

La educación de la policía en Colombia: situación y prospección para materializar el estado social de derecho y la paz justa y duradera

Police education in Colombia: situation and prospects to achieve a social State of law and a just and lasting peace

DOI: <https://doi.org/10.32870/dse.v0i17.463>

María Stella Baracaldo Méndez*

Resumen

Colombia es un Estado social de derecho y las autoridades “están instituidas para proteger a todas los residentes en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Constitucionalmente la Policía es civilista y tiene la finalidad de conservar la convivencia, pero su hacer se centra en la atención a delitos, en un país con altos índices de desigualdad, ilegalidad, corrupción y desempleo. La saturación de funciones y el déficit de personal se oponen a los procesos de formación, reflexión y sistematización de la práctica, conforme al objetivo del Sistema Educativo Policial (SEP).

La implementación de la Agenda para la construcción de una paz justa y duradera¹ y el Plan Decenal de Educación 2016 - 2026² exigen el fortalecimiento del SEP por parte del gobierno nacional para materializar su misión civilista en el Estado social democrático de derecho.

Palabras clave. Colombia – Estado de Derecho – Educación – Derechos Humanos – policía – convivencia – paz.

Abstract

Colombia is a social state of law and its authorities “have been instituted to protect all its residents in their life, honor, property, beliefs, and other rights and liberties, and to ensure compliance with the social duties of the State and of its citizens.”

According to Colombia’s Constitution, the police force has a civilian orientation and seeks to preserve peaceful coexistence, but its work is focused mainly on fighting crime in a country with high levels of inequality, lawlessness, corruption and unemployment. Its work overload and understaffing run counter to

* Maestra en Comunicación para la Ciencia y la Cultura y maestra en Estudios Políticos. Comunicadora social-periodista, especialista en pedagogía e investigación social. Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, Colombia. estebamen@hotmail.com

1 <<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>>

2 <https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356180_recurso_8.pdf>

the processes of training, reflection upon and systematization of its practices, according to the objectives of the Police Education System (SEP).

The implementation of the Agenda to Build a Just and Lasting Peace and the Ten-Year Education Plan 2016 - 2026 demand that the national government strengthen the SEP to fulfill its civilian mission in a democratic State subject to the rule of law.

Key words. Colombia – State of law – education – human rights – police – coexistence – peace.

Introducción

En Colombia, desde noviembre de 2016, cuando se firmó el Acuerdo del cese del conflicto armado con las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), se vive un momento particular de “relativa paz”, especialmente en los territorios rurales en los que operaban los grupos ilegales vinculados con narcotraficantes, paramilitares, subversivos y delincuentes comunes y organizados.

La paz, como valor constitucional, ha sido punto central de la agenda electoral y motivo para justificar las modificaciones al rol de la fuerza pública por parte del Legislativo y del presidente de la república.³ El Acuerdo de Paz, según las víctimas de actores institucionales e ilegales, fue “una bendición de Dios”, pero también el tema de mayor polarización por parte de los gobernantes de la extrema derecha y la izquierda. La Constitución —expedida en 1991— cuenta con 38 modificaciones,⁴ la mayoría tramitadas por el mismo gobierno ante los organismos legislativos. Así, el expresidente Uribe fue el primero en tramitar su reelección y luego lo hizo Juan Manuel Santos, quien termina su periodo en julio de 2018, con la alegría para muchos colombianos de haber logrado la firma del Acuerdo de Paz.

En ese contexto, la Policía Nacional de Colombia (PONAL), uno de los cuatro cuerpos de la fuerza pública y objeto de estudio en este ensayo, ha sido el organismo más afectado en su estructura institucional debido al encargo de atender las violencias del conflicto interno y demás acciones emergentes, como la administración del sistema penitenciario y carcelario. Como se observará en el cuadro 1. la PONAL tiene más de 20 áreas de servicios especializados, la mayoría de carácter coercitivo⁵ y pocos preventivos para el mantenimiento de las “condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de

3 En Colombia, según la Constitución, Art. 115, el presidente de la república es jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

4 Véase: <<http://cepri.upb.edu.co/index.php/relaciones-internacionales/item/44-marco-jur%C3%ADdico-para-la-paz-una-mirada-cr%C3%ADtica-desde-el-derecho-y-la-pol%C3%ADtica>>

5 Busca alimentos y útiles escolares para la niñez en marginalidad, hace diagnósticos comunitarios para constatar la visible inseguridad de las comunidades, realiza brigadas de higiene para habitantes de la calle, hace teatro callejero para alegrar a los ancianos abandonados, destapa alcantarillas en inundaciones, apaga incendios, instala bombillos en lugares oscuros, tapa huecos en vías deterioradas, atiende partos ante la ausencia de servicios médicos, hace el mercado de la familia del jefe y conduce sus autos, arregla problemas de violencia intrafamiliar, administra las cárceles y penitenciarias, controla el tráfico y, ante la ausencia de organismos del Estado, aún registra los nacimientos, entre otros tantos.

Colombia convivan en paz” (Constitución, Art. 218). Es indudable que toda acción de la policía es válida en términos humanitarios y de cubrimiento de los déficits sociales por parte de los gobernantes, pero según la situación de inseguridad del país tendría más rentabilidad social su actuación directa en las comunidades en los entornos próximos a la vida cotidiana, sobre todo en espacios de circulación masiva y áreas rurales en donde los conflictos de vecindad abundan y con normalidad.

Con el Acuerdo de Paz, más de 12 mil reincorporados⁶ están concentrados en 23 zonas veredales de territorios de normalización (ZVTN) definidas por el gobierno, en las que la PONAL prestará vigilancia, junto con el Ejército, en las áreas externas de seguridad y formará parte del equipo de monitoreo y verificación de acciones cuando las circunstancias lo ameriten. Cada vez son más las responsabilidades asignadas a la policía y menos el tiempo para su formación por parte del SEP, en procura de la comprensión de los problemas de convivencia y seguridad como asuntos del comportamiento individual y colectivo, objetos de estudio de las ciencias humanas y que desbordan su tratamiento desde la aplicación de la norma por la norma o un procedimiento técnico tangencial, conforme lo ratifica el Cr. Luis Ernesto García,⁷ Director de la Escuela de Estudios Superiores (ESPOL), de quien se toman sus apreciaciones —revestidas de idoneidad académica— expresadas en una entrevista⁸ para ilustrar este texto. Él, siguiendo al Nobel Amartya Sen, considera que “la educación no debe orientarse de manera exclusiva a [...] la producción de bienes para el incremento del PIB,⁹ sino como vehículo para la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna” (Sen, 1996: 67-72).

En este texto se tratan los siguientes temas: elementos de contexto de la vida nacional en términos de convivencia y seguridad, y el rol histórico de la policía; una breve descripción del sistema educativo policial; los retos y tópicos objeto de fortalecimiento que esta institución debe materializar conforme a su misión civilista y los requerimientos del Estado social democrático de derecho, en el que la cultura de los derechos humanos, tanto en la vida interna institucional como en la relación permanente de sus miembros con la sociedad. Finalmente se plantearán algunas conclusiones.

6 <file:///F:/SALVADOR%20CINC%202016%20SEMES%202/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587%20(1).pdf> (numeral 3.1.4.3. p.56).

7 El coronel Luis Ernesto García es oficial desde hace 29 años. Es administrador policial, abogado, magister en estudios políticos, especialista en docencia universitaria. Cuenta con una amplia experiencia en distintas unidades policiales: inteligencia, escuelas, investigación judicial; fue agregado de la Policía en Estados Unidos, delegado en Ameripol. En 2018 cumple cuatro años como director de la Escuela de Estudios Superiores (ESPOL), para oficiales, en donde ha cualificado su ser-hacer en el campo de la educación y obtenido logros fundamentales en favor del hacer profesional de quienes acceden a la oferta académica de ESPOL, así como para el reconocimiento de este organismo dentro del pensamiento reflexivo del país.

