

La corrupción en entidades públicas como la Policía Nacional de Colombia

Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Estudios Sociales
Énfasis en Análisis y Gestión de la Intervención Social

Angélica Maribel Pineda Calderón

Asesor
Nadia Rodríguez Jiménez
Antropóloga, Phd en Sociología

Universidad del Rosario
Facultad de Ciencias Humanas
Maestría en Estudios Sociales

Bogotá

2016

LA CORRUPCIÓN EN ENTIDADES PÚBLICAS COMO LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Maribel Pineda

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Práctica en la Inspección General de la Policía Nacional de Colombia.....	3
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
2.1 La corrupción como un caso sociológico	12
2.2 El impacto negativo de la corrupción	36
3. JUSTIFICACIÓN	41
4. MARCO NORMATIVO	49
4.1 Aspectos normativos de la institución policial.....	51
5. PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA.....	59
6. PUESTA EN PRÁCTICA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA	72
7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA REALIZADA POR LA POLICÍA NACIONAL.....	96
7.1 Características de los actos de corrupción.....	98
7.2 Patrones en los cuales se generan y reproducen los actos de corrupción.....	117
7.3 Sugerencias.	120
8. CONCLUSIONES GENERALES	126
8.1 Con respecto a la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional.....	126
8.2 En relación con las teorías de la desviación y la aproximación sociológica a la desviación	130
8.3 En relación con la implementación del programa de lucha contra la corrupción, los procesos de intervención y la pasantía dentro de la institución policial	136
9. REFERENCIAS.....	149
10. ANEXOS	155

1. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta las condiciones para la elaboración y presentación de los trabajos de grado de la Maestría de Estudios Sociales en la modalidad de Profundización, se presenta a continuación el desarrollo de una reflexión teórica y crítica sobre el proceso de intervención en la práctica realizada en la Inspección General de la Policía Nacional, el cual se ubica dentro del marco del análisis y evaluación de un programa, ya que, como se explica a continuación, se basó en una investigación cualitativa realizada por dicha institución para conocer las características que generan y reproducen los actos corruptos dentro de la Policía Nacional.

1.1 Práctica en la Inspección General de la Policía Nacional de Colombia

En el año 2013, la Inspección General de la Policía Nacional, a través de la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial*, realizó la primera investigación cualitativa, con respecto al fenómeno de la corrupción que se presenta dentro de la institución policial. La decisión obedeció al interés por parte de la institución pública, de cumplir con los requerimientos del gobierno nacional, quien por medio su “Código de Buen Gobierno”, estableció: “las disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen la alta dirección en la Institución, que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión íntegra, eficiente, eficaz y transparente en la administración de los recursos públicos” (Resolución 05726 del 26 de diciembre de 2008).

La inclinación por realizar una investigación de tipo cualitativo, era “dar el primer paso para subsanar el déficit de investigaciones de carácter científico, que tiene la Policía Nacional sobre la corrupción, teniendo en cuenta que la mayoría de las veces, se encuentran documentos donde se presentan únicamente datos estadísticos sobre su ocurrencia, alejándose de la naturaleza propia de este problema y haciéndose imposible reflejar los factores humanos que intervienen en los contextos donde tienen lugar las prácticas policiales corruptas” (Policía Nacional, 2013, p.6).

Las personas encargadas por parte de la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial* de llevar a cabo la investigación fueron el Teniente Ronald Flórez (politólogo de la Universidad Nacional) y el patrullero Julián Andrés Pérez (psicólogo de la Universidad del Bosque). En colaboración y como pasantes de la Universidad del Rosario, estuvieron el estudiante de sociología Brian Alejandro Mesa y la estudiante de la maestría en estudios sociales con énfasis en análisis y gestión de la intervención social, Angélica Maribel Pineda Calderón. Los pasantes iniciaron sus actividades en febrero y marzo de 2013 respectivamente. Cuando la estudiante se incorporó a la investigación, se iba a iniciar el trabajo de campo, que consistía en realizar entrevistas a algunos ex policías sindicados y condenados por actos corruptos que se encontraban privados de su libertad en el Centro Penitenciario y Carcelario de la Policía Nacional, ubicado en Facatativá. Sin embargo, al tener acceso al marco teórico y metodología de la investigación, encontró que éstos estaban centrados en determinar *un perfil del policía corrupto*, con lo cual se esperaba determinar qué cualidades o características se destacaban en un policía que cometía actos ilegales. Por esta razón, se sugirió a la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial* modificar la intención de establecer un perfil del policía corrupto, aclarando que no era la

manera más adecuada de acercarse al problema de la corrupción en la institución policial, ya que a partir de ciertas actitudes encontradas en policías que cometieron actos ilegales, no se podía generalizar que todos aquellos que manifestaran esas mismas actitudes, fueran policías corruptos.

Por lo anterior, se llevó a cabo una investigación cualitativa planteada como exploratoria e inductiva (Santander, 2011), ya que era la primera vez que se realizaba una investigación de este tipo, además, porque no se pretendía verificar ninguna hipótesis, debido a la falta de experiencia en la formulación y puesta en práctica de la metodología correspondiente para investigaciones cualitativas. Sumado a esto, la inexistencia de algún trabajo previo de este tipo, que haya sido realizado por la misma institución policial, sobre el tema de la corrupción. Por lo anterior, el objetivo general que se planteó para esta primera investigación cualitativa sobre el fenómeno de la corrupción en la Policía Nacional de Colombia, fue conocer *¿cuáles son las características y los patrones en los cuales se generan y reproducen los actos de corrupción dentro de la institución policial?* Cabe aclarar que únicamente se estableció el objetivo general, no hubo objetivos específicos debido a que la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial* consideró que cómo estos últimos están implícitos en el objetivo general, no era pertinente especificarlos en la investigación, a pesar que los pasantes presentaron una propuesta para tal fin.

Para la recolección de datos, se realizaron entrevistas semiestructuradas a ex policías que tras haber prestado sus servicios en la Policía Nacional, se encontraban privados de la libertad en el Centro Penitenciario y Carcelario de la Policía Nacional, ubicado en Facatativá condenados o sindicados por el delito de corrupción. Aunque inicialmente se propuso hacer mínimo 6 visitas a

la cárcel para hacer las entrevistas, solo se lograron hacer 4 (que comprendieron una jornada desde las 8:00 a.m. hasta las 4:00 p.m. cada una), ya que fueron las únicas aprobadas por la coronel a cargo de la dirección administrativa de la misma, quien además, desde el comienzo, manifestó su inconformidad con el trabajo que se iba a realizar, pero tuvo que dar su autorización para permitir el ingreso de quienes estaban involucrados en el proceso (el teniente, el patrullero y los dos pasantes de la universidad), ya que era una orden directa de la Dirección General de la institución policial como apoyo al trabajo que estaba desarrollando la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial*.

La técnica de entrevistas semi-estructuradas genera un ambiente conversacional pasivo-tranquilo, cara a cara entre el entrevistado y el entrevistador, que va más allá de un intercambio de preguntas y respuestas como sucede con las encuestas (Ozonas & Pérez, 2004). Así, el discurso que se produce permite por un lado, conocer y/o acercarse a las actividades cotidianas del trabajo policial que forman parte de la realidad y que se relacionan con el acto de corrupción, y por otro, la manera como los implicados dan significado a la comisión de este hecho. Por lo anterior, es que a partir de las entrevistas se hizo un análisis del discurso para establecer las causas y patrones que reproducen los actos de corrupción dentro de la institución policial. Lo anterior, teniendo en cuenta que “analizar los discursos que circulan en y son generados por la sociedad, se convierten en una pista importante para categorizar sociológicamente las visiones de la sociedad que están en juego” (Santander, 2011, p.209), es decir, tratar de leer la realidad social. Procurando siempre tener en cuenta la opacidad de los discursos, sabiendo que “el lenguaje no es transparente, que muestra pero

también distorsiona y oculta, que a veces lo expresado refleja directamente lo pensado y a veces sólo es un indicio ligero, sutil, cínico” (Ibídem, p.207).

Aunque se consideraron otros métodos como la observación y la interacción, propios de la investigación cualitativa, no se desarrollaron debido a que la situación de los entrevistados era diferente, pues aunque el ideal hubiera sido estudiar este tipo de comportamientos en el contexto particular en el que fueron llevados a cabo, los participantes no se encontraban ejerciendo sus funciones como policías activos, sino que estaban privados de la libertad. La muestra definitiva de la investigación, estuvo conformada por un total de 10 personas con siguientes características:

“El 100% de la población era de género masculino, con una edad media de 30 años y un nivel académico de bachiller. La totalidad de los participantes presentaban antecedentes disciplinarios. El tiempo de servicio promedio fue de 10 años, con un máximo de 14 años y medio y un mínimo de 5 años en la Institución. Las conductas por las cuales se encontraban privados de la libertad eran:

Tabla 1

Policías que cometieron actos corruptos

Cantidad	Acto corrupto
3	Cohecho.
2	Enriquecimiento ilícito y hurto.
1	Extorsión.
1	Concusión.
1	Tráfico y fabricación estupefacientes.
1	Peculado.
1	Concierto para delinquir, receptación y cohecho.

Fuente: Policía Nacional. (2013). Registros de la base de datos.

En cuanto a las unidades policiales donde prestaban sus servicios para la época en que se presentó el acto de corrupción, se encuentran:

Tabla 2

Unidades policiales donde prestaron sus servicios

Policías que cometieron actos corruptos	Unidades Policiales
3	Departamento de Policía del Cauca.
2	Seccionales de Tránsito y Transporte de Bogotá y Huila.
1	Policía Fiscal y Aduanera.
1	Departamento de Policía del Tolima.
1	Departamento de Policía de Nariño.
1	Departamento de Policía de Antioquia.
1	Policía Metropolitana de Bogotá.

Fuente: Policía Nacional. (2013). Registros de la base de datos.

Con respecto a la procedencia de los participantes:

Tabla 3

Lugar de origen de los entrevistados

Policías que cometieron actos corruptos	Departamento de procedencia
3	Cundinamarca.
2	Boyacá.
2	Tolima.
1	Caldas.
1	Santander.
1	Huila.

Fuente: Policía Nacional. (2013). Registros de la base de datos.

Vale la pena resaltar, que la participación fue totalmente voluntaria y se les informó previamente a cada uno de ellos, el tema y objetivo de investigación, advirtiéndose el compromiso de confidencialidad que existe entre ellos y los investigadores frente a sus datos personales, los cuales no podrán ser revelados, salvo previa autorización de su parte” (Observatorio de Integridad Policial, 2013, p.32). En total se realizaron doce entrevistas, ya que dos de los ex policías entrevistados se ofrecieron a colaborar con más información, por lo cual fue posible tener un encuentro más, con cada uno de ellos. Durante la realización de las entrevistas, se tuvieron en

cuenta algunas dimensiones de la persona como edad, procedencia, familia, creencias, nivel académico, así como quiénes son las personas que los rodean y las instituciones de las que han formado parte. También se indagó sobre ciertos momentos de la vida como anécdotas, prácticas cotidianas y sus proyecciones de vida. Se procuró entender cómo los entrevistados interpretan su pasado, su presente y la manera cómo justifican cada hecho. A través de estos aspectos, se pretendía tener un primer acercamiento con los involucrados, de manera que se sintieran tranquilos, libre de tensiones y no estuvieran prevenidos con quienes los estaban entrevistando. Luego, poco a poco, se empezaron a involucrar preguntas relacionadas con su formación axiológica, para indagar de qué manera sus valores se vieron enfrentados con la forma de actuar dentro de la institución policial y cómo les afectó esa situación; para así lograr que su mismo relato los llevara a contar las circunstancias relacionadas con el delito de corrupción por el cual se encontraban sindicados o condenados dentro del centro carcelario.

Por medio de la investigación cualitativa, se buscó explorar el fenómeno de la corrupción en las prácticas policiales a través de los discursos de los ex policías entrevistados. Ya que al estar involucrados directamente en la realización de un acto corrupto, tenían la “vivencia o experiencia” que se requería para la investigación, para así conocer las causas que determinaron o contribuyeron en su actuar ilegal. De esta manera, se buscaba una aproximación a las características recurrentes de los actos corruptos, cometidos por los uniformados. La finalidad del estudio era fortalecer las estrategias y prácticas implantadas por la institución para luchar contra la corrupción, tomar decisiones asertivas al respecto y disminuir tanto el porcentaje de la comisión de actos corruptos,

como el de la percepción negativa que tienen los colombianos sobre la integridad de la Policía Nacional.

La investigación se desarrolló en tres momentos: el primero fue la categorización y selección de los individuos. Para esto, se realizó una revisión de las bases de datos y archivos disponibles existentes en relación con uniformados sancionados disciplinariamente por actos de corrupción y que se encontraban privados de la libertad. El segundo, fue el diseño e implementación de entrevistas semi-estructuras, que permitieran entender el actuar de los involucrados con respecto a la comisión de actos de corrupción. Finalmente, el tercer momento se centró en la transcripción y categorización de las entrevistas, que permitió establecer las características y los patrones en los cuales se generan y reproducen los actos de corrupción dentro de la institución policial.

Dentro de las responsabilidades de la estudiante de maestría en la investigación, se encontraban participar en la realización de una guía para las entrevistas semi-estructuradas que se implementaron para la recolección de datos, revisión y lectura de diversos documentos institucionales y otros relacionados con la investigación, redacción de la introducción y del capítulo sobre el panorama de la corrupción en Colombia, documentos que fueron revisados y ajustados por los encargados de la oficina del *Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial*. Así como la revisión y lectura de documentos y cartillas publicadas por la institución policial sobre su gestión en la lucha contra el flagelo de la corrupción. Digitación de las entrevistas realizadas y definición de las respectivas categorías de análisis. En conjunto, el equipo encargado de la investigación (teniente, patrullero y los dos pasantes universitarios), estableció las causas y

factores que generan y reproducen los actos corruptos, de acuerdo con el análisis realizado de las entrevistas. Luego, se redactó el informe final y se presentó a la jefe de la oficina del Observatorio, la teniente coronel Claudia Yaneth Pulido Africano.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 La corrupción como un caso sociológico

Tratar de describir el fenómeno de la corrupción es una manera de comprender el comportamiento de los integrantes de determinada colectividad, ya que permite explicar el funcionamiento de su orden social (Pegoraro, 1998). Por lo que resulta necesario abordar el tema de la corrupción no solamente desde un marco jurídico penal, “sino también como un fenómeno social, económico, político, y también cultural” (Pegoraro, 1998, p. 1).

Para lograr una explicación del fenómeno de la corrupción, es necesario recurrir a las ciencias sociales y no limitarse a lo establecido únicamente por el sistema penal,¹ teniendo en cuenta que ha sido “insuficiente para resolverlo o reducirlo, por lo que requiere una explicación” (Pegoraro, 1998, p.2), especialmente, si se observa que la comisión de actos corruptos tiende a expandirse, en lugar de reducirse, provocando mayores consecuencias para la sociedad, como por ejemplo, que su práctica esté dirigida a aprovechar los recursos públicos, en beneficio de quien o quienes cometen el acto corrupto (Maldonado, 2011, p.2).

Un ejemplo de lo anterior, se encontró precisamente en la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, donde los entrevistados compartieron que los beneficios económicos que

¹Entiéndase que el sistema penal incluye el poder policial, el poder judicial y el poder carcelario.

recibieron fueron mayores a los percibidos por cumplir con su trabajo, además, que los obtenían mucho más rápido y en menos tiempo. Esto significa que “la participación en actos corruptos está directamente relacionada con el beneficio económico que se recibe, ya que aumenta los ingresos del uniformado y le permite subsanar gastos que no alcanza a cubrir con la remuneración que obtiene sólo por su trabajo. Al respecto, cabe aclarar que algunos entrevistados consideran que el sueldo del policía es bajo en relación con el servicio que prestan e insuficiente para cubrir sus necesidades, lo que los lleva a cometer actos de corrupción. Aunque no se puede establecer hasta qué punto dicha afirmación es verdadera o no, existe la posibilidad que se considere que la remuneración es baja, por la mala administración que se hace de la misma” (Observatorio de Integridad Policial, 2013, p.36).

Por lo anterior, es que los implicados en actos corruptos, no consideraron que las sanciones fueran significativas en relación con el beneficio que obtendrían al realizar el acto ilegal. Esto concuerda con lo expresado anteriormente por Pegoraro (1998), donde establece que la explicación para el acto corrupto, debe ir más allá de lo que expone el sistema penal, es decir, que para poder ampliar el panorama al respecto, no se puede limitar a tipificar el tipo de acto corrupto cometido, el beneficio económico que se recibió y las consecuencias que provocó dicho comportamiento; sino que además, se deben considerar otros factores como por ejemplo, actitudes que favorecen el desarrollo de acciones corruptas, la existencia de ciertos contextos sociales que inciden en la decisión de participar en este tipo de actividades ilegales, la falta de control en los procedimientos que realizan los servidores públicos (en este caso los policías), así como la transmisión de prácticas corruptas de los funcionarios antiguos hacia los nuevos, que fueron algunas de las causas que

surgieron como resultado del análisis de las entrevistas realizadas a los ex policías privados de la libertad.

Aunque en la actualidad se encuentran privados de la libertad, los participantes decidieron en su momento, que era mejor correr el riesgo de realizar el acto corrupto, para obtener el beneficio que estaban buscando, aunque este fuera efímero. A pesar de conocer de antemano las consecuencias que acarrearía cometer actos ilegales, su ponderación costo-beneficio, representaba para ellos la mejor opción para aumentar sus ingresos económicos. Situación que coincide con lo expuesto por Fink & Boehm (2011), al establecer que los corruptos ponen en la balanza *costos* versus *beneficios*, donde “preferirán la alternativa corrupta, si la ganancia supera los costos” (p.71). Obviamente, esta perspectiva cambia por completo cuando son descubiertos y sentenciados por sus delitos. Al respecto es importante aclarar que “los delitos por los cuales se encuentran reclusos, son aquellos que fueron descubiertos o denunciados, y no por la totalidad de irregularidades que confesaron haber realizado durante su permanencia en la institución” (Observatorio de Integridad Policial, 2013, p.36). Aunque sobre el tema no se profundizó más, es claro que pueden ocurrir otro tipo de prácticas ilegales por parte de los uniformados que son desconocidas hasta el momento, porque no han sido descubiertas, así como quedó evidenciado en una de las entrevistas:

Yo que no tengo nada que perder, le digo como es que es la cosa y se lo sigo con mi ejemplo. Yo estoy aquí desde el 2000 y si es cierto que yo la embarré, pero eso no fue solo. Lo que a mí pasó, mejor dicho lo que yo hice fue por tratar de ser como el sargento con el

que yo trabaja. Él siempre tenía plata y hasta les prestaba a algunos, a los que eran su llavería si me entiende. Yo ya me había dado cuenta que ese sargento hacía torcidos con los de su combo, pero yo sano, hasta que después de un tiempo me dejé llevar por las ganas de también tener dinero y la cagué. Eso nos investigaron a varios, pero como los torcidos del sargento eran en complicidad con otro de más rango que él, pues ese fue el que lo ayudó a librarse del mierdero que se armó, pero para que no lo inculpara, no que era un oficial y como iba a irse a la cárcel, y el que terminó pagando todo fui yo (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

Con respecto a lo anterior y en relación con la teoría de la disuasión y el problema de impunidad, es correcto afirmar que mientras existan prácticas corruptas que todavía no han sido castigadas o descubiertas, es muy probable que la participación de los individuos aumente, si se tiene en cuenta que el riesgo de ser atrapado es mínimo. Así, de acuerdo con el estudio realizado en materia de seguridad, derechos humanos y justicia por la Universidad de las Américas de Puebla, México (UDLAP), y otras organizaciones académicas, arrojó como resultado que:

Colombia tiene un índice de 75.6 puntos, en relación con 59 países que han reportado ante Naciones Unidas estadísticas de sus indicadores sobre aspectos que se sugieren contribuyen a la impunidad en el mundo. Nuestro país solo es superado en esta clasificación por México (75.7 puntos) y Filipinas (80), este último, el número uno de acuerdo con la investigación basada en datos oficiales aportados a las Naciones Unidas y recolectados en los diferentes estados miembros de la organización, y no en percepciones u opiniones como se había hecho hasta hoy. (Universidad de las Américas de Puebla, 2015).

El estudio permitió concluir que los países con altos índices de impunidad como el caso de Colombia, carecen de una adecuada combinación en la capacidad estructural de sus instituciones en cuestión de seguridad y justicia, es decir, que son entidades débiles, que también caen en actos corruptos al no hacer cumplir la normatividad vigente cuando realizan investigaciones sobre dicho delito, dejando así sin castigo a los delincuentes. El estudio coincidió con las declaraciones de la directora del área del sector público de Transparencia por Colombia, quien cuatro años atrás explicó que el alto índice de impunidad en el país relacionado con el delito de corrupción por parte de entidades gubernamentales, se debía a que instituciones como la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría, no ejercían correctamente sus funciones al sancionar como es debido a quienes van en detrimento del desarrollo de la sociedad colombiana al cometer en actos corruptos, considerando que hay “una perversa red de delitos cometidos por el sector público que quedan impunes” (Revista Semana, 2011).

Además de la debilidad en el ejercicio de sus funciones de los organismos de control establecidos por el Estado colombiano, para vigilar y asegurar que se cumplan los objetivos y funciones asignadas a las diferentes instituciones y funcionarios públicos, otros factores que alimentan la corrupción son la aceptación del acto corrupto y la falta de denuncia. Esta última no solo por la falta de protección a testigos que de acuerdo con el tipo de delito denunciado, es necesaria, sino además, por la carencia de canales claros para denunciar (Centro de Estudios sobre impunidad y justicia CESIJ, 2015). Con respecto a la impunidad sobre los delitos de corrupción cometidos por policías, se hizo una búsqueda bibliográfica a través de la cual, aunque se conocieron otras investigaciones como la de Fink y Boehm (2011), donde se hizo una

aproximación sobre la corrupción en la policía de tránsito a través de entrevistas con taxistas colombianos, en las ciudades de Bogotá y Barranquilla, su única referencia implícita sobre la impunidad, se relaciona con las acciones corruptas con poca probabilidad de ser descubiertas, sin entrar en especificaciones sobre la intención o no, de denunciar dichos actos o de asumir la corrupción como un acto que se reproduce en la cotidianidad entre policías de tránsito y taxistas colombianos.

Así, la impunidad de la corrupción en el caso de la Policía colombiana, se relaciona con el hecho de que son actos clandestinos que no han sido descubiertos, y no, porque no sean procesados judicialmente cuando son conocidos. De facto, es importante aclarar que uno de los primeros procedimientos que lleva a cabo la institución policial cuando se descubren acciones corruptas, es la destitución del uniformado, quien aunque esté en situación de sindicado, seguirá su proceso judicial hasta que sea sentenciado o comprobada su inocencia. Sobre este último aspecto, durante la realización de las entrevistas, se conoció un caso de un oficial que tras haber comprobado su inocencia fue restablecido en su cargo. Al respecto, no se buscó más información pues no era de interés para la investigación que se estaba llevado a cabo. Sin embargo, sí se conocen actos de impunidad en la policía de México, donde varios uniformados no han sido procesados o ni siquiera han sido llamados a audiencia para responder por sus delitos, entre ellos homicidios, abuso del poder y actos corruptos, es decir, que han sido crímenes que se han quedado sin castigo. (Centro de Estudios sobre impunidad y justicia CESIJ, 2015).

Por otro lado, el delito de la corrupción ha sido definido desde las ciencias políticas por Thoumi (1999): “la corrupción requiere la interacción entre dos actores. Uno de los cuales juega un papel dentro del sistema político o es empleado del estado, quien es corrompido, y otro que lo corrompe” (p.12). En términos económicos, Becker (1991) afirma: “...la corrupción puede entenderse como un crimen calculado”, donde sus actores son considerados *hombres económicos* que buscan maximizar sus ganancias. A esta definición se unen Fink & Boehm (2011) al establecer que los corruptos optan por la acción ilegal siempre y cuando el beneficio económico supere de alguna manera el riesgo al que se enfrentan.

Otros académicos coinciden que el fenómeno de la corrupción es causado por factores como la “rápida modernización social y económica” (Pegoraro, 1998, p.5), al crearse nuevas fuentes de riqueza y poder relacionadas con la política, es decir, que siempre está en juego la venta de algo público como “un voto, un puesto, una decisión u otro para beneficio personal” Klitgaard (citado por Pegoraro, 1998). En este sentido, los autores consideran que existe un cambio en los valores básicos de la sociedad entre tanto llegan a legitimarse estas nuevas formas de modernización.

Con respecto a estas nuevas formas de modernización y la comisión de actos corruptos por parte de funcionarios policiales, Mohor y Frühling (2006), hablan sobre un tipo de *corrupción operativa*, que es realizada por uniformados que tienen contacto directo con la ciudadanía, como por ejemplo, los que trabajan en estaciones policiales atendiendo necesidades de los habitantes o los agentes de tránsito, quienes piden dinero o reciben sobornos a cambio de no imponer multas o causar alguna detención. Estos actos corruptos constituyen a su vez un abuso de autoridad, en tanto

que están tomando ventaja de su posición de poder. Esta situación, es la que los autores utilizan como ejemplo para hacer una importante distinción entre la comisión de actos ilegales y actos corruptos. Los primeros, pueden ser cualquier tipo de acción ilegal, pero los segundos además de ser actividades ilícitas, están protegidas o cubiertas por la investidura policial. De esta manera, la corrupción operativa, aducen los autores, incide en la eficiencia del desempeño policial, “pues disminuye su interés por cumplir con la misión institucional” Ureña (citado por Mohor y Frühling, 2006), preocupándose más por adquirir algún tipo de beneficio económico que por cumplir con su deber como funcionario público. Desde este punto de vista, se puede decir que efectivamente se ponen en entredicho los valores humanos de los policías, en tanto participan en actos ilegales y corruptos que van en contra de la verdad, la honestidad, el respeto y la responsabilidad, que forman parte del grupo de valores que se destacan en las instituciones policiales como en el caso colombiano (Policía Nacional, 2010).

Al respecto, los hallazgos de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional permitieron conocer que efectivamente “existe un cambio de valores en la sociedad, donde lo que importa no es la preponderancia del bien común sobre el particular, sino que sobresale la creación de nuevas fuentes de riqueza y poder que benefician a quienes deciden participar en actos corruptos. Así, la participación del uniformado en actos ilegales parte de su propia decisión:

A usted lo pueden formar y lo pueden capacitar pa' cualquier cosa, pero **nadie lo puede capacitar para decir no, en un determinado momento**, y usted puede ser la persona más honesta del mundo, pero no puede decir que hoy o mañana, usted no va a pensar nada,

porque usted como ser humano usted no nace con un chip, usted no es un robot programado para esto decir sí y para esto decir no... es muy mentiroso el policía que le diga que usted jamás va a recibir un peso... porque hoy o mañana usted no sabe, **usted es bueno hasta el día que dejó de serlo.** (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que aunque existan diversos factores que influyen en la comisión de actos ilegales, la decisión de participar o no, le corresponde a cada individuo, ya que dentro de su libre albedrío, tiene la capacidad de elegir entre las opciones que se le presentan, es decir, que es una decisión autónoma. Esto sumado a que los entrevistados consideran que el país se encuentra sumergido en un ambiente de corrupción que afecta a la población, en tanto que en lugar de disminuir la corrupción, este tipo de conductas se reproducen, llegando a considerar este flagelo como algo que forma parte de la naturaleza persona, que es innato en ella, como si fuera parte de su idiosincrasia. Sin importar que los individuos que participaron en actos corruptos, hayan recibido algún tipo de formación en valores ya sea por parte de su familia o de las escuelas de formación policial, la decisión de formar parte de acciones ilícitas, siempre estará relacionada con el contexto en que el policía vive diariamente. Por ejemplo, en relación con el aspecto ético y moral de los entrevistados, ellos consideran que los valores que poseen, fueron infundidos en la familia, no en la institución, pero que en su vida laboral del día a día, las exigencias de la institución van en contra vía con sus valores, como en el caso del respeto, la honestidad y la verdad, la razón por la cual caen en el flagelo de la corrupción. Al respecto, los entrevistados manifiestan que hacer las cosas bien, es hacerlas como las exige la institución, aunque eso implique tener un comportamiento antiético. El no hacerlo, puede implicar la pérdida del trabajo. Además, tienen la percepción que “la institución quiere hacerlos mentirosos”, debido a que los valores éticos del

personal se ven enfrentados con el rendimiento laboral que exige la institución, ya que se ven obligados por la situación y por quienes tienen mayor grado de autoridad, a participar en situaciones que son consideradas corruptas, como por ejemplo, mentir en los datos que se reportan de los operativos, para cumplir y/o superar las estadísticas que maneja la institución policial.

Para entender este enfrentamiento entre *rendimiento laboral versus valores éticos*, es importante recordar que los seres humanos en su vida cotidiana, actúan de acuerdo con unos parámetros de conducta establecidos, que son regulados por la ética, que sin necesidad de citar autores expertos en el tema (pues forma parte del conocimiento general de las personas), es correcto afirmar que se encarga del estudio de la moral y la conducta humana, definiendo así lo que es bueno o malo, correcto o incorrecto, permitido o prohibido. Teniendo presente esta definición, es que se realizan sentencias éticas, es decir, se hace una valoración moral de las personas de acuerdo con su comportamiento, por lo que se dice que una persona es íntegra o corrupta, digna o indigna, leal o desleal. Ahora bien, la puesta en práctica de los valores, se convierte en la guía que una persona tiene para saber cómo actuar en diferentes circunstancias, en este caso, la forma ética o antiética en que se comportan los policías.

Sin embargo, el debate al respecto no termina aquí, Valdés (2009), considera que existen varios aspectos que inciden en el rendimiento laboral de una persona, por ejemplo, un buen desempeño parte de los conocimientos y habilidades que se tienen para cumplir con las funciones delegadas, la experiencia laboral, el esfuerzo de cada individuo, los incentivos o recompensas que le ofrezca el trabajo y los valores que posea, son determinantes para que un trabajador alcance un

rendimiento adecuado. Con respecto a los valores, López y Guerra (1998), consideran que éstos condicionan el comportamiento de los empleados en relación con lo que deben y no deben hacer, así como en la forma en que se espera, se relacionen entre sí los trabajadores. Asimismo, Deal y Kennedy (1985), expresan que los valores forman parte de la cultura organizacional y dan direccionamiento a la entidad. De igual manera, Denison (1991), considera que los valores permiten la evaluación de los miembros de una entidad, permitiéndole juzgar sus acciones, las cuales deben ir de la mano con las metas de la institución.

Ahora, teniendo en cuenta estos conceptos, si la Policía Nacional tiene establecidos como valores éticos institucionales “la vocación policial, el honor policial, la disciplina, la honestidad, la lealtad, el compromiso, el respeto, la tolerancia, la justicia, la transparencia, la solidaridad, la responsabilidad, la seguridad y la participación” (Policía Nacional, 2010, págs.25-28), por qué los ex policías entrevistados tienen la percepción que la exigencia operacional de la institución los obliga a comportarse en contravía con los valores institucionales establecidos, si se supone, son los que guían el quehacer cotidiano de los uniformados en su desempeño como funcionarios públicos, el cual debe ser responsable y transparente. Sin embargo, así como se ha expuesto en líneas anteriores y de acuerdo con los entrevistados, el formar parte de un ambiente donde las prácticas corruptas son actividades que se realizan con cierta regularidad en el servicio policial, la puesta en práctica de los valores resulta difícil, en especial si el temor por perder el trabajo, ser trasladado o rechazado por los demás compañeros (aspectos que se desarrollaran más adelante), se presentan como obstáculos para actuar éticamente. Por el momento, aunque no deja de ser un debate interesante sobre el cual se puede ahondar mucho más, no se precisará más al respecto, ya

que no tiene mayor interés para la reflexión que, como autora del presente trabajo, quiero hacer con base en mi experiencia durante el tiempo de mi pasantía en la Policía Nacional; ya que deseo discutir en este documento a partir de la pregunta: ¿por qué una investigación cualitativa sobre la corrupción en una institución pública como la Policía Nacional, se convierte en un caso sociológico?

