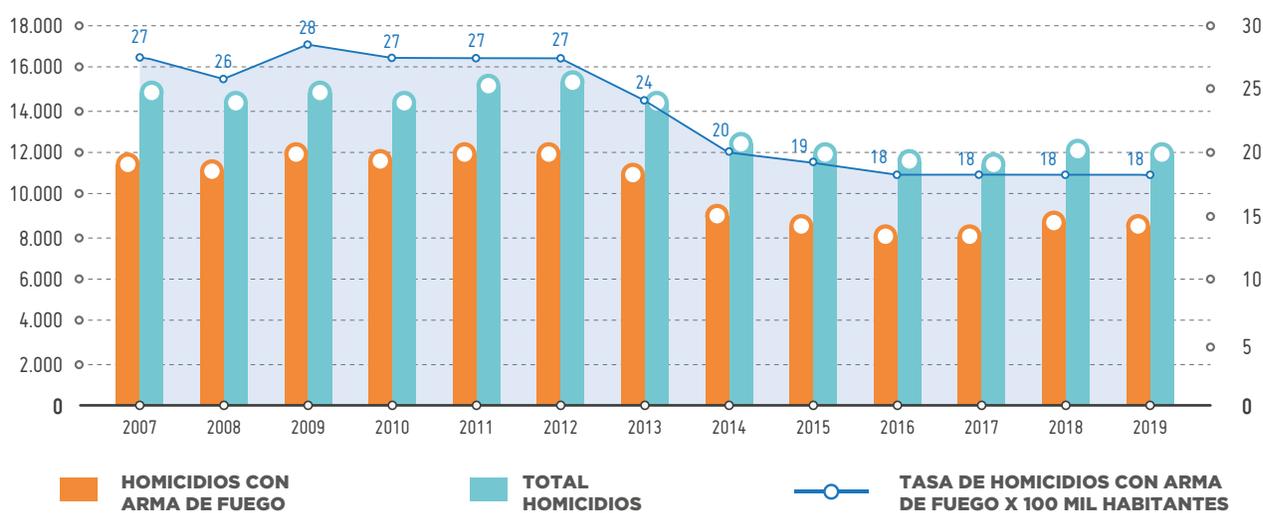
ción de ese documento— expuso que uno de los factores asociados a las altas cifras es la disponibilidad de armas que hay en el país hacia el público²⁰.

3.1. Homicidios

La tasa de homicidio con arma de fuego se redujo entre 2013 y 2017, algo que se le atribuye, en gran parte, a las conversaciones con las FARC y a la firma del Acuerdo de Paz. Sin embargo, la participación de este tipo de armamento en los homicidios se ha mantenido en la última década por encima del 70%.

GRÁFICA 5

TASA Y PARTICIPACIÓN DE HOMICIDIOS COMETIDOS CON ARMA DE FUEGO 2007 - 2019



Fuente: Policía Nacional; Cálculos: FIP 2020

¹⁷ <https://www.gunpolicy.org/es/firearms/region/mexico>

¹⁸ Voluntad deliberada de cometer un delito, a sabiendas de su carácter delictivo y del daño que puede causar.

¹⁹ <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2698492>

²⁰ <https://www.eltiempo.com/salud/muertes-por-armas-de-fuego-en-el-mundo-y-colombia-segun-estudio-325384>

3.2. Hurtos

Aunque la participación de las armas de fuego en los hurtos no es tan elevada como en el caso de los homicidios (en promedio, el 20% de los hurtos a personas entre 2010 y 2018 se cometieron con armas de fuego contra el 70% - 80% en los homicidios), la cantidad de casos ha venido en aumento. Mientras que en 2010 se registraron 14.593 hurtos empleando armas de fuego, el 2019 cerró con 45.042 casos (15% del total de registros a nivel nacional).

Zonas urbanas contra zonas rurales

Hay diferencias importantes en el uso de armas de fuego con el fin de cometer delitos y en la incautación que se hace en zonas urbanas frente a la de las zonas rurales. En las capitales los homicidios han disminuido, y con ellos el uso de estas armas. En el caso particular de Bogotá, por ejemplo, desde 2008 se implementó una política de restricción de porte de armas que, cuando fue permanente (2012-2014), redujo de forma contundente la violencia letal y no letal en la ciudad²¹.

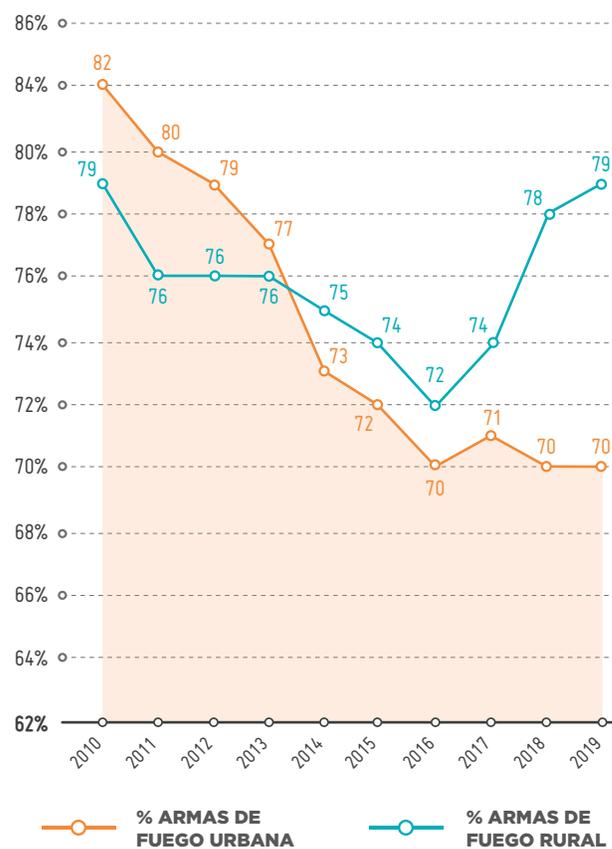
En el caso de las zonas rurales, se observa un comportamiento contrario: la participación de las armas de fuego en los homicidios se ha incrementado, especialmente desde 2015. Por desgracia, no contamos con información disponible para determinar la razón de ese incremento²².

Al igual que en las áreas urbanas, las incautaciones en zonas rurales han disminuido significativamente desde 2014, lo que va en contravía del aumento del uso de armas de fuego para delitos como el homicidio. La inexistencia de evaluaciones sobre el impacto de políticas como la prohibición total del porte de armas a nivel nacional, el comportamiento de las incautaciones y el manejo de las ventas de armas con permiso para tenencia y otros especiales de porte, limita el entendimiento sobre la incidencia

de las armas de fuego en la actividad delictiva letal y no letal que se registra en el país. La formulación de nuevas herramientas para el control de las armas de fuego es imposible sin información que permita evaluar qué ha funcionado y qué no.

GRÁFICA 6

PARTICIPACIÓN ARMAS DE FUEGO EN HOMICIDIOS RURAL VERSUS URBANO



Fuente: Policía Nacional; Cálculos: FIP 2020

²¹ Documento CCB y FIP.

²² El informe de Medicina Legal Forensis presenta la caracterización del menos del 30% de los homicidios: "la comprensión del hecho violento, como en el caso de la circunstancia o móvil de los homicidios, actividad durante el hecho y otras, el porcentaje de casos sin información puede ser superior al 70%". Forensis 2018; pág 9. <https://acotaph.org/assets/forensis-2018.pdf>

3.3. Empresas de vigilancia

Las cifras en América Latina sobre la cantidad de armas de fuego en manos de las empresas de seguridad privada constituyen uno de los principales retos para las entidades regulatorias del sector. Por un lado, en algunos países hay fallas en la captura de información pues los sistemas de registro no siempre hacen la distinción entre las armas en posesión de civiles y aquellas en manos de las empresas privadas. Por otro, en algunos lugares el personal de las compañías de seguridad tiene autorización de portar las armas de fuego de las empresas fuera de las horas laborales. Además, la confidencialidad de los procedimientos internos que tienen estas empresas hace difícil que su desempeño pueda ser evaluado y monitoreado por las entidades encargadas²³. A esta situación se suma que, en la mayoría de los países de la región, hay una gran cantidad de servicios de seguridad privada que pertenecen a la economía informal, la cual se estima que asciende al 50% del total de los servicios prestados en América Latina²⁴. Este tipo de problemáticas evidencian que la región tiene enormes rezagos frente a la regulación del sector de vigilancia y seguridad privada, y Colombia no es la excepción.

