

sist.
1669.



Instituto de Estudios Policiales
Calle Universidad No. 1000

Epílogo

La reforma última de la institución policial, contenida fundamentalmente en la ley 62 de 1993, señala la necesidad de adelantar algunos comentarios que, a la manera de un epílogo, se refieran, con las limitaciones propias que establece el poco tiempo transcurrido desde entonces hasta hoy, al significado de aquella en relación con las consideraciones incluidas en la presente publicación.

I

Un escandaloso índice de criminalidad que extendía su descripción de agentes delictivos hasta los miembros de la fuerza pública, constituyó, en los últimos años, la génesis de una reflexión que expresaba la búsqueda de un cambio sustancial en la institución policial.

La proliferación de conductas desviadas y la cualificación de la acción delictiva, así como la ya indiscutida corrupción policial, constituían -

a la luz de lo que comenzó a diagnosticarse desde entonces- apenas los síntomas de una crisis social e institucional en la cual la policía jugaba un papel de primer orden gracias a la naturaleza de su función. Con la mirada puesta en esa doble crisis, desde diversos sectores se advertían factores causales tan importantes como los siguientes:

A. La militarización policial y la consecuente desnaturalización del ente y la función policial. Ello tenía que ver, fundamentalmente, con la dedicación de un cuerpo eminentemente civil y preventivo, con carácter de servicio público y destinado a mediar en las relaciones problemáticas de los ciudadanos, a una actividad de choque, represiva y bélica, en el marco de la guerra institucional contra el narcotráfico y la subversión. El concepto constitucional y doctrinario de policía, el concepto formal, distaba mucho del concepto práctico que se constataba en el ejercicio de su actividad.

De paso, el carácter militar se descubría igualmente en el sometimiento del policía al régimen de justicia penal militar y en la adscripción de la institución al Ministerio de Defensa.

B. El bajo nivel de exigencias para el ingreso a la institución, las limitaciones formativas y las condiciones materiales y de bienestar social del policía. Estas circunstancias que rodeaban al funcionario policial, lo hacían extremadamente vulnerable ante fenómenos de corrupción e ineficacia, así como limitaban la comprensión de su función y el sentido de servicio en relación con la sociedad.

C. La precaria modernización de la institución, entendida como la ausencia de capacidad administrativa, técnica, investigativa y operativa. Una ausencia de modernización que no permitía enfrentar los retos impuestos por una necesaria naturaleza civil y una creciente y especializada criminalidad, ni los que le señalaba la necesidad de insertar, en la organización policial, principios modernos de planeación, dirección, comunicación, supervisión y control.

D. La dedicación del funcionario policial a actividades delincuenciales, tanto de manera autónoma, como por medio de su participación en complejas organizaciones y empresas criminales.

E. La violación de derechos humanos, aún en el cumplimiento de su actividad legal.

F. La configuración de un plano de relación entre institución policial - cerrada, vertical y autónoma- y **sociedad** -atrasada política y culturalmente-, caracterizado por el temor y el choque.

II

Sobre un diagnóstico como éste¹, las propuestas de reforma señalaban una importante revisión de principios, objetivos, estructura y función institucionales. Revisión que no mostraba la pretensión exclusiva de modificar radicalmente la institución. Se detectan por lo menos cuatro tendencias en relación con la intención reformadora.

1. Además del trabajo presentado en los capítulos anteriores, pueden consultarse los documentos citados por Alvaro Camacho Guizado. "La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos". *Análisis Político*. No. 19. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, mayo-agosto de 1993. p. 50-62. Igualmente, Pablo Casas Dupuy. "Que hacer con la Policía. Reforma a medias". *Lecturas Dominicales*. El Tiempo. Santafé de Bogotá, enero 29 de 1995. p. 2-3.

A. En algunos casos se trataba sólo de otorgar vigencia a conceptos constitucional y legalmente definidos, como los de naturaleza civil, servicio público, tipo de orden que defiende la institución y el de una función que gira en torno a la defensa y el respeto de los derechos humanos.

B. En otros casos se trataba de la introducción de nuevas figuras que si bien se insinuaban desde el modelo jurídico-político vigente y los contenidos constitucionales, el desarrollo legal no las había contemplado. Es el caso del control, de la participación ciudadana y de la descentralización.