El planteamiento anterior se realiza teniendo en cuenta que el estudio del comportamiento humano tanto individual como grupal, es el objeto de estudio de la sociología, y en su análisis, procura entender cómo son los procesos de adaptación de las personas para integrarse a los grupos sociales existentes y cuáles son sus estructuras culturales (Vicente, 2011). Ahora bien, para efectos de esta reflexión, no se hablará del comportamiento adecuado o esperado, que deben tener funcionarios públicos como los policías, si no por el contrario, de esa forma de actuar que va en contra de los valores éticos infundados en los individuos desde su educación inicial en la familia, así como a lo largo de su proceso de formación profesional y laboral. Es decir, que se hará una explicación de su comportamiento corrupto bajo el concepto de *desviación social*, que desde la sociología, se considera como una conducta que va en contra de las normas establecidas y que acarrea algún tipo de sanción (Soltonovich, 2012).

Hablar de desviación en relación con una comunidad, es referirse a la existencia de miembros que se desvían, ya sea por sus hechos o por los atributos que poseen (Goffman, 2006, p.163), esto quiere decir, que se desvían respecto de un grupo concreto y no simplemente de las normas. Ahora, sin perder de vista esta definición, Goffman también hace referencia a otros roles sociales que no

son considerados desviados aunque no sigan “el ritmo de la moralidad corriente (...) como es el caso del sacerdote que está obligado a simbolizar una vida virtuosa y a vivirla más allá de lo normal; y el oficial de justicia, ya que para este las infracciones visibles de los demás son su rutina diaria” (Goffman, 2006, p.164). Mientras Goffman ubica al oficial de justicia como un actor que de alguna manera tiene como función regular el comportamiento incorrecto en las personas, para el caso que nos ocupa en la reflexión que planteo, se puede decir que en general los oficiales policiales se ubican dentro de esta clasificación, pues todos están llamados a mantener el orden en la ciudadanía según lo establecido normativamente. Sin embargo, también es válido decir que algunos de estos policías llegan formar parte del grupo de personas que comente infracciones, esto es, en el mismo momento que deciden participar en actos corruptos, con la diferencia que se trata de empleados públicos y no solamente personas del común.

Ahora, de acuerdo con Goffman (2006), se puede ubicar a los policías que en conjunto comenten actos corruptos dentro de una subcomunidad, a quienes pueden denominarse *desviados sociales*, pues comparten una vida colectiva, realizando actos en común, es decir, es una comunidad desviada (p.165). Así, dentro de esta clasificación que hace Goffman, el término desviación está constituido por desviados sociales que “rechazan voluntaria y abiertamente el status que se les supone, y actúan de manera irregular y, en cierto modo, rebelde ante las instituciones básicas como la familia, el sistema escolar, la estereotipada división de roles entre los sexos y la segregación de clase y de raza” (Goffman, 2006, p.165). El comportamiento de los desviados sociales siempre se circunscribe dentro de los límites de su comunidad, donde son considerados tan buenos como cualquier otra persona, inclusive se siente mejores que otras

personas y consideran “que su vida es mejor que la que llevarían si no fueran lo que son” (Goffman, 2006, p.165). El autor considera a los desviados sociales como individuos estigmatizados (aunque aclara que esta categoría, la de desviados sociales, requiere de más elementos necesarios para el análisis del estigma), rechazados socialmente, por lo cual buscan la compañía de quienes no los censuran, es decir, de aquellos que se comportan como ellos, situación que refuerza el comportamiento desviado, en este caso, la comisión de actos corruptos por parte de los uniformados.

El que un acto sea desviado, depende de cómo reaccionan las otras personas frente al mismo (Becker, 2009, 28), es decir, que la desviación no es una cualidad del acto cometido por la persona; es más bien una consecuencia de la aplicación por parte de otros de las reglas y sanciones al ofensor. Todos los grupos sociales establecen normas, y en determinado momento y bajo ciertas circunstancias, también intentan aplicarlas. “Esas reglas sociales definen las situaciones y comportamientos considerados apropiados, diferenciando las acciones “correctas” de las “equivocadas” y prohibidas. Cuando la regla debe ser aplicada, es probable que el supuesto infractor sea visto como un tipo de persona especial, como alguien incapaz de vivir según las normas acordadas por el grupo y que no merece confianza” (Ibíd, p.21), a este personaje Becker lo denomina un outsider o marginal, alguien que se aparta de lo establecido, como en el caso de las leyes formalmente aprobadas, donde el Estado puede hacer uso de su poder policial para hacerlas cumplir.

De acuerdo con Becker (2009), es correcto decir que los policías que comenten actos corruptos son *outsiders* –quienes se desvían de un grupo de reglas–, y lo que le interesa a las personas del común sobre estos individuos, es saber “por qué lo hacen, qué los lleva a hacer algo prohibido y cómo es posible dar cuenta de esa transgresión” (p.23). En relación con los hallazgos de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, y sobre los cuales se profundizará más adelante, se puede adelantar que el policía que decide participar en la comisión de actos corruptos, encuentra un ambiente favorable para llevar a cabo su cometido, acompañado de una motivación económica que lo impulsa a actuar de forma contraria a las reglas establecidas.

Así, y tomando como guía lo expuesto por Becker (2009), “que un acto sea desviado o no, depende entonces de la forma en que los otros reaccionan ante él (...). La respuesta de la gente a un comportamiento considerado como desviado puede variar enormemente (...) está la variación a lo largo del tiempo., donde la persona que ha cometido un acto “desviado” puede recibir en un determinado momento una respuesta mucho más indulgente que en otro” (p.31). Tal vez, por esta razón, la corrupción en la actualidad es más señalada por la sociedad que antes, porque aun en medio de las normas y sanciones establecidas frente a la comisión de actos desviados como la corrupción, se encuentran casos donde quienes más afectados se ven por las penas impuestas por la ley, son aquellos que en una escala jerárquica, no se ubican en su cúspide. Por ejemplo, algunos de los ex policías entrevistados que siendo *patrulleros* (menor rango policial existente en la actualidad) cometieron actos corruptos por los cuales se encuentran privados de su libertad, aseguran que sus comandantes en jefe (policías con mayor rango que ellos) quienes también participaron en los hechos, no fueron condenados porque nunca se logró comprobarles nada, lo

cual, según los entrevistados, se debió a la influencia de su cargo dentro de la institución. Obviamente, esta información no se pudo comprobar, pues el grupo de investigadores comisionados por la oficina del *Observatorio de Integridad, Desempeño Ético Policial y Derechos Humanos* (integrado por un teniente, un patrullero y los dos pasantes universitarios) únicamente tuvo acceso al expediente de cada ex policía entrevistado y a tener contacto con el mismo dentro del centro carcelario. La posibilidad de contactar a otras personas presuntamente involucradas en los diferentes casos y que no estaban pagando ninguna condena, no podían ser contactadas, ya que fue una de las exigencias por parte de la institución para poder realizar el trabajo.

En relación con determinar si un acto es desviado o no, Becker afirma que “el mismo comportamiento puede constituir en un determinado momento una infracción a la norma y en otro momento no, puede ser una infracción si es cometido por determinada persona y por otra no, y algunas normas pueden ser violadas con impunidad y otras no. En resumidas cuentas, el hecho de que un acto sea desviado o no, depende en parte de la naturaleza del acto en sí (vale decir, si viola o no una norma) y en parte de la respuesta de los demás” (2009, p.33).

Asimismo, Becker establece que para estudiar el comportamiento señalado como desviado, es importante tener en cuenta el punto de vista de las personas involucradas, que generalmente, es diferente de la opinión de quienes que los condenan. “En este caso, la persona puede sentir que la juzgan de acuerdo con normas en cuya factura no participó y con las que no está de acuerdo: reglas que le son impuestas desde afuera” (Ibídem, p.35), tal vez esta puede ser una explicación del comportamiento corrupto de algunos policías, al relacionarlo con su motivación para ingresar a la

institución, es decir, que no fue motivado por una vocación de servicio a la comunidad, sino como una buena alternativa de solución a su situación económica, al adquirir un trabajo estable, en este sentido, tal vez le importara poco o nada, la puesta en práctica de un comportamiento ético en el desempeño de sus funciones, aunque haya recibido una debida formación al respecto por parte de la institución. Esto quiere decir que al no tener una sincera vocación de servicio policial, puede sentir que la instrucción que recibe le es impuesta, en tanto que no tiene la intención de cumplir con las normas que le demandan su cargo. Esta situación es respaldada con lo expuesto por Becker al sostener que “(...) uno de los elementos principales de todos los aspectos del drama de la desviación es la imposición de definiciones –de situaciones, acciones y personas– a manos de quienes ostentan suficiente poder o legitimidad como para hacerlo” (Ibídem, p.224), en este caso, la Policía Nacional, que tiene la potestad para hacerlo de acuerdo con su misión institucional, estableciendo las directrices o parámetros bajo los cuales se deben guiar cada uno de sus funcionarios.

Entonces, hablar de desviación social, es referirse al “proceso por el cual el individuo o grupo de individuos se aparta del cumplimiento de las normas socialmente establecidas (...) Aquellas modalidades de conducta desviada de mayor trascendencia para el grupo son las conductas delictivas” (Vicente, 2011, p.16). De acuerdo con Giddens (2000), los individuos de conducta desviada se identifican porque se niegan a vivir según las reglas aceptadas por la mayoría de las personas” (p.107). Esto se explica al considerar qué reglas o normas se cumplen y cuáles no. Por ejemplo, al examinar algunas conductas de la vida cotidiana, como respetar las reglas de tránsito, se encuentra que mientras algunas personas las acatan, otras solo lo hacen cuando hay policías a

la vista. Por lo anterior, Giddens (2000) insiste que no existe alguien que cumpla con todas las reglas establecidas, pero tampoco alguien que las vulnere todas, pues hasta los delincuentes obedecen los códigos de conducta internos dependiendo el grupo al que pertenezcan. Este tipo de comportamientos es lo que hace que el concepto de desviación sea muy amplio. Sin embargo, también aclara que “la desviación se puede definir como la falta de conformidad con una serie de normas dadas, que sí son aceptadas por un número significativo de personas de una comunidad o sociedad” (p. 107). Esto significa que el comportamiento desviado es considerado como tal, cuando es rechazado por la mayoría de las personas que se rigen por las normas decretadas, pero si el rechazo surgiera de un grupo minoritario, no tendría la misma trascendencia. Esta exposición de Giddens coincide con Becker (2009), al decir que el señalamiento de un acto desviado depende de la respuesta de la sociedad, ya que es la que establece las reglas que rigen el comportamiento humano.

En relación con lo anterior, y con respecto a los actos ilegales que se comenten en instituciones públicas como la Policía Nacional, se podría señalar que la corrupción es una desviación social en tanto que es un comportamiento que se aparta de las normas establecidas socialmente, así como lo sustentan Giddens (2000) y Vicente (2011). Aunque es importante recordar que existen acciones corruptas socialmente aceptadas, como el hecho de sobornar a policías tránsito para evitar pagar alguna multa, lo que significa que no toda acción corrupta puede tipificarse como una conducta desviada en tanto hay aceptación por parte de la sociedad, y de acuerdo Becker (2009), que un acto sea considerado desviado depende de la respuesta de los demás. Entonces, se puede decir que posiblemente para aquellos que jamás han tenido que

sobornar a un policía, esta conducta siga siendo considerada como desviada y para el caso corrupta, pero no se podría decir lo mismo de las personas que han sobornado a policías para obtener un beneficio, en quienes también existe la posibilidad que consideren esta conducta como corrupta, por lo tanto desviada, pero que al mismo tiempo forma parte de la cotidianidad en la relación entre la población, el cumplimiento de las normas y los agentes policiales que se encargan de regular el comportamiento humano de acuerdo con las normas establecidas. Precisamente el hecho que la sociedad acepte este tipo de comportamiento como “normal” (Bravo, 2011), es lo que hace que se empiece a considerar que no es una conducta desviada en tanto se práctica cotidianamente.

Para el caso que compete a la reflexión que he propuesto, una conducta desviada sería el incumplimiento por parte de los policías de las funciones que se han establecido para el desarrollo de su trabajo, pues se apartarían de las normas socialmente establecidas. Obviamente aunque este comportamiento no es generalizado en toda la entidad policial, se entiende que existen uniformados que deciden no acatar las normas establecidas institucionalmente, pero sí responden a los códigos de conducta interna que se desprenden del contexto en el cual realizan sus actividades delictivas, lo cual corresponde con lo expuesto por Giddens (2000). Esta conducta fue evidenciada en las entrevistas realizadas a los ex policías sindicados y condenados por actos ilegales, donde tras la existencia de un contexto social corrupto, hay una aceptación de estas acciones por considerarlas como naturales y comunes dentro de la cotidianidad del servicio.

Mire eso todos somos tendientes a dejarnos masificar, o sea, a hacer todo lo que otros hacen, y es que eso a veces le falta a uno carácter pa’ decir no. Mire es que eso una cosa es

usted allá afuera y criticarlo a uno porque como policía hizo tal cosa, pero... estar adentro en la Policía, mejor dicho, cuando usted está adentro le toca comer callado pa'no echarse enemigos encima, ni mucho menos al comandante. Mire, una vez en un allanamiento se le colocaron pruebas a un man que militaba con la guerrilla, o eso es lo que decían, pero como la orden la dio el comandante pues tocó hacerlo, pa'no echarse de enemigo al comandante y quedar entre ojos (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

Este tipo de conductas desviadas en instituciones públicas como la Policía Nacional, se relacionan con lo establecido por Rowland (1998), quien también coincide en que la corrupción administrativa, es la realizada por funcionarios públicos que a través de sus decisiones y actividades, afectan negativamente a la población a la cual sirven. También señala que existen causas formales, culturales y materiales que facilitan la corrupción. Las formales incluyen normas y leyes establecidas para combatir el flagelo, pero que resultan inadecuadas o insuficientes al contexto nacional que se vive. Situación que es latente especialmente en Latinoamérica. Sobre las causas culturales se debe tener presente que el concepto que se maneja se refiere a “la cultura política de un país, es decir, el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen por objeto un fenómeno político, en este caso la corrupción” Sani (citado por Rowland 1998). En este sentido, las causas culturales posibilitan y/o delimitan los actos corruptos, así como determinan el grado de tolerancia de la sociedad civil frente a este hecho. Esta última se explica cuando algunos grupos sociales menos favorecidos, incluso conociendo la comisión de diferentes actos corruptos o ilegales, por parte de otros que pertenecen a grupos sociales con mayor poder y riqueza, saben de antemano que la aplicación de la ley para estas personas jamás llegará a hacer justicia como debería, ya que no recibirán el castigo por sus

acciones, aunque hayan ido en detrimento de la población civil. En cuanto a las causas materiales, Escalante (1989) refiere que las prácticas corruptas se relacionan directamente con beneficios económicos como la exigencia de dineros a diferentes empresas prestantes para disminuir los impuestos que deben pagar, el tráfico de influencias para conseguir contratos públicos o la entrega de sobornos para obtener beneficios jurídicos.

Así como desde la academia se han desarrollado foros, conferencias, investigaciones y publicaciones para lograr explicar de alguna manera este fenómeno y a su vez tratar de combatirlo, también la sociedad civil se ha manifestado a través de denuncias y protestas contra la falta de transparencia y responsabilidad en la administración pública (Rowland, 1998). En la actualidad, existen mecanismos que permiten a la ciudadanía presentar sus peticiones, quejas, reclamos e incluso reconocimientos sobre los servicios que prestan las diferentes entidades gubernamentales. Por ejemplo, en el caso de la Policía Nacional, tiene habilitada la oficina de atención al ciudadano, a través de la cual las personas pueden presentar sus quejas, reclamos o sugerencias, haciendo uso de los canales dispuestos para tal fin. Estos mecanismos son (1) la atención personalizada, que cuenta con 99 grupos de atención al ciudadano distribuidos en el país en las Direcciones, Comandos de Metropolitanas, Departamentos de Policía y Escuelas de formación policial; (2) los buzones de sugerencias ubicados en cada una de las estaciones policiales para lograr mayor cobertura; (3) la página web; (4) el correo electrónico y (5) las líneas gratuitas. La disposición de estos mecanismos aumentó en un 20% las quejas presentadas por los ciudadanos entre el 2007 y el 2012, de las cuales el 4.6% equivalente a 5.993 quejas, fueron por actos corruptos cometidos por uniformados. Adicionalmente, las personas tienen fácil acceso a la tecnología que permite

grabaciones en tiempo real de una acción ilegal y/o corrupta por parte de un policía, y que se aportan como pruebas a las denuncias presentadas.

Otro ejemplo de cómo se ha venido combatiendo la corrupción, es Transparency International (TI),² entidad que trabaja desde 1993 luchando contra la corrupción, buscando nuevas formas de combatir este flagelo, para que en primera instancia disminuya y tienda a desaparecer con el tiempo. TI considera que trabajar con la población civil es de vital importancia para cumplir su propósito, por eso las encuestas mundiales no se limitan sólo a trabajar con los gobiernos y empresas, sino que también incluye a los habitantes de cada país donde se realizan. TI define la corrupción como “el abuso del poder para beneficio privado”. Clasifica la corrupción como *grande*, cuando es cometida por los altos funcionarios del gobierno; como *pequeña*, si es realizada por funcionarios públicos de un nivel más bajo que interactúan con la ciudadanía en lugares como escuelas u hospitales; y la corrupción *política*, relacionada con la “manipulación de las políticas, las instituciones y las normas de procedimiento en la asignación de recursos y la financiación por los responsables políticos, que abusan de su posición para sostener su poder, el status y la riqueza” (TI, 2013).

En relación con la corrupción considerada por TI como *pequeña*, es decir, cuando los funcionarios públicos de un nivel más bajo interactúan con la ciudadanía, se puede citar el caso de las estaciones de policía o CAI. De acuerdo con los entrevistados, ellos afirman que en repetidas

²Organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción alrededor del mundo, procurando la transparencia en lo público y lo privado, que busca el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la democracia.

ocasiones se dejan de imponer sanciones a establecimientos públicos a cambio de elementos de aseo, que serán utilizados para mantener la higiene correspondiente en la estación de policía, situación que se presenta debido a la falta de presupuesto por parte de la institución. Aseguran que sin importar que la institución les entregue o no, el dinero que requieren para mantener el aseo de la estación policial en la cual prestan su servicio, no es excusa para incumplir con esta exigencia institucional, es decir, que la institución no tiene en cuenta que debido a la falta de presupuesto de la misma, el personal en varias ocasiones para cumplir con sus deberes, debe colocar de su propio dinero no solo para elementos de aseo, sino también en muchas ocasiones para la gasolina de las motos, situación que la institución no tiene en cuenta, y que a su vez, es una de las causas por las cuales caen en actos corruptos. Por supuesto, esta es la percepción que los entrevistados tienen sobre la institución y la manera como ésta influye en la comisión de actos ilegales, pero como se dijo anteriormente, comportarse de forma corrupta, es una decisión de cada quien, es parte del fuero interno de cada persona.

(...) Es una realidad que al ser comandante, nos corresponde cambiar gasolina por aceite, y tener que hacer favores para tener elementos de aseo en un CAI o llantas para el vehículo. Los comandantes de Estación comenten muchos peculados. Como conocedores de las leyes sabemos que son faltas, pero actuamos con el fin de tener estabilidad y permanencia en la institución (...) (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

A mí me ascendieron como comandante del aeropuerto de Río Negro y tenía que supervisar que la gente no pasara droga, y por eso cuando habían dudas sobre alguien que iba cargado con droga, tocaba hacerle el examen de abdomen simple, pero la primera vez que me tocó

gestionar para pedir la autorización del examen, la respuesta fue: “mire a ver qué hace porque no hay plata, y si no lo sirve así, avise para cambiarlo por otro” (...) Lo que aprendí a hacer fue a pedirles a los mismos que tenían que hacerse el examen a que lo pagaran, pero eso no estaba bien porque eran gastos que debían ser cubiertos por los operativos que a diario se hacían en el aeropuerto (...) por hacer eso ahí sí me dijeron: “bien chinito, ahora si está aprendiendo cómo se maneja el aeropuerto” (...) El problema fue cuando alguien a quien tocaba hacerle el examen puso la queja de que un policía, o sea yo, le había pedido plata para el examen, y eso era cierto, pero es que así era como se hacía, la SIJIN y los demás comandantes lo sabían, y en sus reportes jamás dijeron nada (...) Al final nadie me ayudó y solo me investigaron a mí, aunque los mandos sabían bien que el dinero que se pedía era para el examen y no por cobrarle dinero al que uno creía llevaba droga metida (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

Por lo anterior, es que el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un tema de preocupación en diferentes ámbitos nacionales e internacionales, así como en más de 180 países alrededor del mundo, de acuerdo con los resultados publicados por TI en 2011, sobre el índice de percepción de corrupción IPC. Aunque se han desarrollado diferentes acciones para combatirla como establecer leyes que castiguen con severidad las acciones consideradas corruptas e inclusive se han creado entidades gubernamentales dedicadas a la lucha anticorrupción, al parecer los resultados no son los esperados por la ciudadanía, ya que sigue desconfiando de las autoridades competentes que luchan contra este problema, aumentando la desconfianza de la población civil en sus dirigentes políticos para erradicar este delito. (TI, 2013).

En relación con lo anterior, y para el caso que compete a la reflexión que propongo a partir de mi participación en la investigación cualitativa realizada por la institución policial, sobre los actos corruptos en entidades públicas como la Policía Nacional, es que esta entidad, desde 1999, en armonía con los lineamientos del gobierno nacional, empezó a implementar estrategias para ayudar a la prevención, el control y sanción de este flagelo. Un claro ejemplo, es la creación del *Observatorio de Integridad, Desempeño Ético Policial y Derechos Humanos*, que es una “oficina de análisis estratégico de la Inspección General, encargada de hacer la recopilación, análisis y difusión técnica y crítica de información e insumos relacionados con la calidad del servicio policial, a partir del seguimiento a las conductas que afectan la integridad policial” (Policía Nacional, 2010, p.42).

Dentro del Sistema Ético Policial, se ha desplegado una diversidad de actividades encaminadas a contrarrestar este fenómeno en cada una de las unidades policiales; propiciando los espacios y destinando los recursos necesarios para que a través de la investigación académica, se aborde este problema en las prácticas policiales, contando de esta manera con una multiplicidad de herramientas que redunden en la lucha efectiva y eficaz contra este mal.

2.2 El impacto negativo de la corrupción

Pegoraro (1989) considera que más allá del beneficio económico que recibe el corrupto, un grave problema de la corrupción es la impunidad, pues los funcionarios encargados de la administración pública, están “investidos de un fuero especial como es el privilegio de la impunidad (...) la utilidad económica no explica todo este fenómeno, sino que hay que incluir en

especial las relaciones sociales entrettejidas con la vida política y con el arte de gobernar” (p.14). Por lo anterior, es que la impunidad facilita a los funcionarios públicos la comisión de actos corruptos, donde las decisiones ilegales (decisiones en detrimento de la ciudadanía) tomadas por éstos, no consideran o desestiman las consecuencias poco favorables que puedan acarrear para la comunidad a la que sirven (Rowland, 1998).

Así, se puede hablar de consecuencias o impactos negativos como el *económico*, ya que se deteriora el presupuesto, disminuyendo la inversión en planes de desarrollo y aumentando el costo de bienes y servicios. En el aspecto *político*, “la corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre la élites políticas y económicas (...) perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado...” (Rowland, 1998, p.6). En cuanto a lo *social*, la corrupción acentúa las diferencias sociales, donde las clases menos favorecidas o marginales, se encuentran excluidas social y políticamente y, donde el sistema gubernamental que debería protegerlas, velar por sus necesidades y mejorar su calidad de vida, deja a la población con opciones limitadas para hacerlo.

Transparency International también coincide con la anterior clasificación, al establecer los costos de la corrupción en cuatro categorías: políticas, económicas, sociales y ambientales. En el aspecto político, la corrupción entorpece la ejecución de la democracia y hace perder la legitimidad en sus instituciones. En cuanto a lo económico, se reduce la inversión en obras públicas como escuelas, hospitales y carreteras, se pierde la posibilidad de participar en una economía de sana

competencia y se disminuye la inversión. La corrupción también carcome el tejido social, provocando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y sus dirigentes. En el aspecto ambiental, la corrupción impide la correcta aplicación de las normas ambientales establecidas para evitar la explotación desaforada de los recursos naturales con que cuenta un país, a cambio de compensaciones económicas que permiten la explotación ambiental sin restricciones (Transparencia por Colombia, 2013).

En relación con lo anterior, Rodríguez (2011) considera que la corrupción es un fenómeno histórico que existe desde la aparición misma del Estado y ha ido en aumento a través del tiempo, generando efectos negativos en los ámbitos económico y social y en la legitimidad del Estado. El autor considera que la lucha contra la corrupción en Colombia está llena de una gran cantidad de normas que aunque abordan “la acción del Estado y de sus funcionarios, simplemente revela que no existe en Colombia claridad sobre las verdaderas causas de la corrupción política y administrativa y que por lo mismo, los resultados no son claramente visibles” (Rodríguez, 2011, p.18). Esto quiere decir que la corrupción no es un tema de estricto tratamiento jurídico, ya que forma parte de un problema social, cultural y político, por lo tanto, para combatirla, se debe ir más allá de “la expedición de normas jurídicas”, ya que se deben contemplar los demás factores que la producen.

Otro problema que visibiliza el autor sobre el impacto de la corrupción en Colombia, es que las soluciones normativas que se han propuesto, han sufrido varios cambios en tanto ha sido necesaria su modificación para atacar nuevos inconvenientes que van surgiendo a medida que se

implementan dichas soluciones, lo que trae dificultades “para la implementación y comprensión del sistema jurídico, así como la respectiva vigencia de las normas en el tiempo” (Ibídem, p.25). Esta situación además de presentar dificultades al momento de aplicar una norma en materia penal o disciplinaria o de imponer sanciones administrativas, obstaculiza los procesos que se llevan a cabo y que inclusive en ocasiones, provoca el vencimiento de términos de varias investigaciones.

Precisamente, por los planteamientos expuestos anteriormente, es que la corrupción impacta de manera negativa a la población colombiana y a su vez, se convierte en un tema de interés sociológico, ya que sus efectos se ven reflejados en “la deslegitimación de las instituciones públicas y en los significativos costos económicos y sociales” (Lecturas de economía, 2002, p.56), que deterioran la calidad de vida de la población colombiana, debido a prácticas corruptas como el soborno, la compra de votos, el cohecho, el enriquecimiento ilícito, entre otras conductas relacionadas con la corrupción cometida por funcionarios públicos. Ahora, de acuerdo con Aguirre (2007) la corrupción desde un punto ético, es un factor que afecta a empleados públicos como los funcionarios de la Policía Nacional, ya que la comisión de actos ilegales se convierte en “desviación de las conductas preestablecidas y reguladas legalmente, que les pueden representar beneficios individuales desdibujando así la imagen institucional” (Ibídem, p.3). Al respecto, el autor considera que los uniformados deben fortalecer sus valores y principios éticos para evitar caer en la comisión de actos corruptos y lograr así un comportamiento acorde con las expectativas sociales de la institución, ya que desde un “punto ético, la corrupción no es otra cosa que la práctica de realizar conductas desviadas contra un orden social preestablecido” (Ibídem, p.8).

De acuerdo con lo anterior, es que el impacto de la corrupción es evidente en los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos de la población colombiana, generando desigualdad entre sus habitantes, quienes a su vez presentan insatisfacción al considerar como negligente la labor que realiza el Estado para combatir este flagelo.

3. JUSTIFICACIÓN

Ahora bien, con respecto a la reflexión plateada a partir de la pregunta: ¿por qué una investigación cualitativa sobre la corrupción en una institución pública como la Policía Nacional, se convierte en un caso sociológico?, es importante resaltar que de acuerdo con lo expuesto anteriormente, está claro que el abuso del poder para beneficio personal, es inaceptable si no en todas las sociedades alrededor del mundo, por lo menos sí en los más de 180 países de acuerdo con la encuesta Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, que es realizada anualmente, donde se analiza la percepción de los ciudadanos en general, sobre los niveles de corrupción en las instituciones gubernamentales de su país (Transparencia por Colombia, 2013).

Así como las causas y las formas en que se presentan los actos corruptos en los países encuestados varían de uno a otro, la manera de hacerle frente es diferente en cada uno, debido a que sus contextos son disímiles. Sin embargo, aunque la corrupción es un fenómeno inadmisible, también es visto como algo normal o tradicional en algunas sociedades (Transparencia por Colombia, 2013), es decir, que es tanta la ocurrencia de estos actos que se puede decir que forma parte del diario vivir de la población civil.

Soltonovich (2012), coincide con lo establecido por Transparencia por Colombia, sobre la normalización de las conductas ilegales, al decir que:

(...) cuando se ha aplicado el concepto de desviación a la explicación de la vida cotidiana, lo cual es perfectamente viable en opciones etnográficas de la sociología, por ejemplo, rápidamente ha tendido a naturalizarse, por causa de la fácil comparación de tipo moral que produce entre diferentes comportamientos. Así, la desviación humana se presupone no sólo natural, sino además, deseable” (p.128).

El peligro de la naturalización del concepto de desviación, tiene como consecuencia que no se problematice lo que realmente causa un comportamiento fuera de la norma. Además, se limita la conducta desviada a algunas variables que se suponen afectan y conforman este tipo de comportamientos, lo que genera que las políticas gubernamentales que se establecen para combatir estas conductas, sean ineficaces pues combaten como tal la acción, más no las causas o patrones que reproducen los actos ilegales (Soltonovich, 2012). Vale la pena recordar que los comportamientos corruptos no solamente son aceptados como algo normal o de práctica recurrente en algunas sociedades, sino que también, son admitidos como comunes dentro del contexto en que viven los corruptos, en este caso, en la cotidianidad del servicio policial, así como se expuso anteriormente.

Con respecto a la corrupción en las entidades gubernamentales de Colombia, las encuestas realizadas por el Banco Mundial en 2002 (Maldonado, 2011, p.5), sobre la percepción de los colombianos con respecto a la deshonestidad en las instituciones del Estado, muestra que la Policía Nacional ocupó el tercer lugar como entidad más corrupta, con un 47%, después del Congreso y el Instituto de Seguros Sociales.

De igual manera, las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas Colombia,³ señalan que la corrupción es considerada por los colombianos como el problema más serio que afecta al país. El aumento de un 4% en 2010 a un 12% en 2011, indica que los ciudadanos siguen percibiendo altos índices de corrupción en el Estado, a pesar de los esfuerzos institucionales por luchar contra este delito.

De acuerdo con los estudios realizados por Transparencia por Colombia,⁴ el Índice de Transparencia Nacional (ITN), que mide el nivel de transparencia y los riesgos de corrupción de las entidades públicas del país, muestran que la Policía Nacional pasó en 2007-2008 de ocupar el puesto 93 de 138 entidades encuestadas con un *riesgo de corrupción medio* y un puntaje de 68.8, a ocupar en 2008-2009, el lugar 47/137 con 82.6 ubicándose en un nivel de *riesgo moderado*. Es decir, que la percepción de los colombianos sobre la honestidad de la Policía Nacional aumentó en 13.8 puntos con respecto al período anterior.