En el país existe un solo sistema de control de la seguridad privada, el cual, según autores como Caonero et. Al (2014) y centros de estudio como Fedesarrollo, es el modelo más eficiente de vigilancia, pues minimiza las disputas sobre responsabilidades e interpretaciones de las diversas reglas y procedimientos que lo rigen²⁵. Lo ejerce la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP), creada mediante la Ley 62 de 1993 como un “organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera” cuya misión es “ejercer desde el punto de vista técnico y administrativo el control, inspección y vigilancia sobre el servicio público de vigilancia y seguridad privada en Colombia (...)”.

Además de la designación de la SVSP como ente supervisor de las empresas de vigilancia y seguridad privada, por esa misma época se expidió el Decreto 356 de 1994, mediante el cual se implementó un marco regulatorio específico para el sector. En los últimos años se han expedido algunos instrumentos normativos complementarios con el fin de ajustar la regulación a la realidad de su operación²⁶.

En un esfuerzo por compilar en una sola norma todo lo que se refiere a las empresas de vigilancia y seguridad privada, así como de estructurar un marco legal que estuviera a la vanguardia del crecimiento y los avances de las últimas décadas²⁷, entre 2011 y 2016 se presentaron varios proyectos de ley al Congreso, pero todos fueron archivados. En 2018 cursó un nuevo proyecto estructurado por la SVSP con este propósito, pero fue archivado por falta de debates. Esto significa que, actualmente, la principal herramienta de regulación del sector de seguridad y vigilancia privada que tiene Colombia cumple más de 25 años de antigüedad.

Lo anterior representa un problema si tenemos en cuenta el aumento en el número de empresas de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en los últimos años —se pasó de 548 en 2006, a 854 en 2017²⁸—, de las cuales más del 70% utilizan armas de fuego para prestar sus servicios. Este incremento

• • • • •

²³ Caonero et al (2014). Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Revista Policía Y Seguridad Pública, 1(1), 187-266. doi:http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v1i1.1392

²⁴ Fedesarrollo (2018). El sector de la seguridad y vigilancia privada: evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión. P. 132.

²⁵ Inbid, pag 43.

²⁶ Decreto 2187/2001, Decreto 322/2002, Decreto 2355/2006, Ley 1920/2012

²⁷ Fedesarrollo (2018). El sector de la seguridad y vigilancia privada: evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión. P. 60

²⁸ Estado del sector de vigilancia y seguridad privada (2017) Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. <https://www.agencialogistica.gov.co/sites/default/files/attachments/contract/ANALISIS%20DE%20SECTOR%20VIGILANCIA.pdf>

se ha dado sin el acompañamiento de un desarrollo normativo que se ajuste a las novedades del sector, como los avances en tecnología y procedimientos, pero, sobre todo, a un nuevo y elevado número de jugadores que seguramente sobrepasan la realidad para la que se construyó la normativa a principios de los años noventa. La comunidad internacional ha expresado su preocupación frente al crecimiento acelerado del sector, sin que haya avances en los instrumentos que ejercen control sobre las empresas que utilizan armas de fuego para prestar sus servicios²⁹. Se debe garantizar que las herramientas normativas busquen de manera específica y contundente disminuir los riesgos de desvíos de armas hacia el mercado ilegal, o hacia otras actuaciones delictivas, en un contexto en donde el empleo de este tipo de armas es tan amplio, tal y como ocurre en Colombia.

Esta falta de especificación sobre acciones contundentes para controlar el mercado legal se evidencia en ciertas normas actuales, como en la regulación del porte y tenencia de armas por parte de las empresas de seguridad y vigilancia privada. Por ejemplo, el artículo 99 sobre transporte de armas, dice que “los servicios de vigilancia y seguridad privada podrán trasladar las armas con permiso de tenencia de un lugar a otro (...) con el arma y proveedor descargados y la autorización escrita de la empresa con la indicación del lugar de destino observando las condiciones de seguridad que establezca el Gobierno Nacional”. En la norma no se estipula ningún procedimiento adicional más que una carta de la empresa, que no es una herramienta contundente para evitar que las armas puedan ser transportadas por personas diferentes al personal dispuesto. Sí podría serlo, por dar una idea, un código digital adscrito a una base de datos que cuente con la información del arma y de quien tiene permiso para transportarla, y que pueda ser verificable por las autoridades que lo requieran.

Un informe que realizó la FIP en el 2016, con apoyo de la SVSP y la Cámara de Comercio de Bogotá,

para analizar la caracterización del armamento y personal de 876 empresas de vigilancia privada que se encontraban legalmente autorizadas por la entidad³⁰, encontró que la información con la que contaba la SVSP sobre la concentración de armamento estaba desactualizada: no se evidenciaba con exactitud cuántas armas estaban activas o inactivas, ni tampoco el destino de las armas autorizadas a las empresas de seguridad y vigilancia privada. Además, se encontró que entre 2012 y 2016, solo el 1% de los registros de armas y personal fue actualizado en los sistemas de información de la SVSP.

La comunidad internacional ha expresado su preocupación frente al crecimiento acelerado de este sector, sin que haya avances en los instrumentos que ejercen control sobre las empresas que utilizan armas de fuego para prestar sus servicios

.....

²⁹ Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina (UNILREC, 2014) en documento del Observatorio de seguridad y vigilancia privada de la FIP (2016).

³⁰ Se excluyeron de esta cifra las empresas que no presentaron fecha de terminación de la licencia, 40 empresas. Las cifras, análisis y conclusiones de este apartado corresponden en su mayoría al proyecto desarrollado entre la Cámara de Comercio de Bogotá, la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada y la Fundación Ideas para la Paz, según se estableció en el convenio de cooperación 6200004487 de 2015. Este fue un producto del Observatorio de Seguridad Privada y Vigilancia Privada de la FIP: Debates en profundidad, basados en evidencia, el cual no fue publicado para el público general.

Es probable que los problemas identificados en las cifras obedecieran a dificultades y errores en el registro o recolección de información, y que pudieran corregirse con la constatación de las fuentes no sistematizadas con las que cuenta la Superintendencia. Esto significaría que hay un problema en el registro electrónico de las cifras y no en el control efectivo que realiza la entidad³¹. Sin embargo, la existencia de estos problemas en los sistemas digitales soporta las tesis de algunos expertos en la materia, quienes consideran que en Colombia este modelo centralizado de control del sector de seguridad no es óptimo, pues concentra en un solo organismo —que no tiene la capacidad técnica ni presupuestal— la tarea de ejercer, simultáneamente, de sancionador y supervisor³². Las deficiencias que puedan resultar de esta incapacidad de cumplir a cabalidad con dichas tareas son bastante preocupantes en el caso de Colombia, en donde se ha evidenciado que la violencia letal y no letal con uso de armas de fuego está desbordada. En el país se necesita garantizar que los mecanismos de control sobre el mercado legal de armas ejerzan sus funciones con completa eficiencia, para así evitar oportunidades que permitan que personas utilicen armas que fueron adquiridas de manera legal para cometer delitos.

Un último elemento que es importante resaltar, es que es necesario desincentivar el uso de armas de fuego para ejercer la seguridad privada y comenzar a migrar a otro tipo de tecnologías que no las incluya; eso, además de sacar armas del mercado, puede resultar incluso más eficiente para prevenir —que al fin y al cabo es el papel que juegan los servicios de seguridad privada— y ser más seguro para los mismos empleados³³.