C. De otro lado, se propugnaba por la revisión de lo que ya existía, cuyo funcionamiento se consideraba nocivo, inadecuado o insuficiente como el sistema de selección y reclutamiento, el programa de formación, el régimen de administración de personal, el régimen disciplinario, la división funcional de la actividad policial, la escala salarial, los programas de bienestar social y la profesionalización.

D. Finalmente, las diversas propuestas señalaban asuntos de orden constitucional, relacionados con el fuero militar, la adscripción de la institución policial a otro Ministerio y el

reconocimiento a los miembros de la institución policial de todos los derechos civiles y políticos -excepto el de huelga, por considerarse la seguridad como un servicio público esencial-.

III

Las comisiones consultivas para la reestructuración de la Policía Nacional, a juzgar por sus recomendaciones y los contenidos finales de la reforma legal, contaron con la atención gubernamental y legislativa suficiente para que el sentido de sus propuestas resultara consagrado en la ley. Así, la Comisión Externa, conformada por generales retirados, parlamentarios, académicos y representantes gremiales, presentó recomendaciones² como las siguientes:

A. Dada la permanencia de la Policía Nacional en la estructura del Ministerio de Defensa, se recomendaba una modificación de su organización y la transformación de éste en Ministerio de Defensa y Seguridad.

B. Desmilitarización. Reafirmación del principio de prevalencia de la autoridad civil y política sobre la militar y establecimiento de un fuero policial especial, diferente del militar.

2. Alvaro Camacho Guizado. *Op. cit.* p. 53.

C. Creación de cuatro ramas policiales, establecimiento de nuevos principios éticos y profesionales de formación, con énfasis en derechos humanos, civilidad y derecho penal y de principios organizativos que apuntaran a establecer una profesión policial. Diseño de un nuevo régimen disciplinario inspirado en lo solidario, lo comunitario y el respeto de los derechos ciudadanos. Incorporación de las normas pertinentes de derecho internacional. Revisión de salarios y programas de bienestar social, financiamiento de vivienda, creación de subsidios y programas de educación para esposas e hijos de los miembros de la policía, fortalecimiento de presupuestos de seguridad regionales y locales, y autorización de aportes y donaciones privadas para el apoyo de la institución policial.

D. Creación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, del Sistema Nacional de Participación Ciudadana y de un Sistema de Controles cuya novedad la constituía el Comisionado Nacional para la Policía.

E. Otras medidas. Se reconocía el "enorme peso que en la generación del fenómeno delictivo juegan los factores de índole económica y social, lo mismo que el proceso de empobreci-

miento de algunos sectores ciudadanos y su continuo alejamiento de las posibilidades de participación integral en el desarrollo económico, social y cultural [...]"³. Se recomendó el estudio de "medidas colaterales" a la reforma de la institución, especialmente relacionadas con la política criminal vigente.

Se sugiere la reforma del código de policía, con énfasis en lo educativo y la creación de una Superintendencia encargada del control de la vigilancia privada.

IV

Efectivamente, la ley 62 de 1993 recoge las recomendaciones de la Comisión y establece los criterios básicos para la reforma policial, así:

A. En el caso de las materias de organización interna, la ley faculta al Presidente de la República para reglamentar lo concerniente a normas de carrera, administración de personal, selección, escalafón y formación; régimen salarial, reglamento de disciplina y reglamento de evaluación; estructuración del establecimiento público encargado de la seguridad social y el bienestar de la Policía Nacional, desarrollo del programa de vivienda fiscal y reforma de la Caja

3. Comisión Consultiva para la Reestructuración de la Policía Nacional. Informe final. Santafé de Bogotá, mayo de 1993. p. 9. Citado por Alvaro Camacho Guizado. *Op. cit.* p. 59.

de vivienda militar; creación de un fondo nacional de seguridad ciudadana encargado de administrar los recursos provenientes de aportes privados y reglamentación de su funcionamiento regional y local. Organización y estructuración de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

B. En cuanto a principios generales, naturaleza, subordinación y funciones, la ley retoma lo dispuesto en los decretos 2137 de 1983 y 1212 de 1990 sobre el particular, pero define con mayor precisión cada concepto involucrado, e incorpora alguna disposición sobre profesionalismo. Así mismo, se refiere a la configuración del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana -antes Consejo Superior de Policía-, el cual es ahora reducido en el número de miembros con relación al anterior, se integra con un representante de las autoridades políticas locales y regionales y deja la posibilidad de invitar, con un fin deliberatorio, a algunos funcionarios como el Procurador y el Defensor del Pueblo, así como a los miembros de organizaciones que determine el mismo Consejo.