8 Entrevista realizada por la autora el 24 de enero de 2018.

9 Producto Interno Bruto.

1. Contexto histórico de Colombia y rol de la Policía Nacional en el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana

La historia de Colombia ha transcurrido en y con violencia: el logro de su independencia de España en 1810 dejó miles de víctimas. De allá a la fecha, las contiendas lideradas por los partidos políticos, también dueños del poder económico, no han permitido a las masas gozar de las bondades de la democracia. La participación ciudadana no ha trascendido el manejo clientelista del derecho al voto para mantener a la misma elite por más de 200 años.

Este fenómeno es complejo. El país se ha configurado en un campo de sangre y fuego motivado por el conflicto político que bien puede ilustrarse con algunos autores. García Márquez (2007: 125), máximo conocedor y analista de nuestra convulsionada historia, de manera magistral describe en *Cien años de soledad* a miles de colombianos de personalidad compleja, defensores de la mano dura contra los débiles y belicosos. Así lo presenta en el perfil del coronel Aureliano Buendía:

El coronel Aureliano Buendía promovió treinta y dos levantamientos armados y los perdió todos. Tuvo diecisiete hijos varones de diecisiete mujeres distintas, que fueron exterminados uno tras otro en una sola noche, antes de que el mayor cumpliera treinta y cinco años. Escapó a catorce atentados, a setenta y tres emboscadas y un pelotón de fusilamiento. Sobrevivió a una carga de estricnina en el café que hubiera bastado para matar un caballo. Rechazó la Orden del Mérito que le otorgó el presidente de la república. Llegó a ser comandante general de las fuerzas revolucionarias, con jurisdicción y mando de una frontera a la otra, y el hombre más temido por el gobierno, pero nunca permitió que le tomaran una fotografía. Declinó a la pensión vitalicia que le ofrecieron después de la guerra y vivió hasta la vejez de los pescaditos de oro que fabricaba en su taller de Macondo.

El grupo de los *violentólogos*¹⁰ de la década de 1980, cuando los gobernantes, subversivos, paramilitares y demás actores al margen de la ley se vincularon con el narcotráfico, presentaron esta tipología de violencias, aún vigente, según actores y modalidades (Arocha y otros, 1988): 1) de crimen organizado contra políticos y servidores públicos, 2) del crimen organizado contra personas privándolas de la libertad, 3) de guerrillas contra el Estado, 4) de grupos alzados en armas contra particulares, 5) de organismos del Estado en ejercicio de guarda del orden público, 6) del Estado contra movimientos sociales de protesta, 7) del Estado contra minorías étnicas, 8) de particulares no organizados, 9) de particulares organizados o escuadrones de la muerte contra grupos focalizados que a su juicio son males para la sociedad. Por la misma época y ante

10 Grupo de intelectuales de la Universidad Nacional de Colombia, que en medio de la sensación de caos que se vivía, se dio a la tarea de abrir el debate sobre estos temas. Se les llamó los violentólogos y fueron los primeros que se pusieron a pensar en las causas no solo de la guerra, sino de la violencia generalizada que parecía vivirse. Y llegaron a la conclusión –hoy muy rebatida– de que en Colombia ésta estribaba en unas causas objetivas. <<http://www.semana.com/nacion/articulo/los-violentologos/88236-3>>

la misma preocupación, pero presentando alternativas de acción en educación, el filósofo Estanislao Zuleta (1991) expresaba sobre el fenómeno de la violencia en Colombia:

Es necesario empezar por reconocer la gravedad que tiene la violencia de toda índole en Colombia. El hecho mismo de que no se le reconozca significa que no hay una voluntad de combatirla. Desde todos los enfoques que pueda dar el abigarrado panorama político colombiano se reclama la democracia, se afirman los derechos humanos. En el más violento país de Latinoamérica no hay una bandera más popular que la paz. Nadie se atreve a presentarse en las confrontaciones electorales a nombre de otra cosa: democracia y paz son las consignas de todo el espectro político, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda; nadie resultará creíble si no las promoviera.

El discurso reiterativo sobre la violencia puede resultar tedioso, sobre todo para otros miles de colombianos que han logrado mantener su bondad e integridad, e incluso para familiares de miembros de la fuerza pública que han perdido la vida en el marco de su buen actuar. La policía de Colombia, sujeto y objeto de este estudio, es un cuerpo único del país (es de carácter nacional), creada en 1891 y ha presenciado toda la historia del conflicto. Todo cuanto se diga de su pasado, presente y futuro debe ser considerado desde su naturaleza jurídica de organismo regulador social de comportamientos en una sociedad en la que la mayoría de sus miembros logran actuar con integridad y enriquecer el bien general, y una minoría opta por vender su alma al mejor postor en contra del bien común, conforme lo señalan estudios recientes.¹¹ Esta situación actual de la policía, en Colombia, México y otros países similares, se describe con rigor en los estudios antropológicos “para adentrarse en el mundo de la vida de los policías”, de María Eugenia Suárez de Garay (2006: 11):

La imagen de quienes, bajo un uniforme, han tenido como tarea principal ser los guardianes del orden y los perseguidores de los delincuentes, está asociada a vicios añejos atribuidos a la figura, prepotencia, pereza, ineficiencia, corrupción y violencia. Esto ha terminado por condenarlos a la marginación social. Al mismo tiempo, sabemos muy poco de los policías, de su universo de valores y de sus maneras de habitar la institución; esto es consecuencia de una desarticulación cada vez mayor entre el poder y la sociedad, y la policía aparece como mayor evidencia de esta situación, precisamente por ser uno de los rostros que el Estado muestra a la población en la vida cotidiana. Ese mundo, estigmatizado por la mayoría de los ciudadanos, exigía ser observado. Por eso me fui a hacer el trabajo de campo.

11 "La corrupción en entidades públicas como la policía nacional de Colombia". Trabajo de grado de maestría en Estudios Políticos. U. del Rosario. <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12454/52435772-2016.pdf?sequence=1>>

La PONAL de Colombia fue creada en 1891,¹² con operaciones desde Bogotá para todo el país y la asesoría de la Gendarmería Nacional Francesa,¹³ de la que heredó el carácter marcial, jerárquico y militarista vigente a la fecha y resistente a la evolución orgánico-administrativa que esta institución ha mostrado conforme a las transformaciones políticas, culturales, religiosas y económicas del país, definido como Estado social de derecho desde 1991. Este organismo nació en escenarios de violencia política, ha crecido en ellos y, aunque la vida interna se ciñe a marcos disciplinarios, las extralimitaciones en el comportamiento de muchos de sus miembros —así como los aciertos— en gran parte son proyección de la cultura, conforme lo expresa el sociólogo Loubet del Bayle (1998: 10) sobre la policía: este cuerpo de control es un organismo social que se gesta, crece y muere en la dinámica de las relaciones entre individuos, grupos e instituciones.

La PONAL ha experimentado reformas de reformas para adecuarse, según el alto gobierno, para atender el conflicto en gran parte generado por la lucha de los partidos por el poder político, económico y social. Durante el siglo XIX, en el país transcurrieron más de cien confrontaciones civiles partidistas entre liberales y conservadores,¹⁴ y en la primera mitad del siglo XX continuó igual. En 1948, en *El Bogotazo*,¹⁵ la policía actuó indiscriminadamente contra la población civil por orden del presidente, al que apoyó políticamente. En la década de 1950 surgieron los grupos subversivos y se experimentó un intento de dictadura por parte de un oficial de la policía,¹⁶ quien tramitó la adscripción de este organismo al Ministerio de Guerra;¹⁷ en 1965, este pasó a denominarse Ministerio de Defensa,¹⁸ en el que aún mantiene su adscripción. En procura de un análisis más justo del conflicto, conviene saber que la guerrilla emergió de disidentes del partido liberal en los años 1950. Así se configuraron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), entre otros. En 1970, el Decreto Ley 1355¹⁹ dio paso a la modernización administrativa y jurídica de este organismo.²⁰

12 Mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891.

13 Con la Ley 23 de 1880, el presidente Carlos Holguín autorizó la contratación del comisario francés Juan María Marcelino Gilibert para asesorar la estructuración y la capacitación de la Policía Nacional de Colombia. <http://oasportal.poicia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena_Historica1>

14 Son los dos partidos políticos de trayectoria histórica en el país.

15 Protesta ciudadana generada entre liberales y conservadores, con altas expresiones de violencia en las que la Policía Nacional y demás cuerpos de la fuerza pública actuaron de manera arbitraria contra los individuos con una postura politizada.