De acuerdo con Maldonado (2011), Colombia carece de estudios o investigaciones relacionadas con el acto de corrupción. Por parte de los diferentes gobiernos, no se ha realizado ningún tipo de encuesta sobre las percepciones o prácticas de este delito, tampoco “se consolida la información sobre denuncias, investigaciones y sanciones por parte de la Fiscalía, la Rama Judicial, los órganos de control y las entidades y dependencias administrativas” (p.10). Con

³Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), que implementa y analiza encuestas de opinión pública desde hace más de dos décadas, relacionadas con valores y comportamientos democráticos en el continente americano (Vanderbilt University, 2013).

⁴Transparencia por Colombia, organización no gubernamental sin ánimo de lucro, cuya misión es liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado (Transparencia por Colombia, 2013).

respecto a lo expuesto por Maldonado y en relación con el trabajo de búsqueda documental, desarrollo del marco teórico y trabajo de campo (mi participación en la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional) correspondientes a la presente reflexión, se puede afirmar que aunque existe una valiosa información desde el campo sociológico sobre conductas consideradas desviadas porque se apartan de la norma, como es el caso de la corrupción; existe una carencia bibliográfica de tipo sociológica referida específicamente al caso colombiano. Una evidencia de esta afirmación, es que los porcentajes que se conocen sobre la percepción de la ciudadanía con respecto a la corrupción en las instituciones gubernamentales, son el resultado de las encuestas realizadas por entidades como Transparencia por Colombia (Índice de Transparencia Nacional Resultados 2007-2008; 2008-2009); Barómetro de las Américas Colombia (Cultura política de la democracia en Colombia, 2010 y 2012); Fundación Seguridad y Democracia (Resultados encuesta 2008) y el Centro Nacional de Consultoría (Gran encuesta sobre corrupción, 2011), que aunque aportan elementos valiosos, no van más allá de lo estadístico o cuantitativo, ya que únicamente informan que existe una percepción de la población sobre la corrupción en el país, pero no explican las razones que los encuestados tienen para determinar por qué algunas instituciones son más o menos corruptas que otras, y mucho menos, define las características o patrones que reproducen las conductas ilegales que cometen los funcionarios públicos.

En definitiva, se requiere con urgencia un aporte sociológico que ayude a comprender el flagelo de la corrupción en las instituciones públicas en Colombia, que vaya más allá de la definición del acto ilegal y la comisión del mismo. Pues aunque existen publicaciones sobre la corrupción en el país, como las mencionadas anteriormente, no se encuentran estudios específicos

sobre este flagelo en entidades gubernamentales. En el caso de la Policía Nacional, aunque existe el trabajo *Corrupción en la policía de tránsito. Una primera aproximación a través de entrevistas con taxistas colombianos*, publicado en 2011 por Fink Hady y Boehm Frédéric, que es de gran importancia y sobre el cual se hizo referencia en páginas anteriores, es un trabajo desarrollado únicamente con la ciudadanía (los taxistas) y su experiencia con los agentes de tránsito, pero hace falta complementarlo trabajando al interior de la institución para tratar de comprender la otra cara de la moneda, es decir, la opinión, posición y percepción de los mismos policías. Por esta razón, es que la presente reflexión sociológica aporta elementos que desde lo cualitativo, ayudan a interpretar las motivaciones que llevan a que empleados públicos como los policías, cometan actos corruptos.

Asimismo, con respecto a la corrupción en las instituciones públicas, los resultados de la encuesta anual de la Fundación Seguridad y Democracia,⁵ realizada en 2008, muestran que la percepción de los ciudadanos con respecto al grado de corrupción en la institución policial, disminuyó en un 18% con respecto al año directamente anterior, pasando de un 46% de los encuestados que consideraba la Policía como una entidad corrupta, a un 28% que estableció que la institución ha mejorado en este aspecto.

Sin embargo, de acuerdo con el último informe de 2013 publicado por Transparencia por Colombia, sobre la percepción de los colombianos respecto a la corrupción en el sector público, el

⁵Es una plataforma democrática virtual, que ayuda al fortalecimiento de la cultura y las instituciones democráticas en América Latina, por medio de la producción de conocimiento y difusión de sus investigaciones (Plataforma Democrática, 2013).

62% de los encuestados⁶ considera que la corrupción es grave en el sector público, calificando su opinión con 4.4 puntos en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 un problema muy serio. Los entrevistados consideran que los políticos (partidos políticos y congreso) y demás servidores públicos son los más propensos a cometer actos corruptos. En este sentido, la percepción de corrupción por institución gubernamental, ubica a la Policía en sexto lugar con 3.7 puntos, después de los partidos políticos, el sector legislativo, los funcionarios públicos, el sector judicial y los servicios médicos.

Adicionalmente, es importante tener presente que el acto corrupto implica no solamente al servidor público sino que en muchas ocasiones también al ciudadano, quien por evitar sanciones o por acceder más rápido a un servicio, ha sobornado a algún funcionario público. Así el 27% pagó soborno en su relación con la policía, el 19% con la justicia y el 16% con los servicios de registro y permiso. Aunque en 2010 el porcentaje de sobornos relacionados con la policía fue de 31%, es decir, 4 puntos más que en 2013, no es una reducción significativa si se tiene en cuenta que hace más de una década la institución policial viene luchando en contra de la corrupción.

En comparación con otras policías del mundo, “la comisión de actos corruptos por parte de funcionarios policiales, se ha tornado en una preocupación significativa de los gobiernos democráticos en las últimas tres décadas” (Mohor y Frühling, 2006, p.2). Estos autores, consideran que la corrupción en órganos policiales es de dos tipos: por un lado, la *corrupción administrativa*,

⁶Las entrevistas fueron realizadas a 1001 personas en 16 ciudades de Colombia, para conocer su opinión acerca de la corrupción en el país, las instituciones en que se manifiesta y la eficacia del gobierno para combatirla. (Transparencia por Colombia, 2013, p.4).

relacionada con la gestión de recursos humanos y materiales al interior de la institución, por ejemplo, recibir dinero por la aprobación de contratos internos, desviar fondos o pagar por ascensos o traslados. Por otro lado, se encuentra la *corrupción operativa*, que se realiza hacia afuera de la institución y genera mayor impacto en la ciudadanía, en tanto que se convierte en testigo de comportamientos corruptos por parte de los policías, cuando estos deciden aceptar o pedir dinero en compensación por no causar ningún tipo de sanción o multa. Este tipo de conductas genera desconfianza en la policía, aumentando así, la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción es esta entidad pública.

En este contexto, resulta interesante para esta reflexión, realizar un trabajo bibliográfico que permita relacionar las medidas establecidas por el gobierno nacional en su lucha contra la corrupción y la manera como la Policía Nacional como institución gubernamental, ha asumido su responsabilidad al respecto, para así identificar la eficacia de su gestión y tratar de determinar de qué manera las estrategias puestas en práctica han tenido impacto en la sociedad colombiana. El desarrollo teórico de esta iniciativa partirá del análisis del marco normativo a nivel internacional sobre la lucha contra la corrupción, el programa de lucha contra la corrupción establecido en Colombia, el plan anticorrupción de la Policía Nacional, la relación entre la sociología de la desviación y el delito de la corrupción, y finalmente, la relación entre el programa de lucha contra la corrupción a nivel nacional y la gestión de la policía nacional para combatir este flagelo. Por medio de esta estructura de análisis se pretende: informar sobre los actos corruptos en la Policía Nacional, dar a conocer las causas que provocan la comisión de los mismos y enriquecer la bibliografía sociológica que carece de información cualitativa que permita interpretar las razones

detrás de la corrupción en entidades públicas. Esto, teniendo en cuenta que las investigaciones que se conocen sobre este flagelo, se enmarcan en análisis cuantitativos y de tipo jurídico, que como dice Soltonovich (2012), no van más allá de informar (cuantitativo) que en las instituciones públicas hay corrupción, y de definir (jurídico), en qué consiste la comisión de este delito y por qué debe ser castigado por la ley.

4. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con Hershman (1996), “la corrupción, ya sea política o administrativa, es uno de los delitos más difícil de investigar, sobre todo cuando se realiza entre dos personas en completo secreto (p.61). El autor afirma que a medida que transcurre el tiempo, quienes cometen este delito, encuentran nuevas formas de ocultar sus acciones y librarse de cualquier tipo de investigación (p.61).

Con respecto a la definición de un delito, Giddens (2000), considera que depende de las instituciones sociales en una sociedad, así como el castigo correspondiente (p.109), resultando importante para la sociología, conocer las interconexiones entre las normas establecidas y el comportamiento desviado de quienes deciden no acatarlas. Sin embargo, “el dictar leyes anticorrupción, reglas de ética y reglamentación sobre el conflicto de intereses sin estudiar si los mecanismos de *aplicación de la ley* son adecuados, es un ejercicio inútil. Un programa fuerte de aplicación de la ley debe ser *proactivo*: debe buscar señales o patrones de corrupción en vez de esperar que se produzca una acusación” (Hershman, 1996, p.62). En este sentido, resulta importante para esta reflexión sociológica, conocer el marco normativo establecido en Colombia, para contrarrestar el flagelo de la corrupción en instituciones públicas como la Policía Nacional. Conocer en qué consiste esta normatividad, permitirá vislumbrar qué tan eficaces son estas estrategias anticorrupción, cuáles pueden ser sus posibles debilidades y tratar de establecer cómo la Policía Nacional ha puesto en práctica estos reglamentos, y si realmente, han contribuido a disminuir el delito de la corrupción al interior de la institución.

En relación con lo anterior, se puede decir que el fenómeno de la corrupción es un tema que ha permeado los ámbitos internacional, regional y local. Es así como la Convención Interamericana contra la Corrupción, realizada en 1996, es considerada como el primer acuerdo internacional propuesto para combatir la corrupción y que ha influenciado la generación de otros instrumentos internacionales en torno al tema. Su objetivo es fortalecer el papel de los gobiernos democráticos por medio de procesos de modernización del Estado, que ayuden a mejorar los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales del país, que se han visto afectados por la comisión de actos corruptos, por parte de entidades y funcionarios públicos. Asimismo, en el año 2000, la ONU llevó a cabo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con la finalidad “de promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción” (ONU, 2000, p.3), de manera que se instauren mecanismos de mejoramiento sobre la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

Estas disposiciones ratificadas por el Estado colombiano en 1999 y 2006 respectivamente,⁷ generaron los lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción, que incluyen aspectos como la prevención, el control y sanción de este flagelo. Aunque desde esta época, los diferentes gobiernos han expedido lineamientos y normas contra el acto de corrupción, no han logrado establecer una política concreta que combata este delito (Maldonado, 2011, p.8). Dentro de las leyes que se han establecido para prevenir y combatir la corrupción se encuentran:

⁷Ley 412 de 1997 (Corte Constitucional, sentencia C-397 de 1998), aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, y Ley 970 de 2005 (Corte Constitucional, sentencia C-172 de 2006), aprobó Convención de las Naciones Unidas de 2003.

La Ley 190 de 1995, “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”. El objetivo de esta ley es establecer medidas que ayuden a evitar y sancionar actos ilegales dentro de la administración pública. Algunas de estas disposiciones se refieren al *régimen personal* (control en la contratación de servidores públicos, incentivos como becas y programas de estudios), al *carácter penal* (aumento de penas, inhabilidad para desempeñar cargos públicos, modificaciones en procedimientos judiciales) y a *medidas de control sobre el sistema financiero* (transacciones sospechosas o inusuales para cometer ilícitos y/o incumplimiento de obligaciones). Esta ley se conoce como el primer estatuto anticorrupción creado para combatir este flagelo, que será complementada más adelante con la Ley 1474 de 2011, que incluye procesos de evaluación y control sobre la gestión de los servidores públicos.

4.1 Aspectos normativos de la institución policial

Con respecto al régimen personal, la Policía Nacional ha implementado mayores controles en la contratación de sus servidores públicos. Por ejemplo, el estudio de seguridad, que incluye la verificación de antecedentes judiciales tanto de los aspirantes como de sus familiares, esto con el fin de evitar la incorporación de funcionarios relacionados de manera directa o indirecta, con actividades ilícitas. Asimismo, por medio de valoraciones psicológicas, odontológicas y médicas, el estudio de la capacidad psicofísica y constitución socio-familiar, se espera que el reclutamiento de nuevos servidores públicos sea un proceso de transparencia, calidad y credibilidad en los ámbitos nacionales e internacionales (Policía Nacional, 2010, págs. 33-37).

Por otro lado, sobre los programas de estudio, las escuelas de formación enfatizan la educación policial a partir de tres pilares fundamentales: “la potenciación del conocimiento, el enfoque humanista y la formación integral, articulados con los principios de calidad, pertinencia, desarrollo proyectivo, participación y cobertura, mediante los momentos educativos de formación, actualización, especialidades, entrenamiento y capacitación, con los que se pretende avanzar hacia un proyecto de profesionalización de los uniformados”(Policía Nacional, 2010, p.43). A través del enfoque humanista y la formación integral, la institución policial busca la legalidad (p.43), es decir, hombres y mujeres policías con las habilidades necesarias para afrontar las exigencias propias de su función policial, sin incurrir en actos ilegales como la corrupción. Sin embargo, aunque la educación policial enfatiza en la formación axiológica, durante el desarrollo de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, se encontró que los valores de los funcionarios policiales se ven enfrentados ante la exigencia de resultados operativos, donde en muchas ocasiones los uniformados mienten en los registros que a diario deben llenar sobre el trabajo que realizan en unidades policiales como las estaciones de policía y los CAI.

Por poner mentiras en el libro diario que teníamos que llenar con las incautaciones, los delincuentes que cogíamos y todo lo que hacíamos durante el día, es que estoy aquí (...) Una vez cogimos a unos chinos de barrio robando que tenían un arma casera, pero en medio de la cogida, hubo unos que se escaparon con el arma (...), pero nosotros en el libro colocamos que sí habíamos incautado el arma, el caso es que con el tiempo esa arma fue utilizada en un asesinato, y fueron hasta la comandancia por el libro, lo cual nunca hacen porque para eso está el informe que se pasa a la fiscalía, pero no sé qué había pasado y querían saber lo más mínimo sobre esa arma, y fue ahí que me pillaron en la mentira (...) Yo sé que estuvo mal lo que hice pero es que eso lo hacen en todas las estaciones, eso el que diga que no es un mentiroso. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

En relación con lo anterior, efectivamente además de encontrar en las publicaciones de la institución policial su preocupación por una formación integral de sus funcionarios, se pudo constatar que desde el Observatorio de Integridad Policial, lo único que se hace son talleres o conferencias para reforzar este aspecto, lo cual no está mal, pero esta estrategia presenta algunas debilidades. Por ejemplo, este tipo de capacitaciones se dan únicamente a comandantes de las diferentes unidades de policía, por supuesto, aunque la información que reciben deben transmitirla a sus subalternos, esto no es suficiente. Por un lado, no es lo mismo ir y participar en la capacitación a que otra persona le cuente en qué consistió. Por otro lado, aunque el comandante tenga la mejor actitud y disposición para transmitir la información, tal vez no sea la persona idónea para hacerlo, ya sea por carecer de las habilidades necesarias o porque la gran cantidad de trabajo con la que tiene que cumplir, le impide tener el tiempo necesario para llevarlo a cabo. Es importante aclarar que en ocasiones, de acuerdo con el lugar donde se vayan a realizar las conferencias y talleres, se invita además del comandante, a uno o dos uniformados de la misma unidad policial, para que participen en dichas actividades, esperando que también éstos últimos, contribuyan a difundir la información recibida. Visto así, la capacitación axiológica que ofrece la institución policial a sus servidores, requiere de mejoras, que realmente permitan que la capacitación sea equitativa para todos los uniformados, además, de implementar un sistema de indicadores de logro y no solo de desempeño, que apuntan únicamente al cumplimiento o no, de las actividades propuestas en determinado tiempo.

Continuando con el marco normativo sobre la lucha contra la corrupción, se encuentra la Ley 599 del año 2000, por la cual se expidió el Código Penal Colombiano, establece las conductas

punibles para los servidores públicos, es decir, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades, así como miembros de la fuerza pública. En el Título XV, se especifican los delitos contra la administración pública, esto es, actos corruptos como peculado, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, abuso de autoridad, utilización indebida de información oficial privilegiada, entre otros.

Asimismo, en materia disciplinaria, a través de la Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario Único para los Servidores Públicos, se establecieron las faltas disciplinarias que dan lugar a la imposición de las sanciones correspondientes por la participación en actos contra la función pública como el incumplimiento de los deberes, extralimitación en el ejercicio de sus funciones y conflicto de intereses del servidor público (Título II, Artículo 23). Esta ley pretende de manera preventiva y correctiva, garantizar el cumplimiento de los principios previstos en la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales.

Con la Ley 1015 de 2006, se expidió el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, que clasifica las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves. La finalidad de la sanción disciplinaria es prevenir, corregir y garantizar el buen funcionamiento de la institución policial (Artículo 14). Específicamente frente al tema de corrupción, fueron tipificadas en el artículo 34 como faltas gravísimas, los siguientes nueve numerales:

Tabla 4*Faltas gravísimas por corrupción*

Régimen Disciplinario de la Policía Nacional (Ley 1015 de 2006)	
Numeral	Especificación del delito
4	Solicitar o recibir directa o indirectamente dádivas o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, con el fin de ejecutar, omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.
8	Utilizar el cargo o función para fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o permanencia de grupos al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o hacer parte de ellos.
9	Realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo.
11	Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente en beneficio propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.
13	Coaccionar a servidor público o a particular que cumpla función pública, para que ejecute u omita acto propio de su cargo, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero.
14	Apropiarse, ocultar, desaparecer o destruir bienes, elementos, documentos o pertenencias de la Institución, de los superiores, subalternos, compañeros o particulares, con intención de causar daño u obtener beneficio propio o de un tercero.
21	Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas: apropiárselos, usarlos en beneficio propio o de terceros, darles aplicación o uso diferente, cambiarlos o desguazarlos, malversarlos o permitir que otros lo hagan.
22	Elaborar, cultivar, suministrar, traficar, vender, transportar, distribuir, portar, adquirir, guardar o apropiarse de cualquier tipo de precursores o sustancias que produzcan dependencia física o psíquica, prohibidas por la ley, así como permitir estas actividades.
30	Respecto de documentos: • Omitir, suprimir o alterar información que tenga incidencia en la vinculación o permanencia en el cargo o la carrera, así como para ascensos y cualquier novedad atinente a la administración del talento humano o a la función encomendada, con el propósito de obtener provecho para sí o para un tercero. • Sustituirlos, alterarlos, sustraerlos, mutilarlos, destruirlos, ocultarlos, suprimirlos o falsificarlos en beneficio propio; o en beneficio o perjuicio de un tercero.

Fuente: Policía Nacional. (2012). Cartilla disciplinaria.

Con respecto a las especificaciones de los anteriores delitos propios de la corrupción, además de llevarse a cabo la respectiva investigación para determinar si el uniformado será sancionado, destituido, judicializado y/o penalizado, no se realizan acciones de prevención frente a este flagelo,

adicionales a la formación axiológica por parte de las escuelas de formación y a las conferencias y talleres desarrollados por el Observatorio de Integridad Policial.

Posteriormente, se reglamenta el Estatuto Anticorrupción con la Ley 1474 de 2011 (como un complemento de la Ley 190 de 1995), “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” (p.1). La ley establece medidas administrativas, preventivas, penales y disciplinarias, para combatir la corrupción en la gestión pública de todas las entidades del Estado. El objetivo central de esta ley es imponer sanciones contundentes que eliminen el fenómeno de la corrupción en el país. En capítulos posteriores, se ampliará la información sobre cómo la Policía Nacional ha implementado el Estatuto Anticorrupción.

Luego se encuentra el Documento Conpes 3654: Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos,⁸ del 12 de abril de 2012. El documento es una política de rendición de cuentas social, que se presenta a consideración del CONPES, como una manera de brindar a la ciudadanía acciones concretas sobre el desempeño y gestión de las entidades públicas ante los ciudadanos. “El objetivo principal es mejorar la rendición de cuentas que realizan las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional y territorial a los ciudadanos” (p.5).

⁸En el desarrollo de esta propuesta de política, participaron el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PPLC). Con el propósito de elaborar un diagnóstico cuidadoso e informado para este documento, se adjudicó una consultoría a la Corporación Transparencia por Colombia.

Finalmente, en diciembre de 2013, es presentado ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, el Documento 167: Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) para su respectiva aprobación. El objetivo central del documento es:

Fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, de manera que se puedan obtener resultados que reduzcan efectivamente la incidencia negativa de este fenómeno en la sociedad colombiana y se obtengan mayores niveles de transparencia e integridad en el sector público y mayor corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Igualmente, se busca avanzar en un mejor entendimiento del fenómeno e implementar una estrategia integral de seguimiento, evaluación y monitoreo de los ejes de acción propuestos. (pg.5).

La mencionada Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), fue aprobada un año después en enero de 2015 y sancionada por el presidente de la república Juan Manuel Santos, el 12 de julio de 2015. En relación con el objetivo central de esta política, el CONPES, realizó un diagnóstico sobre la situación de la corrupción en el país y a través de la metodología del árbol de problemas y objetivos, estableció las siguientes estrategias:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción.
2. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción.
3. Aumentar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción.
4. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
5. Reducir la impunidad en actos de corrupción. (Secretaría de Transparencia, 2014, p.15).

Ahora bien, los lineamientos, planes y acciones institucionales para poner en práctica la PPIA, implican una articulación del proceso de formulación con el de implementación, es decir, del sistema político con el sistema administrativo, donde entran en juego las actuaciones entre las diferentes entidades que intervienen. Así, en diciembre de 2014 y en coherencia con las estrategias estipuladas en PPIA, se formularon los siguientes indicadores con su respectiva descripción, a través de los cuales se empezó a hacer seguimiento a la implementación de la PPIA. Los resultados de este seguimiento se presentaran más adelante en el presente documento.

Tabla 5

Indicadores de Seguimiento Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)

Indicador	Descripción
Indicador compuesto estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública.	La estrategia de mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública pretende aumentar la transparencia, disminuir las ventanas de oportunidad para la corrupción y facilitar su detección. En este orden de ideas este indicador permite conocer un avance global de la estrategia en términos de las acciones desarrolladas por cada entidad para la adopción de estándares de calidad de la información pública, aumento de acceso público a la información estratégica y la generación de nueva información sobre el fenómeno de la corrupción con el fin de prevenirla.
Indicador compuesto estrategia para hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción.	La estrategia para hacer más eficientes las herramientas de gestión pública pretende facilitar y hacer más eficaz la gestión de servidores y organizaciones públicas para la prevención de la corrupción, a la vez que se involucra a actores no estatales en este esfuerzo. En este orden de ideas este indicador permite conocer un avance global de la estrategia en términos de las acciones desarrolladas por cada entidad para el logro de los objetivos propuestos.
Indicador compuesto estrategia para Aumentar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción.	La estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción pretende aumentar la incidencia del control social, para lo cual se ponen en marcha acciones orientadas a mejorar la información necesaria para la realización de estos ejercicios, las auditorías visibles y los procesos de rendición de cuentas; buscando lograr organizaciones sociales más activas y con mayor capacidad de incidencia. En este orden de ideas este indicador permite conocer un avance global de la estrategia en términos de las acciones desarrolladas por cada entidad para el logro de los objetivos propuestos.
Indicador compuesto estrategia para promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.	La estrategia para Promover la Integridad y la Cultura de la Legalidad en el Estado y la Sociedad pretende hacer transversal la corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción. En este orden de ideas este indicador permite conocer un avance global de la estrategia en términos de las acciones desarrolladas por cada entidad para el logro de los objetivos propuestos.
Indicador compuesto estrategia para reducir la impunidad en actos de corrupción.	La estrategia para reducir la impunidad en actos de corrupción pretende hacer más efectivo todo el proceso, desde la denuncia hasta la decisión definitiva. En este orden de ideas este indicador permite conocer un avance global de la estrategia en términos de las acciones desarrolladas por cada entidad para el logro de los objetivos propuestos.

Fuente: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2015).

5. PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (en adelante el Programa Presidencial)⁹, está orientado a combatir las diferentes formas de corrupción en la administración pública colombiana, siguiendo las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC).¹⁰ Por eso desde marzo de 2005, empezó a desarrollar algunas actividades que implican un avance en la implementación de la Convención, es decir, en su propósito de luchar contra la corrupción.

Estas actividades corresponden en primer lugar a una “propuesta de una política de Estado para luchar contra la corrupción” (Programa Presidencial, 2005, p.1), que tiene en cuenta además del contexto y las diferencias regionales, el conocimiento de quienes trabajan en la prevención, judicialización y sanción de los actos corruptos en cada uno de estos lugares, esto con el propósito de identificar los focos de corrupción a fin de combatirlos hasta lograr su erradicación. Después de ser presentada la propuesta el 16 de septiembre del mismo año al Vicepresidente de la República

⁹Forma parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, su objetivo es apoyar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional, en el diseño de políticas públicas para combatir la corrupción, desarrollar estudios y proyectos relacionados con este flagelo y con la ineficiencia en la gestión pública (Rodríguez, 2011, p.14).

¹⁰MESICIC es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA en 1996, para apoyar a los Estados que forman parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas en relación con las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances (OEA, Departamento de Cooperación Jurídica, 2011).

y a la Comisión Regional de Moralización,¹¹ se espera que se establezcan las metas, indicadores y resultados en el corto, mediano y largo plazo, que ayuden a evaluar la gestión de la puesta en práctica de la propuesta, y así, dar un sólido respaldo a la futura política de Estado para luchar contra el fenómeno de la corrupción.

Efectivamente, la Comisión Regional de Moralización sí estableció los indicadores de gestión, pero fue una acción que solo se llevó a cabo en el 2013, es decir, ocho años después que fuera planteada en el Programa Presidencial de 2005. A través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Comisión Regional de Moralización, los siguientes son los seis indicadores promulgados:

- Indicador de cumplimiento de las Comisiones Regionales de Moralización.
- Indicador de Cultura de la Legalidad.
- Indicador de Rendición de Cuentas
- Indicador de Mapas de Riesgo de Corrupción
- Indicador de oferta y demanda de información pública
- Indicador de Transparencia en el sector privado.

¹¹Es un organismo especial para la lucha contra la corrupción, creado a partir de la Ley 1474 de 2011, Capítulo V, Artículo 62, conformado por el Presidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes, el Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, el Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia y el Defensor del Pueblo. Dentro de sus funciones están velar por el cumplimiento del Estatuto Anticorrupción y promover las acciones necesarias para combatir la corrupción administrativa.

Cabe señalar que en la página web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción donde aparecen publicados los anteriores indicadores, no aparece ninguna descripción de los mismos que permita conocer de qué manera se aplican para determinar el aumento o disminución de la corrupción en entidades públicas como la Policía Nacional. Tampoco aparece ninguna relación de los indicadores en los cinco informes publicados por la Comisión Regional de Moralización que corresponden a las reuniones de marzo y julio de 2012, marzo de 2013 y enero y julio de 2015.

En segundo lugar, propone una “estrategia territorial” que consiste en una articulación entre las entidades territoriales (gubernaciones, departamentos, municipios), a través de instrumentos como los pactos por la transparencia, que consisten en un acto voluntario de los funcionarios para permitir que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, puedan hacer seguimiento, evaluación y control social a las funciones y procesos administrativos que realizan los funcionarios públicos (Programa Presidencial, 2005). A partir del 2005, las reuniones anuales que se realizan entre las entidades territoriales y los comités de seguimiento, evaluación y control, tienen el propósito de elaborar planes de acción que les permita fortalecer su gestión.

Con respecto a esta estrategia, el Documento 167 del Conpes declaró que aunque en Colombia se han realizado esfuerzos normativos para combatir la corrupción, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, las propuestas de política pública como la liderada en 2004 por el Programa Presidencia de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC), así como la participación de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Contraloría General de

la República (CGR), entre otros, “en materia anticorrupción, la situación de la corrupción en el país refleja que las estrategias diseñadas en los últimos años no han generado los resultados esperados, lo que demuestra la existencia de un problema de ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Esta ineficacia se evidencia también en las mediciones internacionales respecto al estado de las herramientas y mecanismos anticorrupción en el país” (CONPES, 2013, p.15).

Como una tercera actividad, propuso la puesta en marcha de la “Cultura de la Legalidad”, que es un mecanismo de autorregulación individual y control social exigido por los ciudadanos, para que exista cierta armonía entre el respeto por la ley, las convicciones morales y la tradiciones y convenciones culturales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002), es decir, que su propósito es establecer normas y acciones que promuevan creer de nuevo en un estado social de derecho, donde no se tolere la ilegalidad por parte de ninguna de sus instituciones.

Con respecto a la Cultura de la Legalidad en la Policía Nacional, se desarrolló el *Proceso de Integridad Policial* que maneja dos componentes: el de prevención y el de control. Dentro del preventivo, se encuentra el Sistema Ético Policial que comprende los siguientes elementos: Buen Gobierno, el Código de Ética Policial, Fundamentos Éticos, Principios Éticos Policiales, Valores Éticos Policiales, Directrices Éticas, Acuerdos y Compromisos Éticos. El componente de control se compone del Sistema de Atención y Servicio al Ciudadano, Mantenimiento de la Disciplina, Investigaciones Disciplinarias, Centros de Conciliación, Derechos Humanos y Centros de Reclusión. La finalidad de esta cultura de la legalidad, es el “fortalecimiento del Estado de Derecho

en las operaciones policiales a través de la creación de un plan de supervisión” (p.29). Para alcanzar este objetivo, la Policía Nacional desplegó en 2010 un programa que desarrolló a nivel nacional con un personal de subtenientes, que consistía en acercarse a la comunidad con el fin de involucrarla y hacerle entender la necesidad de respetar las leyes vigentes como un medio para garantizar la convivencia ciudadana (Policía Nacional, 2010). Tras una búsqueda bibliográfica sobre los resultados y/o evaluación de dicho programa, únicamente se encontró un informe en línea por parte de la Inspección General de la Policía Nacional en 2011, donde destacan los siguientes avances con respecto a su trabajo con la comunidad:

- La mayoría de las personas conocen las leyes y sus derechos individuales.
- La mayoría de las personas conocen la ley y están dispuestas a acatarla.
- Prevalece una actitud en contra de la corrupción y la delincuencia.
- La mayoría de las personas consideran que el sistema judicial es la mejor alternativa para alcanzar la justicia y lo apoyan. (Policía Nacional, 2011).

El informe únicamente presenta las cuatro categorías mencionadas anteriormente, pero no especifica cómo las obtuvieron o por qué son consideradas importantes para el programa de Cultura de la Legalidad. El informe tampoco presenta de qué manera ha impactado en la comunidad la puesta en práctica del programa, si se ha hecho algún tipo de evaluación o implementado alguna reforma. La única información adicional que se encontró sobre este programa, se encuentra en el plan de acción anual propuesto para 2015 por la Policía Nacional, donde aparecen las responsabilidades que deben cumplir cada una de las direcciones y unidades policiales de la institución. Sobre la Inspección General y la oficina del Observatorio de Integridad

Policial, recayó la función de desarrollar las actividades que se llevarían a cabo durante la semana de la cultura de la legalidad, las cuales según el cronograma, se debieron realizar en el mes de febrero (Plan de Acción, 2015). Adicional a esta información, no aparece nada más que de luces sobre la implementación, resultados o evaluación de dicho programa.

Asimismo, el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que incluye aproximadamente 130 herramientas legales para combatir y sancionar los actos ilegales, también exige a las entidades gubernamentales a nivel nacional, departamental y municipal, la formulación de un *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano* que debe contemplar “el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano” (Artículo 73, p.40). De esta manera, se espera como resultado que las iniciativas propuestas por las diferentes instituciones, ayuden a luchar contra el flagelo de la corrupción por medio de mecanismos que ayuden en su prevención, control y seguimiento.