A continuación, está la tabla de la circular externa de la SVSP sobre tarifas para la contratación de servicios para 2020, la cual evidencia que no existen mayores incentivos para la promoción de servicios tecnológicos y no armados³⁴:

TABLA 1

TARIFAS DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA 2020

SERVICIO	VALOR GASTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SUPERVISIÓN
24 horas 30 días al mes Personal sin armas	\$ 8.342.640
24 horas 30 días al mes Personal con armas	\$ 8.497.133
24 horas 30 días al mes Personal con canino	\$ 8.574.380

Fuente: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 2020

• • • • •

³¹ Trabajo relaizado por la la FIP y Cámara de Comercio de Bogotá con el apoyo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. Documento Interno. Observatorio de Vigilancia y Seguridad Privada (2016)

³² Ingrid Estibaliz (2017). Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para la configuración de su modelo normativo: El caso colombiano en relación con el caso español. En Fedesarrollo (2018). El sector de la seguridad y vigilancia privada: evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión. P.59

³³ Entre enero de 2015 y agosto de 2016, Medicina Legal reportó un total de 215 vigilantes asesinados. La tasa de homicidios para ese año fue de 43 por cada 100 mil vigilantes, cifra que superó la tasa de la Fuerza Pública en 2,5 veces y representó más del doble de la tasa nacional de homicidios (24,03 en 2015). Aunque no se puede inferir que estos asesinatos se presenten con ocasión de la actividad de vigilante, si representan una alarma para el sector que debe ser analizada con mayor profundidad. Trabajo relaizado por la la FIP y Cámara de Comercio de Bogotá con el apoyo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. Documento Interno. Observatorio de Vigilancia y Seguridad Privada (2016)

³⁴ <https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/7299/circular-externa-20194000000025/>



**EL CONTROL DEL
COMERCIO Y USO LOCAL**

04

4. El control del comercio y uso local

Desde la Constitución de 1991, el Estado colombiano estableció un manejo completamente restrictivo sobre la importación, fabricación, comercialización y propiedad de las armas de fuego en el país (Art.223). Manejo que ha venido regulando a partir de la adopción de un marco normativo que establece claramente las condiciones bajo las cuales concede temporalmente una cesión de este derecho a quienes se les otorgan permisos de tenencia o especiales de porte³⁵.

De manera paralela, el Estado ha hecho importantes esfuerzos en el campo de la cooperación internacional, como la adhesión voluntaria a convenios³⁶. De hecho, durante el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, se surtió el proceso legislativo para la ratificación del Tratado de Comercio de Armas (ATT), de la ONU, que no pasó el examen de constitucional por inconsistencias en el trámite legislativo y tampoco pudo ser sancionado³⁷. Sin embargo, el gobierno del presidente Iván Duque tiene como propósito llevar de nuevo esta iniciativa al Congreso.

Colombia ha jugado un papel protagónico y de avanzada en el impulso de un régimen internacional para enfrentar el problema del tráfico ilícito de armas, esfuerzo que quedó plasmado en el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos de Naciones Unidas (PoA), firmado en el 2001³⁸.

En ciudades como Bogotá, Cali y Medellín —lugares que han concentrado cerca del 30% de los homicidios registrados en el país entre 2003 y 2019— las alcaldías, en compañía de la Policía Nacional, han impulsado iniciativas enfocadas en medidas policivas de restricción de porte de armas por parte de civiles, que han complementado con campañas de desarme voluntario³⁹. Estas estrategias fueron adoptadas desde los años noventa durante periodos determinados —como fines de semana, festivos, navidad y fin de año— hasta que, en 2016, el ejecutivo decretó la

suspensión general de los permisos de porte de armas de fuego en todo el país. La medida permanece vigente hasta la fecha. Un esfuerzo por incrementar los operativos y procedimientos de incautación de armas de fuego por parte de la Policía Nacional ha sido la directriz del ejecutivo para acompañar esta iniciativa.

Durante el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, se surtió el proceso legislativo para la ratificación del Tratado de Comercio de Armas (ATT), de la ONU, que no pasó el examen de constitucional por inconsistencias en el trámite legislativo y tampoco pudo ser sancionado

.....

³⁵ El Decreto Ley 2535 de 1993 es reglamentado por el Decreto 1809 de 1994 y complementado por el Decreto 356 del mismo año. Este conjunto de normas, vigentes hasta el presente, establecen los términos en los cuales las personas naturales y jurídicas pueden tener y portar armas en Colombia.

³⁶ En particular la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) de 1997 y el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Colombia aún no ha firmado el Protocolo contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones de Naciones Unidas.

³⁷ Sentencia C-047/17. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-047-17.htm>

³⁸ Llorente, M. & Vranckx, A. (2010) El control democrático de las armas ilegales en Colombia: una apuesta de construcción de paz

³⁹ Ibid.

Bogotá

A pesar del reto que resulta realizar un diagnóstico sobre este tema, por cuenta del precario acceso a los microdatos y a la baja calidad de la poca información disponible, la FIP y la Cámara de Comercio de Bogotá realizaron en 2015 una evaluación sobre el impacto que tuvo la implementación de la política de restricción de porte de armas de fuego en la ciudad durante las administraciones que funcionaron en el periodo 2008-2014.

En él se evidenció que las **restricciones temporales** de porte de armas no tuvieron ningún impacto en los homicidios, hurtos y lesiones. Así mismo, que este tipo de medidas no impactaron el comportamiento de las incautaciones de armas de fuego en la ciudad; es decir, que las acciones de la Policía no estuvieron focalizadas ni pensadas para hacer efectiva la estrategia⁴⁰.

Sin embargo, también se encontró que la **restricción permanente** de porte que hubo entre el 2012 y 2014 sí redujo de forma contundente la violencia letal y no letal cometida con arma de fuego, pues los homicidios disminuyeron significativamente (-19 casos mensuales durante el periodo de restricción permanente), así como los hurtos y las lesiones. El análisis durante el periodo con medida permanente también encontró que el impacto potencial que hubo pudo haberse limitado debido a la desconexión entre las incautaciones y la actividad delictiva, ya que las incautaciones de armas de fuego no fueron un canal mediante el cual se potencializara el impacto de la restricción al porte sobre la actividad delictiva. Esta situación se dio porque los esfuerzos operativos no se focalizaron en los lugares en los que se concentraba el homicidio (entre 2012 y 2014, aunque en el 73% de los barrios con casos de homicidio hubo incautaciones, tan solo en el 21% donde hubo altos niveles de incautaciones coincidieron con aquellos con una alta concentración de homicidios). Lo anterior quiere decir que, durante el periodo de restricción permanente de porte, los esfuerzos operativos se dispersaron en la ciudad y no hubo énfasis en priorizar aquellas zonas donde había altas concentraciones de delitos contra la vida.

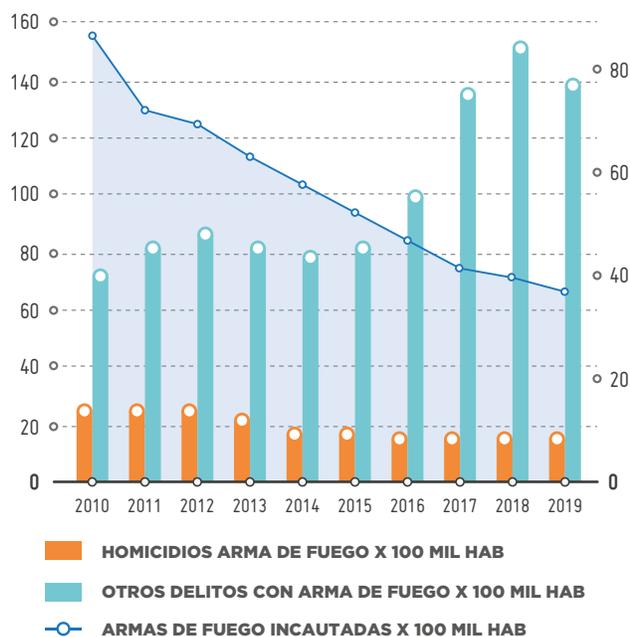
Los resultados del estudio sugieren que la suspensión temporal no era, definitivamente, una medida efectiva para impactar la incidencia de las armas de fuego en la violencia letal y no letal. Se podría decir, entonces, que la decisión de Juan Manuel Santos de prolongar la suspensión de porte durante tres años consecutivos fue un primer paso acertado en el camino de implementar acciones efectivas para disminuir la incidencia de las armas de fuego en la violencia. Sin embargo, como pasó en Bogotá, la suspensión permanente no se acompañó con una actividad operativa efectiva que buscara garantizar la implementación de la restricción y potencializara la medida como una herramienta en la lucha efectiva contra la criminalidad en el país.