16 El general Gustavo Rojas Pinilla.

17 Decreto 1814 de 1953 por parte del gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla.

18 En 1965 el presidente Guillermo León Valencia decidió cambiar el Ministerio de Guerra por el de Defensa Nacional, ante la terminación de la confrontación con territorios extranjeros y la necesidad de atender la ofensiva contra los nacientes grupos guerrilleros, dando lugar al conflicto de orden interno. El nuevo ministerio continuó bajo la dirección de militares hasta 1991, cuando el expresidente César Gaviria nombró primer ministro civil de Defensa a Rafael Pardo.

19 Alusivo al primer Código Nacional de Policía que se expidió en el país.

20 El nuevo corpus jurídico de la policía tomó los aportes académicos del gran estudioso Miguel Lleras Pizarro (1943: 27-29), quien en 1940 planteó las especificidades del régimen de Policía.

En la convulsión social de la violencia política encontró terreno fértil el flagelo del narcotráfico que permeó a la clase política y económica, dentro de las que se convirtió en la fuente de financiación de los grupos ilegales y legales, e incluso de algunos miembros de la PONAL. En las violencias de los años ochenta se aliaron narcotraficantes, subversivos, paramilitares, delincuentes comunes y organizados y servidores públicos corruptos, especialmente en los territorios abandonados por el gobierno nacional. Paradójicamente, esta década finalizó con el desvanecimiento de la Guerra Fría y el fantasma del comunismo como enemigo externo desde la Segunda Guerra Mundial, y en Colombia fue posible tomar conciencia del conflicto interno con el enemigo en casa, presente en grandes grupos ilegales que llegaron a usar la institucionalidad estatal para sus operaciones. La desestructuración del Estado condujo a la reforma constitucional de 1991, que creó unas nuevas instituciones²¹ para el fortalecimiento de la seguridad y la justicia, pero su capacidad no ha permitido disminuir los índices de impunidad que históricamente se han mantenido por encima de 70%.

En Colombia, la fuerza pública está integrada por las fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional, haciendo claridad en que se trataba de dos organismos distintos: cada uno con una finalidad, funciones y diferencias definidas según los artículos constitucionales 216, 217 y 218,²² a partir de los cuales se reformó a la PONAL²³ —mediante la Ley 62 de 1993—, orientada a superar la crisis institucional, pero que tenía bajos niveles de legitimidad motivados por vínculos de algunos miembros con los grupos ilegales del narcotráfico. Jurídicamente, “La Policía Nacional de Colombia es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución, Art. 218). Sus características de “cuerpo armado” y “naturaleza civil” recobraron poca validez ante la intensificación del conflicto interno, que pronto condujo a la unidad de fuerzas para el control de los índices de violencia con más de 55 homicidios por cada 100 mil habitantes²⁴ (*Forensis*, 1999: 23).²⁵ La Corte Constitucional, mediante el acto Jurisprudencial SU-476-97, aclaró así el concepto de orden público:

21 Como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Comisarías de Familia y mecanismos de justicia restaurativa y comunitaria.

22 Artículo 217. “La Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución, 1991, Art. 218). La ley organizará el cuerpo de Policía.

23 La reforma a la Policía Nacional de Colombia, a través de la Ley 62 de 199 en el gobierno del expresidente César Gaviria Trujillo, se fundamentó en el estudio elaborado por una comisión conformada por uniformados representantes de todos los grados, delegados del gobierno nacional como de distintos grupos de la sociedad civil. Los planteamientos de este grupo de trabajo fueron el fundamento para tal ley.

24 Durante 1999 se presentaron 23,209 homicidios en Colombia, es decir, 5% (1,027) más que en 1998. Este crecimiento, sin embargo, no altera de manera significativa la tendencia decreciente en términos absolutos y relativos, de los homicidios en los años noventa. En cifras absolutas, los homicidios de 1999 son inferiores a los 24,256 de 1997, 25,921 de 1996 y 28,260 en 1991.

25 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 1999.

Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas.

La dedicación de la policía al orden público, según el concepto de la Corte Constitucional, los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional y la orientación del Poder Ejecutivo liderado por el presidente de la república, los gobernadores en los Departamentos y los alcaldes municipales, condujeron a la especialización de este cuerpo en el alto delito mediante la instrucción técnica y el abandono significativo de su actividad en los asuntos de convivencia relacionados con los conflictos de vecindad, el robo en todas sus modalidades (a personas, comercio, residencias), condición favorable a la percepción ciudadana de inseguridad y deficiencia de autoridades. Tal radiografía, válida para otros países latinoamericanos definidos como Estados de derecho, debe convocar al debate público y académico sobre la responsabilidad y respeto de los gobernantes a los roles institucionales de la policía y en sí de la separación de funciones de las ramas del poder público para hacer viable el Estado de derecho. El texto del historiador y político Vásquez Carrizosa (2012: 22) describe el caso colombiano:

No hay Estado de Derecho en Colombia, o sea, el poder controlado por las reglas constitucionales con un espacio de seguridad para la persona. El Estado de sitio permanente reemplaza, desde hace más de cuarenta años, la urdimbre de lo que fue la Carta Fundamental de Colombia. El principio de la separación de las ramas del poder estatal, que es esencial en el Derecho público moderno desde los tiempos de la Revolución Francesa de 1879, ya no tiene vigencia entre nosotros porque contemplamos un presidencialismo agobiante que hace las veces de legislador, y, con los decretos, leyes, establecen una justicia impotente para detener la ola delincencial que nos abrumba. En claras palabras, hay entre nosotros un Estado de hecho, que sustituye al Derecho.

El escalamiento continuo del conflicto hacia violencias con resultados fatales y no fatales, y la saturación de política pública y medidas de urgencia para controlarlo por parte del Poder Ejecutivo, han motivado la capacitación e instrucción técnica —más que los procesos formativos— de la policía y su adecuación organizativa para responder a la demanda en convivencia y seguridad, según la estructura que aparece en el cuadro 1.²⁶

26 Las dos primeras Direcciones corresponden a las unidades organizativas que atienden el servicio de seguridad ordinario (vigilancia o presencia policial en las calles); en las nueve restantes se describen las especializaciones y áreas de servicio.

Cuadro 1. Estructura orgánica de la Policía Nacional para la operacionalización del servicio: Direcciones y Áreas especializadas

| Direcciones y Unidades especiales | Unidades de Atención y/o áreas de servicio |
|---|--|
| Nivel Operativo | |
| 1) Unidades Fijas en el territorio nacional | Policía Metropolitana y Departamento de Policía |
| | Subcomandos de policía Metropolitana o Departamento de policía |
| | Comando Operativo de Seguridad Ciudadana |
| | Distrito de Policía |
| | Estación de Policía |
| | Subestación de Policía |
| | Comandos de Atención Inmediata (CAI) |
| | Puesto de policía |
| 2) Unidades móviles de reacción y apoyo a las unidades | 1) Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) |
| | 2) Comando de Operaciones Especiales (COPEs) |
| | 3) Fuerza Disponible |
| | 4) Fuerza de Control Urbano |
| 3) Dirección de Seguridad Ciudadana | |
| 4) Dirección de Carabineros y Seguridad Rural | 5) Escuadrones Móviles de Carabineros (ENCAR) |
| | 6) Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (GOES) |
| | 7) Comando de Operaciones Especiales Rurales (COPER) |
| 5) Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) | 8) Sección de Investigación Criminal (SIJIN) |
| | 9) Unidades Investigativas |
| 6) Dirección de Inteligencia Policial | 10) Regionales de Inteligencia Policial (RIPOL) |
| | 11) Seccionales de Inteligencia Policial (SIPOL) |
| | 12) Unidad Básica de Inteligencia Policial |
| 7) Dirección de Antinarcóticos | 13) Zonas Antinarcóticos |
| 8) Dirección de Antisecuestro y antiextorsión | 14) Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) |
| | 15) Grupo de Operaciones Especiales Antisecuestro (GOES) |
| 9) Dirección de Protección y Servicios Especiales | 16) Policía de Infancia y Adolescencia (PINAe) |
| | 17) Policía ambiental y ecológica |
| | 18) Policía de Turismo |
| | Protección a Personalidades |
| 10) Dirección de Tránsito y Transporte | 19) Unidades de Intervención y Reacción (UNIR) |
| 11) Policía Fiscal y Aduanera | 20) Grupo Operativo (POLFA) |
| Nivel Administrativo | |
| Dirección Administrativa y Financiera | |
| Dirección de Talento Humano | |

| | |
|--------------------------------|--|
| Dirección de Sanidad | |
| Dirección de Bienestar Social | |
| Nivel Docente | |
| Dirección Nacional de Escuelas | |

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del documento Policía Nacional de Colombia. Estrategia Operacional del Servicio Policial, t. 2 (2009: 66-104).

