

REFORMAS Y CONTRARREFORMAS EN LA POLICÍA COLOMBIANA

Pablo Casas Dupuy*

* Investigador de la Fundación Seguridad y Democracia, MA. en Internacional Security Studies de la Universidad de Reading, Inglaterra.

BLANCA

Introducción

Reformar o reestructurar un cuerpo policial no es, ni ha sido nunca, tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis.

Es casi siempre un gran escándalo, o un hecho específico de corrupción o “brutalidad policial” el detonante de la crisis. La ciudadanía en general, los sectores económicos y los medios, exigen acciones inmediatas a los mandatarios y señalan al cuerpo policial de corrupto y distante. Por su parte, la institución policial defiende su gestión y justifica sus fracasos con la falta de recursos económicos y legales, y en la falta de solidaridad por parte de la ciudadanía.

Esta situación extrema lleva al Gobierno de turno a tomar cartas en el asunto, por lo general, anunciando una profunda reforma del estamento policial. Sin embargo, la polarización de los principales actores involucrados, y la presión de los medios no contribuyen a crear un ambiente adecuado para el desarrollo del proceso de reforma y fácilmente se pierde de vista el objetivo principal de éste: contar con una institución transparente y diligente que permita mejorar la gestión en materia de seguridad ciudadana. Por el contrario,

es común que en ese contexto, cualquier decisión que adopte el gobierno sea vista por uno u otro de los actores como un punto a su favor o en su contra. Fácilmente al final del proceso, la ciudadanía puede sentirse “engañada” por el gobierno, o la policía no respaldada por éste y víctima de la imposición de una serie de medidas orquestadas por los “enemigos de la institución”. La tendencia por lo general es a revertir el proceso.

A lo anterior hay que agregar las muy particulares características de la función y el trabajo de los cuerpos policiales, lo cual los diferencia radicalmente de cualquier otra institución estatal. A pesar de ser éstos entidades públicas de naturaleza civil, por lo general cuentan con regímenes de excepción en materia disciplinaria, judicial, laboral, y de seguridad social. Esto favorece el fortalecimiento de un “espíritu de cuerpo” de tipo corporativo muy fuerte, en el que los miembros de la institución se sienten “diferentes”. Diferentes en relación con la sociedad, diferentes en relación con los demás empleados públicos, y diferentes en relación con otros cuerpos armados como, por ejemplo, las fuerzas militares. Pero, paradójicamente, de todas las instituciones de un Estado, es la policía la que mayor contacto y cercanía mantiene con la sociedad, con otras instituciones estatales y con las mismas fuerzas militares.

A nivel internacional existen algunos ejemplos, no muchos, de procesos de reformas policiales muy exitosos. Unos de orden estructural como la transformación a la que fueron sometidos los cuerpos de policía en España a partir del fin de la dictadura de Franco en 1976, y otros de orden operativo y gerencial como la depuración y reingeniería a la que fue sometida el cuerpo de policía de Nueva York. Ambos son procesos reconocidos como exitosos y aplaudidos hoy en día.

En el caso colombiano, se cuenta con dos experiencias recientes. El proceso de reforma institucional realizado por la Administración del Presidente Gaviria en el año 1993, y la constitución de la Misión Especial para la Policía por parte de la Administración del Presidente Uribe en el 2003. Si bien se trató de dos procesos muy diferentes, su origen fue el mismo: escándalos de corrupción policial asociados al tráfico de estupefacientes, y una mala imagen generalizada ante la opinión pública. En el caso del año 1993 el detonante fue un acto de “brutalidad policial” en el que una niña de tres años fue asesinada dentro de una estación de policía en Bogotá, pero las razones que motivaron al gobierno de ese entonces a proceder con la reforma fueron en su mayoría asociadas al alto grado de infiltración del que era víctima la policía por parte del narcotráfico. En el caso del año 2003 el detonante fue la apropiación por parte de miembros de la institución de más de dos toneladas de cocaína que habían sido originalmente incautadas a los narcotraficantes y el manejo poco transparente que se le dio a esta situación por parte del mando y directivas de la Policía.