C. En lo referente a la estructura de la institución, además del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, se crea el cargo de Comisionado Nacional, funcionario no unificado con iguales calidades que las exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y con el

encargo de ser veedor ciudadano y vigilante del régimen disciplinario y de las operaciones policiales. Es nombrado por el presidente de la república de terna que pasa el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y removido libremente por aquel mismo.

La ley consagra igualmente la formación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana, con una Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana a la cabeza, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, la Policía Nacional y las autoridades Administrativas. Esta comisión estará integrada por 27 miembros, entre funcionarios públicos y representantes de diferentes sectores. En los Departamentos y Municipios "que lo requieran" se establecerán comisiones locales. El gobierno determinará la composición de estas comisiones "previo concepto de las respectivas autoridades político-administrativas".

Finalmente, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, adscrita al Ministerio de Defensa.

V

Si no se pierde de vista el diagnóstico descrito antes, puede advertirse una reforma importante en términos de los ajustes internos referidos a selección, formación y dignificación

del funcionario policial y su tendencia a la profesionalización.⁴

En términos de la estructura organizativa, control y nuevas unidades, resulta indiscutible igualmente que la conformación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, al menos formalmente, resulta mucho más racional y transparente que la señalada anteriormente para el Consejo Superior de Policía.

La creación de un Comisionado Nacional para la Policía no uniformado y con unas condiciones como las descritas, no obstante su "dependencia funcional de la Dirección General de la Policía Nacional en los aspectos operativos y de coordinación en lo relacionado con el régimen disciplinario", (Artículo 21, ley 62 de 1993), ofrece una mayor certeza de control en la gestión policial.

Finalmente, resulta plausible el establecimiento de un sistema de participación ciudadana como el que ha creado la ley y la conformación de la Comisión Nacional de Policía y Participación. Ello aporta también al control ciudadano, históricamente ausente, de la institución policial.

Es evidente que se podrían adelantar algunas críticas, mas técnicas

que políticas, a esas importantes reformas. Pero lo cierto es que con la nueva estructura y los organismos en ella insertados, los desajustes de ese tipo y las disfunciones menores podrán ser siempre corregidas con un esfuerzo que no requiera de decisión sustancial alguna. Parece más pertinente hacer una corta referencia a los asuntos diagnosticados y a las recomendaciones propuestas que, por lo visto, no han sido objeto de reforma.

Nos referimos a lo sustancial de la función policial, es decir, a lo que constituye su esencia y que aún se diluye en la indefinición formal y en la absoluta impermeabilidad material. Se trata de que el principio fundamental sigue encontrándose en que la policía es un cuerpo de naturaleza civil, que ofrece un servicio público y cuya función, más preventiva que represiva, dista mucho de la defensa de la integridad de la nación y el orden constitucional. La función policial no puede alimentar una máquina de defensa o guerra, no es ese su objeto; ella tiene sentido en la protección del ciudadano y la garantía del libre ejercicio de sus derechos.

No parece posible pretender la reforma positiva de la institución, sin pasar por el reconocimiento del ver-

4. Ajustes que se verifican con mayor precisión en los contenidos del decreto número 41 de 1994, por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

dadero sentido político (y jurídico) que un Estado social de derecho debe tener de ella; sin pasar por una afirmación precisa y cerrada -como es propio de un estado tal- de su naturaleza y, finalmente, sin atender y sostener las medidas fundamentales que se desprenden de ese reconocimiento y esa afirmación; es decir, la desaparición del fuero militar del ámbito policial y el sometimiento de sus miembros a la justicia ordinaria, el reconocimiento igualitario de los derechos civiles y políticos, la adscripción de la institución a un ministerio sin espíritu militar y la descentralización progresiva del servicio público que presta la institución.

Puede ser que las reformas presentes perfilen una actitud civil del

cuerpo policial, pero obstáculos como la centralización institucional y su dedicación a la persecución de intereses y misiones distantes de las que le son propias, borrarían cualquier posibilidad en relación con ese objetivo.

A un tiempo que racionalmente aparece como insuficiente para adelantar una constatación de los efectos de la reforma, no resulta consolador, sin embargo, advertir la recurrencia de un escandaloso índice de criminalidad que extiende su descripción de agentes delictivos hasta los miembros de la fuerza pública; es decir, de lo que, como se ha dicho, constituyó precisamente la génesis de una reflexión que expresaba la búsqueda de un cambio sustancial en la institución policial.