De esta información²⁷ se concluye: *a)* la palabra *prevención* no se menciona en el nombre de las áreas del hacer policial, *b)* en las ocho Direcciones, a partir de la núm. 4, aparecen por lo menos 20 servicios especializados para la atención de conductas delictivas y de reacción técnica y, *c)* la denominación de su actividad es de orden reactivo y similar al militar, por ejemplo: unidades móviles de reacción, comandos, escuadrones, operaciones especiales. Llama la atención el nombre de los servicios con el prefijo *anti*, entre ellos: antidisturbios, antinarcóticos, antisequestro, antiextorsión, antiexplosivos, que literalmente implican acciones para contrarrestar situaciones y actores relacionadas con la conducta.

Juzgar la especialización técnica de la PONAL en tantas modalidades, si se tiene en cuenta que su hacer en el control social en el campo de la seguridad, como lo señala Suárez de Garay (2006: 451), es parte de la estructuración social, es el reflejo de las acciones e interacciones sociales en las que ocurre su hacer diario en razón a una demanda de atención a las condiciones de inseguridad en sociedades con altos niveles de desprotección. Sobre esta reflexión académica el Cr. García (entrevista, diciembre 2017), añade:

La especialización de la Policía en delitos de alto impacto no responde a un querer institucional, sino a la necesidad de defender la vida que es atacada con medios y modos cada vez más sofisticados por parte de los delincuentes, quienes justifican su hacer en el dinero fácil, en la apropiación y dominio de territorios y poblaciones para ejercer su poder. Esta situación se vuelve más compleja cuando miles de servidores públicos de nuestra institución observan la corrupción política-administrativa de algunos gobernantes y administradores de la justicia. En este contexto nacional, la reflexión académica aporta significativamente y se va perfeccionando al ritmo posible, pero la capacitación técnica apremia ante los delitos emergentes.

Desde estos datos de referencia de la historia del país y las modificaciones a las normas de policía por parte de los organismos legislativos y ejecutivos para la atención de violencias con causas estructurales profundas de orden histórico, en el numeral 2 y 3 de este texto se exponen

27 En la columna de Unidades de Atención y Áreas Especializadas la numeración inicia a partir de la dirección No. 3, porque las que están descritas en la 1) Dirección de Seguridad y 2) Unidades fijas en el territorio nacional, corresponden a instancias de orden administrativo.

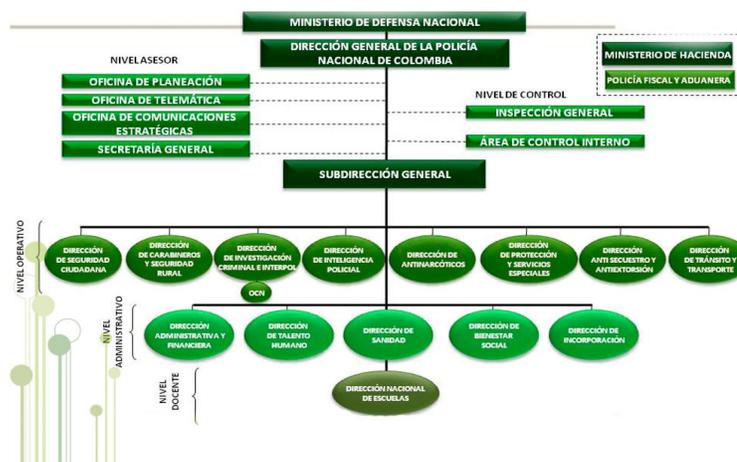
los principales aspectos del SEP y los tópicos objeto de fortalecimiento del mismo en procura del cumplimiento de la misión constitucional de la PONAL en el Estado social de derecho colombiano, objetivo posible de lograr solo desde la voluntad política del alto gobierno y los directivos institucionales.

2. El sistema educativo de la policía nacional de Colombia: fortalezas y debilidades

La PONAL, organizativamente es una institución que responde a las exigencias y estándares de la gestión pública del país, conforme se observa en el gráfico 1, que ayuda a que los lectores comprendan mejor el lugar de la Dirección Nacional de Escuelas, objeto de este numeral 2.²⁸

Gráfico 1

Estructura actual de la Policía Nacional.



Fuente: www.policia.gov.co

La Policía Nacional de Colombia ha mantenido índices de aceptación institucional de 57% y 56% en los años 2016 y 2017, respectivamente.²⁹ Según el Cr. García, dentro de sus fortalezas se pueden señalar: capacidad organizativa interna, actuación efectiva frente a hechos delictivos, especialización científica para la atención de modalidades delictivas emergentes, profesionalización de sus miembros, mejores índices de integridad, servicios en el marco de la gestión de calidad y el Sistema Educativo del que a continuación se describe parte de su estructura, tomando algunos apartados del tomo 4 de la política institucional, Sistema Educativo Policial (SEP).³⁰

28 Decreto 2016 de 2010.

29 Encuesta de Gallup Poll para medir la favorabilidad del presidente, personajes e instituciones 2017. <<http://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-121.pdf>>

30 Los contenidos transcritos, referidos o comentados en este numeral 2, están consignados en el Tomo 4 "Política Institucional: Sistema Edu-

2.1 Marco jurídico. El SEP se fundamenta en los lineamientos constitucionales, legislación, conceptos jurisprudenciales, reglamentaciones y demás instrumentos jurídicos de orden nacional e institucional que versen sobre materia educativa y sus conexos al hacer misional de la institución. Aquí se señala el marco general que rige la educación en el país.

La Constitución de Colombia, en el Art. 67, define:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Esta concepción sigue los lineamientos del Estado social de derecho cuyas características son: la descentralización política, administrativa y fiscal, con autonomía de sus entidades territoriales; la democracia participativa y pluralista fundada en el respeto a la dignidad humana; el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución, Art. 1). Desde el marco doctrinario del derecho, se trata de un país garantista de las libertades, pero aún deficiente en la armonización entre derechos civiles y la protección social de la población, como se podrá constatar en los Indicadores de Desarrollo Humano 2016, que contradicen nuestro creer y querer de ser un Estado de bienestar social.

La educación en el país es orientada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) desde un marco jurídico³¹ que obliga a todas las instituciones, entre ellas la PONAL, a acreditar sus programas según estándares internacionales, objetivos del Estado (Constitución, Art. 2) y del Plan Nacional Decenal de Educación 2016 - 2026 "El camino hacia la calidad y la equidad", cuya visión es:

Para el año 2026 y con el decidido concurso de toda la sociedad como educadora, el Estado habrá tomado las medidas necesarias para que, desde la primera infancia, los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público. Se propenderá, además, por una formación integral del ciudadano que promueva el emprendimiento, la convivencia, la

cativo Policial" publicado en 2007 por la Dirección de la Policía Nacional. La información es vigente y hoy este sistema se implementa en condiciones de calidad exigidos por el Ministerio de Educación. La Dirección de Escuelas de Policía también brinda procesos formativos para servidores públicos del campo de la seguridad ciudadana.

31 Ley 30 de 1992, concerniente a la Educación Superior. Ley 115 de 1995, Ley General de Educación.

innovación, la investigación y el desarrollo de la ciencia, para que los colombianos ejerzan sus actividades sociales, personales y productivas en un marco de respeto por las personas y las instituciones, tengan la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías en la enseñanza, el aprendizaje y la vida diaria y procuren la sostenibilidad y preservación del medio ambiente. La recuperación de los colombianos de los impactos negativos del conflicto armado y su capacidad de resiliencia, al igual que su participación activa, consciente y crítica en redes globales y en procesos de internacionalización, constituyen también un propósito de esta visión.

