



**Policía para el Estado  
Social de Derecho  
en Colombia:  
de ciudadanos  
a policías  
para aportar a la paz**

María Stella Baracaldo  
Méndez

Secretaría de Gobierno del  
Departamento de Cundinamarca,  
Colombia  
estebamen@hotmail.com

**Recibido:** Septiembre 28 de 2016  
**Aceptado:** Noviembre 9 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 235-268]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3004>

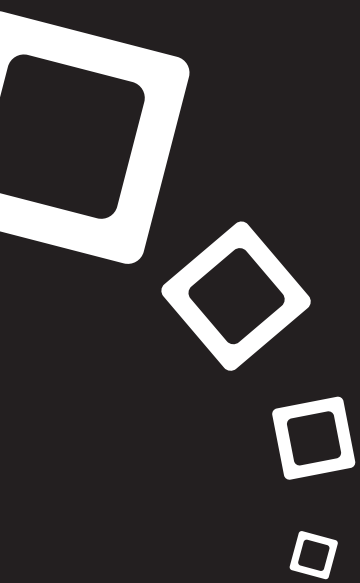
**Resumen**

La Policía Nacional de Colombia (PNC) es un cuerpo profesionalizado, constitucional y legislativamente definido como civilista, preventivo y educativo, pero desde la década de 1980 se ha configurado en un organismo combatiente contra el narcotráfico y la guerrilla, implicándose decisivamente en el conflicto armado interno y la delincuencia de oficio, por decisión gubernamental. Dispone de más de 20 servicios especializados y asesora a países con situaciones similares de inseguridad, entre ellos El Vaticano. Mientras tanto la convivencia y seguridad ciudadana es la mayor preocupación de la población ante la incontrollable ocurrencia de hurtos en ausencia de policía y baja respuesta de la justicia; generando índices de victimización de 17.3% y de percepción de inseguridad del 61.4%. Se espera que la firma del Acuerdo para la paz y la agenda para el postconflicto traiga consigo el restablecimiento de la misión constitucional de la Policía en el Estado Social de Derecho y el país disponga de otros organismos para atender los delitos de alto impacto y nuevas violencias.

**Palabras clave**

Colombia, Policía, prevención, conflicto armado, seguridad ciudadana, Estado social de derecho, paz.

\* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



**Police for the Social  
State of Law  
in Colombia:  
From citizens to police  
to contribute to peace.**

María Stella Baracaldo  
Méndez

Secretaría de Gobierno  
Departamento de Cundinamarca,  
Colombia  
estebamen@hotmail.com

**Received:** September 28, 2016  
**Accepted:** November 9, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 235-268]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3004>

**Abstract:**

The National Police of Colombia (PNC) is a professionalized, constitutional and legislative body defined as civilian, preventive and educational, but since the 1980s it has been set up as a combatant organization against drug trafficking and guerrillas, becoming decisively involved in the armed conflict Internal and officio crime, by governmental decision. It has more than 20 specialized services and advises countries with similar situations of insecurity, among them Vatican City State. Meanwhile, coexistence and citizen security is the main concern of the population in the face of the uncontrollable occurrence of robberies in the absence of police and low response of justice; Generating rates of victimization of 17.3% and perception of insecurity of 61.4%. It is expected that the signing of the Peace Agreement and the agenda for post-conflict will bring with it the restoration of the constitutional mission of the Police in the Social State of Law and the country has other agencies to deal with high impact crimes and new violence.

**Key words:**

Colombia, Police, prevention, armed conflict, citizen security, Social State of law, peace.

\* Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

## Introducción

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el rol de la Policía en el Estado de derecho colombiano y las modificaciones que sufre su hacer misional en el contexto del conflicto armado que se espera superar con la pronta firma de un acuerdo de paz, dentro del cual también se debe recuperar la acción civilista de tal institución.

La construcción de paz en Colombia y en cualquier país de la región, exige de la vigencia y del respeto de los derechos humanos (DD. HH.), como requisito para lograr la convivencia y la seguridad ciudadana, campo dentro del cual la Policía Uniformada ocupa un rol determinante, como lo observa el sociólogo Loubet del Bayle, al referirse a las formas de regulación social de comportamientos:

*“No se conoce apenas sociedad un poco organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo delitos contra las personas y propiedades, y, por otra parte, asegure la obediencia a los representantes del Estado y la aplicación de las disposiciones dictadas por los jefes”. (1998, p.9)*

Ya en el contexto del Estado moderno secular, de la industrialización y de la conformación de las grandes ciudades, Cox y Fitzgerald (1997, p.19) señalan:

*“El Estado se convirtió en la forma de organizaci[ón] predominante, la separación entre la autoridad de la Iglesia y el Estado se hi[zo] más pronunciada (...). La palabra [P]olicía se deriva de la palabra griega polis (ciudad) y se refiere al ejercicio de la autoridad cívica o colectiva. Por ello la [P]olicía se considera no como un instrumento de la [I]ey sino como un producto de la forma de gobierno conocida como el Estado”.*

En Colombia, la Constitución, en el Art. 218 define así a la Policía Nacional (PN):

*“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. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”*

El país, como otros de la región latinoamericana, ha experimentado la violencia desde su misma independencia y la manipulación del rol de la fuerza pública por parte del poder político para mantenerla<sup>1</sup> amparada bajo el

1 En Colombia, según la Constitución, Art. 115, el presidente de la República es jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

discurso de la defensa de la institucionalidad. Así, la Constitución de 1991, ya cuenta con más de 38 modificaciones,<sup>2</sup> en su mayoría tramitadas por el mismo Gobierno ante el organismo. En este contexto, la Policía se constituye como la institución más damnificada al estar dedicada a resolver problemas de poca relación directa con la convivencia y la seguridad ciudadana: buscar alimentos y útiles escolares para la niñez en marginalidad, hacer diagnósticos comunitarios para constatar la visible inseguridad de las comunidades, realizar brigadas de higiene para habitantes de la calle, hacer teatro para alegrar a los ancianos, destapar alcantarillas en inundaciones, apagar incendios, instalar bombillos en lugares oscuros, tapar huecos en vías deterioradas, atender partos ante la ausencia de servicios médicos, hacer el mercado de la familia del jefe y conducir sus autos, arreglar problemas de violencia intrafamiliar, dirigir cárceles y penitenciarias, controlar el tráfico y asentar registros de nacimiento; entre otros tantos. Todo es válido, en términos humanitarios y de cubrimiento de déficits sociales por parte de los gobernantes, pero su campo propio en la prevención directa para evitar la inseguridad ciudadana, están abandonados como lo demuestran los índices de percepción de inseguridad y los casos de justicia por mano propia.

Este artículo se centra en el rol de la Policía de Colombia en el conflicto armado interno, conforme a la readequación de roles motivada por el alto Gobierno.<sup>3</sup> En los dos casos, se ha dado la reconfiguración de los cuerpos de Policía –de carácter nacional en los dos países– para atender conductas de alto impacto en la guerra. En Colombia, como en las demás naciones del continente en transición y consolidación democrática,<sup>4</sup> según Quintana (2005, p.2), la PN, de naturaleza civilista y preventiva, fue adecuada legislativamente para ejercer acciones reactivas, militaristas y coercitivas técnicamente especializadas. La definición civilista y preventiva de la PNC en la Constitución de 1991, en el marco del Estado social de derecho (ESD), se ratifica en el Código Nacional de Policía,<sup>5</sup> en el cual se dice que este organismo está dedicado al control de los comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana, relacionados con la tranquilidad y la perturbación de vecindad. Pero, tales campos están abandonados ante la dedicación de la mayoría de sus miembros a la atención de delitos de alto impacto a través de 20 servicios especializados,<sup>6</sup> tecnificados para la

2 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>

3 Situación similar a la que vivió Perú en la persecución del grupo subversivo Sendero Luminoso.

4 Dentro de su obra *Policía y democracia en América Latina*, Juan Ramón Quintana ubica a los Estados de América Latina en proceso de transición y consolidación democrática, en los que los estudios y análisis de la Policía se sitúan en el campo de su relación con las comunidades en cuanto al respeto por los derechos humanos.

5 Ley 1801 de julio de 2016, que empieza a regir en enero de 2017. Este Código reformó la Ley 1355 de 1970, luego de más de 10 proyectos, tiempo durante el cual se expidieron normas superiores altamente reactivas para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana.

6 Ver en el Cuadro 1 la estructura interna de la PONAL para la atención a la comunidad desde sus procesos esenciales.

movilidad, las comunicaciones y el transporte. La formación policial para comprender los comportamientos violentos desde las ciencias humanas y sociales y evitar su escalonamiento hasta resultados no fatales es baja.<sup>7</sup>

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”,<sup>8</sup> en proceso de validación en la mesa de renegociación en La Habana, por parte del Gobierno y las FARC-EP, contempla la revisión del rol de los cuerpos de la fuerza pública,<sup>9</sup> de manera especial el de la PN en cuanto a criterios de incorporación, educación inicial y permanente y de administración del personal en el marco del Estado social de derecho (ESD), dentro del cual las autoridades de la República están instituidas para “proteger a todos los residentes del país en todos sus derechos y libertades y para asegurar los deberes sociales y hacia los particulares” (Const., 1991. Art. 2).<sup>10</sup> El país requiere y debe disponer de policías formados desde sus familias y escenarios de educación institucional como ciudadanos en el sumo respeto de los DD. HH. para que así mismo, se les facilite garantizar los del resto de la ciudadanía en general,<sup>11</sup> con la cual la sanción y el castigo funcione como *ultima ratio*.