• • • • •

⁴⁰ Observatorio de seguridad en Bogotá. Cuaderno de seguridad ciudadana No 4. Evaluación de la restricción al porte de armas de fuego en Bogotá 2008-2014. Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación Ideas para la Paz.

GRÁFICA 7

TASA INCAUTACIÓN ARMAS DE FUEGO, TASA OTROS DELITOS⁴¹ COMETIDOS CON ARMA DE FUEGO Y TASA HOMICIDIOS CON ARMA DE FUEGO X 100 MIL HAB – NACIONAL



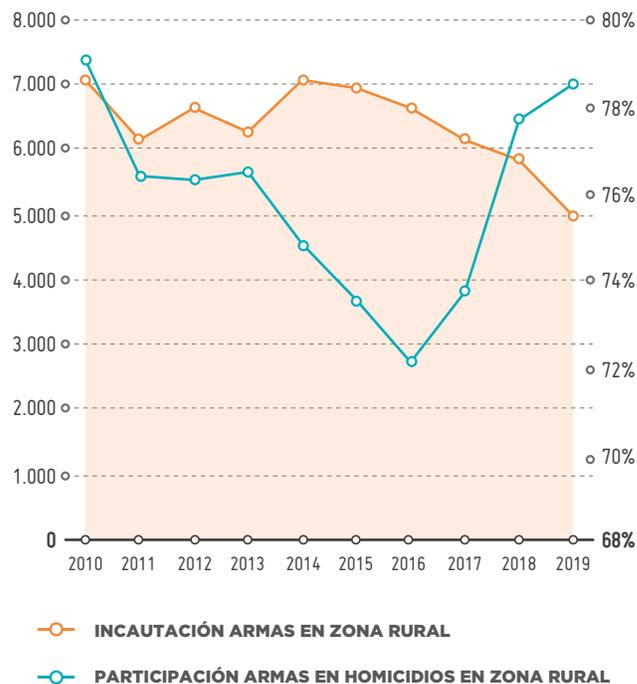
Fuente: Policía Nacional. Elaboración: FIP 2020

La voluntad política que se expresa a nivel internacional y nacional frente al control del comercio y el uso de armas, no se ha visto acompañada de resultados operativos efectivos. La gráfica evidencia una completa desconexión entre el comportamiento delictivo con armas de fuego y las incautaciones. Mientras que la tasa de otros delitos cometidos empleando armas de fuego se disparó entre 2016 y 2018, el número de incautaciones disminuyó. Este comportamiento tendría algo de sentido si se hubiera reducido la cantidad de delitos con arma de fuego como resultado de una operatividad efectiva que estuviera sacando armas del mercado y reduciendo su disponibilidad, pero las cifras muestran todo lo contrario.

En las zonas rurales, el comportamiento contrario es aún más evidente: mientras aumenta significativamente el homicidio con armas de fuego, disminuye su incautación.

GRÁFICA 8

ZONA RURAL: HOMICIDIOS CON ARMAS DE FUEGO VERSUS INCAUTACIONES



Fuente: Policía Nacional. Elaboración: FIP 2020

Sobre el tipo de armas incautadas entre 2010 y 2019, se encontró que el 44% de ellas fueron revólveres; el 21%, pistolas; otro 21%, escopetas, y apenas el 1%, rifles o fusiles. De acuerdo con un informe elaborado por la FIP sobre el rastreo de armas entregadas por las AUC entre 2003 Y 2006⁴², el 71,6% eran fusiles, cerca al 8%, revólveres, y el 7% pistolas. Esta comparación permite sugerir que las armas que se incautaron no necesariamente están relacionadas con las actividades de grupos armados organizados.

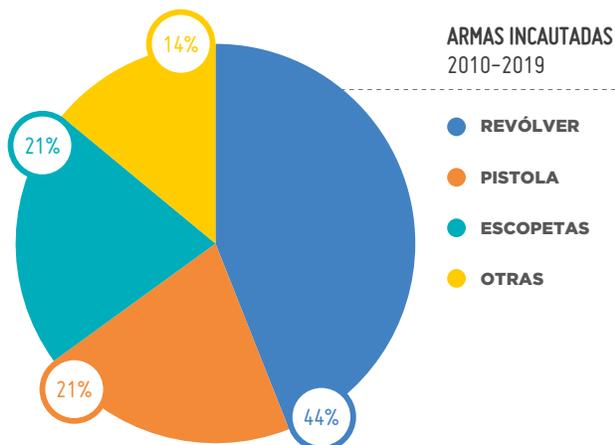
•••••

⁴¹ Otros delitos hace referencia a: hurto personas, hurto comercio, hurto entidades financieras, hurto vehículos (carros y motos), hurto residencias y lesiones personales

⁴² Vranckx, A. et al (2009). Rastreo de Armas: perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia. Fundación Ideas para la Paz, Embajada de Bélgica en Colombia y Universiteit Gent.

GRÁFICA 9

TIPOS DE ARMAS



ARMAS ENTREGADAS AUC 2003 - 2006



Fuente: Observatorio del delito de la Policía Nacional & Rastreo de armas (2009). Elaboración FIP 2020

De otro lado, el 24% de las armas incautadas entre 2010 y 2019 tenían algún tipo de permiso (62.644 armas), lo que significa que no eran ilegales y se incautaron por razones que la información disponible no permite describir. Esto evidencia que el problema de violencia en Colombia y el uso de armas letales no es exclusivo de los grupos ilegales ni de actividades ilícitas. El país está compuesto por una sociedad, que compra y porta armas de fuego sin necesidad de pertenecer a una organización ilegal, incrementando los riesgos de violencia letal en cualquier lugar y circunstancia.

La estrategia de incautación no ha sido una herramienta de apoyo efectivo sobre los esfuerzos políticos del Estado colombiano para reducir la incidencia de las armas de fuego en la violencia letal y no letal en el país. Aunque en cada ciudad la Policía actúa de acuerdo con el mandato local y las prioridades que los alcaldes y gobernadores determinen en temas de seguridad, los altos índices delictivos letales y no letales cometidos con armas de fuego son un fenómeno nacional que, como demuestran las cifras, no se está tratando con una política coordinada ni con una estrategia interinstitucional entre los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

Ejercicio de medición de la actividad operativa de la Policía Nacional

Debido a la importancia de las zonas urbanas en la reducción de la tasa de homicidios con arma de fuego a nivel nacional –donde se han concentrado históricamente la mayor cantidad de casos y el mayor número de armas incautadas–, a continuación mostramos los resultados del análisis para identificar si la incautación de armas de fuego por parte de la Policía Nacional se hizo de forma estratégica, concentrándose en las zonas urbanas con las tasas más altas de homicidios con armas de fuego.

Para esto, se compararon las zonas urbanas de los municipios y ciudades capitales que tuvieron las tasas de homicidios con arma de fuego más altas en el país durante 2012 y 2017, con aquellos en donde se concentraron las cifras más altas de incautaciones. Se esperaba que, si la operatividad de la Fuerza Pública estuvo focalizada acertadamente, hubiera correspondencia entre los lugares con altas tasas de homicidios con armas de fuego y aquellos con el mayor número de incautaciones.

Al finalizar, para estudiar la relación entre la operatividad y las bajas en los homicidios, se calculó la correlación entre la variación numérica de los homicidios con arma de fuego y la de incautación de armas. Aunque este ejercicio no permite determinar causalidad, al menos da un primer resultado frente a si existe algún tipo de relación entre el comportamiento de los homicidios y la incautación de armas de fuego que se dieron en el periodo estudiado.