La reforma de la policía, con la Ley 62 de 1993, instauró la profesionalización de este hacer en el campo de la convivencia y la seguridad ciudadana. Este avance y exigencia académica, expresa el Cr. García, se materializa en la disposición de un SEP basado en la Ley 30 de 1992 sobre fundamentos de la educación superior, la Ley 115 de 1994 Estatuto General de Educación; el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación (SNA), implementado desde 1998, y el Plan Nacional Decenal de Educación. La Dirección Nacional de Escuelas es el organismo rector del SEP que integra la formación inicial y los cursos de ascenso y actualización permanente para personal uniformado, y de programas de posgrado en los que también participan otros servidores públicos particulares. El SEP cuenta con una estructura sólida en permanente revisión.

2.2 Antecedentes de la Dirección de Escuelas de la PONAL. En 1940 se dispuso de la primera escuela, denominada General Santander, en Bogotá, y se dio inicio a las labores académicas para la formación de policías en tres niveles: oficiales, suboficiales y agentes,³² así como los servidores públicos auxiliares de actividades administrativas no uniformados.

- En abril de 1948, ante los sucesos violentos de *El Bogotazo* se suspendió la actividad académica hasta el año de 1950, cuando se contó con la asesoría de una misión inglesa.
- En 1951, en Sibaté, población cercana a Bogotá, empezó a funcionar la Escuela Gonzalo Jiménez de Quesada para la formación de agentes. Posteriormente se fueron instaurando otras escuelas en distintas regiones del país para la capacitación de agentes, representados en el personal de vigilancia ordinaria.
- En 1964 empezó a funcionar la Academia Superior de Policía para la formación del personal de oficiales conformado por los mandos de la institución, y el MEN aprobó la Licenciatura en Estudios Policiales y la de Administración Policial como títulos para tales estudios.
- Ya con la existencia de la Dirección Docente de la PONAL, en 1987 se inauguró el Departamento de Estudios Criminalísticos, que en 1988 se configuró en una facultad de la Escuela General Santander.

32 En la estructura actual los niveles son: oficiales, ejecutivos y agentes, los cuales, en sentido jerárquico, responden a los directivos, mandos medios para la administración de unidades y personal de base responsable de la actividad material de vigilancia.

- En 1997, todo el sistema se fusionó en la Escuela Nacional de Policía General Santander como único organismo académico para la formación policial.
- En el 2006, en cumplimiento de los requerimientos de la legislación para la educación superior y mediante la Resolución 4222 del mismo año, el MEN aprobó la creación de la Dirección Nacional de Escuelas como institución universitaria responsable de la orientación de la política educativa de la PONAL, que se operacionaliza en los centros educativos que se relacionan en el numeral 2.3.

2.3 Centros educativos de la Dirección Nacional de Escuelas. El sistema está constituido por 21 escuelas, con las siguientes destinaciones principales: tres son exclusivamente para formación inicial, de ascensos y estudios de aviación para el nivel de oficiales; una para la formación inicial y ascensos de suboficiales; 12 para la formación inicial y cursos de ascenso para patrulleros (agentes o personal de vigilancia ordinaria) y cinco escuelas para cursos especiales a los que pueden acudir todos los grados (oficiales, suboficial y agentes). Esta clasificación se puede observar en la tabla 2, con sus respectivos campos temáticos y destinatarios:

Cuadro 2: Centros educativos de la Dirección Nacional de Escuelas

| No | Destinatarios según niveles | Nombre del centro educativo | Ciudad y Dpto. | |
|----|--|---|---|-------------------|
| 1 | Formación inicial para oficiales | Escuela de Cadetes de Policía General Santander | Bogotá, Cund. | |
| 2 | Formación inicial de suboficiales | Escuela de Suboficiales de Policía Gonzalo Jiménez de Quesada | Sibaté, Cund. | |
| 3 | Cursos de ascenso para oficiales | Escuela de Estudios Superiores de la Policía | Bogotá, Cund. | |
| 4 | Para patrulleros (o agentes) | Escuela de Carabineros Alfonso López Pumarejo | Facatativá, Cund. | |
| 5 | | Escuela de Policía Antonio Nariño | Barranquilla, Atlántico | |
| 6 | | Escuela de Policía Carlos Eugenio Restrepo | Estrella, Antioquia | |
| 7 | | Escuela de Carabineros de Policía Eduardo Cuevas | Villavicencio, Meta | |
| 8 | | Escuela de Policía Gabriel González | Espinal, Tolima | |
| 9 | | Escuela de Carabineros de Policía Alejandro Gutiérrez | Manizales, Caldas | |
| 10 | | Escuela de Policía Rafael Reyes | Sta. Rosa Viterbo, Boyacá | |
| 11 | | Escuela de Policía Simón Bolívar | Tuluá, Valle | |
| 12 | | Escuela de Carabineros de Policía Rafael Núñez | Corozal, Sucre | |
| 13 | | Escuela de Carabineros Policía Provincia de Vélez | Vélez, Santander (Sur) | |
| 14 | | Escuela de Policía Provincia de Sumapaz | Facatativá, Cund. | |
| 15 | | Escuela de Policía de Yuto | Yuto, Choco. | |
| 16 | | Para formar en distintas especialidades | Escuela de Telemática y Electrónica | Bogotá, Cund. |
| 17 | | | Escuela de Aviación (solo para oficiales) | Mariquita, Tolima |
| 18 | | | Escuela de Investigación Criminal | Bogotá, Cund. |
| 19 | Escuela de Guías y de Adiestramiento Canino | | Facatativá, Cund. | |
| 20 | Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia | | Bogotá, Cund. | |
| 21 | Escuela de Seguridad Vial | | Bogotá, Cund. | |

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el Tomo 4.

En cuanto a la cobertura territorial de las 21 escuelas en el país, ocho, que equivalen a 38%, están en Cundinamarca y Bogotá, es decir en el Centro del país. Las 13 escuelas restantes están ubicadas en diez de los 32 departamentos del país. En conclusión, el Sistema Educativo está concentrado en 11 Departamentos que representan 34% del territorio. Esta distribución se observa en el mapa en el que se georreferencia la información (gráfico 2).

Gráfico 2



2.4 Misión de la Dirección de Escuelas. Direccionar la formación integral de talento humano de la Policía Nacional a través del Sistema Educativo Policial, en cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y proyección social, con el fin de contribuir a las necesidades de convivencia.

2.5 Objetivos del SEP. Consolidar un SEP flexible que responda a la dinámica actual del servicio de policía en aspectos de cobertura, calidad y oportunidad.

- Planear actividad académica en el ámbito de la política institucional [...].
- Mejorar de manera continua la calidad educativa a partir de la autoevaluación, como la actividad que convoca y moviliza la comunidad económica de las escuelas en torno a la misión y visión institucional.
- Apropiarse del SEP como una herramienta pedagógica [...].
- Incorporar el diseño, desarrollo y evaluación curricular, el modelo pedagógico de formación por créditos y competencias orientado a vincular lo educativo con el desempeño laboral.
- Contribuir a la formación integral de un profesional de policía que reúna las condiciones que la sociedad actual exige [...].
- Enunciar y explicar los fundamentos teóricos y prácticos correspondientes al cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior: docencia, investigación y proyección social.
- Describir las bases pedagógicas y axiológicas que han de orientar las políticas educativas de la DNE.

2.6 Funciones sustantivas. De acuerdo con la Ley 30 de Educación Superior, la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía (DNE) está reconocida por el Ministerio de Educación como institución universitaria y cumple con las funciones sustantivas de: *a) docencia, b) investigación y c) proyección social.*

2.7 Principios del SEP. La Dirección de Escuelas sigue los principios y valores institucionales de la PONAL y, de acuerdo con su misión educativa, contempla la siguiente escala axiológica que se implementa de manera transversal en el currículo.