Abogar por la disposición de un cuerpo policial más cercano a los ciudadanos para atender las violencias generadas por la comisión de los comportamientos contrarios a la convivencia, no significa desconocer el compromiso de la institución con la situación del país, el profesionalismo con el que la PN atiende los delitos de alto impacto en el país con la captura efectiva de delincuentes, su sistema de inteligencia, las numerosas inseguridades que la PN atiende con un déficit de talento humano mayor al 42%, según estándares internacionales y la ausencia de infraestructuras adecuadas por parte del Gobierno para la implementación de la superproducción legislativa<sup>12</sup> y las condiciones de presión interna y vulnerabilidad de los DD. HH. de sus miembros. Pero, es urgente que el Gobierno nacional decida sobre la recuperación del rol civilista de la PN, la disposición de otro(s) cuerpo(s) para la vigilancia ordinaria de las calles y campos, la

7 Este vacío genera grandes efectos sociales y de afectación del fisco estatal en el pago de indemnización a víctimas. Hoy en el país predomina la discusión sobre la actuación desmedida de la Policía en la confrontación armada y su actuación en materia del respeto a los DD. HH. de la población.

8 Al respecto véase: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016\\_acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016_acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf)

9 La fuerza pública de Colombia está constituida por cuatro fuerzas: tres de carácter militar Ejército, Armada Naval, Fuerza Aérea y la Policía.

10 Constitución Política de Colombia, Art. 2.

11 Este criterio no es excluyente pero si ellos son formados en una cultura de DD. HH. posiblemente respeten más los derechos de sus protegidos.

12 En Colombia se ha disparado una superproducción legislativa de orden coercitivo para tratar los distintos delitos, pero no se actúa con celeridad para la adecuación de infraestructura, talento humano ni procesos educativos para facilitar los procesos de cambio cultural de actuaciones por parte de los operadores. Ante situaciones de desorden de la tranquilidad pública se le delega a la Policía nuevas tareas en las que esta termina haciendo cosas distintas a su verdadero rol. Por ejemplo, la modalidad de Policía Comunitaria se convirtió en una tarea de asistencia social en sitios de alta marginalidad.

asignación de servicios altamente especializados a otros organismos y la adscripción de este cuerpo al Ministerio del Interior del cual dependen los alcaldes municipales y jefes de Policía.

El contenido de este artículo se divide en cuatro partes: la primera da cuenta del contexto constitucional y legislativo y de las actuaciones de la PN en el conflicto armado interno. La segunda presenta los resultados de una investigación de carácter exploratoria, que incluye el análisis de titulares de prensa en el período 2009 -2014, en la que se evidencia la fragmentación entre rol constitucional de la Policía y sus prácticas clasificadas por la institución en seis procesos esenciales para el servicio a la comunidad. La tercera se centra en las líneas de acción para la disposición de una Policía para el ESD colombiano y se concluye, en la cuarta parte con algunas apreciaciones de la autora ayudadas por el aporte de algunos estudiosos de la seguridad y la justicia, que también abogan por la disminución de la reacción, el castigo y el aumento de la prevención y por cuerpos policiales cercanos a las comunidades.

### **1. Contexto: marco constitucional y legislativo de la Policía nacional de Colombia y sus actuaciones en el conflicto armado interno**

La PN de Colombia se creó en 1891<sup>13</sup> con operaciones desde Bogotá para todo el país, mediante asesoría de la Gendarmería Nacional Francesa,<sup>14</sup> de la que heredó el carácter marcial militarista que porta hasta el presente. Su estructura administrativa ha evolucionado a la par con las transformaciones políticas, culturales, religiosas y económicas del país, definido como Estado social de derecho desde 1991.

Desde la perspectiva de la sociología policial de Loubet del Bayle (1998, p.10), 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. En Colombia, la PN se ha configurado en un país marcado por la violencia, motivada fundamentalmente por los grupos políticos desde el momento de la Independencia de la colonia española en 1810, siglo en el que ocurrieron por lo menos 100 confrontaciones civiles promovidas por liberales y conservadores.<sup>15</sup> En 1940,<sup>16</sup> la PNC fue declarada una institución de carácter civil con régimen y disciplina militar, condición que implicó: la clasificación del personal por grados para el ascenso, relaciones interpersonales anteponiendo el adjetivo posesivo “mi” de los subordinados

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

14 De acuerdo 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.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena\\_Historica1](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena_Historica1)

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

16 Decreto 505 de 1940.

para dirigirse a los superiores, porte de vestuario con insignias, relación diaria o formación de personal para recibir órdenes, prácticas ceremoniales con marchas, uso de armas pesadas para operaciones estratégicas en la confrontación con grupos ilegales, etc. En 1948 sucedió El Bogotazo,<sup>17</sup> contienda civil en la que la Policía actuó indiscriminadamente contra la población por orden presidencial. La agudización de la violencia generó la adscripción de la PNC al Ministerio de Guerra,<sup>18</sup> organismo remplazado en 1965 por el Ministerio de Defensa.<sup>19</sup>

La modernización administrativa y jurídica de la PN se dio con el Decreto de Ley 1355 de 1970,<sup>20</sup> con esta nueva competencia: “A la Policía Nacional le compete la conservación del orden público interno, que es el que resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de seguridad, de la salubridad y de la moralidad pública”. (Art. 2). Este corpus jurídico también fue un aporte académico de Miguel Lleras Pizarro<sup>21</sup> (1943, pp. 27 -29), quien en 1940 planteó las especificidades del régimen de Policía, así:

*“Se debe dar campo a lo que se denomina el régimen de [P]olicía, que consiste en que la ley que limita la libertad de cada individuo en pro de la [de] todos, permita a la autoridad intervenir previamente antes de que se viole el derecho, para impedir en lo posible, el acto que constituye esa violación; la ley limita de ese modo la libertad individual y solamente en beneficio común de los ciudadanos, lo que constituye el poder de [P]olicía.*

*Se prohíbe herir, hurtar, matar, pero la ley que manda aprehender al culpable, juzgarlo y castigarlo, no es una ley de [P]olicía. Es ley de [P]olicía la que permite a la autoridad dictar ciertas medidas con el fin de impedir que se ejecuten esos hechos, tales como exigir a los individuos en ciertos casos que otorguen una caución para guardar la paz, o impedir el uso de armas, establecer rondas, etc., para procurar que no se cometan homicidios o robos.*

*(...) Es verdad que con ello se restringe la libertad, pero se procede así en beneficio del todo, la restricción es medida preventiva; si no se dictara, no se podrían remediar después de cumplidos los males que se quieren evitar.*

- 17 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 a favor del Gobierno de turno.
- 18 Decreto 1814 de 1953 por parte del Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla.
- 19 En 1965 el presidente Guillermo León Valencia tomó la decisión de cambiar el nombre del Ministerio de Guerra por el de Defensa Nacional, teniendo en cuenta 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. De cualquier manera, el nuevo ministerio continuó bajo la dirección de militares hasta el año de 1991 cuando el expresidente César Gaviria, nombró al primer ministro civil de Defensa, Rafael Pardo.
- 20 Alusivo al primer Código Nacional de Policía que se expidió en el país.
- 21 Estudioso y pionero del Derecho de Policía en Colombia.



*Principalmente se aplica este régimen de [P]olicía o preventivo, cuando se trata de cuestiones relativas a la higiene, a la salubridad pública, o a [la] seguridad y [a la] tranquilidad generales, en los lugares públicos especialmente”.*

Pero en la década de 1980 se visibilizó el narcotráfico y se intensificaron las acciones de la subversión y de los paramilitares en distintas zonas del país abandonadas socialmente por el Estado. La crisis política y social condujo a la reforma constitucional, entre otros asuntos, para dar paso a un nuevo sistema de justicia, tanto en su parte sustantiva como procedimental, que hiciera frente a las nuevas formas de criminalidad. Desde 1991, la fuerza pública quedó integrada por las fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional (Const., 1991. Art. 216), haciendo claridad en que se trataba de dos organismos distintos: cada uno con una finalidad, funciones y diferencias definidas como se declara en los respectivos artículos constitucionales 217 y 218.<sup>22</sup>

La Carta Magna de 1991, motivó la reforma institucional de la Policía Nacional con la Ley 62 de 1993, cuyos contenidos emanaron de un estudio-propuesta adelantado por una comisión interinstitucional,<sup>23</sup> en el que quedaron precisadas estas características:<sup>24</sup>

- **Cuerpo armado.** La Policía es un cuerpo armado que utiliza como medio para la protección del orden público el empleo de la fuerza. Su condición de cuerpo armado es compatible con su naturaleza civil. El mero uso de las armas no le imprime carácter militar y su naturaleza civil no es incompatible con el uso de las armas.
- **Naturaleza civil.** Un cuerpo civil es el que no tiene índole o condición militar, el que por sus fines, por su actividad, por su organización y por su régimen; difiere de los cuerpos constitutivos de las fuerzas militares. El carácter civil de la Policía se hace patente en el hecho de que la obediencia no tiene el sentido ni el alcance rígido de la población militar. Su carácter civil no la priva de la capacidad jurí-

22 Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas [f]uerzas [m]ilitares [p]ermanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las [f]uerzas [m]ilitares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Const., 1991). Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional 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. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

23 Para la reforma a la Policía Nacional de Colombia a través de la Ley 62 de 1993 durante el Gobierno del expresidente César Gaviria Trujillo, como consecuencia de la adecuación institucional exigida por la reforma constitucional promovida por el mismo Gobierno, mediante el Decreto 591 del 20 de marzo de 1993, el Gobierno nacional creó una comisión conformada por uniformados representantes de todos los grados, tanto 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 Policía Nacional una Nueva Era. Modernización Institucional. Recopilación de Normas, pp 3-4.



dica para emplear la fuerza para repeler en términos proporcionales toda violencia actual e inminente sobre los derechos de las personas.