Si bien el manejo y la evolución de ambos procesos de reforma ha sido muy diferente, el resultado final parece ser el mismo: ambos han desembocado de una u otra forma en contrarreformas. El proceso de 1993 involucró activamente a la sociedad civil y la clase política, y sus aspiraciones quedaron plasmadas en una serie de Leyes y Decretos que emitió el gobierno. Dichas Leyes y Decretos desarrollaban un importante sistema de control y participación ciudadana en los asuntos de policía, y promovían el acercamiento de ésta a las autoridades civiles locales. Desde la óptica polarizada que se describió anteriormente, en este proceso el gobierno se alineó con las recomendaciones y los intereses de los “civiles” y, por lo tanto, su aceptación al interior de la Policía fue muy baja desde el inicio de su implementación.

Fue por esto que, tan pronto se presentó la coyuntura política (1995 – 1998), la Policía inició su propio proceso de reforma denominado el Programa de Transformación Cultural. Por una parte, este programa sirvió de marco para que la institución adelantara un importante proceso de depuración, pero, por otra, sirvió de fachada para revertir las iniciativas más importantes introducidas durante la reforma de 1993. De ahí que se hable de la Contrarreforma.

Por su parte, el proceso del 2003 tuvo una evolución y un manejo muy diferentes. Este proceso no involucró activamente ni a la ciudadanía, ni a la clase política. El gobierno optó por orientarlo mediante la conformación de una Misión Especial compuesta por cuatro “expertos”. Los miembros de la Misión trabajaron a puerta cerrada y al final realizaron una serie de recomendaciones al Gobierno Nacional. En este caso, el Gobierno no acogió la totalidad de las recomendaciones, en especial las que generaban mayor resistencia al interior de la Policía, y prefirió concertar con ésta un Plan de Mejoramiento basado en las recomendaciones de la Misión. Sin embargo, dicho Plan no recoge ni el espíritu ni la esencia de las transformaciones más importantes propuestas por los miembros de la Misión. En este caso, el Gobierno prefirió desconocer las recomendaciones que fortalecen el enfoque de seguridad ciudadana ya que no encajaban dentro de la Política de Seguridad Democrática.

El propósito de este ensayo es hacer un análisis de la evolución de las decisiones y actos administrativos más significativos que se dieron a raíz de estos dos procesos, para establecer que su grado de implementación e incidencia dentro la evolución de la policía colombiana no ha sido trascendental. Por el contrario, los únicos procesos que han tenido un grado significativo de desarrollo en la institución, han sido los generados al interior de ésta y liderados por sus mandos. Sin embargo, éstos se han abstenido de

introducir modificaciones de fondo, en especial aquellos que puedan alterar su estructura jerarquizada de orden militar y los que den mayor injerencia y participación a la ciudadanía y autoridades civiles en los asuntos policiales.

En un primer capítulo, se presentan las principales decisiones adoptadas durante la reforma de 1993, su enfoque y justificación. En un segundo capítulo, se hace un análisis de la coyuntura 1995 – 2000, en la cual se desarrolla el Programa de Transformación Cultural y se desmontan varias de las decisiones adoptadas por la Reforma de 1993. En un tercer capítulo, se describe en detalle el proceso de la Misión Especial para la Policía creada por el Gobierno Nacional en el 2003, así como el manejo y la evolución que éste ha tenido hasta la fecha. Finalmente, en un cuarto capítulo, se hace un análisis de cómo la Política de Seguridad Democrática no sólo es contraria a las recomendaciones más importantes de las dos reformas, sino que desnaturaliza la función policial al asimilarla a la de una fuerza militar más.

BLANCA

LA REFORMA DE 1993

Para el año de 1993 la administración del Presidente César Gaviria enfrentaba una serie de problemas en materia de seguridad ciudadana y orden público, que tenían a la opinión pública en general y a los gobiernos de la comunidad internacional con la atención centrada en Colombia. Los ataques terroristas indiscriminados de Pablo Escobar, así como su posterior entrega y fuga, el poder de infiltración que había desarrollado el cartel de Cali, las marchas y los paros campesinos realizados en diferentes partes del país, el surgimiento de nuevos grupos al margen de la Ley como los denominados paramilitares, y el recrudecimiento de los enfrentamientos de éstos con las guerrillas tradicionales, presentaban a las fuerzas del Estado unos retos nunca antes vistos. Así mismo, el país estaba aún familiarizándose con un nuevo orden constitucional, el cual promovía la descentralización fiscal y administrativa, fortalecía los recursos ciudadanos para intervenir en la administración del estado, y desarrollaba un nuevo sistema de justicia penal materializado en la creación de la Fiscalía General de la Nación.