Los resultados son los siguientes:

Comparación entre concentración de homicidios con armas de fuego e incautaciones en ciudades capitales (Tasa x 100 mil habitantes mas alta)

HOMICIDIOS	INCAUTACIÓN	HOMICIDIOS	INCAUTACIÓN
2012		2013	
Quibdó	Leticia	Cali	Leticia
Cali	Inírida	Quibdó	Barranquilla
Cúcuta	Armenia	Florencia	Armenia
Santa Marta	Mocoa	Santa Marta	Mocoa
Medellín	Puerto Carreño	Cúcuta	Puerto Carreño
San José Del Guaviare	Barranquilla	San José Del Guaviare	Cali
Sincelejo	Cali	Pereira	Valledupar
Florencia	Quibdó	Sincelejo	Popayán
San Andrés	Popayán	Medellín	San Andrés
Pereira	Valledupar	Neiva	Inírida
2014		2015	
Cali	Barranquilla	Quibdó	Barranquilla
Quibdó	Armenia	Cali	Inírida
Armenia	Puerto Carreño	Armenia	Valledupar
San Andrés	Valledupar	San Andrés	San José Del Guaviare
Montería	San José Del Guaviare	Pereira	Armenia
Pereira	Mocoa	Barranquilla	Puerto Carreño
Cúcuta	Cúcuta	Florencia	San Andrés
Florencia	Inírida	Cúcuta	Mocoa
Cartagena	Leticia	Cartagena	Quibdó
Barranquilla	Mitú	Villavicencio	Cúcuta

HOMICIDIOS INCAUTACIÓN 2016		HOMICIDIOS INCAUTACIÓN 2017	
Quibdó	Puerto Carreño	Quibdó	Quibdó
Cali	Inírida	Cali	Barranquilla
Cúcuta	Mocoa	Puerto Carreño	Valledupar
Puerto Carreño	Quibdó	San Andrés	Puerto Carreño
Armenia	Valledupar	Cúcuta	San José Del Guaviare
Barranquilla	Barranquilla	Armenia	Cúcuta
Pereira	Cúcuta	Barranquilla	Manizales
Montería	Armenia	Pereira	San Andrés
Villavicencio	San José Del Guaviare	Florencia	Inírida
Florencia	San Andrés	Riohacha	Riohacha

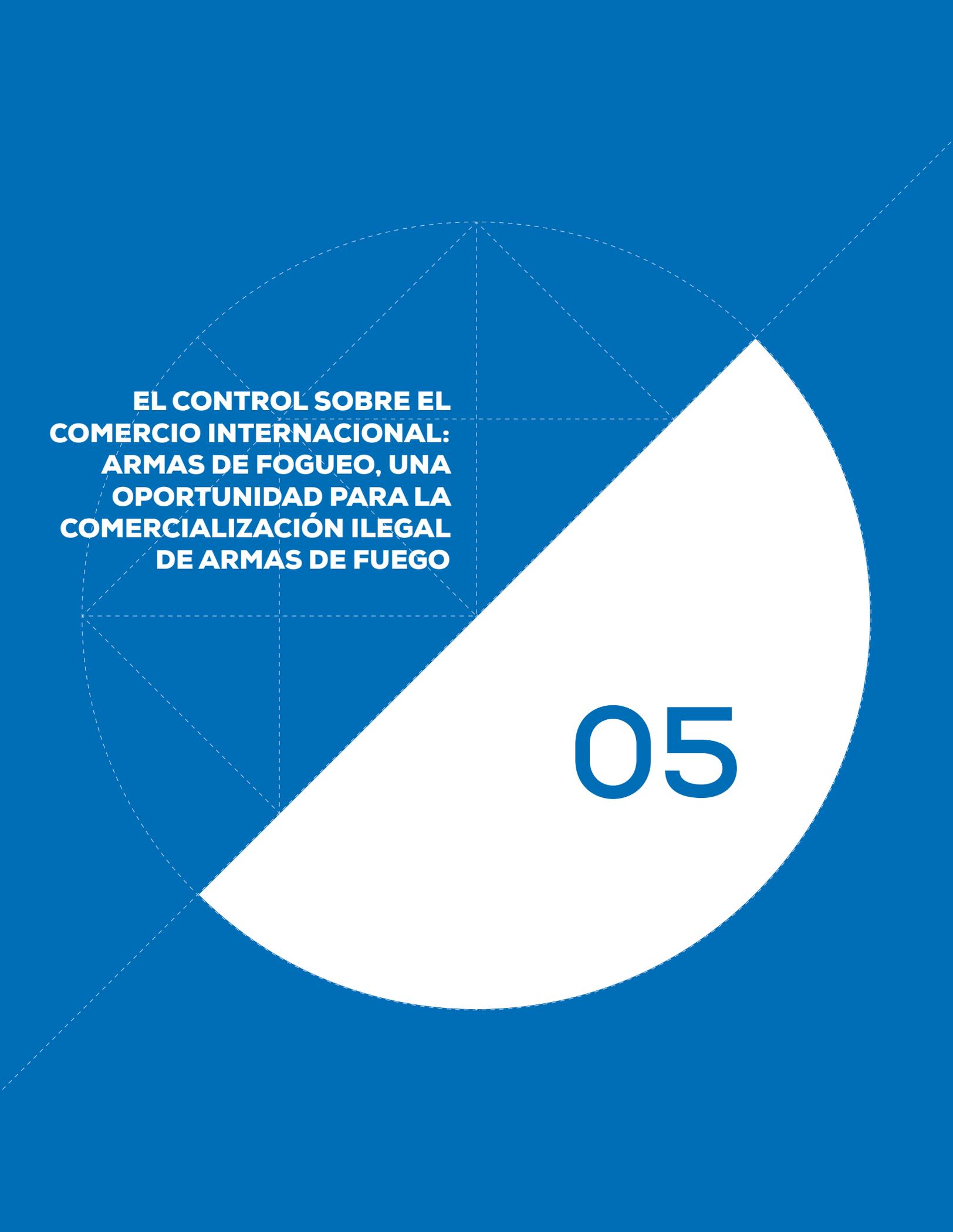
Las tablas muestran las 10 ciudades capitales con las tasas más elevadas de homicidios con arma de fuego y con las tasas más altas de incautación. Por otro lado, se analizaron los 100 municipios con las tasas más altas de homicidios con arma de fuego y los que tuvieron las tasas de incautación más elevadas. En ambos casos, se tuvieron en cuenta únicamente las zonas urbanas.

Respecto a las capitales –especialmente entre 2015 y 2017–, hay una mayor correspondencia entre las que tuvieron las tasas más altas de homicidios y aquellas en donde hubo el mayor número de incautación de armas. Sin embargo, se evidencia que los esfuerzos no han sido los mismos en todos los casos, pues se mantienen ciudades con altos niveles de homicidios sin que la operatividad sea la más elevada. Este es el caso de Cali, por ejemplo, que aparece en los primeros lugares de tasa de homicidios, pero no está entre las 10 ciudades con mayor tasa de incautación. Lo mismo les ocurre a Pereira y a Florencia.

En el caso de los 100 municipios con las tasas más altas de homicidios con arma de fuego, no hay casi ninguna correspondencia entre las dos listas. En 2012 y 2013, entre el grupo de 100, ocho municipios coincidieron; en 2014, tres; en 2015, seis; en 2016, solo uno; en 2017, cuatro, y en 2018, cinco.

Los resultados de estos ejercicios sugieren que no ha habido una estrategia de focalización que busque incautar armas en los lugares donde más se están utilizando. Puede que las armas se estén comercializando en lugares distintos a donde se utilizan; aunque, si esta fuera la razón de la no correspondencia, igual persistiría el problema de la equivocada focalización territorial de los esfuerzos operativos.

Al sacar los coeficientes de correlación anuales entre las variaciones numéricas de los homicidios con armas de fuego y las incautaciones, solo los periodos 2012-2013 y 2014-2015, estuvieron por encima de 0,5. En el resto de los años, los coeficientes estuvieron cerca de 0,2. Aunque este cálculo no permite determinar el impacto de las incautaciones sobre el comportamiento de los homicidios, sí sugiere que entre estos conjuntos de datos no hay relación estadística. Al sacar el coeficiente entre las mismas matrices en el periodo corrido 2012-2018, la cifra se mantiene por debajo de 0,5.