La índole civil de la Policía no es incompatible con la sujeción de sus miembros a una disciplina exigente y rigurosa.

- **Cuerpo armado permanente de naturaleza civil.** La Policía, como cuerpo armado de naturaleza civil, debe ser organizada, dirigida y controlada en forma tal, que sus caracteres fundamentales, es decir, su condición armada y su condición civil, no se desvirtúen ni se alteren.

La Policía no es un cuerpo de empleados oficiales similares a los que atienden la prestación de servicios públicos domiciliarios, ni debe ser considerada la cuarta fuerza militar.

Rafael Pardo,<sup>25</sup> en la exposición de motivos para la reforma de la PNC,<sup>26</sup> expresó:

*“Se dio paso a una nueva estructura moderna y funcional, a la profesionalización de sus miembros y se crearon mecanismos para una mayor y **mejor interacción entre la Policía y la comunidad**, así como para el mejoramiento de las condiciones de bienestar del cuerpo policial y la disposición de instrumentos internos de orden disciplinario tendientes a la cultura de la integridad y transparencia.”*

En 1995, se mostró la persistencia del narcotráfico y se denunció su vínculo con la campaña del expresidente Ernesto Samper, asimismo, se intensificaron las acciones del paramilitarismo y de la guerrilla, al parecer auspiciados con dineros provenientes de las drogas, condición que dio lugar a hablar de la narco política o narco guerrilla. En 1998, el expresidente Andrés Pastrana firmó el Plan Colombia con los EE. UU. para la erradicación de cultivos ilícitos, con nefastos males para el país. El nuevo escenario de violencias opacó los objetivos, programas y proyectos de prevención de la PN, como los de participación de las comunidades en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, la vigilancia de vecindad o patrullaje a pie, propuestos en la Policía comunitaria. Se dio un nuevo alistamiento de las fuerzas públicas para la atención del conflicto interno armado conforme a la disposición jurisprudencial SU-476-97, Corte Constitucional, que aclaró así el concepto de orden público:

25 Primer ministro de Defensa no uniformado.

26 Ley 62 de 1993 del Congreso de la República.

*“ÓRDEN PÚBLICO Y LIBERTADES CIUDADANAS. Fundamento y restricciones.*

*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.**<sup>27</sup> 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.*

*CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO-Regulación, ejercicio de derechos y libertades de gobernados.*

*PODER DE POLICÍA. ADMINISTRATIVO-Reglamentación y ejecución de normas.*

*La conservación del orden público en todo el territorio nacional implica la adopción, por parte de las autoridades, de medidas que regulen el ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados. Su aplicación debe extenderse hasta donde el mantenimiento del bienestar general lo haga necesario, con observancia de las condiciones mínimas de respeto a la dignidad humana y a los demás derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Dichas medidas, dictadas en ejercicio del llamado “poder de [P]olicía”, se materializan en normas de carácter nacional, departamental o municipal, abstractas, impersonales y objetivas, cuya finalidad, es asegurar el cumplimiento de los deberes sociales y el predominio de la solidaridad colectiva. En desarrollo de este poder de [P]olicía, la propia Carta Política y la ley, otorgan a las autoridades administrativas, en virtud del llamado “poder de [P]olicía administrativo”, la reglamentación y [la] ejecución de las normas, lo cual compromete dos aspectos específicos: la gestión administrativa concreta y la actividad de [P]olicía propiamente dicha, asignada a los cuerpos uniformados a quienes les corresponde velar directamente por el mantenimiento del orden público, a través de las acciones preventivas o represivas legalmente reconocidas. (Corte Constitucional, 1997)*

En efecto, el orden público englobó la misión constitucional de la PN de “garantizar 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” (Const. Art. 218), y la habilitó para ser parte de la unidad de fuerzas necesarias para combatir bélicamente las amenazas internas, ya en ausencia del enemigo externo de la Guerra Fría,- como la criminalidad que en la década de 1990 sobrepasaba una

27 La negrilla del texto es de la autora para resaltar este concepto eje del estudio.

tasa de 55 homicidios por cada 100,000 habitantes<sup>28</sup> (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 1999. p.23).

Con el nuevo el concepto de “orden público”, de difícil comprensión en cuanto al lugar exacto de la seguridad ciudadana, el Ministerio de Defensa desde sus “objetivos primordiales sobre la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática” (Dec.1512 de 2000, Art. 4), ha liderado ideológicamente la operación de todos los cuerpos. Las facultades constitucionales del presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (Const. Art. 115), contemplan su función de “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como [c]omandante [s]upremo de las Fuerzas Armadas de la República y conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (Const. Art. 189), la cual, desde el principio de la descentralización territorial<sup>29</sup> (Const. Art.1) delega a los alcaldes municipales, como primera autoridad de Policía,<sup>30</sup> así:

*“2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del [p]residente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.*  
(Const. Art. 315)

Con 125<sup>31</sup> años de existencia, la PNC tiene doctrina sólida, funciona como cuerpo jerárquico conformado por 167 000 servidores públicos organizados en el nivel directivo u oficial (que manda) y el nivel ejecutivo<sup>32</sup>

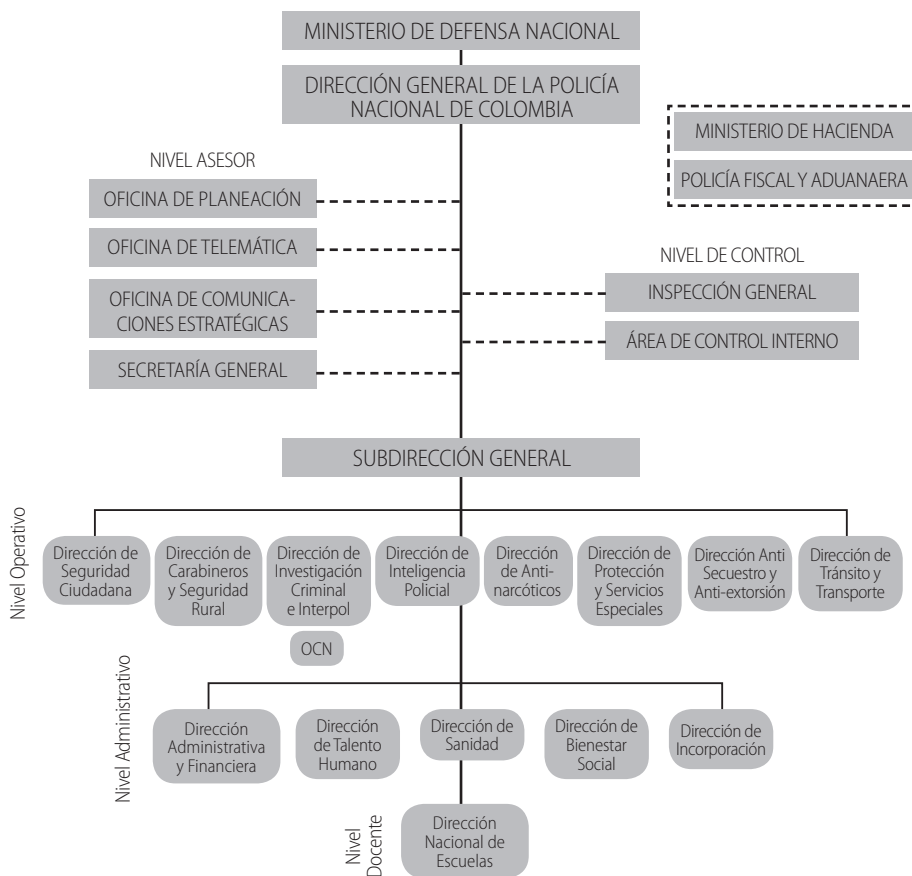
- 28 Durante 1999, se presentaron 23 209 homicidios en Colombia, es decir, un 5% (1027) más que en 1998. Este crecimiento, sin embargo, no altera de manera significativa la tendencia decreciente, en términos absolutos y relativos, de los homicidios en los años noventa. En cifras absolutas, los homicidios de 1999 son inferiores a los 24 256 de 1997, 25 921 de 1996 y 28 260 en 1991, y en cifras relativas, los 55 homicidios por cada 100 000 habitantes en 1999 superan levemente a los 54 de 1998, y resultan considerablemente inferiores a los 65 de 1996, 60 de 1997 y 84 de 1991.
- 29 Uno de los principios del Estado social de derecho colombiano es la descentralización política, administrativa y fiscal; pero a 25 años de este lineamiento, los avances o logros son incipientes ante el centralismo del Estado, el manejo del orden público como principal problema del país y el bajo desarrollo de las regiones en las que la presencia y la acción diligente de los gobernantes es deficiente.
- 30 Según el orden constitucional, el jefe de Policía, es decir, del servicio administrativo de las autoridades para la regulación de comportamientos y control social, está a cargo de los gobernantes que constituyen el Poder Ejecutivo: presidente, gobernador y alcalde; cada uno en su territorio, mientras que el jefe de Policía está representado en los miembros de la Policía que administra al personal de la institución y que tiene la potestad de mando sobre sus miembros para dar cumplimiento a la función y a las órdenes de Policía.
- 31 La Policía Nacional de Colombia fue creada en noviembre de 1891.
- 32 El nivel oficial está a cargo de la dirección de la institución y la administración operativa del personal que está a cargo de la actividad policial en calle. El nivel ejecutivo lo configura la tropa o uniformados que realizan la vigilancia y servicios.