Cuadro 2: Principios del SEP

| No. | Principios | Énfasis / Dimensiones |
|-----|--|---|
| 1 | Calidad para la profesionalización del servicio | |
| 2 | Pertinencia | |
| 3 | Desarrollo de proyectos | |
| 4 | Participación | |
| 5 | Cultura de la legalidad: compromiso institucional e individual | Cultura policial en DD HH y DIH Formación en principios y valores |
| 6 | Gestión Humana y calidad de vida | Dimensiones: cognitiva, corporal o física, social, comunicativa, ética, lúdica, laboral, espiritual |
| 7 | Educación basada en el humanismo | |
| 8 | Cobertura | |

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Módulo 4, pp. 15-21.

Gráfica 3



Fuente: Tomo 4. Política Estratégica Educativa. Campos de formación del plan de estudios del Programa de Administración Policial.

2.8 Campos de formación. Estas áreas o campos del plan de estudios responden a los saberes fundamentales que deben apropiarse las personas que ingresan a la formación inicial para ser policías, o que posteriormente deben cursar como requerimientos para ascensos o actualización de temas emergentes, según las condiciones de convivencia, seguridad y orden público.

2.9 Políticas y estrategias educativas. La "Política es entendida como la directriz o lineamiento que sirve fundamentalmente para orientar la acción institucional y facilitar el proceso de toma de decisiones". "La Estrategia: es la selección de la mejor alternativa para el logro de un objetivo: grandes acciones prioritarias, coherentes, suficientes".

El SEP contempla seis políticas y estrategias

2.9.1 Académicas: propende por garantizar la calidad educativa, la pertinencia educativa, la potenciación del conocimiento y formación integral, y la cobertura y conectividad.

2.9.2 Investigación para el Desarrollo Científico y Tecnológico: se implementará teniendo en cuenta el fomento, la pertinencia, y la integración y divulgación.

2.9.3 Proyección social: mediante la integración con la comunidad, a través de prácticas académicas y prestación de asesoría a otras instituciones de acuerdo con el portafolio de servicios educativos.

2.9.4 Bienestar: a través de programas para todos los miembros de la comunidad educativa.

2.9.5 Autoevaluación: mediante la apropiación de esta cultura por parte de los miembros de la comunidad educativa.

2.9.6 Administrativas: con prioridad en la transparencia en la administración del talento humano, así como de sus recursos presupuestales, logísticos y técnicos dispuestos por la institución.

3. Retos y tópicos objeto de fortalecimiento del Sistema Educativo en la transición hacia la paz y materialización del Estado social democrático de derecho

La agenda para los próximos diez años del posconflicto plantea retos para todos los actores públicos y privados. La fuerza pública asume un rol complejo al pasar de ser parte activa en el conflicto armado con las FARC-EP a prestar servicio de vigilancia y seguridad a los reincorporados en el marco de la Justicia Transicional, rol de alta complejidad en los contextos de los acuerdos de paz que se han logrado en el ámbito internacional.

Esta tarea de acompañamiento externo en las zonas veredales³³ se facilita, en parte, por los principios inculcados en su formación sobre el respeto al pluralismo, a la diversidad, a la cobertura universal de derechos humanos. El Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, también es un aporte fundamental al exigir la capacitación de la policía como mediadora en los conflictos. Pero en palabras del Cr. Luis García, este nuevo rol se torna en un asunto complejo por las siguientes razones:

La policía dispone de capacitación para asumir los retos que impone la dinámica del país, pero no es la suficiente para comprender las realidades ante situaciones complejas como las que se están viviendo. Se expiden normas de difícil implementación ante el déficit de recursos presupuestales para la adecuación logística en el corto tiempo. Eso es lo que está pasando ya en las zonas veredales en donde los reincorporados demandan atención para la satisfacción de necesidades. Allí, los policías también resultan demandando atención que no siempre se puede brindar de manera inmediata. Es que la construcción de paz en nuestro país es un cometido social que va más allá de los puntos del Acuerdo, se trata de una actitud de vida de miles de colombianos que viven en violencia en su vida de familia, de vecindad.

En congruencia con el planteamiento del Cr. García, quien ha dirigido desde hace cuatro años la Escuela de Estudios Superiores para el nivel de oficiales (ESPOL), recobra importancia el llamado del Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2015, mientras se formulaba el acuerdo para el fin del conflicto:

Además de los aspectos relacionados directamente con el proceso de paz, hay múltiples retos adicionales de derechos humanos que merecen atención inmediata para la paz, algunos de los cuales se han

33 Zonas definidas por el gobierno para la concentración de reincorporados de la guerrilla.

tratado en informes anteriores. La construcción de una sociedad justa y equitativa sólo es posible a través de la progresiva realización de los derechos y de la erradicación de discriminación y exclusión (Informe 2015: 17). La paz en Colombia implica la materialización de la cultura de DD HH y ante todo justicia social.

En medio de vacíos y aciertos que el tiempo permitirá develar, lo importante es que desde el inicio de su gobierno, en 2010, el presidente Santos bajó la intensidad a la guerra, inició las mesas de diálogo y logró firmar el Acuerdo de Paz con el grupo subversivo más antiguo del país, las FARC. Este hecho histórico mostró una disminución significativa en los índices de delitos colaterales al conflicto armado, como la extorsión, el secuestro, el asesinato de miembros de la fuerza pública, destrucción de infraestructura, así como de los homicidios, según las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, descritas en el cuadro 3.

Cuadro 3
Homicidios, casos y tasas por 100 000 habitantes. Colombia, 2016

| Años | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Casos | 16.274 | 16.318 | 15.250 | 17.717 | 17.459 | 16.554 | 15.727 | 14.294 | 12.626 | 11.585 | 11.532 |
| Tasa | 37.49 | 37.15 | 34.31 | 39.35 | 39.36 | 35.35 | 33.36 | 30.33 | 26,49 | 24.03 | 23.66 |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Revistas Forensis 2014 y 2016. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE.

Pese a los grandes avances en materia de paz, las violencias siguen siendo una constante, y es en este escenario en el que la policía debe intensificar sus acciones, según el Cr. Luis García, “de manera civilista, conforme a su misión, para garantizar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución, Art. 218). En este contexto, retomando aportes del director de ESPOL, se señalan los tópicos que deben fortalecerse en el SEP para coadyuvar a la materialización del Estado social de derecho y a la paz como valor fundamental, y de pronta apropiación por parte de todos los colombianos, entre ellos los policías.

3.1 Vivencia efectiva de los derechos fundamentales al interior de la institución. La policía debe incrementar sus esfuerzos para la vivencia de los derechos humanos en la vida interna ya que se presentan vacíos, especialmente en la comprensión y respeto hacia el derecho a la igualdad jurídica y material (Constitución, Art. 13), que a la vez responde a los principios de pluralidad y diversidad cultural contenidos en el Art. 1. Las líneas de acción para el logro de este mandato deben traducirse en:

- Aumentar el porcentaje de incorporación de personas de todos los grupos étnicos, socioeconómicos, religiosos, políticos, de la diversidad sexual, etc., que cubran los requisitos exigidos en

las convocatorias que deben revisarse en los criterios para lograr la representación de la pluralidad del país. Según el informe expedido por la Oficina de Talento Humano³⁴ al finalizar 2016, estos son datos ilustrativos para los reajustes correspondientes:

La PONAL cuenta con 168.896 uniformados(as) de los cuales 156.144 son hombres y 12.752 son mujeres. La representación del sexo femenino de 8.16%, cifra inferior a lo exigido en la Ley 581 de 2000 que llama a la disposición de un mínimo de 30% de población femenina en la planta del personal de las instituciones públicas. Si bien este es el criterio no se está cumpliendo por disponibilidades presupuestales, por lo que sería conveniente aumentar el índice de participación femenina.³⁵ 2) En cuanto a la cantidad de personas de grupos étnicos se observa que de sus 156.144 servidores públicos solo 6.400 (4%) son afrodescendientes y 475 (0,3) indígenas.