Precisamente el mapa de riesgos de corrupción, la política anti trámites, los mecanismos de atención al ciudadano y la rendición de cuentas, son los ejes del plan anticorrupción. El objetivo del mapa de riesgos es reconocer los focos de corrupción para establecer medidas preventivas y tratar de evitar la comisión del acto ilegal. Con respecto a la política anti trámites (Decreto 19 de 2012, Ley Anti trámites), se espera que a menos procedimientos a realizar en las diferentes entidades del Estado, se limite el campo de acción de los corruptos, ya que la existencia de muchos trámites puede aumentar de forma considerable los actos ilegales. Los mecanismos de atención al

ciudadano permitieron la apertura de las oficinas de peticiones, quejas y reclamos de cada entidad, con el propósito de garantizar a la ciudadanía una oportuna y eficaz atención, además de ayudar a mejorar la gestión de los servidores públicos a través de las denuncias que realicen los ciudadanos. Finalmente, la rendición de cuentas tiene como objetivo visibilizar las fallas en la gestión pública a través del control social, de manera que la ciudadanía puede incrementar su confianza en las entidades públicas.

En relación con este control social, Soltonovich (2012), además de coincidir con Giddens al decir que el concepto de desviación se asocia a “pautas de comportamiento ubicadas por fuera de las pautas *normales* de acción social” (p.128), agrega que el concepto de desviación sirve a una intención de intervención política: el control social. Es decir, que el control social se ejerce al establecer una sanción a una conducta desviada. La sanción puede ser entendida como la manera de “garantizar que se cumpla una regla determinada” (Giddens, 2000, p.108). Aquí, se hace referencia a las sanciones formales o leyes establecidas por las instituciones gubernamentales, para que los ciudadanos respeten las normas y así, se beneficien por cumplirlas.

En relación con la presente reflexión sociológica, un ejemplo de control social al que se refiere Soltonovich, se refleja en los parámetros del Estatuto Anticorrupción, que dicta normas para fortalecer la prevención, investigación y *sanción* de actos de corrupción (Ley 1474 de 2011). Medidas que además, han sido adaptadas por las instituciones gubernamentales colombianas como la Policía Nacional, para dar cumplimiento al Plan Anticorrupción propuesto para combatir este flagelo. Así, esta ley, es un mecanismo de control para luchar contra la conducta desviada, es decir, los delitos que cometen los funcionarios públicos, que en el caso que ocupa al presente trabajo, se

refiere a las conductas desviadas de los servidores policiales, que fueron tipificadas así por la SIJUR¹² en 2012.

Tabla 6
Tipificación de los actos de corrupción

Delitos
1. Apropiarse de un bien de la institución, superiores o subalternos.
2. Concusión y/o cohecho.
3. Enriquecimiento ilícito.
4. Extorsión.
5. Fomentar la formación de grupos armados.
6. Hurto.
7. Nexos con la guerrilla.
8. Nexos con paramilitares.
9. Omitir el control administrativo de los dineros o bienes a cargo.
10. Peculado.
11. Secuestro.
12. Tortura.
13. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.
14. Violación a las normas de contratación.



Figura 1: Actos de corrupción más sancionados entre 2006 y 2012.
Sistema de Información Jurídica de la SIJUR. Policía Nacional. (2012).

¹²SIJUR es el Sistema de Información Jurídica de la Policía Nacional.

Según la gráfica, del total de 2289 actos corruptos sancionados, los porcentajes más altos los ocupan delitos como el hurto con un 32.4%, concusión y/o cohecho 28%, apropiarse de un bien de la institución 13%, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 8% y extorsión 5.5%. Lamentablemente, la información suministrada por la SIJUR, no permite conocer el tipo de sanción impuesta según el delito cometido. Lo mismo sucede con la gráfica que se presenta a continuación, que muestra las sanciones establecidas por la Policía Nacional pero no las relaciona con los actos corruptos, para conocer el tipo de sanción que se aplica según el delito.

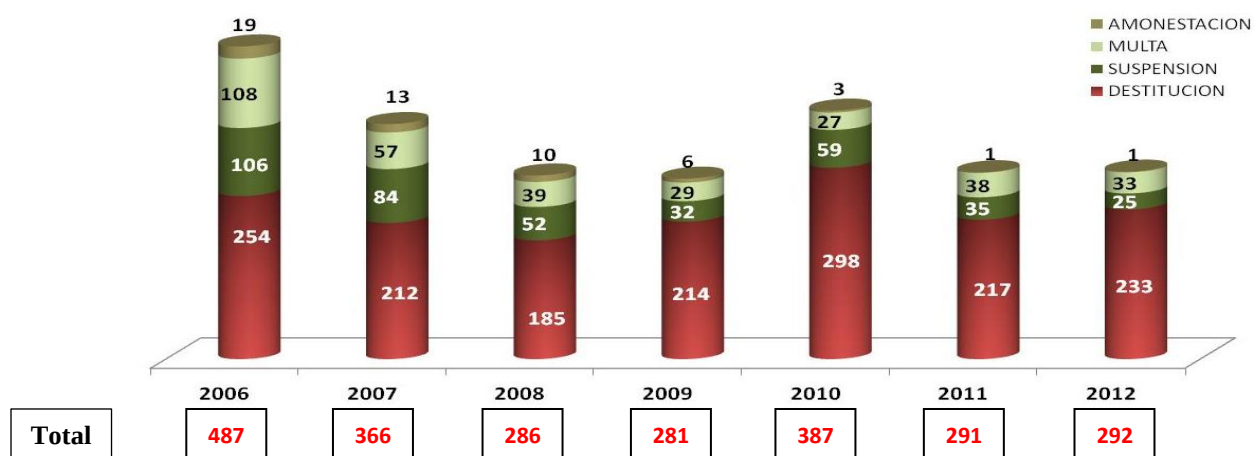


Figura 2: Sanciones por corrupción impuestas por la Policía Nacional entre 2006 y 2012.
Sistema de Información Jurídica de la SIJUR. Policía Nacional. (2012).

La gráfica muestra los años del 2006 al 2012, con el mayor número de funcionarios policiales sancionados por conductas que afectan la integridad policial, donde del total de 2390 sanciones, la *destitución* ocupa el primer lugar con un 67%, la *suspensión* el segundo puesto con el 16%, seguido de la *multa* con un 13.84% y finalmente con un 2.21% la *amonestación*. Lamentablemente, la gráfica no ofrece más información que permita conocer de manera específica los delitos por los cuales los policías fueron suspendidos, multados o amonestados, pues aunque se buscó

información al respecto, no hay publicaciones o informes por parte de la institución policial que permita determinarlo. Sin embargo, al analizar la cartilla disciplinaria que comprende el régimen disciplinario especial para la Policía Nacional, creado tras la promulgación de la Ley 1015 de 2006, se infiere que la destitución del personal está directamente relacionada con las faltas gravísimas tipificadas en la misma, de las cuales las relacionadas con actos corruptos ya fueron descritas en páginas anteriores, en la sección del marco normativo. A continuación se presentan las clases de sanciones impuestas al personal uniformado de acuerdo con las faltas cometidas.

Tabla 7

Artículo 39. Clases de sanciones y sus límites

1. Para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima Destitución e Inhabilidad General por un término entre diez (10) y veinte (20) años.
2. Para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave o graves dolosas, Suspensión e Inhabilidad Especial entre seis (6) y doce (12) meses, sin derecho a remuneración.
3. Para las faltas graves realizadas con culpa gravísima, Suspensión e Inhabilidad Especial entre un (1) mes y ciento setenta y nueve (179) días, sin derecho a remuneración.
4. Para las faltas graves realizadas con culpa grave, o leves dolosas, multa entre diez (10) y ciento ochenta (180) días.
5. Para las faltas leves culposas, Amonestación Escrita.

Fuente: Policía Nacional. (2012). Cartilla disciplinaria.

Adicionalmente a la información sobre la cantidad de funcionarios policiales sancionados por conductas que afectan la integridad policial, la SIJUR afirma que durante este mismo tiempo, las unidades de policía¹³ que presentaron mayor cantidad de conductas desviadas por parte de los

¹³Entiéndase por unidades de policía, los lugares donde tiene presencia la institución como Departamentos de Policía, Policías Metropolitanas o Comandos de Policía. (Policía Nacional, 2013).

uniformados son la Metropolitana de Bogotá, la Metropolitana de Cali y la Metropolitana de Medellín. Esta información corrobora los resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional en 2013¹⁴, que muestra como debido a los controles y exigencias de los altos mandos para mostrar resultados a la población en las grandes ciudades, se detectan a su vez, mayores casos de corrupción, ya que la disposición de cámaras de vigilancia, videos grabados por la propia ciudadanía de los procedimientos policiales que se realizan, la existencia de mayor número de denuncias y el trabajo de los medios de comunicación, permite detectar más actos corruptos en unidades que deben mostrar resultados como Bogotá, Cali y Medellín. Caso contrario ocurre en poblaciones alejadas como el corregimiento de El Mango (Cauca), donde debido a la problemática propia de la región (territorio del frente 60 de las Farc, donde los policías luchan por sobrevivir un día más), no existe tal exigencia por mostrar resultados, lo que facilita la comisión de actos ilegales que difícilmente son detectados o denunciados. Así como lo expresa uno de los ex policías que trabajó en dicho corregimiento:

Eso es tenaz trabajar en departamentos donde la cosa es complicada, eso en el departamento del Cauca eso es constante, en ese entonces, estuve en varias tomas, eh... en varios procedimientos y con el compañero aquí incluso (señalando a otro ex policía que estaba allí), nos tocó en Santander de Quilichao, pero ya yo estaba en los dos últimos años de

¹⁴Primera investigación de tipo cualitativo (teniendo en cuenta que las investigaciones sobre el tema de corrupción dentro de la institución siempre han sido de tipo cuantitativo), realizada entre julio de 2012 y junio de 2013, por el Observatorio de Integridad Policial de la Inspección General de la Policía Nacional, para detectar conductas y patrones que llevan a los uniformados a cometer actos corruptos. El grupo de investigadores estuvo compuesto por un politólogo y un psicólogo (teniente y patrullero de la institución), y estudiantes del programa de sociología y maestría en ciencias sociales de la Universidad del Rosario. La población que se tomó como objeto de estudio, fueron los policías privados de la libertad, que se encuentran en el Centro Penitenciario y Carcelario para la Policía Nacional ubicado en Facatativá, por cometer actos corruptos.

uniformado, eh... nos tocaron procedimientos y eso allá eso es pan diario, eso era pan diario, participar en una toma guerrillera, en un hostigamiento, ir a apoyar una población, eso era a diario, el capturar delincuentes, eso ya era del común. Pero en todo caso eso no se ve en las grandes ciudades, hay delincuencia, claro como en todas partes, pero usted no vive a diario tomas guerrilleras en las ciudades. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

La situación anterior evidenció que una de las causas que motivan a los policías a cometer actos corruptos, se relaciona con las funciones propias de cada unidad de policía, es decir, si se ubican en zonas metropolitanas o zonas de orden público. Aclarando que aunque en ambas regiones se cometen actos corruptos, en las primeras, a pesar de existir más controles, también hay más contacto con la ciudadanía, lo que aumenta las posibilidades de los policías corruptos de captar dinero ilegal más fácilmente, ya sea porque aceptan los sobornos por parte de los ciudadanos (delito conocido como cohecho), o porque les exigen dinero (delito de concusión). Situación contraria ocurre en las zonas de orden público, donde aunque parece más “fácil y tranquilo” cometer actos ilegales por carecer de controles respectivos, la ilegalidad consiste en la falta de autoridad de la policía, que permite que los actos de corrupción tomen significado, ya que los uniformados “deben acceder” a que los grupos al margen de la ley, sean quienes tomen el control en este tipo de regiones.

Eso allá en donde estuve en el Arauca era complicado con la guerrilla, en ese entonces uno ni pedía felicitaciones por incautar un arma porque le decían a uno: “para eso es que está usted”. En cambio hoy por hoy un policía hace un procedimiento y por pequeño que sea está pidiendo felicitación. En cambio allá no, porque usted salir de una toma guerrillera eso es... que más felicitación que esa, que la misma vida le regale la vida a usted, no tener que

ir a recoger compañeros, por pedazos, por partes, usted muchas veces los conocía era por el apellido, o por el anillo o por el reloj, así es que los sacaba usted, entonces que más que agradecido que eso que está uno contando el cuento. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

De acuerdo con esta situación, se puede decir que las zonas de orden público son contextos de interacción donde los actos de corrupción toman significado, debido a la falta de autoridad de la policía, lo que coincide con Giddens (2000), cuando afirma que es importante conocer las interconexiones entre las normas establecidas y el comportamiento desviado de quienes deciden no acatarlas. Esta situación automáticamente señala que hay policías con una *conducta desviada*, si se tiene en cuenta que cualquier nexos con guerrilleros o paramilitares, es un delito tipificado por la Policía Nacional, que obviamente, está acompañado de una sanción judicial. No es de interés para este ejercicio de reflexión sociológica, profundizar en qué consiste la ley que se imputa por cometer dicho delito, sino evidenciar que aunque existen conductas desviadas que van en contra de las normas establecidas, éstas se derivan de los contextos específicos de interacción propios de un lugar, como es El Mango, Cauca, donde la lucha por la supervivencia está por encima de hacer cumplir la ley.

6. PUESTA EN PRÁCTICA DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Aunque ya se ha tratado anteriormente, vale la pena recordar que con la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el decreto 519 del 5 de marzo de 2003, en su artículo 10, estableció las funciones del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que busca combatir las condiciones que facilitan la corrupción. De sus objetivos, se desprende la creación del mecanismo de la *cultura de la legalidad y la transparencia*, que determinó el desempeño ético de los servidores públicos y el establecimiento de estrategias de lucha contra la corrupción, por parte de todas las instituciones gubernamentales.

Frente a estas exigencias estatales, la Policía Nacional ha desarrollado diferentes programas como *Afianzamiento de los valores institucionales*, *Lucha contra la corrupción*, *Formación de multiplicadores del programa de lucha contra la corrupción*, *Cero tolerancia a la corrupción*, *Plan de transparencia institucional*, *Sistema ético de la Policía Nacional*, *Código de conducta policial*, entre otros, encaminados a fortalecer la transparencia en los procesos realizados por los servidores públicos oficiales (Policía Nacional, 2013, p.8).

Aunque estos programas fueron planteados bajo los parámetros de gubernamentales establecidos para luchar contra la corrupción, las acciones de estos programas fueron “implementados por los grupos interdisciplinarios de las unidades policiales, que en su mayoría están conformados por personal de las áreas de psicología y trabajo social” (Policía Nacional,

2013, p.10), lo cual como se explicó anteriormente, constan de talleres y conferencias que en coordinación con el Observatorio de Integridad Policial, están encaminados a fortalecer en los uniformados, acciones transparentes en relación con su servicio, y con respecto a los jefes de las unidades policiales, las capacitaciones están dirigidas “básicamente al ejemplo en la práctica de valores y al buen trato a los subalternos” (Policía Nacional, 2013, p.10). Al respecto y de acuerdo con los resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, no existe una manera de comprobar cómo al interior de la institución policial, es transmitida esta práctica de valores entre los jefes y sus subalternos, pero dentro de las categorías de análisis que explican la ocurrencia de aptos corruptos por parte de los uniformados, se encontró que existe un proceso de socialización de los mismos, donde hay una transmisión de prácticas corruptas de los funcionarios antiguos hacia los nuevos. Es decir, los policías recién egresados *son moldeados*, por decirlo de alguna manera, en sus funciones policiales por parte de quienes llevan más tiempo en la institución y por ende, más experiencia sobre el trabajo policial. Es una transmisión de una generación a otra, de la manera como se llevan a cabo actos ilegales.

Yo creo que todos los policías hemos pasado por esas... uno llega recién salidito de la escuela, creyendo que va a ser el mejor policía, pero cuando se empieza a dar de cuenta de cómo es el manejo, uno de verdad que se decepciona, porque por lo menos yo, creía que la Policía Nacional era una institución buena, o sea, no es que sea mala en sí, sino que hay mucho policía malo, que comete delitos que no debería cometer, pero que lo hace, y que cuando llega uno nuevo, poco a poco se va contaminando de eso. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

Es importante aclarar que dentro de los funcionarios antiguos, también se encuentran jefes de unidades policiales, que son los encargados de transmitir además de su ejemplo, la capacitación recibida por parte del Observatorio de Integridad Policial. Desde este punto de vista, se encuentra que por un lado, no hay ningún instrumento de seguimiento que ayude a comprobar que realmente es transmitida la información recibida, mucho menos si los jefes de las unidades policiales están involucrados de alguna manera, en actos corruptos. Por otro lado, que se cumpla con el cronograma estipulado para desarrollar las capacitaciones, no implica que haya una transformación en el comportamiento inadecuado de jefes y subalternos policiales.

Adicional a lo anterior, la Policía Nacional considera que aunque la institución se ve afectada por los actos corruptos, para el período comprendido entre los años 2006 y 2012, al interior de la Policía Nacional, se presentaron únicamente 2.457 sanciones disciplinarias como consecuencia de actos de corrupción realizados por parte de sus uniformados; lo cual de acuerdo con lo publicado por el Observatorio de Integridad Policial (2013), es un gran logro, si se tiene en cuenta “el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años frente a este flagelo, lográndose impactar de manera significativa, al presentar una reducción del 26% entre el número de sanciones impuestas en el año 2006 y las que se impartieron en el 2012; cifra que no puede ser más que el resultado de las campañas de prevención que se vienen desarrollando en la Policía Nacional” (p.21).

Al respecto, es pertinente señalar que el 26% que indica una reducción del número de sanciones impuestas por la comisión de actos corruptos, no implica que haya una disminución de los mismos, mucho menos, que sea resultado de las campañas de prevención o capacitación. Lo

anterior, si se tiene en cuenta lo dicho por Hershman (1996), quien afirma que a medida que transcurre el tiempo, quienes cometen actos corruptos, encuentran nuevas formas de ocultar sus acciones y librarse de cualquier tipo de investigación (p.61). En este sentido, la institución policial está cayendo en el error de suponer que a menor número de sanciones disciplinarias impuestas, menor comisión de actos ilegales. Por un lado, porque no hay nada que respalde dicha afirmación, y por otro, porque se están basando únicamente en datos cuantitativos que se encargan de informar pero no de explicar las causas que generan los comportamientos en cuestión. Además, porque la reducción de sanciones puede ser un indicador del aumento de la impunidad, que como se mencionó anteriormente, es un grave problema de la corrupción, ya que facilita a los funcionarios públicos la comisión de actos corruptos.

Aunque por supuesto, no se pone en duda que la puesta en práctica de talleres y conferencias aportan a la formación ética de los policías, no hay evidencia o algún tipo de mecanismo de evaluación que permita conocer la efectividad de los mismos; pues forman parte de un grupo de indicadores de gestión que se limitan sólo a verificar que las actividades propuestas sean llevadas a cabo, en el espacio y tiempo establecidos. A continuación, se presenta un ejemplo de un indicador utilizado en el caso de las capacitaciones por parte de los psicólogos y trabajadores sociales de la Policía Nacional.

Tabla 8
Indicador de efectividad

Nombre del indicador: EFECTIVIDAD DE LAS SENSIBILIZACIONES DEL PROCESO DE INTEGRIDAD POLICIAL		
TIPO DE INDICADOR: EFECTIVIDAD		
FORMULA: (Personal sensibilizado y capacitado - personal sancionado / total planta personal sensibilizado y capacitado)*100		
EFECTIVIDAD DEL PROCESO DE INTEGRIDAD POLICIAL	REPORTA INFORMACIÓN	TOTAL SENSIBILIZADOS
PERSONAL SENSIBILIZADO	SIGAC	1980
PERSONAL SANCIONADO	REPORTA INFORMACIÓN	TOTAL SANCIONADO
TOTAL DE PERSONAL SANCIONADO		26
EFECTIVIDAD DE LAS SENSIBILIZACIONES DEL PROCESO DE INTEGRIDAD POLICIAL		98,68686869

Fuente: Policía Nacional. (2013). Observatorio de Integridad Policial.

Al analizar el indicador del cuadro anterior, se observa que presenta las siguientes inconsistencias:

1. El hecho que sólo indique la cantidad de personas sensibilizadas, demuestra que es un indicador de gestión. Esto significa que mide el cumplimiento de la actividad en un tiempo y espacio determinado, y su meta se limita a la cantidad de personas que recibirán algún beneficio, en este caso, las personas que asistieron a la capacitación.
2. Aunque se muestra como un indicador de gestión, tiene elementos que corresponden a los indicadores de logro (también conocidos como de cambio, de impacto o de resultado), ya que se refiere a “la efectividad del proceso integridad policial”, que señala la cantidad de personas sensibilizadas. Esto es un error, ya que los indicadores de gestión se plantean en términos de eficiencia y no de eficacia, como los indicadores de logro. Esto quiere decir que un indicador de gestión en términos de eficiencia, mide el logro de los resultados cualitativos y cuantitativos en relación con los recursos que se consumieron, es decir, el grado de optimización de la

combinación de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados.

3. La información es incompleta en cuanto no se puede asegurar que los sancionados formaron parte del grupo de capacitados. Además, si la capacitación no se impartió a todos, tampoco se puede conocer la ocurrencia de los delitos en los no capacitados.

Ahora bien, para continuar con la explicación de la manera como la Policía Nacional ha implementado las exigencias estatales referidas a la lucha contra la corrupción, se encuentra que la institución policial estableció en 2011 y para un período de cuatro años el *Plan Estratégico Institucional*, que articula los objetivos propuestos por la política gubernamental, el plan nacional de desarrollo y el sector defensa, “como base fundamental para la estrategia que determina el plan anticorrupción” (Policía Nacional, 2013, p.36), basado en la política institucional de la *cultura de la legalidad*; los lineamientos generales de la dirección como *la integridad policial, transparencia y veeduría social* y los focos estratégicos para la excelencia de la gestión como *la integridad policial y derechos humanos*. Así, dentro de las propuestas de la Policía Nacional para luchar contra la corrupción, se encuentra la Estrategia de Transparencia Institucional, que a través de los componentes de prevención, control y asuntos internos y seguridad operacional, buscan fortalecer la transparencia e integridad policial, anticipar las amenazas que inciden en los actos de corrupción y mitigar este flagelo que afecta la integridad de la institución.

Al respecto, en marzo de 2006 reglamentó el *Sistema Ético de la Policía Nacional*, con el propósito de elevar los niveles de transparencia de los servidores públicos de la Policía Nacional,

en el desempeño de su labor. Este *Sistema Ético* se alineó con el *Plan Estratégico Institucional* (mencionado anteriormente) 2003-2006, en lo relacionado con los valores institucionales y el desarrollo integral del policía en cuanto a la transparencia y efectividad en sus funciones. Dentro de sus objetivos se plantearon mejorar los sistemas de control y medidas disciplinarias pertinentes, sobre el comportamiento ilegal del personal. Adicionalmente, el Sistema Ético Policial se fundamenta en los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia, la Declaración de los Derechos Humanos y los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública. Éstos últimos, establecen un marco de referencia para la formación en valores de los funcionarios públicos, razón por la cual a través de los años, se ha ido fortaleciendo este proceso por medio de las escuelas de formación de la Policía Nacional (Policía Nacional, 2013, p.9-15).

En los informes presentados por la institución, la Policía Nacional considera que diferentes programas como *Afianzamiento de los valores institucionales*, *Lucha contra la corrupción*, *Formación de multiplicadores del programa de lucha contra la corrupción*, *Cero tolerancia a la corrupción*, *Plan de transparencia institucional*, *Sistema ético de la Policía Nacional*, *Código de conducta policial*, son los diferentes logros que ha alcanzado en relación con la política de *Integridad Policial y Seguridad Operacional* que responde a los requerimientos gubernamentales del Plan de Lucha Contra la Corrupción, que le han permitido “mantener un ambiente ético tanto al institución como en la cultura ciudadana, que contribuye a crear y sostener altas pautas de credibilidad y realizar acciones que aseguran la sostenibilidad del esfuerzo” (Policía Nacional, 2013, p.11). Al respecto, cabe señalar que estos programas (estrategias) que son considerados por la institución como logros o avances en relación con la lucha contra la corrupción, no tienen mayor

respaldo que el que la misma Policía Nacional establece al decir que hay avances, pero en ninguna de sus publicaciones o en su página web, explica de qué manera ha ayudado a disminuir con este flagelo. Sin embargo, en la cartilla del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano publicada en 2013, sí explica que los programas planteados con anterioridad al Plan Anticorrupción, forman parte del mismo. Adicionalmente, establece otras estrategias para contrarrestar la corrupción:

ESTRATEGIAS GENERALES

Todas las estrategias que se estén desarrollando y/o proyectando para contrarrestar situaciones de corrupción en la Institución, se incorporarán a través de los planes de tratamiento para tal fin, los cuales se construyen a partir del desarrollo de la fase de “definición de la gestión” de la nueva metodología de riesgos, aspecto por el cual solo se visualizarán de manera general en el presente documento.

- Programa: “prisma de transparencia”.
- Línea de Transparencia: “Corazón verde 166”.
- Campaña: “No te pases de la raya”.
- Acércate ciudadano.
- Creación del Centro Integrado de Inteligencia de Asuntos Internos y Seguridad Operacional (CI2AI-SO).
- Estrategia de Integridad y Transparencia para la Seguridad Vial.
- Diseño e implementación de pruebas psicométricas en el proceso de selección.
- Desarrollo de la Fase II “Formación Resiliencia”. (Policía Nacional, 2013, p.42).

Para desarrollar cada una de estas estrategias, se creó el formato *Plan de Acción* (ver Anexo A), como un instrumento para que las acciones que se ejecuten generen “controles preventivos y correctivos con el fin de disminuir la posibilidad de materialización de las situaciones de corrupción” (Policía Nacional, 2013, p.43). Este formato consta de elementos como nombre de la unidad y del jefe de unidad encargados de llevar a cabo la acción correspondiente, objetivo de la estrategia, descripción de la misma, indicador de gestión, descripción de cada tarea, tiempo definido para ejecutarla y responsable. Sin embargo, no hay información que permita determinar de qué manera estos planes de acción están aportando a disminuir el fenómeno de la corrupción. Solamente se especifican las tareas que deben desarrollar las unidades policiales, las cuales después de ser realizadas, son confirmadas por el responsable general de ejecutar el plan de acción, a través de las evidencias correspondientes, descritas en la descripción de tareas. Cada uno de estos responsables, debe presentar su informe respectivo al Director General de la Policía Nacional, quien a su vez, de la información recibida, alimentará el informe que debe presentar ante la Contraloría General de la República, sobre los planes de mejoramiento de cada uno de los frentes de trabajo de la institución policial.

Asimismo, a mediados de 2013 y de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Policía Nacional publicó su *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, y en cumplimiento con los ejes que debe contemplar el plan, identificaron su mapa de riesgos:

(...) se identificaron 6 focos de trabajo que se han agrupado en 4 factores generadores de las causas, que a su vez concentran las 10 causas más representativas que podrían llegar a generar la materialización del riesgo de corrupción en la Policía Nacional. (Policía Nacional, 2013, p.15).

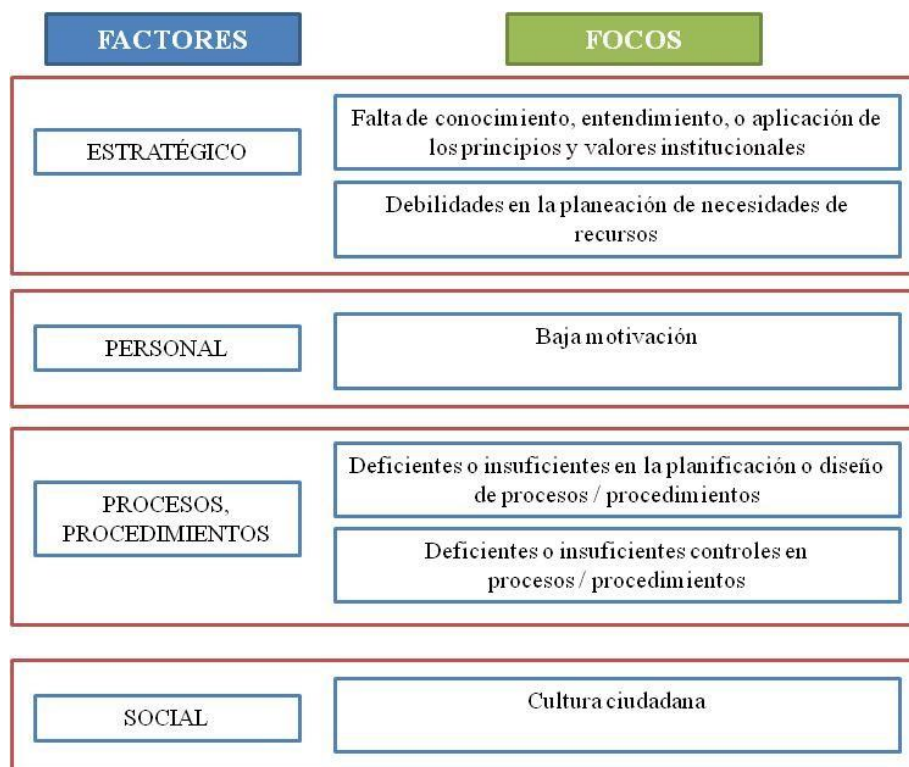


Figura 3: Mapa de riesgos.

El mapa de riesgos identificado por la Policía Nacional, está basado en la identificación de aquellos procesos más susceptibles a corrupción de los 76 que componen su Sistema de Gestión de Calidad. Al relacionar el mapa de riesgos con los resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, se encontraron las siguientes coincidencias:

1. *Con respecto al Factor Estratégico que incluye la falta de aplicación de los principios y valores institucionales.* Los ex policías entrevistados consideran que en su vida laboral del día a día, las exigencias de la institución van en contra vía con sus valores, como en el caso del respeto, la honestidad y la verdad. Estas exigencias institucionales se refieren al trabajo del policía que es medido por la cantidad de operativos que realice, donde lo que importa es el resultado y no la calidad del servicio que se presta a la comunidad. En palabras de los entrevistados “se tiene más en cuenta la cantidad operativos que la disminución de los delincuentes, si esta situación cambiara, habría una posible reducción de la corrupción, pero para acabar con la corrupción las personas deben cambiar de mentalidad”. Esta situación hace que los uniformados mientan sobre los informes que presentan sobre la operatividad en su servicio. Los entrevistados manifiestan que las cosas se deben hacer tal cual como lo exige la institución, aunque vaya en contra de los valores éticos. El no hacerlo, puede implicar la pérdida del trabajo.

Allá nos tocaba hacer lo que el jefe nos decía, o sea, nos obligaba a hacerlo o a los nuevos que no sabían cómo era la vuelta con ese man, se las cobraba con los días que tenían descanso, pero como uno ya sabía cómo era que tocaba hacer, pues lo hacía para no tener problemas (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

2. *Sobre el Factor Personal relacionado con la baja motivación.* Aunque los entrevistados afirmaron que dentro de las motivaciones para ingresar a la institución, se encontraba mejorar las condiciones de vida que de alguna manera se desprenden de tener un trabajo fijo, también

coincidieron en su discurso al decir que el sueldo que reciben es insuficiente para cubrir sus necesidades, lo que los llevó a cometer actos corruptos. Aunque no se pudo establecer si esta afirmación es verdadera o no, existe la posibilidad que se considere que la remuneración es baja, por la mala administración que se hace de la misma. En este sentido, se puede decir que la baja motivación establecida en el mapa de riesgos, puede corresponder a esta situación.