(personal de base),<sup>33</sup> que si bien se justifica operativamente no deja de generar exclusiones y abusos de poder.<sup>34</sup> En 2016 su estructura orgánica,<sup>35</sup> es la que aparece en el Gráfico 1.

**Gráfico 1**

**Estructura orgánica de la Policía Nacional de Colombia, 2016**

**Estructura actual de la Policía Nacional**



JULIO · DICIEMBRE 2016 • REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Fuente: Decreto 216 de 2010.

33 En cada nivel hay una escala de grados.

34 Esta institución dispone de escuelas para la formación de oficiales y escuelas para el personal del nivel ejecutivo con organización interna, que presenta diferencias significativas en cuanto a la calidad de los servicios. Por ejemplo, se observa que el personal subalterno no puede ingresar a los casinos del personal oficial.

35 Estructura Orgánica de la Policía Nacional de Colombia. Decreto 216 de 2010. Estructurawww.policia.gov.co/porta/page/porta/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/

Sin duda, la PNC es un organismo sólido en cuanto a su organización interna y con una alta capacidad de prospección y adecuación para todo cuanto le delega el alto Gobierno. Su deuda social está en la atención de la vigilancia ordinaria, el acompañamiento y protección de las personas en su cotidianidad, en la que el delito menor abunda por razones como: déficit de uniformados en las calles y ausencia en los campos, designación específica de policías a servicios desde los cuales se niegan a atender atracos a ciudadanos bajo el argumento de ser de otro servicio (Tránsito, Inteligencia, Disturbios), saturación de tareas asignadas por el Gobierno nacional sin aumentar el pie de fuerza<sup>36</sup> y la creación de primas técnicas para operaciones especializadas en detrimento de la vigilancia ordinaria.<sup>37</sup>

En lo concerniente a la articulación y a la coordinación de la actividad policial con los gobiernos territoriales, se observa que para los alcaldes municipales, como jefes de policía, no es fácil lograr que la PN se apropie y siga los lineamientos del Plan de Desarrollo Local, producto de la elección popular del gobernante local y elaborado a partir de las necesidades ciudadanas; debido a su dependencia orgánica, doctrinaria y laboral del Ministerio de Defensa. De esta manera, la PN centra su interés en el orden público según lineamientos nacionales y no en la convivencia de las comunidades en sus territorios. Tal disonancia orgánica en la que la Policía debe obedecer a las orientaciones del Ministerio de Defensa, se agudizó en mandatos dictatoriales como el que ejerció el expresidente Álvaro Uribe Vélez a través de su Política de Seguridad Democrática, desde el año 2002 hasta el 2010, para, según él, erradicar la guerrilla,<sup>38</sup> el narcotráfico,<sup>39</sup> la extorsión y el secuestro; objetivos bélicos que perfilaron la estructuración de la PNC en más de 20 servicios especializados para responder a los delitos de alto impacto, como se muestra en el Cuadro 1.

36 Por ejemplo, la Policía en Colombia tiene a su cargo, además de los más de 20 servicios especializados, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, asunto que es del sector justicia.

37 En Colombia, todos los policías firman el mismo contrato para entrar a la institución, pero según el estatus que ofrezca cada especialidad, luchan por escalar hacia ellas, conforme a la dinámica natural de la movilidad en busca de mejores condiciones. La vigilancia ordinaria en calle es la que “toca” ejercer, no la que la mayoría de ellos prefieren.

38 De manera específica a las FARC-EP.

39 Erradicación de coca de manera manual y fumigación con glifosato, acción que demanda un gran número de policiales.

### Cuadro 1

#### Estructura orgánica de la Policía Nacional para la atención 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	Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)
	Comando de Operaciones Especiales (COPESES)
	Fuerza Disponible
	Fuerza de Control Urbano
3) Dirección de Seguridad Ciudadana	
4) Dirección de Carabineros y Seguridad Rural	Escuadrones Móviles de Carabineros (ENCAR)
	Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (GOES hidrocarburos)
	Comando de Operaciones Especiales Rurales (COPER)
5) Dirección de Investigación criminal e Interpol. (DIJIN)	Sección de Investigación Criminal (SIJIN)
	Unidades Investigativas
6) Dirección de Inteligencia policial	Regionales de Inteligencia Policial (RIPOL)
	Seccionales de Inteligencia policial (SIPOL)
	Unidad Básica de Inteligencia Policial
7) Dirección de Antinarcoóticos	Zonas Antinarcoóticos
8) Dirección de Antisecuestro y antiextorsión	Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA)
	Grupo de Operaciones Especiales Antisecuestro (GOES)
9) Dirección de Protección y Servicios Especiales	Policía de Infancia y Adolescencia (PINAE)
	Policía Ambiental y Ecológica
	Policía de Turismo
	Protección a Personalidades
10) Dirección de Tránsito y Transporte	Unidades de Intervención y Reacción (UNIR)
11) Policía Fiscal y Aduanera	Grupo Operativo (POLFA)

<b>Nivel administrativo</b>	
12) Dirección Administrativa y Financiera	
13) Dirección de Talento Humano	
14) Dirección de Sanidad	
15) Dirección de Bienestar Social	
<b>Nivel docente</b>	
16) Dirección Nacional de Escuelas	
* 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. De manera específica a las FARC-EP.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del documento Policía Nacional de Colombia. Estrategia operacional del servicio policial, Tomo 2. Bogotá. Pp. 66-104. 2009.

De esta estructura orgánica se concluye: a) la palabra prevención no existe dentro de las denominaciones de instancias de la estructura organizativa, b) de sus ocho direcciones, a partir de la No. 4, aparecen por lo menos 20 servicios especializados para la atención de conductas delictivas y de reacción tecnificada para el combate y, c) el lenguaje para la denominación de su actividad es de orden reactivo y similar al militar, por ejemplo: unidades móviles de reacción, comandos, escuadrones, y 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.

La acción y la dedicación de la PNC en la atención de delitos en los últimos diez años, en un país de 48 228 704 habitantes a 2016, se puede evidenciar en las cifras y en los contenidos de los cuadros 2 y 3, en las que se puede tener un indicador de las violencias atendidas por la institución entre 2006 y 2015 y la situación de los DD. HH.

## Muertes violentas: homicidios

**Cuadro 2**  
**Homicidios, casos y tasas por 100 000 habitantes.**  
**Colombia, 2006-2015**

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Casos</b>	16 274	16 318	15 250	17 717	17 459	16 554	15 727	14 294	12 626	11 585
<b>Tasa</b>	37.49	37.15	34.31	39.39	39.36	35.35	33.36	30.33	26,49	24.03

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014, 2015). Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE.



## Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH).

En el conflicto armado, especialmente en el período 2002 a 2010, la situación de DD. HH. y DIH se agudizó con la comisión de más 5000 falsos positivos,<sup>40</sup> al parecer como política avalada por Uribe Vélez, quien actúa líder del partido Centro Democrático, es senador de la República y principal opositor a la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Al respecto, el Informe Anual del Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH. en Colombia 2015, a la vez que felicita los avances en el acuerdo para la terminación del conflicto armado, también plantea las siguientes alertas para el proceso de posconflicto:

**Cuadro 3**  
**Datos del informe de DD. HH. de la ONU 2015**

Campo	Índices	Observaciones
Desaparecidos	Más de 70 000 desde 1950.	Cifra aproximada de la Fiscalía General de la Nación. No hay una cifra exacta.
Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por las FARC		Las FARC deben desvincular a esta población del conflicto.
Fuerza pública: investigados por ejecuciones extrajudiciales 2002 -2007*	7,773 miembros del Ejército vinculados y 4,392 víctimas.	A la fecha han sido condenados 883 de 202 casos. La celeridad de la justicia es baja.
Víctimas del conflicto armado	874 201 víctimas, (50% mujeres, niños y niñas). 6 084 064 (12%) víctimas por indemnizar.	Esta meta del posconflicto, desde ya presenta dificultades presupuestales y técnicas para cumplirla.
Víctimas desplazadas por violencia en el marco del conflicto armado	6,897,450	Son las principales víctimas. En el 2015 se registraron 76 017, índice más bajo en los últimos años.
Comunidades afrocolombianas** e indígenas víctimas del conflicto	153 comunidades afectadas.	Solo 24 cursan proceso de reparación colectiva como víctimas.
Propiedades despojadas por la violencia (tierra o predios)	Más de 6 millones de hectáreas despojadas en el conflicto armado.	El Gobierno nacional tiene un plan que terminaría en el 2021 para la restitución de la propiedad a sus dueños.
* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Acción de reparación directa (sentencia), 7 septiembre de 2015. Mediante este acto jurídico se reconoció las ejecuciones extrajudiciales (también llamados falsos positivos) como una práctica sistemática entre el 2002 y 2007. Esta práctica en el país descendió a índices mínimos.		
** Personas descendientes de la cultura africana llegados como esclavos en la colonización española.		

Fuente: Elaboración propia.

40 Los falsos positivos fue una práctica de asesinar a inocentes en escenarios de combate, a donde eran llevados por actores al margen de la ley para contarlos como exitosas bajas de la fuerza pública, especialmente el Ejército, <http://santicribon.blogspot.com.co/>.