**EL CONTROL SOBRE EL
COMERCIO INTERNACIONAL:
ARMAS DE FOGUEO, UNA
OPORTUNIDAD PARA LA
COMERCIALIZACIÓN ILEGAL
DE ARMAS DE FUEGO**

05

5. El control sobre el comercio internacional: armas de fogeo, una oportunidad para la comercialización ilegal de armas de fuego

Los esfuerzos del Estado colombiano por garantizar el monopolio de la fuerza se han expresado en una estricta legislación frente al proceso de comercialización y venta de las armas de fuego y sus municiones. Por eso, Indumil (Industria Militar Colombiana) es la única entidad autorizada para producir y comercializar armas de fuego y sus municiones en el país. Sin embargo, al realizar un análisis detallado sobre el proceso de importación de armas, se encontró que existe un tipo de ellas que, si bien no se cataloga como arma de fuego bajo la legislación actual⁴³, pues no están hechas para ser utilizadas como armas de defensa personal⁴⁴, deportivas⁴⁵, de colección⁴⁶, de uso restringido⁴⁷, de guerra o de uso privativo de la fuerza pública⁴⁸, tienen características bastante similares. Son las armas catalogadas como no letales: armas de fogeo y de aire.

Las armas de fogeo no necesitan permiso especial de comercialización, venta o porte por parte de ninguna entidad especial o adscrita al Ministerio de Defensa. Son inservibles cuando se les pone munición convencional y suelen producirse, por lo general, con materiales menos resistentes, sin recámaras, estrías ni cañones apropiados. Funcionan con mecanismos diferentes a las armas de fuego, pero simulan sus movimientos y generan los mismos efectos visuales y sonoros. Sin embargo, su fabricación original no permite que disparen munición auténtica⁴⁹. Vale la pena resaltar que, si bien estas armas no se producen para munición convencional, se pueden encontrar algunas que fueron originalmente de fogeo pero que se han transformado para que puedan disparar este tipo de munición, así como otras que sus partes pueden utilizarse para construir armas hechizas⁵⁰.

De acuerdo con las bases de datos del sistema comercial de inteligencia LEGISCOMEX, se ha venido incrementado significativamente el número de ar-

mas no letales (fuego y de aire) importadas desde el extranjero en los últimos años (se pasó de importar 8.585 unidades en 2010 a 193.107 en 2019).

Las armas de fogeo no necesitan permiso especial de comercialización, venta o porte por parte de ninguna entidad especial o adscrita al Ministerio de Defensa

⁴³ Armas contempladas en la ley que produce y comercializa Indumil y que, para su importación, deben contar con el permiso de esta entidad

⁴⁴ Revólveres y pistolas con máximo calibre 9.652mm, longitud máxima de cañón 15.24mm, pistolas, funcionamiento por repetición o semiautomática, capacidad en el proveedor de la pistola no superior a 9 cartuchos, a excepción de las que originalmente sean de calibre 22, caso en el cual se amplía a 10 cartuchos, Carabina calibre 22 S, 22 L, 22 L.R., no automáticas y escopetas cuya longitud de cañón no sea superior a 22 pulgadas.

⁴⁵ Pistolas y revólveres para pruebas de tiro libre, rápido y fuego central, armas cortas no automáticas para tiro práctico, revólveres o pistolas de calibre igual o inferior a .38 pulgadas y de cañón superior a 15.24 cm, escopetas cuya longitud de cañón sea superior a 22 pulgadas, revólveres y pistolas de pólvora negra, carabinas calibre 22 S, 22 L, 22 L.R., no automáticas, rifles de cacería de cualquier calibre que no sean semiautomáticos y fusiles deportivos que no sean semiautomáticos.

⁴⁶ Aquellas que por sus características históricas, tecnológicas o científicas sean destinadas a la exhibición privada o pública de las mismas

⁴⁷ Revólveres y pistolas de calibre 9.652mm. (.38 pulgadas) que no reúnan las características establecidas en el artículo 11 del decreto, pistolas de funcionamiento automático y subametralladoras.

⁴⁸ Pistolas y revólveres de calibre superior a 9.652mm, fusiles y carabinas semiautomáticas de calibre superior a 22 L.R., cualquier tipo de arma semiautomática, cañones, morteros, misiles, lanzacohetes, bombas de mano, granadas de fragmentación, minas, petardos, armas con miras infrarrojas, silenciadores, lanzagranadas y sus municiones correspondientes, entre otras contempladas en el Decreto Ley 2535 de 1993.

⁴⁹ <http://www.seguridadnoletal.com/armas-de-fuego.html>

⁵⁰ Armas producidas de manera artesanal en talleres clandestinos

TABLA 2

IMPORTACIÓN DE ARMAS LETALES Y NO LETALES

TIPO DE ARMA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DEMÁS ARMAS DE DEFLAGRACIÓN DE PÓLVORA	109	93	2.480	274	9.784	19.050	19.526	29.684	35.262	41.229	69.546
ARMAS DE AIRE	8.476	8.135	11.634	665.932	28.628	46.105	46.368	30.747	24.910	23.678	123.561
ARMAS NO LETALES (AIRE + DEMÁS DEFLAGRACIÓN)	8.585	8.228	14.114	666.206	38.412	65.155	65.894	60.431	60.172	64.907	193.107
% PARTICIPACIÓN	26%	20%	28%	98%	43%	95%	99%	96%	95%	98%	99%
ARMAS DE CAZA Y DEPORTIVAS	1.201	406	373	680	717	565	132	421	566	321	416
% PARTICIPACIÓN	4%	1%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	0%	0%
ARMAS DE GUERRA	22.852	32.079	36.760	14.876	49.829	2.956	538	1.834	2.480	954	1.295
% PARTICIPACIÓN	70%	79%	72%	2%	56%	4%	1%	3%	4%	1%	1%
TOTAL	32.638	40.713	51.247	681.762	88.958	68.676	66.564	62.686	63.218	66.182	194.818

Fuente: Legiscorex Elaboración: FIP 2020

El caso llama la atención pues las armas de fuego y aire no requieren de licencias ni permisos por parte de Indumil para su comercialización y venta. Desde el 2014, representan más del 80% de la participación en las importaciones de armas.

Existen varios países de origen y compra. Actualmente más del 80% de las armas no letales importadas son de origen turco, pero hay también de Reino Unido, Italia, Francia, Estados Unidos, algunas Chinas (sólo en 2016) y Alemania (2017 y 2018 no hubo importación de este origen). La mayoría se transportan por vía aérea, pero cerca del 20% lo hacen por vía marítima. La mayor cantidad ingresan por Bogotá, pero también por Cartagena, Barranquilla, Cali y Medellín. Aunque entre 2010 y 2019 ha habido más

de 35 importadores de estas armas, en los últimos tres años solo cuatro las empresas concentran casi el 80% de su importación. Los lugares de destino son variados: Bogotá es el mayor receptor y algunas van a los departamentos del Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Norte de Santander.

La información disponible no permite saber si partes de estas armas se estarían utilizando para elaborar las 'hechizas', pero tampoco es posible descartarlo (de las 85.982 armas incautadas en Colombia entre 2014 y 2016, 43% —37.210— eran hechizas)⁵¹. La falta de explicación sobre el incremento de más del doble en la demanda en apenas cuatro años (te-

•••••

⁵¹ Jursich M (2019). Colombia: biografía de un país con fama de violento.

niendo en cuenta solamente la variación entre 2014 y 2018, pues si se analiza la cifra desde 2010, se obtiene una de crecimiento superior al 1.000%), sugiere un riesgo de contrabando técnico que sería preciso que las entidades competentes estudiaran.

La FIP pudo establecer que actualmente el Ministerio de Defensa se encuentra trabajando en la regulación de este tipo de armas. Sin embargo, a la fecha, existe un vacío legal sobre ellas.

Para el caso de las armas de guerra, defensa personal y uso restringido, se encuentra que, en todos los casos, el agente aduanero es Indumil y la razón social del importador corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Fuerza Naval, Fuerza Aérea, Ejército y Policía Nacional.