3. *Sobre el Factor Procesos y Procedimientos relacionado con insuficientes controles en procedimientos.* Una de las categorías establecida en el análisis de resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, arrojó que las sanciones penales o disciplinarias, no se perciben como significativas en relación con el beneficio que se obtiene al realizar el acto corrupto. Esto debido, según los ex policías, por la falta de control en los procedimientos policiales. Los entrevistados afirmaron que antes de estar privados de la libertad, en muchas ocasiones consideraron que era mejor correr el riesgo de realizar el acto corrupto, por su beneficio inmediato, que detenerse a pensar en las consecuencias de su realización, a pesar de conocer la ilegalidad del mismo y las sanciones a las cuales se podían ver sometidos. Situación que cambia en su totalidad, cuando son descubiertos y encarcelados. Aquí es importante aclarar que la información recopilada permitió determinar que los delitos por los cuales se encuentran privados de libertad, son aquellos que fueron descubiertos o denunciados, y no por la totalidad de irregularidades cometidas durante su permanencia en la institución, que de acuerdo con el relato de los ex policías durante las entrevistas, jamás fueron descubiertas y obviamente quedaron impunes. Al respecto no se logró profundizar más, pero quedó claro que existen otros actos ilegales cometidos por los uniformados que son

desconocidos por el común de la gente y por los medios de comunicación, que no se conocen porque no han sido descubiertos. (Observatorio de Integridad Policial, 2013).

Hay policías que son delincuentes y yo que estuve adentro lo sé, y son cosas que ni siquiera mejor dicho, ni siquiera los medios algún día se llegaron a dar cuenta de la calidad de policías que a veces uno conoce dentro de la institución, que son muy pocos, pero que los hay... son miembros malos, son bandidos, son delincuentes... policías que uno sabe que sicariaban, que uno sabía que andaban con narcotraficantes... pero eso no son todos, son muy pocos.(Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

4. *Sobre el Factor Social y la cultura ciudadana.* Al respecto la Policía Nacional considera que los ciudadanos pueden actuar como agentes que facilitan el desarrollo de situaciones contrarias a los principios y valores de la institución (Policía Nacional, 2013, p.17). De acuerdo con los hallazgos que arrojaron las entrevistas realizadas a los ex policías, las prácticas corruptas del funcionario policial se relacionan con el contexto social donde desempeña sus funciones. En los casos analizados, se encontró que la interacción entre el policía y la sociedad civil, genera conductas corruptas o irregulares, promovidas desde la ciudadanía:

A usted la policía le enseña unas pautas y le da una disciplina pero no le puede cambiar su carácter, el carácter suyo es suyo, eso es suyo, si usted es una persona viciosa, si usted fuma, si usted tiene ciertas...eh... eso es suyo. Lo mismo que como los que están acostumbrados a robar o hacer daño a los demás, esos son así, es parte de ellos. Lo mismo que con los policías que hacen torcidos, que de eso hay en todas partes, si son torcidos ni por más disciplina que le enseñe la escuela (refiriéndose a las escuelas de formación

policial), no se le va a quitar eso. Es que corruptos y gente mala hay en todas partes. Y no solo los policías son torcidos, la gente también es torcida, aunque no todos, pero eso ahora es por igual porque a las mujeres ya no les da pena ofrecerle plata a un policía para que no la parta, pero claro no todos son corrompidos, usted encuentra gente humilde, es más, el otro día estaba viendo en “También caerás” y cogían a una persona hablando por teléfono y que tiraba unos billetes, más fácil una señora humilde le devolvía el billetico al señor, pero pasaba gente que usted los veía que eran bien, o sea, de traje y corbata, y se quedaban con el billete, eso no lo marca, no, estamos en Colombia y estamos hablando de colombianos, donde se piensa que los humildes son más ladrones que otros pero mire que no, porque en Colombia roban los Lule y roban también por allá los de Ciudad Bolívar. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

En este tipo de situaciones, el funcionario entra en negociación de los códigos éticos y normativos de su función con los miembros de la comunidad con la cual trabaja, es decir, sus valores son modificados en relación con las necesidades o particularidades del grupo o sector de la sociedad con el que trabaja el funcionario. En los casos analizados, se observó que muchas veces el hecho de aceptar o de repetir una práctica irregular o corrupta, es atribuible a aspectos culturales, políticos o económicos del lugar en el cual se encuentran, es decir, que el mismo contexto social donde el policía desarrolla sus funciones, propicia, promueve y legitima el flagelo de la corrupción.

Con respecto a esa modificación de los valores por parte de los policías que desempeñan sus funciones en diferentes contextos, es importante tener en cuenta lo que dice Giddens (2000), al

exponer que desde la sociología se analizan dos conceptos importantes: la cultura y la sociedad. Por un lado, la cultura además de incluir aspectos como el arte, la literatura, la música y la pintura, también “tiene que ver con las formas de vida de los miembros de una sociedad o de sus grupos. Incluye el modo de vestir, las costumbres, la vida familiar, las pautas laborales, las ceremonias religiosas y los valores” (p.21). Ahora, existe una estrecha relación entre cultura y sociedad, ya que en una sociedad es donde se interrelacionan los individuos. Así, “ninguna cultura podría existir sin sociedad pero, del mismo modo, no puede haber una sociedad carente de cultura” (Ídem). Tras la claridad de estos conceptos, Giddens afirma que desde la sociología “una cultura ha de estudiarse a partir de sus propios significados y valores” (Ibídem, p.25), ya que precisamente una cultura se desarrolla de acuerdo con los valores y las reglas morales reinantes, características que se aprenden a través de la socialización, razón por la que justamente afirma que “existen muchas diferencias entre una sociedad y otra en cuanto a los valores y formas de comportamiento se refiere (Ibídem, p. 36). Bajo este contexto, cuando se dice que los valores de los policías son modificados en relación con las características propias del sector de la sociedad donde trabaja, se debe aclarar que esa “modificación” no significa que cambie el valor de la honestidad por la deshonestidad, pues este último no es un valor, sino una actitud contraria e inaceptable por la sociedad. Lo que sucede es que se prefiere un valor por encima de otro, por ejemplo, en lugar de la honestidad se prefiere el bienestar, en este caso, un bienestar económico, que obviamente implica acciones incorrectas por parte del funcionario.

Con lo anterior, no se está justificando ni la acción corrupta del policía ni de las personas que viven en estos contextos, y para quienes es “normal” o por lo menos no es mal visto este tipo

de comportamientos, ya que forman parte de su cultura pues han sido aprendidos a través de un proceso de socialización. Lo que se quiere es tratar de comprender la conducta desviada del uniformado que a pesar de tener una formación sobre los valores inherentes a sus funciones, cae en actos corruptos, que son sancionados por la sociedad a la cual pertenece.

Ahora bien, hechas las aclaraciones anteriores y retomando los aspectos que se estaban analizando en el mapa de riesgos, cabe aclarar que a pesar de las coincidencias encontradas entre éste y los resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, aún no hay ningún tipo de acción específica por parte de la institución en mención, que ayude a disminuir la incidencia de estos factores y focos en la materialización de la corrupción. Esto, basado en el análisis de la publicación que la institución hizo sobre el *Seguimiento a la estrategia del plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2014* (ver Anexo B), que consiste únicamente en un cuadro que muestra las actividades realizadas en relación con la estrategia anti-trámites, la estrategia de rendición de cuentas y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, que son los ejes fundamentales sobre los cuales se basa el Plan Anticorrupción de la Policía Nacional. De acuerdo con la información de dicho anexo, además de contener las actividades realizadas de enero 31 a diciembre 31 de 2014, se evidencia que:

Un año después de la publicación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en 2013, el cuadro anterior muestra únicamente actividades realizadas en relación con la identificación de riesgos de corrupción, lo cual ya había quedado registrado en el mapa de riesgos expedido por la institución en 2013, y que fue explicado anteriormente. De hecho, parece que

hubiera una contradicción o un mal cruce de información entre lo expuesto en 2013 con el Plan Anticorrupción y su seguimiento en 2014, ya que las anotaciones que aparecen en el seguimiento son las mismas que aparecen en el plan anticorrupción. Es más, no se explica cómo a abril de 2014, solo se ha desarrollado un 25% de las actividades, cuando en Plan Anticorrupción dice claramente que con ayuda de cada uno de los gerentes encargados de los 76 procesos que componen el Sistema de Gestión de Calidad, se identificaron los cargos críticos a nivel país donde más ocurrencia tienen los actos de corrupción; y que después cada gerente, “planteó las acciones de tratamiento para generar controles; una vez revisadas y con los ajustes correspondientes, estas acciones se consolidaron para establecer así el Plan Anticorrupción Institucional (Policía Nacional, 2013, pg.15). Así, parece no tener sentido una publicación titulada como seguimiento que realmente está replicando lo que ya se hizo antes. Las demás actividades que aparece en el cuadro de seguimiento sobre las estrategias de anti-trámites, rendición de cuentas y mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, son las que están estipuladas en el Plan Anticorrupción y que se explican a continuación.

Con respecto al segundo eje del plan anticorrupción: la estrategia anti-trámites, la Policía Nacional estableció como objetivo de este componente, el “establecer las pautas que permitan mejorar, simplificar y eliminar trámites internos que hacen que el trabajo sea menos efectivo, eficiente y eficaz en la atención de las necesidades del ciudadano” (Policía Nacional, 2013, p.18). Para ello, suprimió 18 trámites que se venían realizando en cada una de sus unidades u oficinas, y para verificar su cumplimiento, son evaluadas a través del Sistema de Desarrollo Administrativo

“SISTEDA”, que ayuda a las entidades y a los diferentes sectores, a planificar su gestión administrativa con el fin de cumplir sus objetivos institucionales.

Sobre el tercer componente: rendición de cuentas, la Policía Nacional realiza una rendición de cuentas interna y otra mediante audiencia pública. En la primera, “cada unidad de policía entrega un balance de su gestión (logros, dificultades y retos)... con lo que se espera facilitar el ejercicio de control social interno a la gestión policial, mejorar los mecanismos y herramientas tendientes a lograr una gestión eficiente y transparente” (Policía Nacional, 2013, p.25-26). El objetivo de la audiencia pública es construir un espacio de interlocución entre los servidores policiales y la ciudadanía, que ayude a recuperar la confianza en la institución y facilite el control social en la gestión policial.

Finalmente, para el cuarto eje del plan anticorrupción: mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, la Policía Nacional creó la página web “Servicios Ciudadanos”, donde se pueden realizar peticiones, quejas y reclamos. También cuenta con los centros de conciliación y la línea directa, para detectar la comisión de actos ilegales por parte del personal que requieran de un seguimiento o de sanciones disciplinarias. Adicionalmente, con la resolución institucional N° 00004 del 4 de enero de 2005, se encargó a la Inspección General de la Policía, “(...) fomentar y promocionar la cultura de la legalidad y moralidad del talento humano de la Policía Nacional, prevenir la comisión de conductas consideradas como faltas disciplinarias y delictivas, ejercer el control disciplinario institucional y propender por el respeto de los derechos humanos” (p.31). Todo lo anterior, además de dar cumplimiento con lo establecido en el Estatuto Anticorrupción,

ayuda a fortalecer el sistema ético policial que desde 2006, forma parte de las estrategias que la Policía Nacional ha instaurado para mejorar su gestión con institución gubernamental.

Al respecto, es importante aclarar que en medio de la indagación bibliográfica que se realizó para llevar a cabo la presente reflexión, se evidenció que si bien se registran los planes y estrategias desarrollados hasta el momento por la Policía Nacional para reducir la comisión de actos ilegales por parte de sus funcionarios, todo se relaciona con mejorar la atención al ciudadano, pues a través de sus denuncias es conocido el comportamiento ilegal de sus funcionarios. De hecho, la misma Policía Nacional admite que:

Una de las áreas a las cuales se le atribuye especial importancia es el seguimiento a los sistemas de atención al ciudadano existentes en la institución, tales como el sistema de quejas y reclamos, el centro de conciliación y la línea directa o línea anticorrupción de la Policía, para lo cual fue creado el Grupo Seguimiento Sistemas de Atención al Ciudadano, grupo al que se le asigna la función de diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y vigilancia al sistema de atención al ciudadano en los servicios antes mencionados y verificar el funcionamiento y operación de los puntos de atención al ciudadano y demás servicios de recepción e interacción con el ciudadano (Policía Nacional, 2013, p.30).

Aunque por supuesto no deja de ser importante la denuncia que la ciudadanía hace sobre los actos corruptos policiales, falta poner énfasis en el servicio que prestan los uniformados en unidades policiales como las estaciones de policía y los CAI, que de acuerdo con los hallazgos de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, son los lugares donde se cometen

más actos corruptos por la cercanía de los uniformados con la ciudadanía. El siguiente aparte de una de las entrevistas, es un ejemplo de esta situación:

La gente dice por qué la policía de aquí no es como la policía de Estados Unidos, por qué la policía de aquí no es como la de Europa, pero es que la gente no entiende que aquí no hay policías estadounidenses, ni hay policías europeos, aquí hay policías colombianos. Aquí no traen policías de Europa a que ejerzan funciones, no, aquí hay colombianos y es muy difícil usted decir que es un colombiano, no es que el colombiano sea corrupto es que vive en este medio... Mire, usted va en una moto, usted no lleva seguro y a usted la coge un policía, usted le dice: venga, ayúdeme, colabóreme, mire que ese parte me vale a mí \$350.000 pesos, yo no los tengo, no me perjudique, no me inmovilice la moto, yo voy a estudiar señor agente, y el señor agente le dice: nooo, que pena con usted, lo que pasa es que yo tengo que hacerle el parte a usted porque ese es mi trabajo. Mire no me perjudique, mire que esto, mire que lo otro, no sé qué... si yo como policía le hago el parte, usted no se va a ir diciendo, yo creo que de 100, 1 y de 1000 ninguno, usted no se va a ir diciendo: oiga, ¡qué tan buen policía!, ese es el policía que yo quiero, el que me parte, el que no tuvo en cuenta que yo llevaba mi necesidad, que el seguro se me había vencido ayer, que no tenía plata, que comía o pagaba mi arriendo o compraba el verraco recibo, ese es el policía que yo quiero, el que no entiende mi situación como ser humano. Entonces, si el policía la parte, malo, y si al policía usted le dice: venga señor, pero dígame cómo le puedo ayudar, vea si yo tuviera algo le daba, yo aquí tengo, yo tengo \$20.000 mil pesos o yo tengo \$30.000 mil o \$50.000 mil pesos, hombre recíbame estos \$50.000 mil y no me parta, —no, no señorita yo no puedo hacer eso—,

hombre hágale, hágale, vea hágame ese favor, y bueno, al fin el policía le recibe esos \$50.000 mil pesos, pero después de eso, usted se va a ir diciendo y le cuenta a todo el mundo que ese hijueputa tombo le quitó \$50.000 mil pesos, pero nunca admite que cometió una infracción que debía ser multada y que por evitar esa multa, sobornó al policía, ah, eso si no se dice, solo se cuenta una parte del cuento. Así hay mucha gente, lo critica a uno si no hace cumplir las normas, pero cuando es usted el que las incumple, entonces no le gusta que el policía lo parta. (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013).

El ejemplo anterior, ilustra una situación que es bien conocida por la población colombiana, que no es ajena o propia de algunos estratos sociales, sino que por el contrario, a través de las propias denuncias y de las noticias, es un fenómeno que existe en el contexto colombiano. Así, se puede decir que no solamente existen actos corruptos por parte de los policías, sino también de la ciudadanía. Ahora, surge la pregunta: ¿por qué los civiles ofrecen dinero?, tal vez porque forma parte de la idiosincrasia, es cuestión cultural, falta de educación al respecto, busca solo su beneficio sin importar que esté infringiendo una norma y este cayendo en ilegalidad. En fin, aunque no es de interés para el presente trabajo indagar al respecto, la situación sí evidencia que existe un medio que es corrupto e incide en el comportamiento de las personas, como es el caso de los policías. Así como lo evidenció la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, este tipo de situaciones en la cotidianidad de la vida de los uniformados, se relaciona con su desempeño laboral.

Al examinar la situación anterior, se puede evidenciar una doble moral por parte de la ciudadanía, que critica a los policías cuando incumplen con sus funciones y se comportan en

contravía con los valores éticos; pero si esa función consiste en hacer valer las reglas como por ejemplo imponer comparendos, su crítica cambia de dirección y pareciera como si por un instante sus valores éticos también lo hicieran, y decide sobornar al uniformado para que no le imponga ninguna infracción. Sin embargo, en medio de ese comportamiento desviado contrario a los valores éticos, olvida que por esa misma actitud ha señalado en muchas ocasiones la conducta incorrecta de los policías. Es como si la investidura del uniformado hiciera que la acción fuera más grave cuando la cometen funcionarios públicos que cuando es realizada por la ciudadanía, lo que evidencia “la contradicción que se manifiesta cuando los actos y los comportamientos desmienten a los valores, los niegan (...) a menudo la gente común manifiesta discrepancias entre lo que dice y lo que hace” (Sandoval, 2007, p. 102).

De acuerdo con lo anterior, Sandoval (2007), considera que los “valores son producto de cambios y transformaciones a lo largo de la historia”, es decir, que cambian o desaparecen a través del tiempo, lo cual depende según el autor, del “significado social que se atribuye a los valores” (Ibídem, p.101), es decir, de la importancia que en cada época de la historia se le ha adjudicado a los mismos. Para no caer en malas interpretaciones, el autor pone el ejemplo de los valores que se defendieron durante la revolución francesa como la libertad y la igualdad, que aunque en ese momento tuvieron muchos detractores, en la actualidad forman parte de los derechos humanos y son defendidos por la sociedad en general.

Precisamente por ser parte de una sociedad, es que los valores “forman un sistema, un sistema vivo extremadamente complejo, siempre expuesto a los cambios, por lo tanto muy difícil

de estudiar” (Ibídem, p.103), como en el caso de los valores globales que tienen validez en todas las relaciones humanas, dentro de este grupo se ubican los valores morales, ya que lo “bueno/malo, justo/injusto, lícito/ilícito, son categorías aplicables en todo el mundo (Ibídem, p.104).

En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta que los valores se forman y son transmitidos por un proceso de socialización (Giddens, 2000), es importante tener presentes los agentes que participan en ese proceso, como por ejemplo, la familia, la escuela, los medios de comunicación, las instituciones privadas y públicas, así como el círculo privado de amigos. Ya que a través de la interacción con cada uno de ellos, es que las personas “reciben progresivamente su «equipamiento cultural», es decir, su educación, las reglas de su sociedad y los comportamientos que prevalecen, sus conocimientos, su saber hacer, la manera de vivir y de expresar sus sentimientos, sus valores” (Sandoval, 2007, p. 105).

Desde este punto de vista, es innegable decir que los valores están presentes en todos los procesos sociales, como por ejemplo, en la interacción que tienen los policías con la ciudadanía y donde en ese proceso de socialización, se asumen posiciones de acuerdo con las prácticas que se llevan a cabo en cada colectividad. Ahora bien, si se tienen en cuenta los agentes que influyen en el comportamiento de unos y otros (policías y ciudadanos), seguramente se encontraran las razones por las cuales algunos deciden obedecer las leyes en el caso de los ciudadanos, mientras los otros además de cumplirlas, buscan que los demás las respeten y sancionan a quienes las quebrantan. Dar punto final a este debate es prácticamente imposible, pues unos cuestionamientos llevarán a otros, habrá posiciones a favor y en contra, y seguramente no se podrán establecer acuerdos intelectuales. Sin embargo, lo importante seguirá radicando en no dejar de cuestionar el

comportamiento humano, especialmente cuando se trata de conductas desviadas que afectan la convivencia pacífica y agradable que debería darse en toda sociedad que de una manera u otra, ha sido formada en valores.

7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA REALIZADA POR LA POLICÍA NACIONAL

En primer lugar, vale la pena recordar que a lo largo del presente trabajo, se han relacionado varios resultados de la investigación, que con seguridad, se verán a continuación. También, es importante tener en cuenta que los siguientes resultados parten únicamente de la información recopilada y analizada de las entrevistas realizadas a ex policías que se encuentran privados de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario ubicado en Facatativá. Además, que no era de interés para la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, comprobar ninguna hipótesis, sino acercarse de manera particular al fenómeno de la corrupción, y aportar desde lo cualitativo, una explicación del mismo, que brinde información que sirva a la institución para replantear sus políticas y formas de abordar el flagelo que el aqueja.

Las seis grandes categorías que se presentan a continuación, surgieron del análisis de las entrevistas semiestructuradas realizadas, que permitió identificar las características y patrones que generan y reproducen los actos corruptos dentro de la Policía Nacional. Asimismo, cada categoría comprende sub categorías de análisis que vislumbraron otras características del flagelo de la corrupción.

Tabla 9*Categorías de análisis basadas en las entrevistas realizadas*

CARACTERÍSTICAS Y PATRONES	ELEMENTOS
1 Mayor incentivo para realizar el acto corrupto que para actuar legalmente en la prestación del servicio.	a. Beneficios económicos mayores a los que se recibe por parte del Policía en cumplimiento de su trabajo y en mucho menor tiempo. b. Las sanciones no se perciben como significativas en relación con el beneficio que se obtiene al realizar el acto corrupto. c. Evitar la exclusión, señalamientos y discriminación del grupo de trabajo. d. Evitar represalias por parte de los grupos ilegales o bandas criminales dependiendo de la zona en la que se trabaje. e. Cumplir de manera fácil con los resultados operativos exigidos en cada unidad policial.
2 Actitudes favorables para desarrollar el acto corrupto.	a. Indiferencia frente a la ocurrencia de casos de corrupción. b. La ambición personal y la codicia por los beneficios (económicos, personales, laborales), observados en los demás uniformados que han realizado un acto corrupto. c. Temor por las posibles represalias que se puedan tomar contra un policía, frente a la negativa de participar o por denunciar los actos de corrupción.
3 Existencia de contextos sociales.	a. La interacción uniformado-comunidad propicia la realización del acto corrupto. b. Aceptación de los actos corruptos como naturales y comunes dentro de la cotidianidad del servicio. c. Realización de actos corruptos de manera grupal, donde la jerarquía influye de manera directa o indirecta en la ejecución de los mismos. d. Trivialización en el lenguaje cotidiano referido a este tipo de prácticas. e. Falta de control en los procedimientos que realizan los uniformados. f. La discrecionalidad de cada policía para decidir proceder de acuerdo con la norma o para infringirla.
4 Proceso de socialización de los actos corruptos.	a. Transmisión de prácticas corruptas de los funcionarios antiguos hacia los nuevos. b. Criterios de inclusión o exclusión en varios de los actos corruptos.
5 Motivación y expectativas de ingreso a la institución insatisfechas.	a. La baja remuneración salarial y la mala administración de la misma por parte de los uniformados, los lleva a conseguir otras entradas económicas a través de prácticas corruptas como el cohecho o la concusión.
6 De las funciones propias de cada unidad.	a. Zonas metropolitanas. b. Zonas de orden público (falta de legitimidad/autoridad de la Policía). c. De acuerdo con el contacto que cada unidad tiene con la comunidad (uniformados que se desempeñan en las áreas de vigilancia, tránsito, aduanas, antinarcóticos).

A continuación se presentan las especificaciones de cada una de las categorías con sus respectivos ejemplos, los cuales aparecen en el documento final de resultados, que fue presentado y entregado a la jefe de la oficina del Observatorio de Integridad y Desempeño Ético Policial, la teniente coronel Claudia Yaneth Pulido Africano, encargada por la Inspección General de la Policía Nacional, de ser la responsable de la investigación cualitativa que se llevó a cabo en dicha institución. La redacción final de dicho documento, estuvo a cargo del patrullero en representación de la oficina del Observatorio de Integridad Policial y de la pasante de la Universidad del Rosario, autora del presente trabajo.

7.1 Características de los actos de corrupción.

1. Mayor incentivo en el uniformado para realizar el acto corrupto, que para actuar legalmente en la prestación de su servicio.

Es posible que exista un cambio de valores de la sociedad, donde lo que importa no es la preponderancia del bien común sobre el particular, sino que sobresale la creación de nuevas fuentes de riqueza y poder que benefician a quienes deciden participar en actos corruptos. Así, la participación del uniformado en actos ilegales parte de su propia decisión:

*A usted lo pueden formar y lo pueden capacitar pa' cualquier cosa, pero **nadie lo puede capacitar para decir no, en un determinado momento**, y usted puede ser la persona más honesta del mundo, pero no puede decir que hoy o mañana, usted no va a pensar nada, porque usted como ser humano usted no nace con un chip, usted no es un robot programado para esto decir sí y para esto decir no... es muy mentiroso el policía que le diga que usted jamás va a recibir un peso... porque hoy o mañana usted no sabe, **usted es bueno hasta el día que dejó de serlo.***

Lo anterior, permite identificar que aunque existan otros factores que influyan en la comisión de actos corruptos, la decisión del uniformado de participar o no, es individual, es parte del fuero interno del individuo. En este aspecto es importante tener en cuenta que

los entrevistados consideran que el país está inmerso en un ambiente de corrupción que permea la población y reproduce conductas corruptas, por lo que de alguna manera, participar en actos corruptos se considera como algo innato en la persona, como parte de su idiosincrasia. Es decir, que aunque los uniformados cuenten con una instrucción en valores infundidos en su familia y por parte de las escuelas de formación policial, la decisión de participar en actos ilegales, siempre está sujeta al contexto en que el uniformado vive y actúa.

- a) Beneficios económicos mayores a los que se recibe por parte del Policía en cumplimiento de su trabajo y en mucho menor tiempo.

La participación en actos corruptos está directamente relacionada con el beneficio económico que se recibe, ya que aumenta los ingresos del uniformado y le permite subsanar gastos que no alcanza a cubrir con la remuneración que obtiene sólo por su trabajo. Al respecto, cabe aclarar que algunos entrevistados consideran que el sueldo del policía es bajo en relación con el servicio que presta e insuficiente para cubrir sus necesidades, lo que los lleva a cometer actos de corrupción. Aunque no se puede establecer hasta qué punto dicha afirmación es verdadera o no, existe la posibilidad que se considere que la remuneración es baja, por la mala administración que se hace de la misma.

- b) Las sanciones no se perciben como significativas en relación con el beneficio que se obtiene al realizar el acto corrupto.

Al respecto los participantes adujeron que para ellos, antes de estar en la situación actual (privados de la libertad), en muchas ocasiones consideraron que era mejor correr el riesgo de realizar el acto corrupto, ya que este, les traía algún tipo de beneficio mediático, y nunca se detenían a pensar en las consecuencias de su realización, ya que si bien conocían la ilegalidad del mismo y la sanciones a las cuales se podían ver inmersos, en su ponderación costos – beneficio, era para ellos mejor la segunda opción. Situación que cambia radicalmente cuando son descubiertos y se ven sometidos a la privación de su libertad, a perder su trabajado, familia y amigos.

...esto es difícil... antes de ser detenido llevaba una vida normal, pero los problemas legales trajeron la enfermedad de mi madre quien falleció durante mi encierro, mi esposa que trabajaba con el DAS se vio terriblemente afectada, a la vez que se presentó la liquidación de esa institución, por lo cual todas las cosas malas se vinieron juntas...

...La realidad de la cárcel es muy dura, después de uno estar en un lado y caer en el otro, uno se encuentra que en medio de los delincuentes uno siempre va a tener problemas por oler a tombo, como me decían los criminales, los cuales nos identifican por nuestras costumbres y comportamiento en las cárceles y nos hacen la vida imposible. Por otra parte, está el abuso del personal del INPEC a la familia en las visitas, es degradante, uno no debe renegar de la institución, sin embargo, por esta coyuntura y sabiendo que uno está acá por algo que uno no hizo se indigna cualquiera...

Por otra parte, la información recopilada permitió determinar que los delitos por los cuales se encuentran privados de libertad los entrevistados, son aquellos que fueron descubiertos o denunciados, y no por la totalidad de irregularidades que confesaron haber realizado durante su permanencia en la institución, sobre los cuales no se logró profundizar más, pero quedó claro que existen otros actos ilegales cometidos por los uniformados y que son desconocidos por el común de la gente y de los medios de comunicación, que no se conocen porque no han sido descubiertos:

...hay policías que son delincuentes y yo que estuve adentro lo sé, y son cosas que ni siquiera mejor dicho, ni siquiera los medios algún día se llegaran a dar cuenta de la calidad de policías que a veces uno conoce dentro de la institución, que son muy pocos, pero que los hay... son miembros malos, son bandidos, son delincuentes... policías que uno sabe que sicariaban, que uno sabía que andaban con narcotraficantes... pero eso no son todos, son muy pocos.

Lo anterior se relaciona con la teoría de la disuasión, donde el individuo encuentra que los beneficios que recibirá por realizar una determinada conducta delictiva son superiores al castigo que le puede ser impuesto por dicho acto. En este sentido, si existen prácticas corruptas que aún no han sido castigadas o descubiertas, lo más probable es que opte por participar en ellas especialmente si el riesgo de ser sorprendido o atrapado en el acto, es mínimo.

c) Evitar la exclusión, señalamientos y discriminación del grupo de trabajo.

Cuando un uniformado decide **no** participar en actos corruptos, es señalado por quienes si lo hacen como “el sapo” o la persona que puede denunciarlos. Esta situación provoca la exclusión del policía que obra legalmente y en muchas ocasiones es víctima de retaliaciones por parte de sus compañeros a través del maltrato verbal, físico y/o psicológico. Este tipo de situaciones que se presentan en diferentes unidades policiales, y son permitidas por uniformados de mayor jerarquía, que también participan en los actos delictivos:

...un día llegué a una estación y me dijeron: vea hermano este sobrecito es para usted. — ¿Por qué?, ¿por qué es para mí, qué tiene ese sobrecito? — No, no pregunte, ese sobrecito es para usted, tómelo o déjelo. Y usted dice bueno ¿yo qué?, si lo cojo malo, sino lo cojo también, por ejemplo si yo digo no, yo no cojo ese sobrecito, viene el comandante de estación y me dice: oiga hermano venga, coja ese sobrecito, toda la estación estamos cogiendo ese sobrecito. Porque si usted no coge ese sobrecito, toda la estación va a pensar que usted los va a aventar, pero si usted coge el sobrecito, todo el mundo va a estar tranquilo, entonces parte de su bienestar está en que coja ese sobrecito.

Lo anterior refleja la coacción que existe por parte de algunos uniformados para que otros hagan parte del acto ilegal, así sea solo por mantenerlos callados o comprar de alguna manera su silencio. Al respecto, lo primero que se piensa es ¿por qué en lugar de aceptar el “sobrecito” no denuncia a los corruptos? Los entrevistados establecen que no es tan fácil ir y acusar a quienes actúan ilegalmente, pues la presión y las represalias son muy fuertes e inclusive su vida puede verse en peligro. Además, sienten temor de perder su trabajo, pues consideran que el comandante de unidad tiene mucha influencia por su cargo, por lo que puede hacer cualquier cosa para lograr su destitución.

d) Evitar represalias por parte de los grupos ilegales o bandas criminales dependiendo de la zona en la que se trabaje.

Para los entrevistados, especialmente para aquellos que prestaron sus servicios en lugares de la geografía nacional en donde si bien, existe la presencia de la Policía Nacional, su labor está limitada por la presencia de grupos al margen de la ley. Aducen, que son estos

grupos, quienes coaccionan a los uniformados, inicialmente con un sinnúmero de propuestas mayoritariamente de tipo económicas, con el fin de que se les permita el ejercicio de su actividad ilegal, pero que se trasforman en posibles amenazas a la integridad de los policiales, cuando se presenta por parte de estos, algún tipo de resistencia para acceder a sus pretensiones de los delincuentes. Es allí, donde según los participantes, el uniformado se siente coaccionado y decide tomar la opción más “segura” para ellos.

...y en estos contextos de orden público, a veces le toca a uno hacerse el de la vista gorda para no tener choques con la ciudadanía o la delincuencia. A veces es mejor estar tranquilo que hacer patria y morir siendo un héroe... por eso cuando se presenta algún tipo de novedad, se le colabora a la persona en la medida que se puede... se hacen favores que después son devueltos

e) Cumplir de manera fácil con los resultados operativos exigidos en cada unidad policial.