Entre el 2012 y el 2014, la PNC también atendió las conductas delictivas descritas en el Cuadro 4:

**Cuadro 4**  
**Número de conductas violentas y delitos atendidos**  
**por la PNC 2012-2014**

Delitos	Casos		
	2012	2013	2014
Hurto a personas, residencias y comercio	126 639	137 594	136 789
Hurto de vehículos	31 879	32 133	31 676
Hurto en cadena de suministros (piratería)	387	465	324
Hurto a entidades financieras	103	89	108
Secuestro	305	299	288
Extorsión	2 316	2 911	4 888
Terrorismo	634	680	557
Acciones subversivas	167	156	168
Robo de ganado	1 929	2 299	1 944
Totales	164 359	176 626	176 742

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Revista Criminalidad de la Policía Nacional.

Hasta aquí, el lector tendrá claridad en que en la legislación colombiana, en lo concerniente a la PN, predomina su destinación a la convivencia, a la prevención de violencias, a la educación ciudadana y a la atención de contravenciones; pero que la situación de conflicto ha desplazado sus funciones para atender el campo del delito y la alta reacción, especialmente, ante grupos ilegales muy organizados. No obstante, para ratificar las apreciaciones consignadas en el numeral 1, en el apartado dos se presenta, a modo de referencia, la síntesis de los resultados de un proceso investigativo en el que de manera cualitativa se establece una comparación entre la doctrina y las prácticas policiales dentro de las cuales la prevención ocupa el último lugar.

## 2. Misión de la Policía Nacional versus las prácticas desde sus procesos esenciales para el servicio a la comunidad en el conflicto armado: periodo 2009 -2014

El desplazamiento de la misión preventiva, educativa y civilista de la PN durante el conflicto armado, con los soportes normativos jurídicos que se relacionaron en el numeral 1, se evidencia con algunos resultados obtenidos en una investigación de carácter exploratorio sobre: “Policía para el Estado social de derecho colombiano”,<sup>41</sup> que estudió el período entre el 2009 y el 2014.

Estos datos de contexto, ayudarán a comprender mejor el proceso investigativo, que aquí solo se describe como referente. El presidente Uribe Vélez gobernó durante ocho años entre 2002 y 2010<sup>42</sup> con la “Política de seguridad democrática” orientada a la erradicación de la guerrilla, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Al terminar su mandato le dio su aval a Juan Manuel Santos Calderón, quien actuaba como ministro de Defensa, para actuar como candidato del partido de la U (Partido Social de Unidad Nacional) para la presidencia de la República. Santos fue elegido presidente en mayo de 2010 y asumió el cargo en octubre de ese mismo año, con la promesa de dar continuidad a la política de seguridad democrática de Uribe, su exjefe; pero a los pocos meses, el nuevo mandatario anunció su interés por avanzar en un proceso de paz con los grupos subversivos y declaró la existencia de un conflicto interno armado en el país en mayo de 2012, condición que Uribe nunca aceptó para evitar darle cualquier espacio político a la guerrilla.

En este panorama político, el rol reactivo de la PN se logra visualizar en el seguimiento de los titulares del periódico El Tiempo, durante seis años, así: de 2009 a 2010 durante el gobierno de Uribe con políticas duras contra la guerrilla y el narcotráfico y de 2011 a 2014, durante la administración Santos, quien el 18 de octubre de 2012 instaló la mesa de negociaciones para la paz en Oslo Noruega, momento desde el cual aumentó el diálogo y la reducción de acciones de la FARC-EP, grupo que respondió positivamente al llamado del Gobierno.

La revisión longitudinal de las prácticas de la Policía se realizó mediante la extracción de los titulares que acerca de la actuación de este organismo se publicaron en el periódico El Tiempo<sup>43</sup> según la siguiente estructura metodológica: se tomaron dos meses de cada año y de cada mes una semana de

41 Esta investigación fue presentada por la autora como trabajo para la Maestría en Estudios Políticos en la Universidad Javeriana en 2016.

42 Este mandatario promovió la reforma constitucional para ser reelegido en el 2006 y una segunda modificación para su fallida segunda reelección, gracias al Concepto de la Corte Constitucional quien declaró inexequible su propuesta.

43 Este es el periódico de mayor circulación nacional en el país, con un promedio de 1 200 000 ejemplares.

días hábiles de lunes a viernes. Así se tuvo una muestra de los 12 meses de un año y de las cuatro semanas que constituyen un mes como se muestra en el Gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Muestra de las semanas recopiladas**

Mes	Años					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Enero						4
Febrero						3
Marzo					2	
Abril					1	
Mayo				4		
Junio				3		
Julio			2			
Agosto			1			
Septiembre		4				
Octubre		3				
Noviembre	2					
Diciembre	1					

Fuente: Elaboración propia.

Esta muestra, definida por criterios de 12 semanas revisadas (una por mes y 60 días en total de lunes a viernes), produjo el registro de 98 titulares que se estudiaron según la técnica muestral denominada **semana construida**, planteada por Stempel y Krippendorff a propósito de su aplicación en el análisis de contenido en los medios de comunicación (como se citó en: Arboleda, Hermelin y Pérez, 2011) y según un protocolo de análisis de criterios cerrados seleccionados de la “Política estratégica operacional y del servicio de Policía” (Policía Nacional de Colombia, 2007), en el cual la institución expone el marco de las operaciones “ a través de procesos esenciales, que representan el deber ser de la institución consolidando productos o servicios que el cliente externo necesita, como son: **servicio ordinario de Policía; de prevención; de disuasión; de inteligencia; de control de contravenciones e investigación criminal.**<sup>44</sup> Es decir, los 98 titulares fueron clasificados en los cinco procesos esenciales del servicio policial para observar el lugar de la prevención y la reacción.

44 Negrilla de la autora.

Con este análisis de contenido, en tanto técnica de investigación que “consiste en el estudio de la realidad social a través de la observación y el análisis de los documentos”, como lo afirma López-Aranguren (citado en Gómez, 1999), se logró constatar la focalización de la actividad de la Policía según los titulares del periódico El Tiempo. La información clasificada en la revisión de los seis años se contabilizó por frecuencias, según procesos esenciales, con los resultados que se muestran en el Cuadro 5.

### Cuadro 5

#### Número total de los titulares registrados para los procesos esenciales. El Tiempo 2009-2014

Proceso esencial	Años						Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
1. Servicio ordinario de Policía	1	2	2	1	3	2	11
2. Prevención	1	2	1	0	0	0	4
3. Disuasión	1	0	0	0	0	0	1
4. Inteligencia	1	2	1	1	0	2	7
5. Control	10	11	8	12	10	11	62
6. Investigación criminal	0	3	3	3	0	4	13
<b>Total</b>							<b>98</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los 98 titulares encontrados en los 60 días durante un rastreo de seis años, en su análisis cuantitativo evidencian que las noticias sobre el proceso esencial del control, representan el 61% del total de los registros. Otros procesos como Investigación criminal e Inteligencia representan el 13% y el 8% del total de la muestra, respectivamente. Estos porcentajes contrastan con los registros de los procesos de Disuasión, Prevención y Servicio ordinario, que agrupadas tan solo representan el 17% de las noticias recolectadas. Debe advertirse que las noticias de prensa permiten reconstruir las ideas y opiniones que circularon durante el periodo de la muestra sobre la actividad policial y que influyeron en la opinión pública sobre esta institución, sin olvidar que se trata de una fuente secundaria socialmente producida, con sesgos e intereses de la percepción e interpretación que sobre un hecho en particular tuvo el autor y que por ello son parciales e incompletas (López, 2002).

En síntesis, tanto la revisión de las estadísticas de la actividad policial como la verificación de las publicaciones de sus procesos esenciales en el periódico El Tiempo, con un índice de acciones coercitivas del 74% (sumando las acciones de Inteligencia, Control e Investigación criminal), se observa que los procesos esenciales de la PNC son predominantemente reactivos en contraposición con su naturaleza preventiva, motivo por el que se considera fundamental formular algunas sugerencias que pueden contribuir a materializar su misión constitucional, según el Art. 218, en el marco del ESD.

Los resultados de la investigación que evidencian la primacía de las acciones de control de la Policía sobre hechos cumplidos, en detrimento de la prevención, se pueden justificar en la solicitud del Gobierno nacional de atender los delitos de alto impacto planteados como metas de reducción en la política de convivencia, seguridad y orden público del país en situación de conflicto interno armado, del cual se puede tener más conocimiento en los siguientes índices de violencia de los últimos 10 años.

**Tabla 1**  
**Homicidios, casos y tasas por 100 000 habitantes.**  
**Colombia, 2006-2015**

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

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014, 2015). Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE.

Los índices muestran que hasta el 2010 cuando terminaron los ocho años del Gobierno del presidente Uribe, la tasa de homicidios mostró un incremento permanente hasta llegar al 39,36 cantidad que empezó a descender progresivamente desde 2011 hasta llegar a 2015 a una tasa de 24,03 por cada 100 000 habitantes (11 585 muertes violentas) (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015, p.78).