Del estimativo de población LGBTI, cultos o grupos religiosos, estratificación social,³⁶ procedencia del área rural o urbana no se obtuvieron datos, pero desde el conocimiento directo de la autora sobre la policía se formulan las siguientes sugerencias:

- 1) En la institución abundan capillas para católicos y del mismo modo debe facilitarse para el resto de grupos religiosos.
- 2) Fortalecer los programas de familia, incluyendo la población LGTBI, según los derechos concedidos por la ley y la jurisprudencia.
- 3) Aplicar con mayor transparencia los criterios existentes para la selección e incorporación de personal y, en efecto, reducir la cuota de familiares de miembros activos, pensionados y por tráfico de influencias.³⁷
- 4) En congruencia con el Art. 23 de la Constitución Nacional, erradicar el señalamiento, persecución o traslados por castigo a subalternos que presentan peticiones o quejas sobre conductas indebidas de mandos superiores.
- 5) Estudiar la posibilidad de que las oficinas de control interno y quejas sobre el servicio policial sean atendidas por profesionales particulares o evitar asignar a este oficio a personal de menor rango que los investigados. Todo lo anterior, teniendo en cuenta que la policía de Colombia es un organismo excesivamente jerárquico y excluyente en sus

34 La solicitud fue formulada el 12 de septiembre de 2016 a la Dirección Nacional de la Policía y la respuesta de la Oficina de Talento Humano recibida el 19 del mismo mes, suscrita por la Te. Cr. Sandra Patricia López.

35 Desde luego, este criterio debe aplicarse desde el curso de un proceso, no sería por la sola condición biológica de hombre o mujer.

36 En Colombia la población está dividida en seis estratos socioeconómicos según sus ingresos. Por lo general el nivel de los mandos, que se forman a nivel superior en la Escuela Universidad de la Policía, corresponden a los estratos 4, 5 y 6. El personal de vigilancia (o tropa) que se forma como técnicos y tecnólogos en otras escuelas son del estrato 1, 2 y 3.

37 En esta institución, como en otras del ámbito público, los puestos suelen ser heredados a sus descendientes como si se tratase de un derecho generacional.

relaciones entre los tres niveles: patrulleros, ejecutivo y oficiales, en cuanto a uso de espacios, prácticas de saludo, acceso a oportunidades de estudio, etc. Al respecto, ayuda la reflexión de Suárez de Garay (2006): "El respeto a los derechos humanos se aprende", y si un policía no siente que sus derechos son respetados, ¿cómo pretender que respete los de los demás?

3.2 Perspectiva de género en favor de un trato en el marco de la igualdad de derechos.

Este es un tema con déficit en la PRONAL, y para su fortalecimiento pueden ser útiles estas sugerencias:

- 1) Garantizar, mediante sistemas de evaluación, que el currículo se cumpla en las prácticas al lograr el trato igualitario tanto para hombres como para mujeres: que no se dé lugar a la subvaloración o sobrevaloración entre los sexos, por su capacidad de pensamiento, fuerza física y lenguaje fuerte para hombres (los machos) y amorosas para las mujeres (como "amor", "mamita", "princesa", "mi reina"). De igual manera, se debe proceder con respeto a los derechos de la población LGBTI.
- 2) Incluir cursos de actualización del lenguaje para todo el personal de todos los niveles, pero especialmente a los mandos, quienes en el manejo de personal deben tener en cuenta (y mencionar) a hombres y mujeres cuando las circunstancias lo ameriten. Uso de lenguaje incluyente.
- 3) Trasformar la cultura histórica institucional de asignar a las mujeres profesionales de la policía el rol de secretarías, asistentes, telefonistas y oficios erróneamente atribuibles a su condición femenina.³⁸ Estos son roles que no exigen condición biológica sexual. Combate de estereotipos.

3.3 Subordinación del hacer administrativo de la policía a las autoridades del Poder Ejecutivo conforme a los lineamientos constitucionales.

En la crisis del derecho positivo que también se vive en Colombia, la existencia de la ley en sí misma no garantiza su cabal cumplimiento por particulares ni por actores institucionalizados, y en este caso algunos miembros de la policía incurren en el mismo comportamiento al omitir sus obligaciones ante los alcaldes municipales como jefes de policía en su territorio. Para superar esta situación se sugiere:

- 1) Actualizar a los miembros de la institución en los alcances y requerimientos de la descentralización de los servicios del Estado (Constitución, Art. 1) y la estructura orgánica del

³⁸ Muchas veces los mandos prefieren enviar a los hombres a tramitar asuntos ante superiores, según ellos porque la mujer consigue más fácilmente respuestas que los hombres. Al parecer esta visión no se encuentra actualizada con la existencia de otras formas de relación entre hombres y mujeres.

mismo con su división de poderes. Así, se esperaría que a partir de la Política Nacional de Defensa y Seguridad, el documento rector de la Seguridad Ciudadana en cada territorio sea el Plan de Convivencia y Seguridad (PICSC), exigido por ley³⁹ en razón a las políticas de Estado y de gobierno.⁴⁰

- 2) Garantizar, desde los procesos educativos y mecanismos de verificación, que los comandantes de unidad en el territorio (el municipio) reconozcan y se apropien de la figura del alcalde (o presidente municipal) como el jefe del servicio de policía, conforme al Art. 315 de la Constitución⁴¹ y Ley 62 de 1993.⁴² Así se superarán falencias actuales como: la omisión de los contenidos del Plan de Desarrollo Local, el traslado de uniformados sin aviso al alcalde, la ausencia del comandante en consejos de seguridad y remisión de un delegado y, en ocasiones, bajo interés en las orientaciones del alcalde por motivos de su membresía política, sobre todo si este es de la llamada izquierda. En tal sentido, será bienvenido todo esfuerzo de la policía por su trabajo conjunto e información oportuna, ojalá en “tiempo real”, a las autoridades competentes. Usualmente muchos comandantes de unidades policiales en Colombia optan por remitir el informe de la gestión policial en asuntos de convivencia y seguridad al día siguiente, hasta que lo haya revisado el jefe de la unidad superior, porque hay dos lógicas distintas: al comandante le interesa mostrar reducción de índices para ser depositario de estímulos, mientras que al alcalde municipal se le sanciona socialmente por las situaciones de afectación de la integridad de la población.

3.4 Instauración de la cultura de la legalidad en la PONAL. La institución dispone de una Política Integral de Transparencia Policial, actualizada en 2017,⁴³ que día a día permite reducir los índices de uniformados vinculados a investigaciones disciplinarias y penales. No obstante, ante la reactivación del narcotráfico y microtráfico, las escuelas de formación activan la reflexión ética y mecanismos de seguimiento para evitar la pérdida de la integridad, que según los policías no es fácil mantenerla si se tiene en cuenta que “hasta los padres de la patria roban sin

39 Ley 418 de 1997. Instrumentos para la convivencia y seguridad.

40 Lo planteado responde a que la PONAL da prioridad a su Plan de Gestión Institucional, cuya concepción y alcance se da en razón del logro de metas de gestión y no de mejoramiento de las condiciones de la población, según los derroteros del Plan de Desarrollo Local.

41 En el marco del Estado social de derecho de Colombia, el Poder Ejecutivo territorial está representado por el presidente de la república, los gobernadores en los departamentos estados y el alcalde en los municipios. Estas autoridades elegidas popularmente son responsables de la conservación del orden público y primeras autoridades de policía, entre ellas la PONAL, que debe actuar en congruencia con los planes definidos y concertados con el líder del Ejecutivo en su territorio.

42 Reforma de la Policía Nacional de Colombia y la creación de la Super Intendencia de Vigilancia Privada.

43 Resolución No. 01974 del 08 de mayo de 2017 “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 00223 del 29/01/2015 y se documenta la Política Integral de Transparencia Policial y se dictan otras [...]” <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/resolucion_01974_politica_integral_de_transparencia_policial.pdf>

necesitarlo”.⁴⁴ Para abordar un nuevo sistema de formación axiológica en torno a la responsabilidad individual frente a la justicia, se sugiere abordar el análisis de la actuación de la justicia sobre los actores políticos y de la misma justicia en los últimos años en Colombia. Desde luego, el ejemplo de integridad de altos mandos se puede convertir en la mejor estrategia didáctica (el ejemplo) para motivar hacia el buen actuar.