Los entrevistados tienen la percepción que *la institución maneja una doble moral*, debido a que los valores éticos del personal se ven enfrentados al rendimiento laboral que exige la institución, ya que se ven obligados por la situación y por quienes tienen mayor grado de autoridad, a participar en situaciones que son consideradas corruptas como mentir en los datos que se reportan de los operativos, para cumplir y/o superar las estadísticas.

...Tuve un comandante que los viernes reunía a todos los que tenían salida y con lista en mano le preguntaba a cada uno qué positivos tuvo en esa semana, si uno no le presentaba un positivo no lo dejaba salir. Entonces uno ya sabía que tenía que por lo menos recuperar una moto, capturar a un delincuente, decomisar un arma, cualquier sustancia, cualquier cosita tenía que hacer pa`que lo dejaran salir.

Los entrevistados consideran que existe mucha presión por parte de los mandos para mostrar resultados, situación que lleva a los uniformados a alterar las cifras de incautaciones o cantidad de procedimientos, para cumplir con la operatividad que le exigen:

Hoy por hoy, que la policía exige mucho y exige operatividad... hoy en día aprietan más, hoy exigen más y el presidente le exige al ministro de defensa y el ministro de defensa a su

vez a cada fuerza y cada fuerza a su vez, eso se va volviendo la cadena... tenemos que dar operativo, miren lo de los falsos positivos, muchos de esos falsos positivos se dieron por la presión del mismo estado hacia la fuerza pública de que bueno hagan, hagan, hagan, hagan, y no había que hacer, entonces ¿qué se hace?, pues coger un bandido de tal región, matarlo, uniformarlo darlo como un falso positivo.

La cotidianidad en el trabajo policial se ve enfrentado a los valores que poseen los uniformados y los infundados en las escuelas de formación:

Uno encuentra que en la policía tendemos mucho a masificarnos, cuando estamos con el uniforme terminamos todos teniendo los mismos comportamientos, y con el fin de dar resultados en la institución se hacen muchas cosas, esto lo viví cuando trabajaba en la SIJIN y entramos en operativos a montar cosas con el fin de fortalecer el acervo probatorio para capturar a un confirmado miembro activo de la guerrilla, dimos el positivo pero a un costo ético altísimo, y en todos estos casos los comandantes saben que se opera de esta forma, pero no responden.

Las anteriores afirmaciones permiten ver que cometer actos de corrupción como los mencionados, parecer ser una conducta habitual y socialmente aceptada por los mismos uniformados, ya que forma parte de su vida cotidiana como policía.

2. Actitudes que resultan favorables para desarrollar el acto corrupto.

Lo expuesto por Maldonado (2011), coincide con los hallazgos de la investigación, ya que existen diferentes factores que inciden en el acto de corrupción como actitudes de *aceptación* e *indiferencia*, es decir, que a algunos uniformados no les importa que estas conductas se presenten en la institución. Así mismo, existe la *ambición* y la *avaricia* por contar con los beneficios económicos, personales, y laborales que se perciben por participar en actos corruptos. Adicionalmente, el *temor* se considera como una conducta recurrente que se manifiesta por quienes no quieren participar ilegalmente, pero que terminan accediendo por temor a las represalias que se puedan tomar en su contra, ya sea por la negativa de participar o por denunciar la corrupción.

a) Indiferencia frente a la ocurrencia de casos de corrupción.

Son unísonas las manifestaciones de los entrevistados, sobre la importancia que para ellos tuvo el hecho, de ver como muchos de sus compañeros, a sabiendas de sus “andanzas”, nunca les manifestaron que iban a tomar algún tipo de acción que pudiera perjudicarlos. Ellos se limitaban a manifestar que “cada quien responde por sus actos...” “El que se queme... que sople”.

b) La ambición personal y la codicia por los beneficios (económicos, personales, laborales) observados en los demás uniformados que han realizado un acto corrupto.

Existen diferencias individuales que caracterizan a cada una de las personas. Estas diferencias, a lo largo del tiempo se convierten en rasgos que hacen predecible el comportamiento de una persona. Al respecto, se encuentra que los entrevistados, concuerdan que ellos, durante el tiempo que estuvieron en la Institución, eran personas que les gustaba vivir bien, usar buena ropa y tener siempre dinero disponible para darse gusto en comida, diversión y regalos, pero que el sueldo que recibían, nunca les alcanzaba para esto; sin embargo, eran testigos de cómo varios de sus compañeros, algunos con menos tiempo en la Institución que ellos, llegaban con carro, vestían muy bien, andaban siempre de rumba, tenían más días de permiso por parte de los Comandantes y nunca les faltaba el dinero.

...por lo menos usted conoce pelados (policías jóvenes), pero usted no sabe si son solteros, casados o qué nivel económico tengan... una estabilidad económica variable y uno no se pone a preguntarle porque eso también es incómodo... porque usted esté reunido con ellos, no se va a poner a preguntarles... por qué es lo que pasa, allá se ejerce la envidia... y a hablar de esa persona ante los superiores... que es que ese man está haciendo algo torcido...

Para ellos, no había otra manera por la cual algunos de sus compañeros podían tener todo esto, si no era porque estaban haciendo algo ilegal. Sin embargo, esto se veía “con buenos ojos” y su propósito era el de poder llegar a tener este mismo tipo de beneficios de la misma manera que sus compañeros, “fácil y rápido”.

... ya otra cosa es el pensar de cada persona... por ejemplo muchos policías son avarientos y realmente se meten a eso porque a ellos les gusta... entonces ahí uno ya no puede meterse en esa situación... frente a eso uno no puede hacer nada... porque como dicen usted entró solo, usted se va solo... y lo que pasa, lo salpican... entonces es mejor alejarse de eso...

c) Temor por las posibles represalias que se puedan tomar con un policial, frente a la negativa de participar o por denunciar los actos de corrupción.

Se perciben una cantidad mayor de posibles sucesos negativos que le pueden ocurrir a quien se *interpone o entrometa* en la realización de los actos corruptos. Dicha percepción, es directamente generada por parte de los propios uniformados que realizan las prácticas corruptas para con quienes desean vincularse o apartarse de su realización, ya sea en búsqueda de una complicidad que evitaría la denuncia o que está última no se produzca, en razón a que quien intente hacerlo o lo haga, va a ser objeto de múltiples presiones laborales y personales.

Cuando se sale a un puesto de control y uno decide no participar en lo que llaman “la caja” que es donde se reúne todo el dinero que los conductores han dado por no hacerles un comparendo... entonces uno es el sapo... y comienzan las presiones, que si es que a uno le está sobrando el sueldo... que si es que los quiere aventar... que uno no sabe trabajar... entonces comienza a ser aislado y le dicen que eso lo hacen todos, que hasta los comandantes y que a ellos no les gusta cuando alguien dice que no...

3. Existencia de contextos sociales.

Este grupo de categorías se refiere a los elementos relacionados con las características del acto específico llevado a cabo por el entrevistado, además de las formas de negociación y las condiciones en las que este se efectúa y se reproduce. Éste aspecto es importante de agrupar dado que, aunque cada caso analizado tiene características específicas, se encontró al cruzar las diferentes variables dentro la investigación, varias coincidencias entre los distintos casos analizados que son relevantes para el análisis del fenómeno de la corrupción dentro de la institución.

- a) La interacción uniformado-comunidad propicia la realización del acto corrupto.

Otro de los aspectos importantes para la normalización de las prácticas corruptas está ligado a la relación del funcionario policial con el contexto social en el que debe desempeñar su función. De esta manera, en los casos analizados se encontró que existen contextos sociales en los cuales la relación o interacción entre el funcionario y el público o la sociedad civil, genera unas reglas tácitas en las que muchas veces la conducta corrupta o irregular es esperada o promovida desde la sociedad civil:

Frente al tema de la corrupción el policía sale de la escuela, y es como dicen, el hombre nace sano y la sociedad lo corrompe, constantemente y en todos los procedimientos el ciudadano está tocando puertas y el policía todo el día está escuchando ese ruido, y en realidad no depende de grados o de cantidades ya que en todas partes le dan de acuerdo a su estatus. El dinero cumple su función y compra conciencias y daña corazones, por más que queramos la institución, uno ve malos sueldos que no alcanzan y la alcahuetería de la gente que no les da pena ofrecer plata al policía, y los policías tienen un afán de surgir, ya que ven que pasa el tiempo y no mejora la calidad de vida... Uno puede estar haciendo las cosas bien y sabe que si recibe el dinero comete un delito pero es algo que ya es tan aceptado y esperado que en ciertos lugares resulta muy normal hacerlo.

En este tipo de situaciones el funcionario entra en negociación de los códigos éticos y normativos de su función con los miembros de la comunidad con la cual trabaja. En este tipo de negociaciones los códigos o normas morales son modificados en relación con las necesidades o particularidades del grupo o sector de la sociedad con el que trabaja el funcionario. En los casos analizados se observa que muchas veces el hecho de aceptar o de repetir una práctica irregular o corrupta constituye una norma atribuible a aspectos culturales, políticos o económicos del lugar en el cuál se encuentran. Esto contribuye a la reproducción de la práctica porque el trabajo directo y cotidiano del uniformado con sectores sociales la propicia, promueve y legitima.

b) Aceptación de los actos corruptos como naturales y comunes dentro de la cotidianidad del servicio.

De esta forma también se halló que dada esta interacción el acto se repite en la cotidianidad del servicio, por lo que se tiende a naturalizar o a considerar como algo “normal”, debido a que se repite en diferentes situaciones y por diferentes tipos de actores dentro de la institución:

... Es una realidad que al ser comandante, nos corresponde cambiar gasolina por aceite, y tener que hacer favores para tener elementos de aseo en un CAI o llantas para el vehículo. Los comandantes de Estación comenten muchos peculados. Como conocedores de las leyes sabemos que son faltas, pero actuamos con el fin de tener estabilidad y permanencia en la institución...

... En todo lado se hacía, yo tengo conocimiento, en todo lado se hacía eso sí. ...todo depende también de eso, porque a usted se le pegan mañas, no crea que a uno no se le pegan mañas de la gente, aunque uno diga “yo no” por ejemplo esas mañas de estar uno escribiendo mentiras; es que eso era enfermo, nosotros no hacíamos nada en todo el día, patrullar en esa moto, y patrullar y atender por ahí casos de riña y todo eso y nos sentábamos con el libro y comenzábamos por las tardes a hacer anotaciones: incautación de tal, tal tal... pura mercancía recuperada...

c) Son realizados de manera grupal, requiere de la participación de dos o más uniformados, donde la jerarquía influye de manera directa o indirecta en la realización de los actos.

En primer lugar, uno de los hallazgos más interesantes y que puede considerarse como el más básico (del cual pueden desprenderse las demás características), está relacionado con la comisión de irregularidades como parte de *actos grupales*. Es decir, los entrevistados siempre se refieren a estos como actos en los que requieren de la interacción de dos o más miembros de la institución en un contexto determinado. Lo que se ve cuando uno de los entrevistados manifiesta que la causa de la ocurrencia de estos actos está en que: *“el otro compañero lo envía a uno”*.

Esto puede tener validez también en el hecho de que en los casos analizados existieron otros funcionarios involucrados además del entrevistado en las investigaciones penales. Las condiciones de esta interacción están determinadas por códigos y reglas tanto institucionales como particulares del grupo en el que se lleva a cabo. La cadena de mando por la cual se asignan funciones dentro de las distintas unidades, también funciona como un medio por el cual se transmiten y se reproducen las prácticas, dado que el funcionario con grado superior o antigüedad influye directa o indirectamente sobre la reproducción de las prácticas irregulares en sus subalternos:

... Que ahí yo por estar con toda esa clase de personas, por trabajar, yo era patrullero, en ese entonces habían intendente y subintendente que prácticamente mandaban la parada, lo que ellos dijeran, y uno ahí...

La interacción entre los funcionarios involucrados casi siempre se da como una forma de aprendizaje y socialización de las prácticas reproducidas en una división particular de la institución ejemplarizado en la siguiente experiencia narrada por un ex-patrullero entrevistado, la cual coincide con la cita anterior de un ex-subintendente entrevistado.

...Llevaba diez días de patrullero. En un procedimiento, encontramos un man con un revólver. Un subintendente se cogió el revólver, se lo guardó y nos dijo: —Fresco no tenía nada.

d) Se presenta una trivialización en el lenguaje cotidiano referido a este tipo de prácticas. Uso de eufemismos y diminutivos para hacer alusión a las prácticas corruptas.

El término “mañas” utilizado por el entrevistado en esta frase se refiere a este proceso antes mencionado de naturalización o de normalización de este tipo de prácticas también a través del lenguaje cotidiano utilizado por los funcionarios, en el cual se utilizan eufemismos o trivializaciones para tratar estas prácticas como algo normal y aceptado socialmente. De esta forma, el lenguaje cotidiano también se convierte en un vehículo eficaz de reproducción y aceptación social de las prácticas irregulares. En concordancia con esto, se encontraron varios modos de trivialización de este tipo de prácticas en las entrevistas, entre los cuáles se utilizan términos como “*darle manejos*” en relación a las estrategias de los funcionarios para

llevar a cabo prácticas irregulares. El uso de diminutivos como “*es un casito*” para nombrar el caso en el que el entrevistado se vio involucrado. Con este uso del lenguaje la práctica irregular tiende a convertirse incluso en parte de la cotidianidad de su trabajo, de esta forma el ex-subintendente entrevistado nos narra la manera en la que percibe su castigo:

...No, yo no vi la magnitud, y a mí me dicen toda la gente que escucha mi caso dice: usted si es mucho lo salado hermano, pero es que de mil casos a usted le pasó. Porque nadie iba por ese libro mano, nadie era nadie, si va un ente investigador, va a investigar es el informe a la fiscalía y la parte física.

Al usar el término “*salado*” como una forma de referirse a su condena como un producto de la mala suerte, el entrevistado de alguna forma ha asimilado este tipo de irregularidades como parte del servicio del funcionario de policía y como algo repetido y practicado por muchos otros funcionarios de esta forma la condena se asume como una injusticia debido a que el entrevistado percibe que ha sido castigado por una práctica que todos realizan.

e) La falta de control en los procedimientos que realizan los uniformados.

La posibilidad de incurrir en un acto de corrupción, se ve incrementada o disminuida de manera proporcional al control que se ejerza sobre el uniformado. La ausencia de éste, o hacerlo de manera precaria, se convierte en un factor de riesgo para que se presente la acto corrupto.

No, por ejemplo, en el aeropuerto usted no puede estar solo, y a parte donde usted se hace, no le dan tiempo de que lo sobornen ni nada de eso... cuando usted coge una persona que trae dinero, usted de una vez lo ingresa a la oficina de la DIAN y hay cámaras y hay supervisores, todo queda registrado en audio y en video... - Lo que usted dice entonces, es que si no existieran todos esos controles, si se presentarían casos de soborno... - Si claro, yo creo que si... y no solo donde yo trabajaba sino igual en todo lado...

f) La discrecionalidad que se tiene para decidir si se hace o no el procedimiento.

Acorde con la definición teórica que se tiene sobre corrupción, se encuentra que el poder que reposa en el funcionario policial para decidir sobre imponer la ley o pasarla por alto, es tergiversado por el uniformado y empleado para el beneficio personal. Éste riesgo disminuye,

cuando se fraccionan los diferentes niveles del procedimiento y se requiere la intervención de otros funcionarios policiales para avalar su legalidad.

...Como uno está siempre en puesto de control, uno va con un funcionario, pero como casi siempre está muy ocupado, entonces uno que hace, uno pide los documentos, porque ya tiene una base de que es lo que debe pedir o que se le exige que el vehículo lleve, usted ya no necesita tanto la asesoría de él o el visto bueno de él cuando él firma para hacer ese procedimiento...

4. Proceso de socialización de los actos corruptos.

Al igual que ocurre en cualquier sociedad, organización o grupo, al interior de la Policía Nacional se plantea una dinámica idéntica sobre los procesos sociales que afectan a todo individuo que hace parte de estos sistemas. Frente a la corrupción, sucede que los policías que incurrieron en esta clase de actos ilegales, fueron objeto de estas dinámicas, y por consiguiente, aparecen como una de las causantes de éste tipo de prácticas ilegales.

- a) Hay un proceso de aprendizaje en el cual se transmiten las prácticas corruptas de los funcionarios antiguos hacia los nuevos.

Se concibe que los uniformados recién salidos de las escuelas, son moldeados en sus funciones policiales por parte de quienes llevan más tiempo en la Institución y tienen una mayor experiencia en el servicio de policía. Premisa que se identifica, como una de las causas de la reproducción de los actos de corrupción, al ser transmitidas las formas y maneras de estos actos ilegales de una generación a otra.

...así los policías más antiguos son los que tienen más malas costumbres, y así incitan al resto, dicen “vamos para allá, que esa señora nos dejó pagado un pollito”.

Los policías nuevos llegan “ciegos”... ellos se envician rápidamente por el dinero, comienzan andando con un compañero más antiguo que sabe cómo es que es la vuelta para hablarle a la gente y para que les colaboren pa’ la gaseosa y estos aprenden muy fácil... después, empiezan a decir “yo me gasto 100 mil y mañana salgo a la vía y me los gano”

b) Se manejan criterios de inclusión o exclusión en varios de los actos corruptos.

Cómo parte de las dinámicas de los grupos, se presentan manifestaciones en las que se emplean prácticas sociales de exclusión o inclusión en las áreas laborales, sociales y de bienestar, a través de las cuales se ejerce presión para que una persona o grupo determinado, cambie sus formas de pensar y actuar, muchas veces en favor del grupo “alfa” o para que por lo menos, no sea un obstáculo en los planes que este tiene.

En el grupo en que yo estaba, existían las “roscas” en las cuales el Comandante siempre andaba con el mismo grupo de compañeros y ellos siempre eran los que tenían las mejores rutas y salían a realizar varios operativos en los que unas veces mostraban positivos, pero otras veces salían y no decían nada y regresaban sin decir nada... y uno ya sabía que habían salido a hacer una vuelta... otras veces si nos llevaban a nosotros, aunque los que no hacíamos parte de la roscas, pensábamos que íbamos de “gancho ciego” (hacerlo participe de un procedimiento irregular a través de engaños y omisión de información) ... En mi caso, yo me encontraba de seguridad en el puesto de control y no me quisieron llevar en la vuelta... ellos le pidieron dinero a un conductor porque llevaba droga y aparte de eso lo secuestraron, si ellos me hubieran hablado yo soy consciente de lo que voy a hacer... si usted pecó, es porque quiso...

5. Motivación y expectativas de ingreso a la institución insatisfechas.

En esta categoría se logró establecer que la Institución es vista como un instrumento que va a resolver las expectativas socioeconómicas del funcionario, donde en muchos casos queda relegado el aspecto vocacional de servir que debe ser inherente a la función policial. Sin embargo, es importante resaltar que la Policía Nacional se esfuerza para el proceso de incorporación de sus nuevos miembros sea eficaz, de manera que se reduzcan los riesgos de aceptar personas que tienden a desarrollar prácticas ilegales que van en contra de la misión y visión de la institución.

Frente al proceso de incorporación para la aceptación de miembros nuevos a su fuerza de trabajo, se puede decir que se realiza una revisión de los antecedentes y la historia familiar del candidato, de manera que se pueda determinar la idoneidad que busca la institución de sus miembros. En este aspecto, se encuentra concordancia entre lo dicho por los actores

entrevistados y lo establecido por la institución en cuanto a los procesos de incorporación: “...procesos de selección rigurosos que permitan el ingreso de profesional con el perfil adecuado... Estos criterios deben desestimar candidatos con problemas de personalidad y/o disciplinarios... una revisión exhaustiva de la hoja de vida, relaciones sociales y familiares del candidato” (Policía Nacional, 2007:17).

Sumado a este proceso de incorporación, se encuentra la motivación que los aspirantes tienen para ingresar a la institución, siendo la búsqueda de una estabilidad laboral el factor en común entre los entrevistados (especialmente donde la situación económica familiar es poco favorable), al considerar que mejorar sus condiciones de vida se relaciona directamente con tener un trabajo fijo. Unido a este factor, la decisión de formar parte de la Policía Nacional, se desprende de haber prestado el servicio como bachiller auxiliar o por la recomendación que policías en servicio en ocasiones han hecho a familiares o amigos cercanos a ellos, situación que de alguna manera valora positivamente a la institución como un buen empleador donde se puede trascender a través de cursos de ascenso y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la institución.

Tras su vinculación con la Policía Nacional, se inicia el proceso de formación en las diferentes escuelas, que es considerado *bueno* por las personas entrevistadas, en relación con los conceptos aprendidos, pero no pertinente con respecto al tiempo que dura la formación, que es de 1 año:

Pues eso fue un tiempo muy corto, para usted aprender muchas cosas, el curso fue casi un año, pero yo pienso que es un curso muy corto, porque usted sale como un profesional en policía, yo pienso que es de la única carrera en que usted sale en un año, pero mire cuánto le meten a un oficial... como 2 años.

Con respecto a la formación policial, la Ley 62 del 12 de agosto de 1993, declara en su artículo 7 que la actividad policial es una profesión. Sus servidores deberán recibir una formación académica integral, de tal forma que se les permita una promoción profesional, cultural y

social, con acento en los Derechos Humanos, la instrucción ética, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario.

Lo anterior conlleva a pensar que si una carrera profesional diferente a la policial requiere de 5 años de aprendizaje, ¿qué aspectos sustentan que 1 año de preparación es suficiente para preparar policías profesionales? Especialmente, cuando se conoce que un policía trabaja en beneficio de la ciudadanía atendiendo sus necesidades de seguridad y convivencia, el cual es un radio de acción bastante amplio que se debe cubrir (Policía Nacional, 2010). Al respecto, como no era objeto de investigación la profesionalización policial, los presentes hallazgos no permitieron profundizar en el tema, así como tampoco determinar la pertinencia o no, de los programas académicos ofrecidos en las escuelas de formación, ni la manera como se desarrollan los procesos de autoevaluación de cada unidad académica, como lo declara la institución en su Proyecto Educativo Institucional (Policía Nacional, 2010). Sin embargo, los actores entrevistados coinciden en un aspecto relevante sobre la profesión policial, y es que se aprende con la práctica:

Desafortunadamente del tiempo que usted dura en la escuela usted no alcanza a aprender nada¹⁵, usted aprende lo básico, usted aprende mucha teoría, usted aprende teoría, pero es que para usted ser policía usted necesita es práctica.

La formación en las escuelas se complementa con la experiencia que día a día adquiere el policía en el ejercicio de sus funciones. A su vez se relaciona con la interacción entre policías, es decir, se aprende del otro al observar la manera de proceder en su servicio, sin diferenciar entre policías con larga trayectoria o recién egresados:

...yo puedo aprender de un policía nuevo que llega a la estación. Yo llevo 5 años en esa estación y ¿quién quita que el nuevo me pueda enseñar cosas a mí?, porque trae unos conocimientos más frescos de los que yo tengo....

¹⁵ Entiéndase la frase “...en la escuela usted no alcanza a aprender nada...”, como escasez de tiempo.

Lo anterior supone que aunque la experiencia forma parte del aprendizaje en la carrera policial, no implica que los policías recién egresados de las escuelas de formación, carezcan de capacidad para proceder correctamente frente a las situaciones que se presenten en su servicio cotidiano. Por supuesto, aprender del actuar de otro policía, no implica que siempre se aprendan cosas buenas:

...el policía nuevo puede aprender errado de mí, porque él no sabe hasta dónde lo que yo sé, lo sé aplicar bien... hay gente que sabe cosas, pero malas...

Otro aspecto relacionado con la formación en las escuelas, es la disciplina con que se forma al futuro policía. Este es un aspecto a destacar de la institución policial, ya que se considera entre los parámetros de *buena, sana y/o excelente*. Si se tiene en cuenta que es un elemento útil no solamente para ejercer las funciones como policía, sino que “esa disciplina le sirve para la vida”, es decir, trasciende en las demás áreas de la persona de manera benéfica.

La disciplina es excelente, la disciplina se ve todavía aquí en este centro (la cárcel), usted aquí ve que uno se tiene que afeitar todos los días, que uno tiene que hacer algo, usted aquí no se puede quedar como en la Picota, durmiendo después del conteo. A las 6 de la mañana usted no ve a la gente tirada en un sillón durmiendo a las 6 de la mañana no. Es que esa disciplina que usted adquiere en un centro de formación y no sé si le pasa a usted que es policía, pero esa disciplina no solo le sirve para la policía, esa disciplina le sirve usted para la vida. La disciplina que usted adquiere en la policía es una disciplina buena, es una disciplina sana... esta es una disciplina pa'la vida y usted aprende muchas cosa. Yo creo que después que uno sale de la escuela ya es otro en su casa y lo ven como otro en su casa.

6. De las funciones propias de cada unidad.

a) Zonas metropolitanas

Los actos de corrupción se relacionan directamente con la zona en que trabaja el policía, como por ejemplo, las grandes ciudades donde se deben mostrar resultados, aunque estos sean alterados para cumplir con las estadísticas. Situación que no sucede en lugares apartados como en el corregimiento de El Mango (Cauca), donde no hay tal exigencia, debido a la situación propia de la región.

No es lo mismo ser usted un policía de pueblo que ser un policía de ciudad, los procedimientos son totalmente diferentes... en una ciudad usted va a tener más control, le van a exigir más, más procedimiento, más conocimiento de las normas de las leyes de todo. En un pueblo por lo general son controles, que la embriaguez, que el abuso de autoridad, mientras que en una ciudad es más complejo, mire que con tanta cámara que hay ahorita que hasta con los celulares un procedimiento se lo grabaron a usted en un momentico, entonces el procedimiento que uno va a hacer tiene que ser más transparente, más legal y va regido a la norma.

b) Zonas de orden público (falta de legitimidad/autoridad de la Policía).

Otros contextos de interacción donde los actos de corrupción toman significado, son las zonas de orden público.

No es lo mismo trabajar en una ciudad a trabajar en un pueblo, y más en un pueblo donde usted escasamente lo tapa una montaña y corra mijo pa' su estación y encalétese allá y ahí donde salga, ahí donde salga, donde lo pillen por ahí... muchas veces usted siente el abandono de la policía en esas estaciones, muchas veces nosotros compartíamos con la guerrilla, tocaba compartir con la guerrilla y hacer pactos, ni usted está acá ni se meten con nosotros ni nosotros nos metemos con ustedes y llegamos a un acuerdo ¿si me entiende?, entonces porque es la vida suya y es la mía, cuando usted se ponga muy caliente entonces hay que venir y calentarlo y venir y matarlos, aquí ya saben...

Lo anterior evidencia que la operatividad que se le exige al personal uniformado se maneja de diferentes maneras dependiendo del lugar donde se encuentre laborando. En áreas metropolitanas donde las denuncias de la ciudadanía y la presión de los medios de comunicación son más fuertes, la exigencia operativa es alta. Sin embargo, en lugares apartados donde la autoridad o legitimidad de la policía es mínima o inexistente, el aspecto de operatividad desaparece, pues para el uniformado lo importante es preservar su vida, aunque eso implique permitir que los grupos al margen de la ley sean los que manden en este tipo de regiones.

*Eso depende del departamento donde le toque, depende como del estado de trabajo donde se encuentre cada persona. Hay sitios donde usted, **como se decía hay trabajos sucios para manos limpias**... Usted en la calle por allá en un departamento de **orden público** es donde le van a decir: —bueno usted o hace esto o hace aquello. En un retén usted se va a*

encontrar cosas y usted va a pensar bueno, lo cojo o no lo cojo. Usted va a coger un delincuente y el delincuente le va a decir: —déjeme ir y le doy esto y entonces, ¿lo suelto o no lo suelto? Entonces cuando usted está en la calle, usted tiene que estar preparado para que la gente a usted le diga: —déjeme hacer esto o lo otro, y usted peca por hacer o por dejar de hacer, eso es más claro que cualquier otra cosa. Por hacer o por dejar de hacer pero usted va a llevar del bulto.

Este tipo de situaciones también muestran que el policía vive en una delgada línea de lo que es legal y de lo que es ilegal, de tener un pie en un cementerio o en una cárcel, situación que forma parte de su diario vivir.

Usted se levanta por la mañana y no sabe qué le trae el día y más como policía... Usted sabe cómo empieza su día pero no cómo termina. Yo soy policía y me levanto a turno ¿a qué me expongo yo?, ¿qué es lo inherente a un policía? Que le ofrezcan, que le digan déjeme hacer esto, que le digan déjeme hacer aquello, que se encuentre con el delincuente, que se dio bala con este que se dio bala con aquel, que lo miro feo fulano, que lo miro feo zutano, que la gente lo odie por el mero hecho de llevar uniforme...

c) De acuerdo al contacto que cada unidad tiene con la comunidad (uniformados que se desempeñan en las áreas de vigilancia, tránsito, aduanas, antinarcóticos).

De acuerdo con la especialidad del servicio, es común que se presenten hechos de corrupción o que se presente algún intento de soborno por parte de los ciudadanos, como en el caso de quienes trabajan se desempeñan en las áreas de vigilancia, tránsito, aduanas, antinarcóticos

Si, en esa especialidad sí, lo que es carreteras y aduanas porque en las dos se mueven narcóticos... Por lo menos lo que tiene que ver con aduana, ahí se trabaja es con mercancías... entonces lo que buscan es al funcionario de la DIAN y al policía a que les colabore a que no les hagan un impuesto muy alto. O a veces hay policías que por lo menos tienen sus negocios, entonces que hacen, mandan la familia a que les traigan mercancía de panamá o de otros sitios que son baratos y acá hablan buscando no pagar ese impuesto... pero no todas las veces quiere decir que a uno lo tengan que sobornar...

7.2 Patrones en los cuales se generan y reproducen los actos de corrupción.

Adicionalmente, fueron identificados dos patrones que deben entenderse como elementos que se repiten de una manera predecible, independientemente de la unidad policial y la región del país en donde se preste el servicio por parte del uniformado.

1. **Actos grupales.** Donde interviene la interacción de dos o más miembros de la institución en un contexto determinado para realizar los actos corruptos. Los patrones que reproducen el fenómeno de la corrupción se relacionan con la *teoría de las redes sociales*, que dice que los sujetos tienden a relacionarse y a establecer redes sociales con otros individuos que comparten sus formas de pensar y actuar. Desde este punto de vista, la corrupta es la propia red social más que el individuo, que sería una víctima. En este sentido, se refuerza que las prácticas corruptas se llevan a cabo por el accionar de un grupo de personas que ha decidido participar. Por supuesto, existen casos en que se puede cometer un acto ilegal al recibir dinero de un ciudadano(a) que quiere evitar ser multado. Sin embargo, aunque el acto es individual, está permeado por un contexto donde tener este tipo de comportamiento es socialmente aceptado.

Para tratar de entender desde la teoría de las redes sociales cómo es el actuar de estos grupos sociales, es necesario entender que una red social se puede definir como “un conjunto bien delimitado de actores -individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc., vinculados unos a otros a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales” (Lozares, 1996, p.108). Entendiendo que los lazos que se generan son usados para tratar de dar una explicación a los comportamientos sociales de las personas que forman parte de estos grupos sociales. Estos lazos relacionales que se generan entre pares de actores, pueden ser de tipo personal: “amistad, respeto, consejo, etc.; de transferencias de recursos:

bienes, dinero, información, etc.; de asociaciones: interacciones comportamentales; movilidad geográfica o social; conexiones físicas; relaciones formales u organizacionales; etc.” (Ibídem, p.109).