Lo cierto es que en Colombia no hay nada que pueda mostrar que a mayor reacción menos criminalidad, ya que en el comportamiento penitenciario y en el carcelario, año a año crece el índice de personas recluidas, como se ve en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Población reclusa en Colombia 2006 a 2016**

Año	Población colombiana	Población reclusa INPEC	Variación anual población reclusa		Participación nacional	Tasa población reclusa por 100 mil habitantes
			Absoluta	Relativa		
2006	43.405.956	60.021	-6.808	-10.2%	0,1%	138
2007	43.926.929	63.603	3.582	6.0%	0,1%	145
2008	44.451.147	69.979	6.376	10.0%	0,2%	157
2009	44.978.832	75.992	6.013	8.6%	0,2%	169
2010	45.509.584	84.444	8.452	11.1%	0,2%	186
2011	46.044.601	100.451	16.007	19.0%	0,2%	218
2012	46.581.823	113.884	13.433	13.4%	0,2%	244
2013	47.121.089	120.032	6.148	5.4%	0,3%	255
2014	47.661.787	113.613	-6.419	-5.3%	0,2%	238
2015	48.401.701	120.444	6.831	6.0%	0,2%	249
2016	48.535.920	120.736	292	0.2%	0,2%	249

Fuente: SISIPPEC-CEDIP– enero 2016. DANE: reloj población actual de Colombia

Al respecto hay que tener en cuenta que la reforma a la justicia de 2004 incluyó numerosas conductas menores como delitos. Según Garland (2005, p.19) “es un tipo de respuesta a los problemas de orden social de esta era” aplicada erróneamente. Y qué análisis hacer cuando se sabe que el sistema penitenciario en 2014 contempló la excarcelación de por lo menos 10 000 reclusos de delitos menores, por vencimiento de términos, enfermedades terminales, incapacidad de pago de multas, entre otras. Según el mismo autor, al estudiar el sistema de justicia de EE. UU. y Gran Bretaña, esta situación es una muestra del “complejo del delito” y de la cultura de la reacción que se ha trasladado a nuestro continente con la cultura estadounidense a Sistema Penal Acusatorio Heredado introducido en el 2006: producción de más reclusos sin infraestructuras carcelarias.

La disminución de homicidios por el cese al fuego por parte de las FARC y las fuerzas públicas, el aumento progresivo de la población carcelaria y el incremento de la percepción de inseguridad a más del 61%, permiten inferir que el comportamiento de la violencia y las estrategias para su control van más allá de la dedicación de la Policía a la atención de los delitos con políticas reactivas. Los hallazgos en este proceso de estudio se pueden condensar en las reflexiones y conclusiones de Waller (2007, p.29) al revisar la Teoría de las ventanas rotas de Giuliani en New York:



En primer lugar, las políticas públicas para acabar con los delincuentes nos cuestan más impuestos, en la medida que en todos los niveles de gobierno, se encontrarán más policías, se da más trabajo a los abogados y hay más gastos en las prisiones.

En segundo lugar, estos programas y políticas de despilfarro, tienen poco efecto en la prevención y disuasión de la delincuencia y, menos aún, en la rehabilitación de los transgresores o como una lección ejemplar a los delincuentes. En tercer lugar, los principios básicos de la justicia referentes a las víctimas del delito son pisoteados por la Policía (que necesita atrapar delincuentes), por los fiscales (que necesitan pruebas), y por los jueces (que necesitan tomar decisiones). Además, los reporteros y los conductores de televisión necesitan grandes titulares.

El proceso de un “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”,<sup>45</sup> ha mostrado por una parte, un descenso significativo de homicidios provenientes del conflicto armado y, por otra parte, que la recuperación del rol civilista de la PNC, conforme a las exigencias del ESD de Colombia, es una solicitud social de pronto cumplimiento por el Gobierno nacional, proceso en el que pueden resultar útiles las líneas de acción que se plantean a continuación.

### **3. Líneas de acción para la disposición de una Policía para el Estado social de derecho en una Colombia en paz**

La agenda de los seis puntos<sup>46</sup> para los diez años del posconflicto, plantea retos para todos los actores públicos y privados y, en cuanto a la institucionalidad, implica exigencias especiales para la fuerza pública que, como parte activa del conflicto armado con las FARC-EP, ahora debe fortalecer sus acciones como organismo garante de libertades en el marco de la Ordinaria y Justicia Transicional, para los más de 12 000 reincorporados que la PNC tendría que vigilar en las zonas externas de seguridad, como parte del equipo de monitoreo y verificación de acciones cuando las circunstancias lo ameriten, según el texto para el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”<sup>47</sup> (numeral 3.1.4.3. p.56).

Esta tarea se facilitará con la reciente expedición del CNP, Ley 1801 de 2016, que exige la capacitación y actuación de todos los miembros de la institución en términos de mediación frente a los comportamientos con-

45 En proceso de reajuste en la Mea de La Habana.

46 Los seis puntos son: 1) Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral agraria, 2) Participación política: apertura democrática para construir la paz; 3) Fin del conflicto: acuerdos para el cese de hostilidades; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y 6) Implementación, verificación y refrendación.

47 Véase: [file:///F:/SALVADOR%20CINC%202016%20SEMES%202/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinal-147\\_2094587%20\(1\).pdf](file:///F:/SALVADOR%20CINC%202016%20SEMES%202/24_08_2016acuerdofinalfinal-147_2094587%20(1).pdf) (numeral 3.1.4.3. p.56).

trarios a la convivencia (no en la mediación en derecho), y el nivel profesional del que gozan sus servidores públicos, desde su formación inicial como técnicos, tecnólogos o profesionales, hasta la educación continua cualificada desde la Dirección Nacional de Escuelas. La PN es un actor fundamental para superar la deuda estatal en DD. HH. y lograr la paz, estado de convivencia sobre el cual el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2015, hace el siguiente llamado:

*“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 tratado en informes anteriores. La construcción de una sociedad justa y equitativa solo es posible a través de la progresiva realización de los derechos y de la erradicación de discriminación y exclusión” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p.17)*

La paz en Colombia implica la materialización de la cultura de DD. HH. y ante todo justicia social.

En esta oportunidad histórica del país, la recuperación y la adecuación del rol de la Policía al ESD de Colombia como “cuerpo 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 las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Const., Art. 218), es urgente y fundamental tanto por el bien de sus servidores públicos que han estado prestados a otras tareas, como para la población civil que ha estado desprotegida.

Este propósito implica retos en los tres campos interdependientes que se señalan a continuación y que para su cumplimiento dependen tanto de la voluntad del Gobierno nacional de respetar los roles de cada cuerpo de la fuerza pública para el manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público; como de los mandos institucionales.

### **3.1. Apropiación de los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales para la materialización de los derechos fundamentales al interior de la institución policial**

Es el primer reto y tendrá un beneficio doble: el bienestar de sus miembros, dando prioridad al principio de la igualdad jurídica y material, consignado en el Art. 13 de la Constitución, y la disposición emocional de los uniformados para un mejor servicio a la comunidad. Para ello se sugiere:

- Aumentar el porcentaje de participación de personas de todos los grupos étnicos, socioeconómicos, religiosos, políticos y de opciones de

sexualidad; en cumplimiento de los principios de diversidad y pluralidad (Const. Art. 1). Según la información suministrada a la autora por la PN:<sup>48</sup> 1) la institución cuenta con 168 896 uniformados, de los cuales 156 144 son hombres y 12 752 son mujeres (8.16%). Esta última cifra es inferior a lo exigido en la Ley 581 de 2000, que exige un mínimo del 30% de población femenina en las plantas de instituciones públicas.<sup>49</sup> 2) En cuanto a la cantidad de personas de grupos étnicos, solo hay 6 400 (4%) afrodescendientes y 475 (0.3%) indígenas.

- La PN no cuenta con estimativos sobre población LGBTI, cultos o grupos religiosos, estratificación social<sup>50</sup> y procedencia del área rural o urbana de los uniformados. Pero, desde el conocimiento directo de la autora sobre la Policía, se formulan las siguientes sugerencias: 1) Disponer de centros de culto para los distintos grupos religiosos, y no solamente para católicos. 2) Fortalecer los programas de familia que incluyan a la población LGTBI según los derechos concedidos por la ley y brindarles un trato igualitario. 3) Definir y aplicar con mayor transparencia la incorporación de personal basada en meritocracia y disminuir las cuotas de familiares de miembros activos y pensionados que creen conservar sus cupos vitaliciamente. 4) Respetar la libertad de presentación de quejas y peticiones por parte de los subalternos a los mandos, a nivel interno, sin señalamientos o intimidación con órdenes de traslado u otros. 5) Administrar las oficinas de control interno y quejas sobre el servicio policial por parte de uniformados de mayor rango, o ceder la administración de estas instancias a civiles (no uniformados), respetuosos del debido proceso y libres de miedos hacia las órdenes de los uniformados.
- Materializar la perspectiva de género. Para ello pueden resultar útiles estas sugerencias: 1) Fortalecer los programas académicos para disminuir, entre otros, el falso paradigma de tratos diferentes a hombres y mujeres mediante la sub o sobrevaloración de la capacidad de pensamiento y fuerza física que dan lugar a tratos discriminatorios.<sup>51</sup> 2) Actualizar a los Policías en el uso del lenguaje del femenino y masculino, especialmente a los mandos, quienes deben mencionar a hombres y mujeres cuando las circunstancias lo ameriten. 3) Erradicar de la

48 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 TCnel. Sandra Patricia López.

49 Al parecer esta cuota no se cumple en la PN por carencias presupuestales.

50 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.