Dentro de ese contexto, la policía presentaba un cuadro dramático de fraccionamientos internos, falta de unidad institucional y casos de corrupción. Así mismo enfrentaba una situación paradójica. Por una parte, era el principal

objetivo de la guerra desatada por el cartel de Medellín, el cual estaba encarnizado con los miembros de la institución, asesinando policías a diestra y siniestra, y por otra, algunos sectores de la institución estaban infiltrados e influenciados por el Cartel de Cali. Por otra parte, el programa estrella de seguridad ciudadana que se materializaba en los Centros de Atención Inmediata, CAI, hacía crisis por la falta de personal para atenderlo y por los frecuentes casos de corrupción en el manejo de los recursos que la ciudadanía destinaba para su funcionamiento. El gobierno era consciente de todo esto, pero no había encontrado un pretexto para iniciar la intervención de la institución hasta que el suceso de la violación y asesinato de una niña dentro de una estación de policía en Bogotá rebosó la copa.

Fue así como el presidente comisionó al entonces Ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda para que liderara la reforma y el proceso se inició con la conformación de dos grandes “Comisiones Consultivas”¹. Una interna, conformada por miembros de la policía, y otra externa, conformada por representantes de la sociedad civil, gremios, clase política y funcionarios de otras entidades del Estado. El propósito de la conformación de estas dos comisiones fue el de generar un proceso abierto, donde se recogieran las inquietudes y recomendaciones de todos los involucrados en la prestación del servicio de Policía. Las comisiones sesionaron durante 40 días al cabo de los cuales presentaron sus respectivos informes y recomendaciones al Gobierno Nacional.

Civiles y policías coincidían en el diagnóstico de lo que estaba sucediendo al interior de la institución y en los principales aspectos que era necesario llevar a cabo intervenciones de fondo. En cuanto al diagnóstico, éste se

¹ Sobre la evolución y desarrollo de este proceso ver también: Llorente, Maria Victoria. *Perfil de la Policía Colombiana*. en Malcolm Deas y Maria Victoria Llorente, (Compiladores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997. y Pardo, Rafael. *De Primera Mano: Colombia 1986-1994 entre conflictos y esperanzas*. CEREC - Norma, Bogotá 1996.

resumió así: “Debilidad en la formación ética del recurso humano, insuficiencia y falta de dinámica en el control vertical, contagio del medio social deteriorado por fallas en la formación profesional, carencia de mandos medios oficiales subalternos y suboficiales, exceso en las funciones ante las dimensiones del crimen, falso concepto y espíritu permisivo de cuerpo, fractura o divorcio entre la preparación académica y la realidad del servicio, fallas en la conducción de las unidades, disciplina impuesta con intimidación.”²

Las recomendaciones más importantes producto de este proceso de reforma se enfocaron hacia lograr mayor cercanía y mayor control por parte de las autoridades civiles nacionales y locales, vincular activa y formalmente a la ciudadanía en la planeación y diseño de las de las políticas y programas de la institución, especializar la prestación del servicio para que éste sea de mejor calidad, fortalecer los mecanismos de control disciplinario y auditoría interna, buscar un más alto grado de profesionalización de la carrera policial, procurar mejores niveles de bienestar y seguridad social para los miembros de la institución.

Tanto las recomendaciones de la Comisión Interna como de la Comisión Externa fueron aceptadas y acogidas por el Gobierno Nacional, lo cual se facilitó ya que éstas presentaban un alto grado de compatibilidad y complementariedad. Fue así como entre agosto de 1993 y mayo de 1994 el Gobierno Nacional procedió a expedir una serie de actos administrativos y legislativos que oficializaban dichas recomendaciones. Se expidieron una Ley y cinco Decretos.

A continuación se analizan en detalle las decisiones y medidas de mayor trascendencia.

² Serrano Cadena, Rosso José, *Policía Nacional: Una Nueva Era*. Prolibros Ltda., 1994, pag.5

Relación con autoridades civiles nacionales y locales

Una de las principales preocupaciones de la Misión Consultiva Externa, fue no solo la de la relación entre los mandos policiales y las autoridades civiles tanto del orden nacional como local, sino la coherencia y compatibilidad entre los programas institucionales y las políticas de gobierno de uno y otro nivel.