En este ítem hay que tener en cuenta que la instauración de la cultura de la legalidad exige la vivencia de la misma al interior de la institución policial en asuntos como los que autores como Costa y Romero (2008: 246) señalan al estudiar las policías de México:

El malestar existente fue corroborado por los miembros de la Comisión de Reestructuración en las numerosas audiencias que se tuvieron con el personal policial, especialmente con el personal subalterno. Entre las fuentes de este malestar se señalaron el trato abusivo de los oficiales; la arbitrariedad para aplicar el reglamento disciplinario, así como el carácter anacrónico del mismo; la poca objetividad en los ascensos; y, por supuesto, el manejo poco transparente e ineficiente en los fondos de bienestar, especialmente de salud y de vivienda.

3.5 Para el mejoramiento del servicio policial hacia las comunidades. La reconciliación de todos los colombianos es fundamental para lograr la paz. En los nuevos escenarios de la vida cotidiana interactuarán personas reincorporadas que, habiendo cumplido sus obligaciones frente a la justicia transicional, entran a ser ciudadanos con derechos y deberes como cualquier otro. Pero en lo corrido de 2017 y 2018, la intolerancia hacia los reincorporados, la muerte de líderes sociales promotores de la devolución de la tierra y, actualmente, el rechazo al partido político de las FARC, no es un clima prometedor de convivencia. En este contexto, la policía como primer actor estatal con presencia en las comunidades, se constituye en el actor de mayor demanda para el tratamiento y solución de conflictos; razón por la cual el SEP tendrá que redoblar las intencionalidades, contenidos y metodologías del currículo a fin de dotar y potenciar la capacidad de sus miembros para aprender a convivir a partir de la diferencia, conforme lo solicita la UNESCO para el siglo XXI.

Así, en congruencia con el propósito del Cr. García, tal vez las dinámicas del posconflicto traigan consigo la “adscripción de la policía al Ministerio de Gobierno, que sería un espacio más natural para fortalecer su cercanía a las comunidades. Este propósito también exige la cualificación del desempeño de los alcaldes en materia de seguridad ciudadana y la creación de mecanismos para prevenir la politización de la actividad policial”.

44 Estas son parte de los falsos paradigmas en los que los policías, erróneamente, justifican sus acciones de corrupción. Desde luego, la corrupción de algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia ha alimentado tal pensamiento arbitrario.

Conclusiones

- Los avances de la policía en la profesionalización de sus miembros son loables, así se reconoce socialmente y lo reafirma el Cr. Luis Ernesto García, quien ingresó a la policía hace 29 años, cuando solo se exigía la educación primaria para ingresar al nivel de agentes. Desde 1991 se requirió educación media (bachillerato). Él ha visto tal evolución académica de la institución, según los lineamientos del Ministerio de Educación y de acuerdo a estándares internacionales y nacionales.
- El cumplimiento de la agenda pactada para la búsqueda de una paz justa y duradera compromete a la Policía Nacional con reajustes a su hacer educativo en razón de los valores y prácticas que la Sentencia No. 825 de 2004 de la Corte Constitucional fijó como principios de actuación de los miembros de este organismo en el Estado social de derecho:
 - 1) Sometimiento al principio de legalidad. Su actividad debe tender a asegurar el orden público.
 - 2) Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público.
 - 3) Las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada.
 - 4) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores.
 - 5) La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.
 - 6) Se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.
 - 7) El Alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito y del Municipio.
- Quienes han laborado en asuntos públicos saben que la policía es un organismo a merced de las contingencias de la seguridad (o mejor dicho, de la inseguridad) en nuestros estados latinoamericanos. Pocos cuerpos policiales pueden cumplir satisfactoriamente los planes que se proponen para la administración del personal, capacitación para ascensos, definición de indicadores para medir gestión, etc. Lo cierto es que en Colombia se requiere la voluntad y respeto del gobierno nacional hacia la misión civilista de la PONAL, el incremento de su presencia preventiva en la vigilancia en las áreas rural y urbana, y la separación de los cuerpos militares para la confrontación armada en zonas de conflicto y erradicación del narcotráfico. Ya es hora de contar con otros cuerpos para realizar las acciones bélicas que hoy implementa la policía.
- La implementación del SEP, en procura de la paz en Colombia a partir de la vivencia real de los derechos humanos, conduce al incremento de alianzas entre la Dirección de Escuelas de la Policía y las demás instituciones de educación superior del país, públicas y privadas, para armonizar concepciones y prácticas en favor de la comprensión y tratamiento de la convivencia y seguri-

dad ciudadanas como un asunto multicausal, interdisciplinar e interinstitucional que traspasa la responsabilidad exclusiva de la policía. Es urgente fortalecer el currículo con contenidos de las ciencias humanas.

Todo lo anterior en razón de que la policía —como cualquier otro organismo estatal— no es en sí misma ni para sí misma, sino que como parte de un sistema social está sujeta a las dinámicas macro de orden económico, político, cultural, ambiental, etc., que desde el ámbito universal inciden en la actividad local. Su adecuación para desempeñarse en los nuevos escenarios globales solo es posible a través de la educación, mediante sus posibilidades de formación, actualización o capacitación. En este siglo, el cuerpo estatal debe centrar su atención en la identificación del riesgo y el diseño de estrategias para minimizar sus efectos, en un contexto complejo como el que describe Beck (1998: 50):

[...] las desigualdades de las sociedades de clases y del riesgo pueden solaparse, condicionarse, éstas pueden producir aquéllas. El reparto desigual de la riqueza social apenas ofrece muros superables y justificaciones para la producción de riesgos. Aquí hay que distinguir entre la atención cultural y política y la difusión real de los riesgos.

En América Latina y el Caribe hay territorios en los que la policía también es un actor víctima de las desigualdades, al margen de la protección social de servicios como salud y pensión. Entonces, en consonancia con las conclusiones de Suárez de Garay (2006: 458), este organismo tan necesario para el orden social “[...] debe asumir el reto de una profunda modernización de sus sistemas educativos si se desea superar los obstáculos ideológicos que impiden la adaptación plena a los principios constitucionales y a las reglas del juego de la democracia”.

Referencias

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Costa, G. y C. Torres (2008). “Policía Nacional del Perú: logros y dificultades”. *Responsabilidad policial en democracia: una propuesta para América Latina*. México: Instituto para la Seguridad y la Democracia - Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.
- García Márquez, G. (2007). *Cien años de soledad*. Edición conmemorativa. Real Academia Española de la Lengua. Bogotá: Editorial Norma.
- Loubet del Bayle, J.L. (1992). *La Policía*. Madrid: Acento Editorial.
- Pineda, M. (2015). “La corrupción en entidades públicas como la Policía Nacional de Colombia”. Teis de maestría en Estudios Políticos. Bogotá: Universidad del Rosario (Inédita).
- Sánchez, G. et al. (1988). *Colombia, violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Suárez de Garay, M.E. (2006). *Policías, una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO.
- Sen, A. (1999). *Capital humano y capacidad humana*. (Cuadernos de Economía). Bogotá: Editorial Unibiblos de la Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez Carrizosa, A. (2011). "Derechos humanos sin Estado de sitio". *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de Constitución Política en Colombia*. Bogotá: Corcas Editores.
- Zuleta, E. (1991). *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*. Bogotá: Altamira Ediciones.

Marco jurídico

Constitución Política de Colombia.

Ley 30 de 1992. Educación superior.

Ley 62 de 1993, por la cual se reestructuró la Policía Nacional de Colombia y creó la Super Intendencia de Vigilancia Privada.

Ley 115 de 1994. Ley General de Educación.

Sentencia Constitucional, SU-476-97, aclaración del concepto de orden público.

Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía. Normas para la convivencia ciudadana.

Resolución No. 01974 del 08 de mayo de 2017 "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 00223 del 29/01/2015 y se documenta la Política Integral de Transparencia Policial y se dictan otras disposiciones.

Documentos oficiales de política pública Institucional

Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 "El camino hacia la calidad y la equidad".

Policía Nacional de Colombia. Política Estratégica Educativa "Sistema Educativo Policial". Imprenta Nacional. Bogotá, 2007.

Documentos consultados en Internet

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>>

Encuesta de Gallup Poll para medir la favorabilidad del presidente, personajes e instituciones 2017. <<http://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-121.pdf>>

Los violentólogos. Toda una generación de intelectuales defendió la idea de que la violencia en Colombia se debía a unas causas objetivas. ¿Se equivocaron? <<http://www.semana.com/nacion/articulo/los-violentologos/88236-3>>