51 Estas prácticas se observan en el uso del lenguaje diferenciado, manejo de la fuerza, vestuario, y posiciones marciales del cuerpo en escenarios académicos externos a la institución en los que no amerita estos portes disciplinarios.

cultura institucional el asignar a las mujeres profesionales de Policía el rol de secretarías, asistentes, telefonistas u otros oficios erróneamente atribuidos únicamente al género femenino.<sup>52</sup>

### **3.2. Fortalecimiento de mecanismos para aplicar la legislación y la doctrina institucional en la relación con las autoridades civiles**

En Colombia, como en otros países, la existencia de la ley en sí misma no garantiza su cabal cumplimiento; pero el Estado de derecho es el imperativo para exigir su cumplimiento desde las actuaciones de la PN en los territorios, especialmente en los siguientes aspectos:

1. Obediencia al principio de descentralización (Const., Art. 1) de los servicios de la PN en los territorios en los que opera y en los que se debe tener en cuenta el Plan de Desarrollo Local en el marco de las leyes superiores. Así mismo, la Policía debe fundar su actividad en la disposición del Plan de Convivencia y Seguridad planteado en la Ley 62 de 1993 y formulado por el Consejo de Seguridad como instrumento rector para el manejo de los recursos presupuestos para este sector. Estos instrumentos deben primar sobre el Plan de Direccionamiento Institucional de la PN, que es el derrotero para la gestión interna.
2. Sumo respeto hacia el alcalde como primera autoridad del servicio de Policía, (Const., Art. 315 y Ley 62 de 1993),<sup>53</sup> desde el cual se define al Poder Ejecutivo territorial, liderado por el presidente de la República, los gobernadores en los departamentos (o Estados) y el alcalde en los municipios, como autoridades de elección popular y en quienes recae la responsabilidad de la conservación del orden público. A la PNC, como ente administrativo de la política de convivencia y seguridad, y a través de sus comandantes de unidad, le corresponde coordinar con el jefe del Ejecutivo local su gestión institucional, en armonía (no en competencia) con el marco de la Ley Superior en los actos administrativos locales.<sup>54</sup>
3. Fortalecer la cultura ética de los miembros de la institución policial conforme a los contenidos de la Sentencia Unificada de la Corte Constitucional No. 825 de 2004, que plantea los siguientes principios de actuación para la PNC en el ESD:

52 Muchas veces los mandos prefieren enviar a las mujeres a tramitar asuntos ante sus 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.

53 Reforma de la Policía Nacional de Colombia y la creación de la Superintendencia de Vigilancia Privada.

54 En tal sentido, será bienvenida la información oportuna que brinden los comandantes de unidad a los alcaldes, en relación con la rotación del personal y los reportes, ojalá en “tiempo real” o al terminar el día de los registros de la gestión policial.

1. Sometimiento al principio de legalidad. Su actividad debe tender a asegurar el orden público.	4. No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores.
2. Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y al restablecimiento del orden público.	5. La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.
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.	6. Se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales.
	7. El alcalde es la primera autoridad de Policía del distrito y del municipio.

La existencia de policías con disposiciones para actuar conforme a las exigencias del respeto a los DD. HH. y a la ley como único regulador de los comportamientos ciudadanos y en los procesos de incorporación, formación y administración del talento humano; permite ampliar la posibilidad de un mejor servicio a la comunidad.

### 3.3. Para el mejoramiento del servicio policial hacia las comunidades

De acuerdo con los resultados de la investigación relacionada en el apartado dos, en la que se constató el desplazamiento de las funciones preventivas de la Policía a funciones de carácter reactivo para el manejo del conflicto interno del país, se sugieren estas acciones para recuperar su rol civilista:

1. Procurar el equilibrio y/o congruencia entre lo normativo y sus prácticas, siguiendo el Art. 218 de la Constitución, el Código Nacional de Policía, la Ley 1801 de 2016, y la Ley 62 de 1993; entre otros. Esto es: lograr “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”, mediante su interacción con la ciudadanía desde procesos educativos de cultura ciudadana para el conocimiento y la apropiación de las normas y la cultura de la legalidad. El carácter civilista de la Policía, en su condición de la obediencia reflexiva, solo es posible mediante la relación y el diálogo con las comunidades para identificar riesgos, prevenir y reaccionar contra los infractores conforme a su gradualidad de funciones.
2. Adecuar el sistema de seguimiento y evaluación de la actividad policial, incluyendo todos sus procesos esenciales de: prevención, disuasión, inteligencia, control e investigación criminal, haciendo uso de un sistema mixto (cualitativo y cuantitativo), teniendo en cuenta el principio de igualdad e incluir la participación comunitaria en la evaluación de la gestión de la Policía Nacional en sus respectivas vecindades.

3. Exigir procesos de inducción de las autoridades locales a la PN al llegar a cada territorio, así como su capacitación permanente para ampliar su conocimiento sobre las condiciones locales y las políticas públicas de convivencia y seguridad, según los contenidos del Plan de Desarrollo Local.
4. Buscar un mayor equilibrio en los planes curriculares, entre las áreas técnico-policial, normativo-jurídico y humanístico-social; y ampliar el número de docentes no uniformados de distintos campos del conocimiento. Moderar la presencia de docentes uniformados, con licencia vitalicia por los altos mandos, sin evaluar la calidad de su hacer. La academia policial debe ser un sistema en interacción permanente con la sociedad, abierta al diálogo secular, interinstitucional e intersectorial; desde la perspectiva del mundo globalizado.

Para el fortalecimiento de la PNC para sus actuaciones en el marco del ESD, además de sus adecuaciones internas, se necesita de la formación de la ciudadanía en general sobre el rol y el respeto hacia la institución, así como de la efectiva gestión de las autoridades civiles para el buen funcionamiento y bienestar del personal asignado a su territorio. Hoy los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad humana rompen la visión tradicional de seguridad = infraestructura y logística policial y exigen la protección social de la población por parte del Estado para reducir factores de riesgo hacia la violencia. Esta postura responde a la convicción de que hoy el desarrollo y la seguridad guardan una profunda interrelación, como lo aseguran Pérez de Armiño y Mendía (2013, p.23 ) y esta articulación y conceptualización, complementa Perales y Schunemann (2012 p.103) “tiene importantes implicaciones en la definición de las políticas, en función de si se persigue uno u otro objetivo, de los recursos que se dedican para su consecución y de las instituciones para las que la seguridad o el desarrollo constituyen su razón de ser”.

La implementación de estas líneas de acción pueden resultar poco viables desde la mirada local, pero teniendo en cuenta que la problemática planteada ha afectado a otros Estados de la región, se considera conveniente compartir los aportes de algunos autores para pensar la pronta disposición de una Policía más preventiva y menos reactiva para garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana:

**Antanas Mockus Sivickas.**<sup>55</sup> Como alcalde de Bogotá 1995-1997, concibió a la Policía como el organismo fundamental para conservar la convivencia y propuso una nueva relación Gobierno–Policía–Comunidad mediante el programa “Formación para formadores de ciudadanos”, en universidades públicas y privadas para reflexionar sobre un plan temático fundamentado en la “convivencia y seguridad ciudadana como proceso y resultado de

55 Exalcalde de Bogotá en dos períodos 1995–1997 y 2001-2003. Filósofo y matemático colombiano. Creador de la teoría y política pública de Cultura ciudadana como estrategia para la reducción de violencias. Exrector y profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Excandidato presidencial.

la interacción social, es decir, como comportamiento humano, objeto de la comprensión para la prevención de violencias”. Entre los saldos pedagógicos de la experiencia están: inclusión de la Policía en la universidad, conocimiento universitario del tema policial como asunto público, fortalecimiento de un equipo de docentes de universidades públicas capacitados para trabajar con policías e interacción con las comunidades desde conocimientos sociológicos.

**Juan Ramón Quintana**<sup>56</sup> (2005, p.305). En sus estudios sociológicos sobre Policía en los países de la región, advierte: “la actual crisis de legitimidad policial y de confianza ciudadana se retroalimenta de percepciones y visiones sociales y policiales divergentes. Desde el lado de la sociedad, influyen tres factores concurrentes: 1) una conflictiva, histórica e inacabada relación con la Policía; 2) la poderosa influencia que ejercen hoy los medios de comunicación y, 3) las experiencias ciudadanas personales. Por su parte, la Policía construye una percepción corporativa ajena a los valores democráticos, poco compatibles con las exigencias del cambio social,”. “El divorcio entre Policía y sociedad, además, limita la posibilidad de acceder y ejercer uno de los principales derechos ciudadanos como es la seguridad”. En efecto, el fortalecimiento de su imagen implica la revisión de los aspectos señalados.

**Juan Carlos Morales**<sup>57</sup> (2014, p. 51), en sus elaboraciones sobre violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de la seguridad pública y la prevención en Santa Tecla, plantea: “el desarrollo político de una sociedad no solamente radica en la fortaleza de sus instituciones, sino en cómo estas son capaces de gestionar los contextos de criminalidad e inseguridad ciudadana. Siendo esta última un ámbito de gobernabilidad, supone por ende que los entes públicos especializados en el control y persecución del delito alcancen un umbral de desempeño y rendimiento institucional que confirme un ejercicio adecuado de la autoridad pública”.

**Elías Soae**<sup>58</sup> (2012, p.35), en su obra de Policía Comunitaria comparte reflexiones sobre el origen, sentido y necesidad de la Policía, desde contextos religiosos: “Es cierto que en la milenaria historia del pueblo judío ya hubo esa figura que hoy conocemos como “policía comunitaria”. “...es conocida la orden dada al bíblico Moisés para designar “jueces y policías en todos los portones” y se explicaba que a la noción bíblica del policía se le concedía el exclusivo propósito social de estar cerca del pueblo, sentir sus necesidades y ayudarle en su vida cotidiana. El mantenimiento del orden y aplicación de leyes eran atribuciones de otras figuras”.

56 Juan Ramón Quintana, militar, politólogo y sociólogo boliviano. Investigador social. Ministro de la presidencia del Gobierno de Evo Morales desde el año 2012.

57 Juan Carlos Morales Peña. Politólogo salvadoreño. Docente Universitario. Director del Centro de Investigación Científica de la Academia de Seguridad Pública de El Salvador. Autor de diversos estudios sobre seguridad.

58 Elías Soae. Argentino nacionalizado en Israel en donde ingresó a la Policía en 1984. Desde el Centro de Liderazgo de Beit Berl ha liderado diversos estudios sobre la Policía y la seguridad comunitaria.