Así, para dar explicación del comportamiento que manifiesta una red social, es necesario analizar las relaciones situacionales que se dan entre sus actores, ya que estas son las que establecen la estructura social de estas redes y no los comportamientos individuales de cada uno de sus integrantes, como erróneamente se ha considerado (Lozares, 1996). Por ejemplo, en el caso de los policías corruptos, se debe estudiar el comportamiento grupal, ya que posee pautas de conducta establecidas que han sido aceptadas por sus miembros, como el hecho de ser conscientes que están cometiendo actos corruptos, que deben guardar silencio, ser precavidos a la hora de cometer sus faltas, así como procurar mantener sus acciones en la clandestinidad.

Sin perder de vista que “el análisis de las redes sociales se construye a través de los lazos o vínculos entre actores” (Ibídem, p.113), en el caso de los policías corruptos se puede decir que esas relaciones se caracterizan por la aceptación de los actos corruptos como comunes dentro de la red, precisamente porque se llevan a cabo de manera grupal, teniendo en cuenta la jerarquía que se maneja al interior del grupo, también se caracteriza por manejar un lenguaje cotidiano relacionado con prácticas corruptas que se llevan a cabo, así como la socialización de prácticas corruptas hacia los nuevos actores que se integran a la red.

2. Cultura clandestina. Entendida como las prácticas, costumbres, rituales, protocolos y lenguaje que se desarrollan por los uniformados y en donde se acepta y se espera que la conducta ocurra (factores culturales endógenos). La comisión de actos de corrupción se considera una cultura clandestina ya que se ejerce al margen de lo establecido legalmente. La probabilidad de su ocurrencia depende de las prácticas culturales que se deriven es su ejecución, es decir, que existen costumbres, rituales, protocolos y lenguajes propios del acto corrupto, que no solo son reproducidos y aceptados por los uniformados, sino que se espera que la conducta ocurra reiterativamente. (Observatorio de Integridad Policial, 2013, p.58-59).

Fink y Boehm (2011) relacionan los actos clandestinos con la impunidad, ya que al momento que las acciones corruptas no son descubiertas, quienes las cometen quedan sin ningún tipo de sanción que de alguna manera les haga resarcir las consecuencias de su comportamiento desviado. En tanto los actos son clandestinos, existe menos posibilidad de ser denunciados, razón por la cual el mantenerlos ocultos, se convierte en una regla del grupo social corrupto. Al parecer y de acuerdo con los datos publicados por la Policía Nacional y que se han presentado en páginas anteriores sobre la reducción de actos corruptos basados en la disminución de las sanciones impuestas por la institución, es posible que esa reducción obedezca a la clandestinidad de acciones contrarias a las establecidas para que los policías lleven a cabo sus funciones. Además, de acuerdo con Hershman (1996), la corrupción es uno de los delitos más difícil de investigar, especialmente si se lleva a cabo en secreto, es decir, bajo la clandestinidad. Adicionalmente, el autor afirma que con el transcurrir del tiempo, quienes han decidido participar en la comisión de actos corruptos, siempre encontraran nuevas formas de librarse de cualquier tipo de control o investigación (p.61).

7.3 Sugerencias.

Asimismo, las siguientes fueron las sugerencias dadas a la Policía Nacional en relación con la investigación cualitativa realizada:

1. Fortalecer los procesos de evaluación que acompañan los planes y programas anticorrupción establecidos por la Policía Nacional, en tanto que una evaluación permite mejorar el proceso y dar cuenta de los resultados esperados. Ésta puede ser realizada por agentes internos o externos. En el primer caso, lo harían personas de la misma institución, teniendo cuidado de evitar que los intereses particulares y preconcepciones, impidan garantizar la objetividad de la evaluación. Por otro lado, una evaluación externa realizada por personas ajenas a la organización, cuenta con la ventaja que al no haber ningún tipo de interés particular, será más confiable su objetividad, aunque puede verse afectada por desconocimiento de especificidades del proyecto o programa evaluado.

Por otro lado, se puede optar por una evaluación mixta, donde los evaluadores externos pueden trabajar en estrecho contacto con los miembros del proyecto o programa a evaluar.

2. Ejercer una particular vigilancia sobre el desempeño policial. Se puede hacer un seguimiento sobre las funciones que deben llevar a cabo los uniformados, por medio de indicadores de gestión o desempeño que permitan medir el cumplimiento de las mismas. Lo anterior, teniendo en cuenta que los indicadores deben incluir tres componentes indispensables: espacio, tiempo y cantidad. Esto quiere decir que su cumplimiento, debe verse reflejado en estos aspectos.

Ejemplo: En dos meses deben realizarse 10 allanamientos a los lugares identificados como distribuidores de drogas alucinógenas. Con base en lo anterior, los componentes serían:

- Espacio: lugares identificados como distribuidores de drogas alucinógenas.
- Tiempo: en dos meses.
- Cantidad: 10 allanamientos.

De esta manera, se espera medir en qué grado se lograron alcanzar los objetivos y resultados esperados.

3. Fortalecer el trabajo de las oficinas de asuntos internos, siendo oportunos en las respuestas que se dan ante las quejas que se interponen por supuestos actos corruptos por parte de los uniformados, ya sea por las denuncias virtuales, presenciales o telefónicas que realiza la ciudadanía o por las impuestas por algunos miembros policiales. Aunque las respuestas se basan en iniciar una investigación para conocer si hubo o no actos ilegales por parte de los uniformados, es importante que la información recopilada también se utilice para determinar características propias de los actos corruptos. Esto con el fin de poder determinar estrategias que ayuden a combatir dicho delito.
4. Fortalecer el proceso de inducción en temas de integridad policial para el personal trasladado a regiones del país que por sus características políticas y socioeconómicas, presentan condiciones que favorecen la corrupción. Aunque este proceso se puede llevar a cabo con la ayuda de las Escuelas de Formación Policial, es indispensable que esté

respaldado desde la parte administrativa y operativa de la Policía Nacional con más recursos humanos, financieros, tecnológicos y demás, que sean necesarios para que la efectividad y operatividad que se les exige a los uniformados, no se vea reflejado únicamente en las grandes ciudades, sino también en las poblaciones rurales y las que se encuentran alejadas de la periferia.

5. Fortalecer los medios de control que se tiene sobre los policías a través de la implementación de tecnología (video cámaras, grabaciones) que permita conocer en tiempo real, la ubicación, misión específica y protocolo que el uniformado esté llevando a cabo en cualquier caso de policía. De esta manera, se comparte la discrecionalidad o autonomía de los procedimientos policiales, entre el uniformado que lo esté realizando y un radio operador que verifique paso por paso el cumplimiento de los protocolos estandarizados para cada caso. Para lo cual, se requeriría establecer un plan no solo de evaluación sino también de seguimiento interno permanente, que se relacione con los indicadores, los instrumentos del propio seguimiento y los resultados.
6. Teniendo en cuenta la presente investigación cualitativa, considerar otras complementarias que permitan contrastar el discurso de condenados y sindicados versus personal activo, pensionados, ciudadanía, etc., sobre el fenómeno de la corrupción que se presenta en la institución. Así, se podrían comparar los resultados de dichas investigaciones y llevar a cabo acciones eficaces que mitiguen el flagelo de la corrupción dentro de la institución policial. Por ejemplo, por medio de la implementación de indicadores de cambio (o resultado) plausibles, que permitan medir los objetivos que se propongan en la estrategia o

plan de acción que se implemente para combatir dicho delito. De esta manera, la población colombiana se vería beneficiada, en tanto se esperaría que con la consecución de los objetivos propuestos, se mejore el servicio a la comunidad.

Ahora bien, sumado a las acciones que la institución policial ha tomado frente a su lucha contra la corrupción, y que se han descrito a lo largo del presente trabajo, es importante aclarar que solamente hasta diciembre de 2014, fueron socializados los resultados de la investigación cualitativa al personal de la Inspección General de la Policía Nacional (es decir, un año y medio después de haber entregado el documento final a la coronel encargada de la oficina del Observatorio de Integridad Policial), en un foro realizado en el auditorio de la Dirección General de la Policía, que contó con la participación de altos miembros de la institución como su Director General, el Inspector General, oficiales del Observatorio de Integridad Policial, un centenar de uniformados invitados de diferentes unidades policiales y un delegado de la ONU.

Como ponente principal, fue invitada la autora del presente trabajo, quien al finalizar el evento, tuvo la posibilidad de hablar con el Inspector General de la Dirección de la Policía (que tiene la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para luchar contra el fenómeno de la corrupción), sobre los resultados de la investigación y cómo se tendrían en cuenta para las nuevas acciones que se emprenderían para combatir este flagelo. La respuesta giró en torno a lo interesante de la metodología utilizada y de los resultados en términos cualitativos que arrojó la investigación, ya que es el primer trabajo de este estilo, que la Policía Nacional ha realizado. Por lo cual sus resultados, según las palabras del Inspector

General, se convertirían en acciones concretas que se tomarían en 2015 para luchar contra la corrupción. Sin embargo, al tener acceso a la publicación que realizó la institución sobre su accionar para el 2015 para combatir el delito en cuestión, se encontró que las medidas establecidas para mitigar la corrupción al interior de la Policía Nacional, giraban una vez más, en torno fortalecer los procesos sobre la aplicación de la ley anti-trámites (explicada anteriormente); a seguir fortaleciendo la integridad policial a través de las capacitaciones de psicólogos y trabajadores sociales; a realizar un análisis del estado de la rendición de cuentas y finalmente, a definir una estrategia de mejoramiento para el mismo. En conclusión, no se encontró evidencia bibliográfica que indicara que los resultados de investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional hayan sido tenidos en cuenta de alguna manera. Esta información no solamente fue corroborada en una conversación sostenida con uno de los psicólogos del Observatorio de Integridad Policial, sino también al revisar la página web de la Policía Nacional y sus publicaciones sobre los avances en cuanto a la puesta en práctica de la lucha contra la corrupción, los informes constan, como ya se ha mencionado antes, de la descripción de actividades, las fechas de iniciación y terminación de las mismas, porcentaje en que se llevó a cabo cada tarea y un cuadro al final, donde solo se marca si fue efectiva o no, la realización de la actividad programada. Una vez más, es necesario decir que dicha información es válida, pero no va más allá de dar a conocer el cumplimiento o no, de las tareas propuestas.

Como evidencia de lo anteriormente mencionado, se encuentra uno de los informes presentados por la Policía Nacional a la Contraloría General de la Nación (ver Anexo C), donde se relacionan los planes de mejoramiento frente a determinada situación encontrada que debe ser fortalecida. Cabe destacar que dicho informe tiene una fecha de suscripción del 4 de febrero de 2015 y una fecha de evaluación del 30 de junio de 2015, sobre actividades realizadas en 2013. Es decir, que es un proceso que tarda año y medio en ser evaluado y presentado, por lo que puede ser considerado poco o nada efectivo. Así como el ejemplo anterior, la información que publica la Policía Nacional sobre rendición de cuentas y gestión institucional es presentada de la misma manera. Esto sin mencionar que el link sobre indicadores aparece vacío.

8. CONCLUSIONES GENERALES

8.1 Con respecto a la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional

De acuerdo con los resultados de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional y teniendo en cuenta la información recopilada de las entrevistas realizadas a ex policías que se encuentran privados de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario ubicado en Facatativá, las características y patrones que fueron explicados anteriormente (ver página 97), y el equipo de investigadores que formó parte del Observatorio de Integridad Policial en la realización de dicha investigación en 2013, concluyó que:

Dentro de las conclusiones de la investigación, se determinó que la realización de actos corruptos es multicausal y que la intervención de diferentes variables ayuda a tomar la decisión de participar en actividades ilegales. Como por ejemplo, la existencia de un contexto nacional de corrupción que permea a las instituciones públicas y sus funcionarios. Cuando se habla de corrupción, estamos frente a una realidad que compromete a dos partes: al corruptor y al corrupto, pero es también cierto que sería un error imperdonable justificar la debilidad ética de los funcionarios policiales trasladando su responsabilidad a la sociedad.

Por otro lado, la interacción del funcionario policial en contextos sociales que generalmente están permeados y dominados por la delincuencia, se proyectan como

una amenaza constante del comportamiento íntegro de éste. Son estos escenarios, donde el delincuente actúa con naturalidad, sintiéndose cómodo y seguro de su poder, lo que favorece y finalmente permite una cercanía con el policía, donde éste último se torna como una presa fácil de ser corrompida al volverse parte de ese sistema. Asimismo, el comportamiento corrupto, es facilitado por el uso de un lenguaje oscuro y turbio entre los actores, donde el policía, a la hora de abordar al ciudadano, transmite señales que favorecen e inducen inequívocamente la ocurrencia del acto corrupto, y así, nace esa misma intencionalidad por parte del ciudadano, quien una vez advierte éste comportamiento en el uniformado y se predispone para que el acto corrupto se presente como ellos lo desean. El lenguaje cotidiano también se convierte en un vehículo eficaz de aceptación social de las prácticas irregulares. El lenguaje indica una característica común al hombre para expresar sus experiencias y comunicarlas a otros mediante el uso de símbolos y señales. Los policías corruptos, han trivializado el lenguaje de manera tal que permite la ocurrencia del acto irregular y garantizan que se cumpla con uno de los “principios” de la corrupción que es la clandestinidad.

Otro aspecto importante dentro de los hallazgos de la investigación, es el dilema costo-beneficio, traducido en los posibles incentivos (económicos, operativos, sociales, laborales, etc.), obtenidos como resultado del acto corrupto, sólo es superado por el uniformado mediante la ponderación de los principios y valores instaurados por su núcleo familiar y fortalecidos durante la formación policial, sumados a los incorporados como propios por la institución y que debe poseer cada hombre y mujer

policía. Por esta razón, se debe reconocer, visibilizar y actuar contra las llamadas “manzanas podridas”, siendo este el primer paso para combatir la corrupción. Lo inaceptable son las actitudes de indiferencia y miedo que son adoptadas por uniformados, que conocedores de estas prácticas, permiten que sobrevivan sin rechazarlas y menos denunciarlas.

Por otro lado, no se debe dejar de lado la formación ética del policía, si bien puede considerarse como la base para combatir la corrupción, no debe ser la única estrategia empleada para este fin. Se hace necesario integrar otros procesos que tengan en cuenta contextos más generales del policía como: familiares, económicos, sociales y políticos. Igualmente, el conjunto de sus cualidades y rasgos de personalidad, se convierten en un indicador clave sobre el riesgo de comportarse o incurrir en prácticas corruptas.

Asimismo, es importante no perder de vista que el acto de corrupción no sólo se plantea como una opción para obtener ingresos económicos adicionales por parte del policía, sino que también se identifican otras variables como la de cumplir con la exigencia operativa y así evitar llamados de atención por ineffectividad en los resultados. Esta situación se ha convertido en un factor determinante frente al inicio de algunas prácticas corruptas por parte de los uniformados, comenzado por una corrupción leve, trasladándose hasta actos de mayor envergadura. Lo anterior teniendo en cuenta que el participar en actos corruptos no es determinado por el grado o rango del funcionario, sino que es una decisión propia del individuo, que asume una postura de acuerdo con

las experiencias propias, lo que observa que hacen sus demás compañeros e igualmente por lo le han contado acerca de este fenómeno, el cual se ha convertido en una “cultura institucional clandestina” al interior de las unidades policiales, que dan cuenta de costumbres, creencias y hábitos de trabajo que tienen inmersas prácticas corruptas. Aquí se puede hacer alusión nuevamente a los procesos de aprendizaje cultural, específicamente se puede hablar de procesos de endoculturación, donde los actos de corrupción se transmiten de generación de policías antiguos a nuevos. De igual manera, se retoma una vez más la teoría de los grupos sociales, para explicar que al interior de la policía existen criterios de inclusión y exclusión de funcionarios para la realización de los actos corruptos. La exclusión de un uniformado de su grupo de trabajo, se convierte en un factor social que presiona al que ha sido aislado, para que modifique su comportamiento frente al resto del grupo en aras de que actúe como ellos, es decir, para que participe de los actos corruptos.

Por otro lado, los resultados de la investigación también evidenciaron que la institución es vista como un instrumento que va a resolver las expectativas socioeconómicas del funcionario, donde en muchos casos queda relegado el aspecto vocacional de servir a la comunidad, que es inherente a la función policial. Pero cuando el funcionario policial, pondera sus aspiraciones y metas con lo que ha logrado conseguir hasta ese momento y los resultados dan cuenta de un fracaso en su proyecto socioeconómico, se contempla el acto ilegal como una posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en este campo. Esto teniendo en cuenta que existe una débil percepción del castigo social

y sanción penal y disciplinaria por parte del policía frente a la participación en el acto corrupto. Apreciación que cambia radicalmente cuando son descubiertos y se ven sometidos al imperio de la ley y al escarnio de la comunidad en general.

Esta actitud osada de los policías de participar en actos corruptos aun conociendo las sanciones que pueden acarrear sus acciones, posiblemente se deba a la falta de control en relación con los procedimientos policiales y en conjunto con la autonomía o discrecionalidad que puede tener el funcionario policial frente a la realización o no del mismo. Por último, es claro que los actos corruptos cometidos por los funcionarios policiales, son diversos, tienen un origen heterogéneo y son tan particulares como las propias unidades policiales en las que estos laboran a nivel nacional. Si bien, existen unas características causales atribuibles a determinados casos que podrían categorizarse como determinantes de éste fenómeno, existen factores contribuyentes que son propios de las funciones que cumple el uniformado de cada unidad policial y del lugar del país en donde labora.

8.2 En relación con las teorías de la desviación y la aproximación sociológica a la desviación

Dentro de los análisis y reflexiones realizadas a lo largo de este trabajo, se extraen las siguientes conclusiones, en primera medida la corrupción en el país es un problema que se debe analizar desde los ámbitos político, social y cultural (Pegoraro, 1998), pues sus causas son de tipo político, económico, institucional y social. Al respecto, vale la pena recordar lo dicho por (Rowland, 1998), al afirmar que en cuanto a lo económico, el Estado disminuye

su participación en beneficio de la población al verse menoscabo el presupuesto nacional; en el ámbito político, la corrupción reproduce y consolida la desigualdad social, preservando las élites de complicidad política; en el aspecto social, la corrupción aumenta la marcada distinción entre las clases sociales, disminuyendo la posibilidad para los menos favorecidos (que a su vez son marginados socialmente) de tener mejores opciones que dignifiquen su vida.

Ahora, al considerar estos aspectos en conjunto, se puede observar como la corrupción es un problema social que afecta directamente a la población. Por ejemplo, desde lo *económico*, se ve perjudicada ya que al haber una disminución en el presupuesto, no habrá la inversión necesaria en obras públicas como la construcción de casas de interés social, nuevas escuelas, centros de atención médica y mejoramiento de la infraestructura en términos de reparación de la malla vial y construcción de nuevas vías, así como de puertos y aeropuertos. De igual manera, se presenta como un impedimento para poner en marcha los programas de gobierno propuestos para disminuir la inseguridad, combatir la delincuencia, expandir la economía en sectores como el agro, la industria, el turismo, la creación de nuevas empresas, la disminución de la tasa de desempleo y el fomento de una educación de calidad; por mencionar solo algunos.

Desde lo *político*, la población se ve afectada en tanto la corrupción obstruye la práctica de una democracia transparente y libre de ilegalidades, situación que genera en los habitantes falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales (Rowland, 1998), donde

el problema no radica en que pierda la confianza en sus dirigentes políticos, sino que deja de participar políticamente al no usar para su beneficio los mecanismos de participación ciudadana dispuestos para la defensa de sus derechos, como su derecho a ejercer el voto, por considerar que es tiempo perdido y no vale la pena hacerlo sino va a obtener el beneficio que estos ofrecen. Un reciente ejemplo sobre la disminución de la participación ciudadana en el campo político, son las elecciones presidenciales de 2014, donde de 32,9 millones de personas habilitadas para votar, solo lo hicieron un poco más de 15,7 millones (Registraduría Nacional, 2014), lo que equivale a un 52,3% de colombianos que se abstuvieron de ejercer su derecho al sufragio. En términos sociales, esto implica que aquellos que no asisten a las urnas permiten que otros (que además representan una minoría) sean quienes decidan por ellos, lo cual no debería ser así, pues afecta la puesta en práctica de una democracia participativa —que sin entrar en la discusión sobre sus debilidades o fortalezas—, es una oportunidad que tiene el ciudadano para expresar lo que desea para su país, pero no ejercer su derecho al voto que además de convertirse en un incumplimiento a su deber como ciudadano, también significa que ha perdido la confianza en sus instituciones gubernamentales (Kalmanovitz, 2001), lo cual implica que no le importe su beneficio y por ende el destino del país, lo cual tampoco le daría el “derecho” a quejarse más adelante por la situación que se desarrolle en la nación.

Precisamente por las consecuencias sociales que la corrupción provoca en la población, es que la comisión de este delito es considerado como un comportamiento desviado, ya que va en contra de las normas que se han establecido socialmente para

mantener el orden y la convivencia dentro de una sociedad (Soltonovich, 2012). En el caso de los policías que cometen actos corruptos, éstos forman parte de una gran institución o comunidad que es la Policía Nacional, lo que quiere decir que se desvían de las normas y la sociedad y no solamente dentro de la institución. Ahora, aunque pertenecen a una colectividad determinada, forman a su vez una subcomunidad en la cual comparten actividades en común, en este caso, actos corruptos, por lo que es correcto decir que es una subcomunidad desviada (Goffman, 2006), en tanto decide apartarse del comportamiento apropiado que las normas han determinado para los hombres y mujeres policías. Dentro de las actividades que comparten en común la subcomunidad desviada, obviamente está la interacción que el policía tiene con la comunidad en el ejercicio de su función, contexto que precisamente propicia la comisión de actos corruptos, los cuales se llevan a cabo de manera individual o grupal de acuerdo con el lugar donde se ubique la unidad policial a la cual pertenece el uniformado. También forma parte de su cotidianidad el uso de un lenguaje propio de sus prácticas corruptas como “vamos por la vuelta, es hora de la visita, aquí está su sobrecito, esto es lo suyo, aquí le mandaron...” (Entrevista a ex policía privado de la libertad, 2013). Conocer estas características permite de alguna manera entender cómo son los procesos de adaptación y socialización de quienes deciden formar parte de estas comunidades desviadas que manejan sus propias estructuras culturales (Vicente, 2011).

Asimismo, Becker (2009) también considera que una persona que carece de la capacidad de cumplir con las normas sociales establecidas, es más propensa a cometer acciones desviadas que van en detrimento de la población. Sin embargo, su comportamiento

solo será señalado como desviado de acuerdo con el impacto que cause en las demás personas, es decir, que dependiendo de las consecuencias que provoque su acción corrupta, será rotulado o no, de ser un acto desviado o alejado de las reglas. Tal vez, por esta razón, es que los policías desviados no perciben las sanciones de sus actos corruptos como significativas, primero, porque no hay un señalamiento o acusación directa sobre su comportamiento por parte de la población; y segundo, por el beneficio que obtienen de su acción corrupta. Otro aspecto importante en relación con lo expuesto por Becker y los hallazgos de la investigación, es la indiferencia frente a la ocurrencia de casos de corrupción, no solamente por parte de la ciudadanía, sino también de aquellos uniformados que no denuncian, ya sea también por indiferencia o por temor a que la subcomunidad desviada tome represalias contra ellos, como por ejemplo, la discriminación y presión del grupo corrupto contra quienes deciden no formar parte del mismo. Esta acción se lleva a cabo para amedrentar y evitar que la conducta desviada sea denunciada. De allí que exista una aceptación de los actos corruptos como naturales y comunes dentro de la cotidianidad del servicio, por lo cual se concibe como un contexto social clandestino dentro de las mismas unidades policiales que facilita la comisión de los mismos.

Según Becker (2009), lo que le interesa a las personas del común sobre los desviados sociales es conocer las razones del por qué actúan de esa manera y cómo deben responder por sus actos. Al respecto, los casos analizados permiten responder que (1) es decisión del uniformado realizar actos corruptos, ya sea por discrecionalidad, presión de grupo o intimidación, cualquiera que sea el motivo, es decisión del cada quien; (2) existencia de una

motivación económica u otro beneficio; (3) contexto propicio para cometer el acto corrupto, ya sea por falta de controles o por falta de denuncia, lo que a su vez permite que exista una débil percepción sobre la sanción penal o disciplinaria que se puede recibir, si es que el acto desviado llega a ser descubierto, de lo contrario quedaría impune.

Ahora, que un acto sea castigado no asegura de ninguna manera que se reduzca la comisión de los mismos y mucho menos que las consecuencias para la sociedad sean medidas (Maldonado, 2011). Al contrario, la impunidad motiva la comisión de actos corruptos, pues ante la inexistencia de denuncias es posible que aumente la participación de los uniformados, en tanto hay menos riesgo de ser descubiertos, pues la conducta desviada se puede cometer en la clandestinidad. Estos hallazgos son consistentes con la investigación realizada por la Universidad de las Américas de Puebla (2015) y de la cual se hizo mención en páginas anteriores, explica claramente que los altos índices de impunidad en países como Colombia, obedecen a la debilidad estructural de los organismos de control gubernamentales encargados de garantizar el cumplimiento de la gestión, es decir, que no cumplen de manera eficiente con sus funciones, en parte porque también tienen comportamientos desviados, quedando sin castigo muchas de las acciones corruptas por parte de otras entidades y funcionarios públicos.

8.3 En relación con la implementación del programa de lucha contra la corrupción, los procesos de intervención y la pasantía dentro de la institución policial

Con respecto a la implementación por parte de la institución policial del programa de lucha contra la corrupción, aunque ha establecido medidas normativas para combatir este flagelo, su puesta en práctica, seguimiento y evaluación, no han sido posibles debido a los frecuentes cambios a los que son sometidas. Por esta razón, se puede decir que han sido paliativas en tanto no han tenido un impacto a lo largo plazo, es decir, que no han contribuido al objetivo de disminuir la corrupción, pues han sido medidas reactivas en lugar de preventivas. Una evidencia de que son reactivas, es el aumento en la severidad de las sanciones penales y disciplinarias que se imponen, ya que la institución policial ha considerado que entre tanto el castigo sea más riguroso, habrá menos comisión de actos corruptos por el temor que puede causar el ser atrapado. Pero esto es una situación que supone la institución por la disminución en las sanciones impuestas, pero que carece de toda validez, en tanto no hay ningún tipo de investigación que la confirme. Sin embargo, como se ha explicado en páginas anteriores y de acuerdo con lo dicho por Hershman (1996), quienes cometen actos ilegales siempre encontraran la manera de llevar a cabo sus acciones evadiendo cualquier tipo de control, ley o castigo.

De igual manera, así como se pudo observar en el marco normativo que engloba la lucha anticorrupción que el Estado colombiano ha emprendido para combatir este flagelo, y en los resultados publicados por el gobierno nacional sobre la puesta en práctica de PPIA- Política Pública Integral Anticorrupción (aprobada en enero de 2015, es decir, 19 años después que se realizara en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual

fue considerada como el primer acuerdo internacional propuesto para combatir este delito), se puede hablar que la demora en disponer de una política pública de este tipo no es la única crítica que se le puede hacer al Estado por su ineficacia en el desempeño de sus funciones (que también puede ser visto como un acto corrupto, en tanto que dilata acciones que pueden mejorar de alguna manera el desarrollo de la población colombiana, sin embargo, es tema para otro debate sociológico), sino que además después de tantos años, los avances de dicha política se basan en tan solo cinco aspectos, que sin quitarles la importancia que merecen, se refieren únicamente a desarrollar procesos de tipo administrativo y operativo (ver Informe a la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción de enero de 2015), y se olvidan que estos mecanismos por sí solos no acaban, ni siquiera disminuyen en un porcentaje significativo la comisión de actos corruptos, pues se deben complementar con acciones efectivas que realmente depuren las instituciones gubernamentales de funcionarios corruptos. Lo cual no se logra únicamente llevando a la cárcel a quienes han sido descubiertos en sus acciones delictivas, pues detrás de éstos queda quienes siguen realizando sus actos en la clandestinidad, quedando impunes de sus delitos; sino realmente atacando las causas que facilitan la comisión de los mismos, especialmente cuando la institución policial sabe bien que en su interior se cometen actos corruptos frente a los cuales no ha hecho nada al respecto. Por eso, una manera de desviar la mirada del público es mostrar la severidad de los castigos impuestos a quienes han sido capturados, como resultado de sus acciones para combatir el delito en mención, mostrando así que es una institución realmente preocupada por acabar con dichas prácticas por parte de sus funcionarios.

Ahora, si realmente se pusiera en práctica la política anticorrupción, seguramente se dejaría de hablar de una minoría dentro de la institución que comente actos corruptos, y se ampliaría la cantidad de funcionarios implicados.

Una manera de empezar a atacar las causas que promueven la corrupción dentro de la Policía Nacional, podría ser que dicha institución empiece por tener en cuenta los resultados de la investigación cualitativa que se llevó a cabo en 2013 por el Observatorio de Integridad Policial y el presente trabajo, que aportan elementos importantes para ese primer gran inicio de luchar contra la corrupción con la implementación de acciones que contribuyan a la disminución de las causas que facilitan que se lleven a cabo actividades corruptas y que ya fueron mencionadas con anterioridad.

Otra manera de atacar las causas que promueven actos corruptos puede ser echando mano no solo de investigadores penales y disciplinarios hablando en términos normativos, sino también acudiendo a las instancias de la academia para que los científicos sociales puedan aportar desde la practicidad todos los conocimientos que poseen sobre metodologías de investigación y de análisis que ayuden a comprender el comportamiento humano en los diferentes contextos donde se mueve, y no se queden solamente en valiosas publicaciones que únicamente leemos quienes formamos parte de este gran grupo de académicos. Para esto, se requiere que la Policía Nacional tenga realmente la voluntad de hacerlo y tome conciencia de la importancia de combatir el fenómeno corrupto desde sus raíces. Para hacerlo, debería dejar de promover tantas leyes y normas que sin el debido seguimiento y evaluación, se

convierten simplemente en acciones reactivas para mostrar algún tipo de resultado no solamente a la población sino también al mismo gobierno, lo que se convierte en algo a su favor para evitar ser señalada como una institución despreocupada y sin acciones frente al problema en cuestión.

Por supuesto, para que esto suceda y exista un engranaje entre Estado y academia, pasaran mucho tiempo, pues si tan solo para presentar un informe sobre las actividades que se realizaron o no, y que deben ser corroboradas por la Contraloría de la Nación, la Policía Nacional tardó un año y medio en presentarlas, ¿cuánto tiempo se puede tomar el Estado en siquiera considerar esta propuesta? Tal vez mucho, especialmente porque para que la lucha contra la corrupción sea efectiva, debe haber una voluntad real por parte de los gobernantes. Esta es una de las razones por lo cual se requiere un verdadero seguimiento y evaluación de la puesta en práctica de la Política Pública Integral Anticorrupción, con evidencias comprobables que permitan conocer hasta qué punto la intervención del Estado ayuda a la reducción de la corrupción en las entidades gubernamentales. Esto para determinar si la implementación de más normas o controles de vigilancia sobre los comportamientos corruptos, son realmente eficaces, de manera que respalden las políticas de lucha contra la corrupción basadas en una cultura de la legalidad.

De acuerdo con lo anterior, un adecuado seguimiento a las acciones propuestas para combatir la corrupción, requiere de un proceso de intervención, gestión y evaluación. La intervención incluye una planificación que permita intervenir deliberadamente en la realidad

con el fin de modificarla. Esta planificación debe ser concertada entre diferentes actores para cambiar conjuntamente la realidad, además, debe incluir mecanismos de seguimiento y control a lo largo de todo el proceso de intervención. Vale la pena señalar que la planeación debe hacerse en términos de lo “posible” y no de lo “deseable”, pues se debe tener en cuenta la realidad o contexto que permea la situación que se pretende intervenir, en este caso disminuir la corrupción dentro de la Policía Nacional.