Como se observa en los datos, el número de armas importadas para estos fines ha venido disminuyendo significativamente, lo que sugiere que se ha presentado una sustitución de importaciones por producción local en cabeza de Indumil. Eso, a su vez, ha llevado a que esta entidad exporte armas y municiones a otros países del mundo. Un artículo publicado por la revista Dinero, en 2019, menciona que actualmente Indumil exporta el 18% de sus ventas totales⁵².

Las armas para deporte y caza representan una participación baja dentro de las cifras de importación. Las personas naturales o jurídicas que quieran hacer la importación deben contar con un permiso por parte de Indumil, para el cual se deben presentar varias certificaciones e, incluso, un concepto favorable del comité de armas del Ministerio de Defensa.

5.1. Armas no letales y el Código Nacional de Policía

Aunque las armas no letales (aire y fogueo) no están contempladas en la ley sobre armas, municiones y explosivos, el nuevo Código Nacional de Poli-

cía considera como un comportamiento que pone en riesgo la vida e integridad de las personas “portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida (...) o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuma bebidas embriagantes, o se advierta su utilización irregular, o se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia”⁵³. La norma no restringe ni castiga su venta o porte en otras condiciones.

En el año de expedición del nuevo código —enero de 2017— se registraron 393.610 contravenciones a nivel nacional, el 0.3% de las cuales fue por portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego en los lugares y circunstancias prohibidas que menciona la norma. En 2018, el porcentaje fue similar: de 1.127.784 comportamientos sancionados por el Código, 0.4% (4.239) fue por el porte de armas no letales. Las sanciones que, de acuerdo con la información de la Policía Nacional, se aplicaron por el incumplimiento de esta norma, fueron destrucción del bien, multa de 8 salarios mínimos legales vigentes y la prohibición de ingreso al lugar de aglomeración.

Las cifras anteriores indican que el porte inadecuado de armas de fogueo, aire o que se asimilen a armas de fuego, ha sido un comportamiento particular entre los ciudadanos, o poco sancionado. Esto a pesar de que, como se evidencia en los datos de importación de estas armas, este mercado se ha más que duplicado en los últimos tres años, lo que mantiene la duda sobre el incremento de la demanda por este bien.

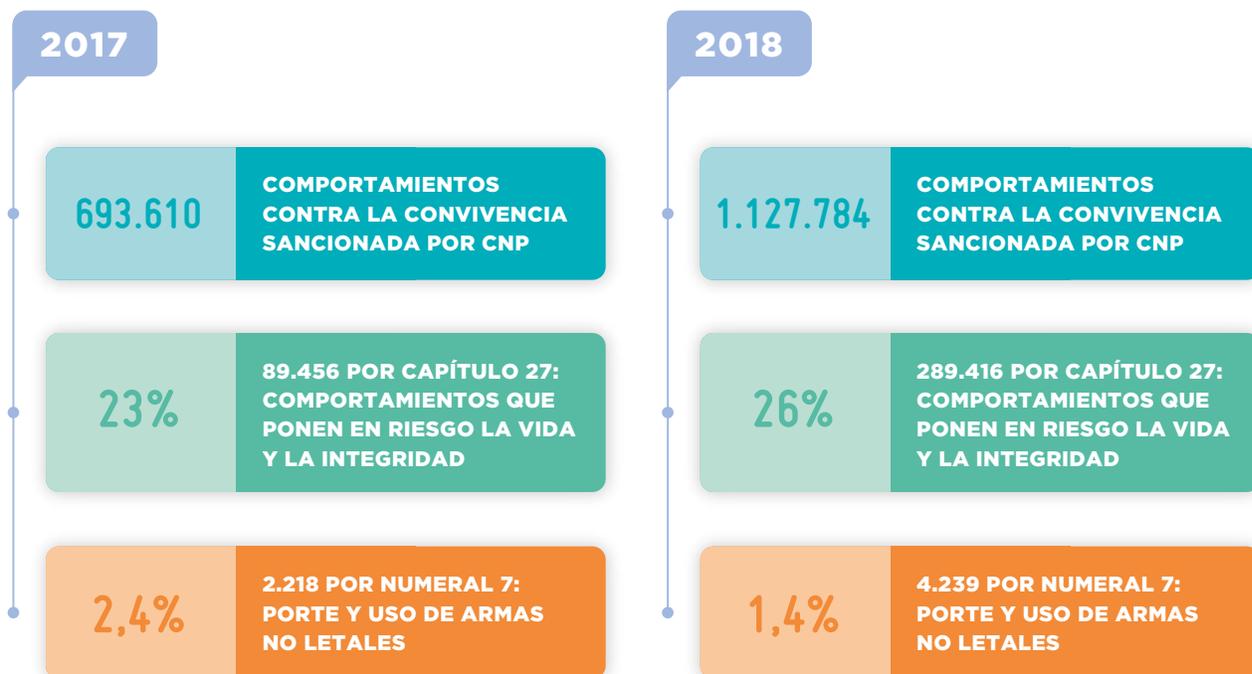
.....

⁵² <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/armas-colombianas-de-indumil-se-internacionalizan/271861>

⁵³ Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801/2016. Libro segundo de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia. Título III, del derecho a las personas a la seguridad y a la de sus bienes. Capítulo 1, vida e integridad de las personas. Artículo 27, comportamientos que ponen en riesgo al vida e integridad. Numeral 7.

GRÁFICA 10

CONTRAVENCIONES AL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA POR PORTE DE ARMAS NO LETALES



Fuente: Comportamientos contrarios a la convivencia y medidas correctivas



**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

06

6. Conclusiones y recomendaciones

El Estado colombiano ha enfrentado por segmentos las actividades ilícitas que componen algunas economías. La visión de la cadena completa —desde el mercado, pasando por la oferta, comercialización local, internacional y los distintos tipos de consumidores— ha sido un ejercicio que no se ha hecho en la política pública de seguridad, que suele concentrarse en un tipo de consumidor final. Este documento pretende abrir la discusión sobre las oportunidades que el mercado legal brinda al comercio y uso ilegal de armas de fuego en Colombia, a partir del análisis de los diferentes segmentos y actores que participan en la cadena comercial de esta actividad económica. Si bien la discusión sobre el uso de armas de fuego tiende a ir hacia el derecho a la defensa personal y la ineficiencia del sistema investigativo y judicial para actuar frente a los diversos actores que ejercen violencia en el país, el comercio de armas y su uso tiene fines económicos y se enmarca en una lógica que no se distancia del funcionamiento de cualquier actividad económica, compuesta por un mercado que fluctúa, que tiene intereses y atractivos, un conjunto de oferentes, demandantes y procesos de comercialización local e internacional.

01.

Comparar las cifras del mercado de armas en Colombia entre 1994 y 2017, evidencia que se ha mantenido la misma cantidad de armas (legales e ilegales) en manos de civiles: 9.497 por cada 100 mil habitantes en 1994, versus 10.091 en 2017. Lo que ha cambiado es la composición del mercado, que ahora es mayoritariamente ilegal, a pesar de haber transcurrido más de cinco procesos de desmovilización colectiva de grupos armados y más de 10 años de ejecución de programas para la desmovilización individual, de tener una política de prohibición de porte, y de contar con mayores y mejores herramientas de información y tecnología para abordar el problema.

Si bien es evidente que el mercado ilegal ha crecido significativamente y que se debe actuar sobre él, también es cierto que el uso de armas de fuego no es exclusivo de los grupos ilegales, ni tampoco de actividades ilícitas, y que el país está compuesto por una sociedad que compra, porta y, sobre todo, usa armas de fuego sin necesidad de pertenecer a una organización ilegal, incrementando los riesgos de violencia letal en cualquier lugar y momento⁵⁴.

02.

Caracterizar y estudiar el mercado ilegal es un reto que sólo la inteligencia policial puede atender.