**David Garland**<sup>59</sup> (2005), en sus investigaciones sobre el control social y los sistemas de justicia de EE. UU. e Inglaterra, deja postulados que resultan válidos para el contexto latinoamericano: “como las víctimas y sus daños, el miedo al delito ha sido siempre un elemento concomitante al delito. Hasta hace poco tiempo, se asumía sin mucho debate que las medidas dirigidas a controlar el delito eran también los mejores medios para reducir el miedo y la inseguridad asociados al mismo. Sin duda, esta forma de pensar acerca de las políticas públicas hubiera continuado si los esfuerzos para reducir el delito hubieran demostrado algún grado de probabilidad de éxito”.

**Irvin Waller** (2007), en su texto *Menos represión más seguridad*, afirma: “el mensaje que les he transmitido es que si desean reducir la delincuencia, la violencia, y, además ser reelectos, deben prestar más atención a las víctimas y a la victimización que al castigo. Necesitan utilizar lo que está demostrando que funciona: estrategias que concentran en el momento oportuno recursos limitados en los factores de riesgo causantes de la delincuencia y la victimización”.

#### 4. Conclusiones

Al cerrar este artículo se espera que lo consignado aquí constituya un aporte para que los otros interesados en la seguridad ciudadana y el rol de la Policía en un Estado de derecho para la protección de la vida en todas sus formas y la paz, construyan las reflexiones faltantes. Las conclusiones siguen un modelo mixto: unas son inferencias sobre los contenidos del artículo y otras son llamados de distintos autores que abogan por el mismo fin de disponer de cuerpos policiales para la prevención, cercanas a las comunidades para la resolución de conflictos de convivencia cotidiana y la creación de otros cuerpos especializados para el combate de delitos.

- La revisión histórica de la legislación sobre la Policía en Colombia y sus acciones en el conflicto interno armado, permite decir que no guarda mucha congruencia entre su doctrina civilista y preventiva, en el marco del Estado social de derecho y sus prácticas centradas en la confrontación bélica, y la persecución técnicamente especializada contra la alta delincuencia.
- Es comprensible que el Estado político gobernante (representado en los tres poderes), piensen y desarrollen las estrategias de todo orden para combatir la criminalidad a través de la institucionalidad disponible, pero en tal contexto, no puede perderse de vista el principio de la gradualidad: no todas las fuerzas deben estar dedicadas al combate del enemigo (que en Colombia ha sido interno), alguna institución

59 David Garland, sociólogo escocés. Doctor en Derecho. Uno de los mayores expertos contemporáneos en el estudio de la criminalidad y los sistemas penitenciarios con numerosos estudios al respecto.

debe estar velando por la convivencia, la tranquilidad, la resolución pacífica de conflictos y el acompañamiento al sistema de justicia cuando se requiera. En el país, mientras la Policía ha actuado para reducir los índices de delitos de alto impacto, los índices de percepción de inseguridad han aumentado hasta el 61% ante la cultura del miedo, la ausencia de autoridades en las calles y la baja respuesta de la justicia.

- Colombia está viviendo una transición con altos niveles de confusión y resultados negativos contra la paz interna: los gobernantes no se han tomado el tiempo para pensar y procesar las herencias bélicas que dejó la Guerra Fría para combatir al supuesto enemigo externo y han tomado las mismas estrategias para la lucha interna contra la criminalidad, que tiene como causas: la ausencia del Estado, la corrupción política-administrativa, la desigualdad social, y el déficit educativo generalizado para entender, vivir y construir una nueva sociedad, tarea en la que la Policía por sí sola no promete mucho. La PN no debe llenar vacíos sociales con origen en la desigualdad, la falta de equidad y la democracia.
- En el mismo contexto de la Guerra Fría, la aclaración del concepto de “orden público” en la sentencia de la Corte, SU-476-97, con sabiduría jurídica del respetable Órgano Legislativo, cumplió con lo propio al englobar todos los componentes de la materia: contenidos, campos de acción de la fuerza pública, para atender la situación de conflicto armado del país. Lamentablemente, este concepto no ha sido compartido con la ciudadanía en general, ni con los miembros de la fuerza pública y, en consecuencia, todavía no se ha entendido como tema de atención por parte de las fuerzas armadas en los sitios de confrontación que atentan contra la soberanía nacional. Aquí hay una tarea de alfabetización sociopolítica pendiente. La construcción de paz en Colombia debe superar el imaginario social: Policía igual guerra, combate. Es un reto, posible de superar y cambiar: es mejor un 74% de las acciones de prevención y un 26% de reacción para volcar el presupuesto en protección social y disminuir las cárceles.

Para quienes estén interesados en conocer más de Colombia, un país mágico en el que se avanza hacia la firma de un acuerdo de paz, se les recomienda la lectura de “Cien años de soledad”, obra en la que García Márquez describe los males<sup>60</sup> que padecieron los habitantes de Macondo,<sup>61</sup> al parecer, para que los colombianos olviden la guerra, adopten la paz y aumenten la prevención para evitar nuevas violencias, porque según el Nobel **“las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra”** (García, 2007, p.471).

60 Desde mediados del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX.

61 Macondo es el nombre ficticio que Gabriel García Márquez dio a un pueblo en Colombia para situar su historia en la que la protagonista es la familia Buendía de la que se da datos de seis generaciones.

## Bibliografía

### Libros y documentos impresos

Baracaldo, M. S. (2015). *Policía para el Estado social de derecho* (Trabajo de grado de la Maestría en Estudios Políticos). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Colombia. Pendiente de publicación.

Constitución política de Colombia (1998). Legis.

Cox S. y Fitzgerald J. (1997). *La Policía en las relaciones comunitarias*. México, D.F: Libemex.

García, G. (2007). *Cien años de soledad*. Edición conmemorativa. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2014). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2015). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Loubet del Bayle, J. L. (1998). *La Policía: Aproximación sociopolítica*. Madrid, España: Acento Editorial.

Lleras, M. (1943). *Derecho de Policía: Ensayo de una teoría general*. Bogotá: Editorial Cromos.

Morales P., J. (2014). Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de seguridad pública y prevención de violencia en el Municipio de Santa Tecla. En *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(1), 55-141. doi:<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v1i1.1389>

Perales, J. A. S., y Schünemann, J. (2012). *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda*. En *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Universidad Complutense.

Pérez de Armiño, K. y Mendia, I. (2013). *Seguridad humana: Aportes críticos del debate teórico y político*. Madrid: Editorial Tecnos.

Quintana, J. R. (2005). *Policía y democracia en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación PIEB.

Serrano, R. J. (1994). *Policía Nacional. Una Nueva Era. Modernización Institucional. Recopilación de Normas*, Bogotá: Prolibros.

Soae, E. (2012). *Policía y comunidad. Una propuesta inspirada en la experiencia de Israel*. Jerusalén, Israel: COMUPOL.

Waller, I. (2007). *Menos represión, más seguridad*. México: UBIJUS.

### Documentos electrónicos

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinal-final-1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-final-1472094587.pdf)

Arboleda T., Hermelin D. y Pérez T. (2011). La cobertura de la ciencia en los noticieros colombianos: del análisis de resultados a las reflexiones metodológicas para su investigación. *Ensaio Pesquisa Em Educação Em Ciências*. v. 13, pp. 151-166. Recuperado de: <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/ensaio/article/viewFile/758/720>

Boletín técnico del DANE. (Octubre de 2015). Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2015/Bol\\_ECSC\\_2015.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2015/Bol_ECSC_2015.pdf)

CEPRI. Centro de Política y Relaciones Internacionales. Análisis a las reformas de la Constitución de 1991. Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Recuperado de: <http://cepri.upb.edu.co/index.php/relaciones-internacionales/item/44-marco-jur%C3%ADdico-para-la-paz-una-mirada-cr%C3%A9dica-desde-el-derecho-y-la-pol%C3%ADtica>

Estructura Orgánica de la Policía Nacional de Colombia. Decreto 216 de 2010. Recuperado de: <http://Estructurawww.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/>

Falsos positivos en Colombia. (Martes 2 de octubre de 2012). Recuperado de: <http://santicribon.blogspot.com.co/>.

López F. (2002) El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 4. pp. 167-179. Recuperado de: <http://uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/xxi/article/viewFile/610/932>

Organización de las Naciones Unidas, (2015). La seguridad humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana Nueva York, Recuperado de: [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs\\_booklet\\_-\\_spanish.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf)

Policía Nacional de Colombia. (2007). Política estratégica operacional y del servicio de Policía. Tomo II. Recuperado de: [http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/tomos\\_uribe/TOMO%20II%20Politica%20Estrategica%20Operacional.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/tomos_uribe/TOMO%20II%20Politica%20Estrategica%20Operacional.pdf)

Policía Nacional de Colombia (2014). Comportamiento de la criminalidad en Colombia, 2013. Revista Criminalidad. Recuperado de: [http://www.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol56\\_2/56201.html](http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol56_2/56201.html)

## Legislación consultada

Constitución Política de Colombia.  
Arts. 1, 2, 216, 217 y 218.

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

Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, por el cual se dictan normas de Policía en Colombia.

Ley 1801 de julio 29 de 2016, por la cual se reforma el Código Nacional de Policía de Colombia.

Decreto 216 de 2010. Por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de: <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/DECRETO-NUMERO-216-DE-2010.pdf>

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

Sentencia Unificada de la Corte Constitucional No. 825 de 2004.

Ley 1801 de 2016, Reforma del Código Nacional de Policía.