Para determinar esta fase de planificación, es necesario tener en cuenta el diagnóstico de la situación (por ejemplo, el presente trabajo es un gran insumo para poder establecerlo); tener claro hasta dónde se quiere llegar, es decir, determinar el futuro escenario que se espera obtener tras la intervención; diseñar y formular la intervención, en otras palabras, establecer qué se va a hacer para alcanzar el objetivo general; proponer las estrategias que se llevaran a cabo, a partir de la resolución de preguntas como ¿qué se va a hacer?, ¿quién lo va a hacer?, ¿qué clase de recursos se utilizaran?, ¿cuándo se hará?; finalmente, debe haber una fase de ejecución y otra de evaluación. Respecto a esta última, se recomienda una evaluación de monitoreo (día a día-bitácora), una evaluación de seguimiento (períodos de tiempo determinados) y una evaluación final (relacionada con los cambios que se produjeron).

Ahora bien, retomando desde lo normativo el tema de la corrupción, es importante retomar lo expuesto por (Hershman, 1996) sobre las leyes anticorrupción, las cuales deben ser proactivas, en tanto no deben esperar solamente a que un acto ilegal sea denunciado para poder ser penalizado, sino que debe además preocuparse por identificar los patrones que

generan el delito en cuestión. Al respecto, vale la pena recordar que desde lo jurídico se define en qué consiste el acto corrupto (quiénes lo cometieron, cómo lo hicieron y qué consecuencias produjo), es decir, informa sobre el acto como tal, pero no puede explicarlo porque carece de elementos cualitativos que le den luces al respecto. De allí, la importancia que los aportes sociológicos puedan ofrecer, pues así como afirma Giddens (2000), para poder definir y comprender un delito, se requiere conocer las interconexiones entre las normas establecidas y el comportamiento desviado de quien lo comete. En el caso de esta reflexión sociológica, los ex policías que se encuentran privados de la libertad, y que han sido etiquetados como “desviados” por incumplir las reglas establecidas por la sociedad (Becker, 2009). Frente a este señalamiento, se debe tener presente que “la desviación no es una cualidad del acto que la persona comete, sino una consecuencia de la aplicación de reglas y sanciones sobre el “infractor” a manos de terceros (Ibídem, p.28), en este caso, la institución policial y la sociedad, se convierten en esos terceros que señalan el comportamiento desviado de los policías corruptos, en tanto que han sido ellos quienes a través de los valores institucionales de la Policía Nacional y los valores morales propios de una comunidad o sociedad, han establecido las normas que deben regir el comportamiento adecuado de los individuos. Al respecto, cabe señalar que la finalidad de esta etiqueta no es corregir la desviación, sino entregarle a la sociedad un resultado, pero nada más. Además, de acuerdo con los testimonios de la investigación cualitativa realizada por la Policía Nacional, queda claro que la institución y la ciudadanía en muchos aspectos, avalan la corrupción como una práctica común y por lo tanto, un comportamiento aceptado. Ahora, el peligro de la naturalización del comportamiento desviado tiene como consecuencia que no

se problematice lo que realmente causa este tipo de actos que están por fuera de la norma. Por esta razón, y de acuerdo con (Soltonovich, 2012), es que las políticas gubernamentales resultan ser ineficaces para combatir estas conductas desviadas, ya que se dedican a combatir la acción en el momento que sucede, pero jamás atacan las causas y/o patrones que reproducen los actos ilegales.

De acuerdo con lo anterior, cabe señalar la doble moral que se maneja no solo institucionalmente sino también por parte de la ciudadanía. Los primeros, que tras sus exigencias operacionales en el servicio, se olvidan de las particularidades del mismo y propician la comisión de actos corruptos, por supuesto sin que esto sea una excusa para eximir de su responsabilidad a los policías que deciden participar en estas acciones. Los segundos, por la contradicción entre sus dichos y sus hechos (Sandoval, 2007), pues también cometen delitos cada vez que requieren de favores especiales o sobornan a los funcionarios públicos para evitar ser sancionados por incumplir algunas normas como por ejemplo, las de tránsito; en lugar de asumir su responsabilidad y las consecuencias de su comportamiento desviado.

Al respecto, Giddens (2000) establece que al analizar conductas de la vida cotidiana como el respeto o no por las normas de tránsito, la decisión depende de la persona, quien en un momento dado puede respetar la norma al darse cuenta que un policía está vigilando su accionar, pero que también puede cumplir las reglas sin necesidad que algún ente de control lo esté vigilando. Esta es la razón por la cual Giddens (2000) afirma que no puede existir

alguien que incumpla con todas las reglas establecidas, pero tampoco quien las respete todas. Y son precisamente este tipo de comportamientos los que hacen que el concepto de desviación sea tan amplio y se defina en términos de alguna inconformidad con las normas establecidas. Bajo esta perspectiva, el policía desviado es considerado como tal, por aquellas personas que se rigen por las normas decretadas, en este caso la institución policial y la sociedad. Sin embargo, si la conducta desviada fuera señalada por un grupo minoritario y no por una mayoría significativa de la sociedad, seguramente no tendría la mayor trascendencia. Esta situación se puede comparar con los “paros y manifestaciones” que se presentan en el país, los cuales son tenidos en cuenta en tanto son respaldados por una gran cantidad de personas y por los gremios correspondientes, de lo contrario, no representarían ningún tipo de amenaza. Por estas razones, es que Giddens (2000) y Becker (2009) coinciden al plantear que un acto es señalado como desviado de acuerdo con la respuesta que reciba por parte de la sociedad, ya que es la que se encarga de establecer las reglas bajo las cuales se debe regir el comportamiento humano.

Por otro lado, el presente trabajo también permitió determinar que los instrumentos que ha dispuesto la Policía Nacional en su lucha contra la corrupción, han sido insuficientes, no se han proyectado para que tengan un impacto ni a mediano ni a largo plazo, por lo tanto, se mantienen los altos índices de percepción sobre la corrupción policial, los cuales fueron presentados a comienzos del presente documento e indican un desempeño mediocre de la institución. Además, es necesario establecer indicadores de logro y no tan solo de gestión, de manera que se puedan evaluar a mediano plazo las contribuciones al cumplimiento de los

objetivos de los diferentes proyectos, así como su impacto a largo plazo, es decir, las contribuciones de los proyectos y de los programas al cumplimiento del objetivo general, en este caso, la disminución en primera medida de la corrupción y luego, la erradicación de la misma en la Policía Nacional.

Lastimosamente, al respecto, los informes que proporciona la Policía Nacional sobre su lucha contra la corrupción se basan en datos estadísticos que muestran la disminución de sanciones o destituciones relacionadas con este delito, sin darse cuenta o más bien, sin querer darse cuenta que eso no significa que los actos corruptos no sigan ocurriendo, sino que por el contrario se estén multiplicando debido a la ineficacia de sus acciones para evitarlo. El primer ejemplo al respecto, es la información que fue analizada en este trabajo, que como se mencionó en páginas anteriores, quienes fueron entrevistados están pagando sus penas por un delito de corrupción que cometieron y que fue descubierto, más no por la totalidad de irregularidades que durante su permanencia en la Institución llevaron a cabo pero por las cuales nunca fueron judicializados ya que no fueron atrapados en la comisión de estos actos.

El segundo ejemplo es por conocimiento de causa de la autora del presente trabajo, quien al estar durante cinco meses como pasante en la Oficina del Observatorio de Integridad Policial, se pudo dar cuenta que al momento en que un policía era descubierto o denunciado por cometer alguna ilegalidad, lo importante para la Institución era determinar si las faltas cometidas por los uniformados eran gravísimas, graves o leves para saber qué tipo de sanción imponer, sin profundizar más allá sobre las causas que promueven estos comportamientos

desviados en sus funcionarios. Una evidencia de esta situación, es el hecho que los resultados de la investigación cualitativa llevada a cabo al interior de la institución en 2013 y la cual fue tomada como referente para el presente trabajo, fueron socializados ante la institución policial un año y medio después de finalizada la investigación, y a pesar del tiempo transcurrido, no se tuvieron en cuenta sus hallazgos para la implementación del plan de acción institucional establecido para el 2015 para combatir el flagelo de la corrupción. Que más evidencia que esta, para poder decir lo ineficiente que es la Policía Nacional en su “lucha contra el delito de la corrupción”.

Por supuesto, no se desmienten los avances que han tenido en términos operativos en el mejoramiento de su atención al ciudadano, al reestructurar el sistema de quejas y reclamos, poner a disposición los diferentes centros de conciliación y por tener una línea directa para atender las denuncias de los ciudadanos sobre los abusos e irregularidades cometidos por los uniformados. Más ahora, con la disposición tecnológica con que cuentan las personas, la cual les permite grabar en tiempo real una acción ilegal y/o corrupta por parte de un policía.

Sin embargo, en medio de la importancia que merecen estas medidas, se ha olvidado de tomar acciones efectivas y si se quiere radicales, sobre el servicio que prestan los uniformados en unidades policiales como las estaciones de policía y los CAI, que es donde se cometen gran cantidad de actos corruptos, debido a la cercanía de los uniformados con la ciudadanía y los contextos culturales en que se ubican y desarrollan estos habitantes. Desde este punto de vista, y así como se expuso en párrafos anteriores, se puede afirmar sin ningún

tipo de temor, que han sido paliativas las acciones que ha emprendido la Policía Nacional en su lucha contra la corrupción, en tanto han sido reactivas y no preventivas, ya que se han dedicado a combatir el delito como tal pero no las causas que lo generan.

Por otro lado, se deben fortalecer las medidas pedagógicas que ayuden a una construcción más sólida de una cultura de la legalidad, ya que las realizadas hasta el momento a través de los talleres y conferencias, carecen de una verdadera aplicación que evidencie efectos prácticos. Con respecto a la eficacia de las acciones que se llevan a cabo, es importante que el proceso de intervención genere un impacto a largo plazo, es decir, que no se limite a acciones para mitigar el problema y hacerlo menos grave de lo que realmente es, sino que realmente contribuya a disminuir la comisión de actos corruptos por parte de los uniformados. Para lograrlo, es necesario formular indicadores de gestión y de logro. Los primeros porque dan cuenta del cumplimiento de las actividades o tareas propuestas y permiten identificar la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, físicos y financieros, es decir, la relación entre los logros y los recursos empleados (costos-beneficios). Por el contrario, los indicadores de logro determinan la contribución de la intervención al objetivo general o problema a tratar, la cual debe darse en términos de un impacto a largo alcance, de manera que se pueda transformar la situación social. Por su parte, este tipo de indicadores determinan la eficacia de la intervención, la cual debe ser entendida como el análisis del grado de consecución de los objetivos inicialmente propuestos. Lo que quiere decir que los efectos positivos derivados de la intervención continuarán una vez finalizada la intervención.

Sin embargo, la acción de utilizar indicadores debe ir acompañada por un proceso de seguimiento y evaluación a la intervención, de manera que se puedan revisar las lógicas entre problemas/objetivos, actividades y resultados/objetivos específicos y general, indicadores/fuentes de verificación, que ayuden a determinar los ajustes correspondientes durante la intervención para que esta sea efectiva, es decir, que contribuya al propósito para el que fue definida (Aguirre, 2007)

También se requiere que la lucha contra la corrupción no se quede en la expedición de normas que pueden o no ser aplicables y tener resultados prácticos, sino que además, se requiere de una voluntad real de la clase dirigente (aunque suene utópico), para que la lucha contra el fenómeno de la corrupción sea efectiva (Mohor y Frühling, 2006).

Por consiguiente, se requiere que la Policía Nacional profundice en la realización de más investigaciones de tipo cualitativo, de manera que pueda conocer las causas de los comportamientos corruptos de sus funcionarios y no se quede solamente con los datos estadísticos de las sanciones que anualmente impone por dichos actos. De esta manera, se dejaría solamente de penalizar la acción corrupta como tal, y se empezaría a combatir las causas y/o patrones que reproducen los actos ilegales, lo que haría que las políticas gubernamentales fueran realmente eficaces.

Finalmente, y por todo lo relacionado a lo largo de este escrito, se considera que la presente reflexión realizó aportes sociológicos significativos, ya que contribuyó a enriquecer

la bibliografía sociológica en Colombia, que carece de información sobre la explicación de la comisión de actos corruptos en entidades gubernamentales como la Policía Nacional, ya que fue más allá de simplemente informar y definir acciones corruptas, sino que ayudó a la comprensión de las estadísticas publicadas por la Policía Nacional que informaban sobre el caso desviado, pero no explicaban sus causas. Además, porque se tuvo la posibilidad de llevar a cabo la investigación al interior de la misma institución, a diferencia de otros trabajos de la misma índole que lo han hecho desde la percepción y experiencia que ha tenido la ciudadanía con el objeto de estudio. Esta condición debe considerarse como un gran avance, especialmente si se tiene en cuenta que una entidad gubernamental se cuida de este tipo de investigaciones, aunque tenga una intención académica definida.

Por otro lado, la investigación cualitativa llevada a cabo, es la primera que se hace en la institución policial, la cual debe considerarse como una herramienta base importante que brinda interesantes hallazgos, aportes y sugerencias que de hecho contribuirán de manera eficaz en el proceso de lucha contra la disminución de la corrupción en esta entidad pública. También puede ser considerada como una guía para emprender otras investigaciones de este tipo en entidades tanto públicas como privadas. Asimismo, la reflexión realizada a lo largo del presente trabajo, resaltó la importancia de la sociología en la interpretación del comportamiento humano en diferentes contextos, como por ejemplo, el estudiado; y permitió mostrar por medio de sus hallazgos, cómo los aportes sociológicos son valiosos para ayudar a establecer procesos, prácticas y/o actividades efectivas para contrarrestar determinadas acciones que van en detrimento del bien común y la sana convivencia.

9. REFERENCIAS

- Aguirre, Mauricio. (2007). La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social exacerbado. *En Estudios de Derecho, LXIV*(144), 202-216.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2002). *La Cultura Ciudadana en Bogotá*. Reporte de resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá.
- Becker, Gary. (1991). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economic*.
- Becker, Howard. (2009). *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*. Madrid: Siglo XXI.
- Bravo, Andrés. (2011). *La corrupción frente a la ética y los valores al interior de la Policía Nacional de Colombia*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- Colombia. Congreso de la República, Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal, *Diario Oficial* (Bogotá), N°44097, 24 de julio de 2000, p. 233-272.
- Colombia. Congreso de la República, Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario para los Servidores Públicos, Penal, Bogotá, 5 de febrero de 2002, p. 179-228.
- Colombia. Congreso de la República, Ley 1015 de 2006 por la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, *Diario Oficial* (Bogotá), N°46175, 7 febrero de 2006.
- Colombia. Congreso de la República, Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, *Diario Oficial* (Bogotá), N°48128, 12 de julio de 2011.

Colombia, Procuraduría General de la Nación. *Proceso de Evaluación y Control del Plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Bogotá, 2013, pp.1-48.

CONPES. (2010). Documento 3654: Política de Rendición de Cuentas de la Ejecutiva a los Ciudadanos.

CONPES. (2013). Documento 167: Política Pública Integral Anticorrupción.

Entrevistas realizadas a 10 ex policías privados de la libertad en el Centro Penitenciario y Carcelario de la Policía Nacional, ubicado en Facatativá, 21 y 22 de marzo, 9 y 10 de mayo de 2013.

Escalante, Gonzalbo, Fernando. (1989). La corrupción política: apuntes para un modelo teórico. *Foro Internacional México*, XXX(2), 328-245.

Fink, H., & Boehm, F. (2011). *Corrupción en la policía de tránsito*. Una primera aproximación a través de entrevistas con taxistas colombianos. *Relaciones: Estudios de historia y sociedad*, 32(126), 67-85.

Fundación Seguridad y Democracia. (2008). *Criminalidad y victimización en las 6 principales ciudades de Colombia*. Encuesta anual de la Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá.

Giddens, Anthony. (2000). *Sociología*. España: Alianza Editorial.

Goffman, Erving. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Gómez Portilla, Karoll & Gallón Gómez, Santiago. (2002). El impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico colombiano, 1990-1999. *En Lecturas de Economía*, 57, 1-35.

Hershman, Michael J. (1996). Métodos para la investigación de la corrupción. *En Revista Chilena de ciencia política*, N° XVIII-1/2, Santiago.

Kalmanovitz, Salomón. (2001). *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Libros de Cambio, Alfaomega.

Luria, A.R. (1980). *Lenguaje y pensamiento*. Barcelona: Editorial Fontanella. Pág. 80.

Maldonado, Alberto. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia: FESCOL.

Mohor, Alejandra y Frühling, Hugo. 2006. *Reflexiones en torno a la corrupción policial: Notas y Experiencias para la reforma policial en México*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Santiago.

Observatorio de Integridad Policial. (2013). *Características recurrentes de la corrupción: una aproximación desde la realidad de policías privados de la libertad por incurrir en actos corruptos*. Bogotá.

ONU. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Capítulo 1. Disposiciones generales. Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Pegoraro, Juan. (1998). La corrupción como cuestión social y como cuestión penal. *La materia penal en la sociedad global*. Conferencia llevada a cabo en la Facultad de Sociología de la Universidad de Nápoles Federico II, Nápoles, Italia.

Plataforma Democrática. (2013). *Fundación Seguridad y Democracia*. Recuperado de <http://www.plataformademocratica.org/Atividades.aspx>

Policía Nacional. (2010). *Derechos Humanos en la Policía Nacional*. Tomo 7.1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Policía Nacional. (2010). *Lineamiento de Política I, Direccionamiento policial basado en el humanismo con responsabilidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Policía Nacional. (2010). *Lineamiento de Política 7, Control Institucional y Veeduría Social para el Mejoramiento del Servicio*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Policía Nacional. (2012). *Plan de Acción*. Recuperado de www.policia.gov.co

Policía Nacional. (2012). *Cartilla disciplinaria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Policía Nacional. (2013). *Plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Policía Nacional. (2014). *Seguimiento a la estrategia del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. Sitio de la plataforma para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental: Urna de Cristal. Recuperado de www.urnadecristal.gov.co

Programa Presidencial. *Informe de avances presentado al MESICIC*. Colombia, septiembre de 2005.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2014). Resultados elecciones 2014. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/>

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3654: *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá, 12 de abril de 2012.

Resolución 05726 del 26 de diciembre de 2008. Código de Buen Gobierno. Bogotá, 2008.

Revista Semana. (2011). *Cinco razones por las que la corrupción no para de crecer*.

Rodríguez, Libardo. (2011). El régimen jurídico del combate a la corrupción en Colombia. Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Rowland, Michael. (1998). Visión Contemporánea de la Corrupción. *Publicado en La Hora de la Transparencia en América Latina*. Tomado de http://listas.ecuanex.net/ec/pipermail/red_civica/2000q2/000023.html. Buenos Aires, Argentina, págs. 31-42.

Santander. (2011). *Por qué y cómo hacer análisis de discurso*. Cinta moebio, (41), 207-224.

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. (2014). *Informe de Gestión*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Sistema de Información Jurídica de la Policía Nacional SIJUR, 2012.

Soltonovich, Alejandro. (2012). La “desviación social” y la cultura de la legalidad: Una mirada desde la teoría de la regulación social. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (2), 127-132.

Thoumi, Francisco. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía Universidad del Rosario*, (2), 12.

Transparencia Internacional. (2013). *Informe Índice de Percepción de Corrupción*. Recuperado de www.transparency.org.

Transparencia por Colombia. (2009). *Consejo privado de competitividad. Corrupción*. Recuperado de <http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2011/11/Corrupcion.pdf>

Transparencia por Colombia. (2013). *Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional*. Recuperado de <http://www.transparenciacolombia.org.co>

Universidad de las Américas de Puebla. (2015). *Índice Global de Impunidad*. Centro de Estudios sobre impunidad y justicia CESIJ. México.

Valdés Herrera, Clemente. (2009). *Desempeño del trabajador, ética y cultura laboral*. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/desempeno-del-trabajador-etica-y-cultura-laboral/>

Vanderbilt University. (2013). *Proyecto de Opinión Pública de América Latina*. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php>

Vicente Cuenca, Miguel Ángel. (2011). *Sociología de la desviación: una aproximación a sus fundamentos*. España: Editorial Club Universitario.

10. ANEXOS

Anexo A: Plan de Acción Policía Nacional 2013.

Página 1 de 1 Código: 1DE-FR-0029 Fecha: 31/08/12 Versión: 4	NOMBRE DE LA UNIDAD PLAN DE ACCIÓN VIGENCIA 2013	 POLICÍA NACIONAL				
Objetivo estratégico: P4. Liderar la implementación de la política pública de DDHH dentro de la Policía Nacional a nivel táctico y operacional						
Iniciativa estratégica: Estrategia de protección a poblaciones vulnerables						
Nombre del plan: Consolidación de la atención a poblaciones vulnerables						
Descripción: Mediante la articulación de esfuerzos con los diferentes niveles institucionales, liderar la consolidación de acciones para la atención y protección de las poblaciones vulnerables en el marco de la política institucional de Derechos Humanos.		Responsable: Coronel MARCO ANTONIO GOMEZ LIZARAZO , Jefe Área Derechos Humanos				
Indicador: Efectividad en la atención de alertas de riesgo contra población vulnerable (Alertas de riesgo atendidas exitosamente / Número de alertas recibidas) * 100		META:				
		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 33%;">1er. Trim.</th> <th style="width: 33%;">2o. Trim.</th> <th style="width: 33%;">TOTAL</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">100%</td> <td style="text-align: center;">100%</td> <td></td> </tr> </table>	1er. Trim.	2o. Trim.	TOTAL	100%
1er. Trim.	2o. Trim.	TOTAL				
100%	100%					
Indicador: Variación tasa de homicidios poblaciones vulnerables (Tasa homicidios vigencia actual - tasa de homicidios vigencia anterior/ tasa de homicidios vigencia anterior) * 100		META:				
		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 33%;">1er. Trim.</th> <th style="width: 33%;">2o. Trim.</th> <th style="width: 33%;">TOTAL</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">-4%</td> <td style="text-align: center;">-4%</td> <td></td> </tr> </table>	1er. Trim.	2o. Trim.	TOTAL	-4%
1er. Trim.	2o. Trim.	TOTAL				
-4%	-4%					
Proceso: Integridad Policial		Área organizacional: Área Derechos Humanos				
Nombre de la Tarea	Descripción de la tarea	Responsable				
Fecha Inicio	Fecha Final	Unidad Recurso				
Categoría 1: Formación policial especializada sobre poblaciones vulnerables y sus marcos jurídicos						
1.5 Realizar masiva instrucción al personal policial en unidades de policía, a instancias de los turnos de disponibilidad.	Por intermedio de los Jefes de Derechos Humanos y con el apoyo de los comandantes de unidades básicas, se impartirá instrucción sobre poblaciones vulnerables, la cual debe obedecer a una programación. Evidencia: Cronograma, Informe de actividades y actas de instrucción.	Jefe Grupo Promoción, Difusión y Cooperación ARDEH 15/09/2012 01/01/2013 01/04/2013 01/07/2013				
1.6 Incluir en el Plan Anual de Capacitación eventos extracurriculares sobre las temáticas específicas de poblaciones vulnerables.	Con base en el currículo diseñado sobre poblaciones vulnerables, se promoverá ante la Dirección Nacional de Escuelas, la inclusión y desarrollo de eventos específicos en la materia. Evidencia: Comunicado oficial de avances y plan anual de capacitación.	Jefe Grupo Promoción, Difusión y Cooperación ARDEH 26/12/2012 28/03/2013 28/06/2013 27/09/2013				
1.7 Diseñar un plan de difusión sobre la atención a poblaciones vulnerables.	Mediante trabajo conjunto con la Oficina de Comunicaciones Estratégicas y el Área de Derechos Humanos INSGE, se diseñará plan de difusión. Evidencia: plan de difusión	Jefe Grupo Promoción, Difusión y Cooperación ARDEH 28/03/2013 20/12/2012				
1.8 Desarrollar plan de difusión sobre la atención a poblaciones vulnerables.	Mediante el uso de canales institucionales (emisoras, facebook, twitter, polired) y recursos disponibles por la red de comunicaciones estratégicas, se procederá a desarrollar plan de difusión, previa coordinación entre el enlace COEST y el Jefe de Derechos Humanos de cada unidad se proyectarán y adelantarán espacios para la participación del comandante y líderes de poblaciones vulnerables, tratando temas de interés institucional y social en el ámbito misional. Evidencia: informe de avances.	Jefe Grupo Promoción, Difusión y Cooperación ARDEH 26/12/2012 28/03/2013 27/09/2013				

Anexo B: Seguimiento a las estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano.

Estrategia, mecanismos, medida, etc.	Actividades	Publicación Actividades Realizadas				Responsable	Anotaciones
		Enero 31	Abril 30	Agosto 31	Diciembre 31		
Mapa de riesgos de corrupción	1. Mapa de riesgos de corrupción, que da respuesta al componente del plan anticorrupción y atención al ciudadano		25%				1. Se realizan actividades de identificación de cargos críticos en unidades a nivel país por proceso, con el fin de evidenciar la susceptibilidad de ocurrencia de posibles hechos de corrupción. 2. Realizar el control de divisasen las unidades. 3. Estudio de confiabilidad al personal que realiza estudios de seguridad.
Estrategia anti tramites	1. Identificación de trámites.		62%				Migración de los siete trámites y servicios al sistema único de información de trámites.
	2. Priorización de tramites a intervenir		20%				Se cuenta con una solicitud de desagregación del trámite de la especialización de investigación de accidentes de tránsito, la cual se encuentra unida con la especialización en investigación criminal.
	3. Racionalización de tramites		20%				
	4. Elaboración de certificaciones y constancias en línea: Incrementar el número de certificaciones y trámites internos a través del portal de servicios internos PSI		0%				-Integración de encuestas, noticias de interés, anuncios, clasificados, etc. A través del PSI.
	5. Elaboración de formularios para descarga: Perdida de documentos y PQRS		0%				- Consulta de información personal y laboral, actualización de datos en línea.
	6. Interoperabilidad: Integrar 5 sistemas de información a PSI y publicar dos sistemas de información en una data set.		0%				- Publicación de contenidos internos de interés personal.

Estrategia, mecanismos, medida, etc.	Actividades	Publicación Actividades Realizadas				Responsable	Anotaciones
		Enero 31	Abril 30	Agosto 31	Diciembre 31		
Estrategias de rendición de cuentas	1. Identificación de las necesidades de información de la población objetivo de la entidad.		100%				De acuerdo con el cronograma descrito en la guía de rendición de cuentas, se encuentra programada en el primer semestre de la presente vigencia.
	2. Acciones de información a través de la utilización de medios de comunicación masivos, regionales y locales o comunitarios para facilitar el acceso a la misma		100%				
	3. Acciones de información por medio de la utilización de tecnologías de la información y comunicación para facilitar el acceso a esta		100%				
	4. Implementación apertura de datos		0%				
	5. Definición de metodología de dialogo presencial que permita la participación de los grupos de interés caracterizados.		0%				
	6. Acciones de dialogo presencial que permita la participación de los grupos de interés caracterizados.		0%				
	7. Acciones de incentivos.		0%				
	8. Cronograma de conjunto de acciones seleccionadas.		0%				
	9. Realización de la convocatoria a eventos definidos		0%				
	10. Elaboración y publicación memorias (principales conclusiones y compromisos) de los eventos de rendición de cuentas.		0%				
	11. Evaluación individual de las acciones de rendición de cuentas.		0%				

Estrategia, mecanismos, medida, etc.	Actividades	Publicación Actividades Realizadas				Responsable	Anotaciones
		Enero 31	Abril 30	Agosto 31	Diciembre 31		
Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano	1. Esquemas de atención por múltiples canales electrónicos.		100%				Se encuentran implementados los canales de atención centralizados de Email: lineadirecta@policia.nacional.gov.co , pagina web institucional URL: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/CONTACTENOS/Escribale al director, líneas telefónicas 01800910600. 018000910112, redes sociales y líneas fijas de atención al ciudadano, durante el primer trimestre del año recibieron un total de 4.613 de solicitud de ciudadanos.
	2. Esquemas de atención por múltiples canales no electrónicos.		En el país se cuenta común total de 128 grupos de atención al ciudadano para una total cobertura nacional				Se realizó mejora al formulario publicado en el portal institucional de recepción mejorando la usabilidad para su diligenciamiento. En los grupos de atención al ciudadano durante el primer trimestre del año recibieron un total de 6.871 solicitudes ciudadanas por medio de los canales personales, escritos y buzones.
	3. Gestión de petición, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias	Indicador de oportunidad 100% indicador de calidad 60% indicador de satisfacción en la respuesta 69%					Avance en cumplimiento de los indicadores de oportunidad al comparar el primer trimestre 2013 con el primer trimestre 2014, pasando de un 74% a un 99.5%. Aplicación del nuevo indicador de calidad en la respuesta al cumplir 65% y satisfacción al ciudadano en un 69%.
Consolidación del documento		Jefe Oficina de Planeación: Coronel FABIAN LAURENCE CARDENAS LEONEL					
Seguimiento a la estrategia		Coordinador Grupos Regionales Control Interno: Coronel ARMANDO ELIAS RINCON GARCIA					

Fuente: Policía Nacional. (2014). Seguimiento a la estrategia del plan anticorrupción y de atención al ciudadano.

Anexo C: Informe presentado a la Contraloría General de la Nación. Suscripción planes de mejoramiento. Formulario No. 14.1

Entidad: Policía Nacional			Períodos fiscales que cubre: Vigencia 2012						
NIT: 800.141.397-5			Modalidad de auditoría: Gubernamental						
Representante legal: General Rodolfo Palomino			Fecha de suscripción: 04-feb-15			Fecha de evaluación: 30-jun-15			
Descripción hallazgo	Causa del hallazgo	Efecto del hallazgo	Acción de mejoramiento	Objetivo o propósito de la Acción de Mejora	Descripción de las actividades o metas	Fecha de iniciación y terminación de la Actividad o meta	Puntaje Logrado por las Actividades o metas (PLAI)	Efectividad de la Acción	
								SI	NO
Hallazgo 18. Buzones de recepción de Quejas (página 38) En visitas practicadas a las Estaciones de Policía de El Retorno y Calamar, se encontró que los buzones para la recepción de quejas estaban ubicados al interior de las Estaciones, limitándose la participación de la comunidad en cuanto a la privacidad para interponer las mismas. Lo cual no permite al Comando de Policía y sus Estaciones tener una real percepción de la ciudadanía frente a la prestación del servicio y el actuar de sus funcionarios. Hallazgo Administrativo.	Los buzones para la recepción de quejas estaban ubicados al interior de las Estaciones, limitándose la participación de la comunidad en cuanto a la privacidad para interponer las mismas.	No permite al Comando de Policía y sus Estaciones tener una real percepción de la ciudadanía frente a la prestación del servicio y el actuar de sus funcionarios.	. Establecer de manera específica los lineamientos de ubicación de los buzones de sugerencias	Documentar de forma clara los sitios de ubicación de los buzones de sugerencias, con el fin de garantizar fácil acceso por parte de los ciudadanos y partes interesadas	1. Actualización de la Directiva Permanente No. 008 del 30 de enero del 2008 " IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA OFICINAS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO A SU ALCANCE " que tiene como finalidad dar lineamientos específicos para la adecuada prestación del servicio de las oficinas de atención al ciudadano y en la cual se debe citar de manera clara la ubicación de los buzones de sugerencias en las unidades policiales. Responsable: INSGE - Jefe Área de servicio y atención al ciudadano. Responsable: Jefe Área de servicio y atención al ciudadano	15-agos a nov. 15 de 2014	13		
					2. Socialización del acto administrativo utilizando las herramientas tecnológicas institucionales a todas las unidades policiales. Responsable: Inspección General.	15-agos a nov. 15 de 2014	6		

Fuente: Portal web Policía Nacional, información recuperada el 24 de agosto de 2015.