A nivel nacional, la situación no era clara ya que la adscripción de la Policía al Ministerio de Defensa contribuía a que el diseño de las políticas y programas del sector no recogiera cabalmente las particularidades y el enfoque de la función de policía y a que estos quedarán más bien diluidos dentro de la óptica militar. Por esa razón, en la Ley 62 de 1993 se propuso una serie de modificaciones al Consejo Superior de Policía, tendientes a darle identidad a los temas de policía y a fortalecer y ampliar su rango de acción³. Se modificó su nombre por el de Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Su nueva composición incluyó al Presidente de la República, Ministro de Gobierno, Ministro de Justicia, Ministro de Defensa, Director General de la Policía, Comisionado Nacional para la Policía, un Gobernador y un Alcalde. Dicha conformación buscaba armonizar las altas decisiones en materia de política y manejo de la institución con la política criminal y las necesidades de los entes locales. Así mismo, las funciones que se le asignaron en materia de formulación de políticas, asignación de recursos, y supervisión y control de la gestión en la institución, lo posicionaban como el ente rector más alto de la institución.

A nivel local, era frecuente la situación de distanciamiento, y en algunos casos inclusive de enfrentamiento, entre los

³ Ley 62 de 1993. *Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un Establecimiento Público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.* Arts.No. 14 y 15.

mandos de policía y las autoridades locales. Las relaciones de poder, subordinación y control disciplinario entre las administraciones locales y el personal de policía que presta su servicio en estos municipios eran prácticamente inexistentes pues la subordinación operativa y disciplinaria del personal de policía es para con sus mandos institucionales nacionales y no hacia las autoridades civiles locales. Este último aspecto, dificultaba lograr acuerdos entre las administraciones locales y la Policía sobre las políticas, programas y forma de operar en los municipios, pues al no existir ninguna relación formal de subordinación, el grado de participación de los policiales en el desarrollo de las políticas y programas locales quedaba supeditado a si estos eran de su agrado o no.

Por lo anterior, en la Ley 62 de 1993 y en el Decreto 2203 del mismo año quedó consignada la creación de los Comandos Municipales⁴ los cuales completaban a nivel nacional las correspondencias entre mandos policiales y autoridades civiles. Si bien ya se contaba con los Comandos de Departamento que coordinaban su gestión con los Gobernadores, no había un equivalente para coordinar con los Alcaldes ya que en la estructura de mando, los Departamentos se subdividían en Distritos de Policía los cuales agrupaban varios municipios, pero no guardaban ninguna consistencia con las subdivisiones político-administrativas del país⁵. Los Distritos de Policía obedecían más bien a los criterios de facilitar una logística y una operatividad unificada de conjunto, más de corte militar⁶.

⁴ Ibid, Art. No.13 y Decreto 2203 de 1993, *Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones*, Arts. No.60, 61, 62.

⁵ Al respecto es importante añadir que para ese momento en el país se encontraba en pleno desarrollo el modelo de descentralización político-administrativa y fiscal, producto del enfoque de la Carta Constitucional de 1991.

⁶ Según el concepto de "control operacional", que era el vigente para ese entonces, la unidad de criterio y operativa entre lo policial y lo militar era necesaria para consolidar el control territorial en manos del Estado. En ese sentido se veía a la Policía como una fuerza accesoria de las militares. Para mayor información sobre este punto de vista, Ver, Salcedo Lora, General Juan. *Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe*, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (Compiladores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997, pags. 352-354.

Con la creación de los Comandos Municipales, se lograba una mayor compenetración y coherencia entre los mandos policiales y las necesidades y la problemática de cada Municipio.

Para complementar lo anterior, la Ley citada en sus Arts. 16 y 17 dispuso “Atribuciones y obligaciones de los Gobernadores y Alcaldes en relación con los Comandantes de Policía” y “Deberes y obligaciones de los Comandantes de Policía en relación con las autoridades político-administrativas del Departamento y el Municipio”⁷. Al respecto, hay que reconocer, por un lado, la importancia de reiterarlas con el fin de que quedara muy claro el nuevo enfoque, pero por otro, ponía en evidencia la situación de distanciamiento o inclusive falta de comunicación que se vivía entre las dos instancias. Por ejemplo, entre las obligaciones que se enumeran para los Comandantes en dicha Ley⁸ y en el Decreto 2203 figura la de “reconocer al Alcalde Municipal una vez elegido y posesionado”⁹, lo cual sugiere que en el pasado pudiesen darse circunstancias en las que los comandantes no reconocían a los Alcaldes. Así mismo, se establece que éstos deben presentar el plan de seguridad propuesto por la policía al Alcalde, o informar diariamente a éste sobre la situación de orden público en el Municipio, o prestar apoyo al Alcalde en el desarrollo de medidas relativas al Código de Policía, todas estas actividades de obligado cumplimiento a nivel constitucional por ser el Alcalde el responsable del orden público en su Municipio. En cuanto a los deberes u obligaciones de los Alcaldes para con la Policía, la Ley 62 hace énfasis en que estos asuman no sólo el desarrollo de políticas y programas para hacer cumplir los Códigos de Policía y otras normas relativas al orden público, sino que los obliga a asumir un control y una supervisión sobre la prestación del servicio