Sin embargo, es posible para el resto de las autoridades disminuir las posibilidades de que el mercado legal de armas alimente el comercio y uso ilegal. Para comenzar, es necesario contar con información completa, actualizada y pública, que permita a diferentes actores intervenir de manera informada en esta discusión, proponer iniciativas y hacer seguimiento al mercado legal. Por otro, la prevención de la violencia debe incluir componentes de una cultura de desarme, la cual disminuya el incremento de la violencia por porte y uso de este tipo de armas en cualquier circunstancia (conflictos, desacuerdos, peleas, etc).

03.

Normas sin mecanismos de control son ineficaces e incluso propician que, en este caso, el mercado legal alimente el mercado y uso ilegal. Es el caso de la prohibición general de porte de armas, pero la poca restricción que hay para los permisos de tenencia. Esto ocurre en un contexto en el que los organismos de control no evidencia contar con la capacidad

•••••

⁵⁴ El estimativo de número de armas de fuego en manos de civiles x 100 mil habitantes en Colombia (10) es menor al de países como Canadá (35) y EE.UU (121) que tienen tasas de homicidios con armas de fuego significativamente inferiores a las de Colombia. Fuente: Small Arms Survey y Banco Mundial.

de vigilar y verificar su uso. Actualmente no hay mecanismos de control que garanticen que quien tiene permiso de tenencia no presta su arma a terceros o no la porta para la comisión de delitos que no se denuncian. No hay un seguimiento estricto al uso de las armas que son comercializadas legalmente y su uso ilegal sólo se hace evidente cuando se incautan en el marco un delito.

Se deben desarrollar mecanismos que mejoren el control de las armas legales. Algunas opciones son los rastreos en tiempo real, visitas o información constante y actualizada sobre si las armas que cuentan con permisos de porte y tenencia se mantienen en posesión de quienes tienen los permisos y están en los lugares registrados. Todo ello con el propósito de disminuir las posibilidades de que las armas legales sean utilizadas por terceros en actividades ilegales.

04.

La incautación de armas de fuego no ha sido una herramienta de apoyo efectivo a la regulación con el fin de reducir su incidencia en la violencia letal y no letal. Aunque la Policía en cada ciudad actúa de acuerdo con el mandato local y las prioridades que los alcaldes y gobernadores determinan en temas de seguridad, los altos índices delictivos letales y no letales cometidos con armas de fuego son un fenómeno nacional que, como demuestran las cifras, no se está tratando con una política coordinada ni con una estrategia interinstitucional.

La actividad operativa debe incluir estrategias de focalización en los lugares y corredores que conectan los municipios con las tasas más altas de delitos con armas de fuego. Este tema no solo debe posicionarse como prioridad a nivel local, sino que debe desarrollarse una regulación nacional que integre todas las acciones necesarias para un adecuado y efectivo control de las armas y municiones, y que una las iniciativas locales, regionales y nacionales.

05.

Debe mejorarse el control de las armas de fuego en el sector privado. Por un lado, la normativa no se ha adecuado del todo a las novedades del sector — como los avances en tecnología o los procedimientos— pero, sobre todo, a un nuevo y elevado número de jugadores que sobrepasa la realidad para la que se construyó a principios de los años noventa. Además, preocupa el modelo centralista de control del sector, que se concentra en un solo organismo sin la capacidad técnica ni presupuestal para cumplir con su tarea, ni tampoco con la autoridad para realizar una coordinación interinstitucional eficiente.

La normativa sobre el sector de la seguridad privada debe estar menos fragmentada y actualizarse en su totalidad a las nuevas condiciones del mercado, incluyendo el incentivo de uso de nuevas tecnologías que reemplacen las armas de fuego y/o desestimulen su uso frente a otras herramientas. Eso, y sacar armas del mercado, puede resultar incluso más eficiente para la prevención —que al fin y al cabo es el papel que juegan los servicios de seguridad privada—, y resultar más seguro para los empleados.

06.

Frente al mercado ilegal, el vacío regulatorio en el comercio de armas de fuego y de aire representa una oportunidad enorme para el contrabando técnico y la elaboración de armas hechizas, además de su uso para cometer delitos como hurto, amenaza y extorsión. Los actores ilegales son sujetos racionales que sopesan los costos y beneficios de su accionar, por lo que la existencia de oportunidades para traer armas por medios legales que pueden incluso implicar menos costos y riesgos resulta una opción atractiva frente a las extenuantes tareas y costos que implica el mercado ilegal.

El comercio y venta de armas no letales, como las de aire y fuego, deben contar con una estricta re-

gulación, semejante a la que cobija las armas letales. Esto incluye procedimientos y permisos especiales para su comercialización internacional y local, así como su uso.

07.

Es importante abrir la discusión sobre la concentración de todos los aspectos comerciales y regulatorios en una sola entidad, las Fuerzas Militares, en la producción, comercialización internacional, compra y venta nacional, vigilancia y control, además de toda la información.

Debe mejorarse la asimetría en la capacidad de gestión para el control de armas entre la Fuerza Pública y otras autoridades que tienen injerencia en el tema, como la SIVP. Además, resulta importante reevaluar hasta dónde la concentración de todas estas tareas sobre un solo actor ha sido útil para ejercer un control efectivo en la comercialización y uso de armas de fuego en el país.



BIBLIOGRAFÍA

7. Bibliografía

- Alvarado, N. & Muggah, R. (2018).** “Crimen y Violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Llorente, M. & Vranckx, A. (2010)** El control democrático de las armas ilegales en Colombia: una apuesta de construcción de paz
- UNODC.** Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia.
- Vranckx, A. et al (2009).** Rastreo de Armas: perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia. Fundación Ideas para la Paz, Embajada de Bélgica en Colombia y Universiteit Gent.
- Aguirre, et. al. Colombia’s Hydra: The Many Faces of Gun Violence.**
- Observatorio del Delito de la Policía Nacional.** <https://www.policia.gov.co/observatorio-deldelito>
- Estimating Global Law Enforcement Firearms Numbers (2018).** Small Arm Survey. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Law-Enforcement-Firearms-Numbers.pdf>; http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Weapons_and_Markets/Tools/Firearms_holdings/SAS-BP-Law-enforcement-firearms-annexe.pdf
- Study on firearms (2015).** A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms. https://www.unodc.org/documents/firearmsprotocol/UNODC_Study_on_Firearms_WEB.pdf
- Mohsen, N. (2018).** Global mortality from firearms 1990-2016. Global Health Department, Institute for Health Metrics and Evaluation. University of Washington. <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2698492>
- Rodríguez, J. D., Mejía, D., Caro, L., Romero, M. & Campos, F. (2018).** Implicaciones del proceso de integración de los registros administrativos de criminalidad entre el SPOA de la Fiscalía General y el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia, y la puesta en marcha del aplicativo “¡A Denunciar!” sobre las cifras de criminalidad. *Revista Criminalidad*, 60 (3): 9-27
- Forensis (2018).** Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801/2016.** Libro segundo de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia. Título III, del derecho a las personas a la seguridad y a la de sus bienes. Capítulo 1, vida e integridad de las personas
- Caonero et al (2014).** Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. *Revista Policía Y Seguridad Pública*, 1(1), 187-266.
- Fedesarrollo (2018).** El sector de la seguridad y vigilancia privada: evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión.

Decreto 2187/2001, Decreto 322/2002, Decreto 2355/2006, Ley 1920/2012

Estado del sector de vigilancia y seguridad privada (2017). Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Ingrid Estíbaliz (2017). Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para la configuración de su modelo normativo: El caso colombiano en relación con el caso español. En Fedesarrollo (2018). El sector de la seguridad y vigilancia privada: evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión.

El Decreto Ley 2535 de 1993 reglamentado por el Decreto 1809 de 1994 y complementado por el Decreto 356 del mismo año. Este conjunto de normas vigentes hasta el presente establece los términos en los cuales las personas naturales y jurídicas pueden tener y portar armas en Colombia.

Observatorio de seguridad en Bogotá. Cuaderno de seguridad ciudadana No 4. Evaluación de la restricción al porte de armas de fuego en Bogotá 2008-2014. Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación

<http://www.smallarmssurvey.org/de/weapons-and-markets/tools/global-firearms-holdings.html>

<https://www.gunpolicy.org/es/about>

https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?contextual=region&locations=CO&name_desc=false&view=chart



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org