⁷ Ley 62 de 1993, Arts. No. 16 y 17

⁸ Ibid. Art.17

⁹ Decreto 2203, Art.62

de policía en su Municipio: “Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de Policía”; “Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción”¹⁰. Por otra parte, los invita a gestionar en las Asambleas Municipales partidas presupuestales especiales para contribuir con los gastos de policía.

Participación Ciudadana

Las dos Comisiones encontraron graves vacíos en materia de la relación entre la institución y la comunidad. El asesinato de la niña en la Estación de Policía de Bogotá, así como la grave crisis en que se encontraba el programa CAI, programa bandera de la institución, habían desmejorado gravemente la imagen de la institución con la ciudadanía. Así mismo, debido a la situación general del país en materia de orden público, terrorismo y narcotráfico, la policía se veía obligada a darle prioridad a estos asuntos descuidando otros aspectos que afectaban gravemente a la comunidad. Por otra parte, por más que las autoridades civiles y de policía estudiaran y analizaran la situación de inseguridad en una localidad o región, por si solas no podían identificar las necesidades de su principal beneficiario y cliente: la ciudadanía. Era necesario trabajar con esta e involucrarla activamente en los procesos de planeación y supervisión del trabajo policial.

Por todo lo anterior, el Gobierno dispuso la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana¹¹, compuesto por una Comisión del Orden Nacional y sus respectivos equivalentes a nivel departamental y municipal.

¹⁰ Ley 62 de 1993, Art. No. 16

¹¹ Ibid, Arts. No. 25,26,27.

La Comisión Nacional estaba conformada por 24 miembros los cuales representaban al gobierno y la sociedad civil. Vale la pena destacar que a pesar de ser una Comisión muy grande, su propósito era precisamente el de recoger a todo nivel las opiniones inquietudes y sugerencias de los principales usuarios del servicio de policía. Para dar una idea de la amplia representación existente en esa Comisión, vale la pena destacar, entre otros, los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales, de los Sindicatos, de los gremios, de los indígenas, de los campesinos, de las universidades, de las organizaciones femeninas, de los derechos humanos, de los retirados de la policía, de los Alcaldes, de los Gobernadores etc. Obviamente estaba presidida por el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía.

Entre las funciones más importantes que se le asignaron a dicha Comisión, vale la pena destacar las de proponer políticas, planes y programas preventivos para la acción policial, proponer mecanismos para promover la “ética , civilista, democrática y educativa” de la función policial, “canalizar a través de todo el Sistema, quejas y reclamos de las personas...”¹² y recomendar programas encaminados a procurar el bienestar del personal de la policía.

Las Comisiones Departamentales y Municipales debían conformarse con el mismo espíritu, pero atendiendo la diversidad regional y local del país. Estas serían presididas por los Alcaldes y Gobernadores respectivos.

Por otra parte, para consolidar la importancia del tema de participación ciudadana y en general el de las relaciones Policía – Comunidad, en la estructura orgánica de la institución se introdujo la Subdirección de Participación Comunitaria¹³ cuya principal función era la de interactuar,

¹² Ibid, Art. No 28

¹³ Ibid, Art. No. 18.

recoger e implementar las diferentes iniciativas o requerimientos emanados de las Comisiones del Sistema de Participación Ciudadana. Otra importantísima función que debía atender esta Subdirección era la de desarrollar el sistema de quejas y reclamos. Los ejes centrales de esta Subdirección quedaron reflejados estructuralmente en cuatro Divisiones: la de Planes, Programas y Proyectos; la de Quejas y Reclamos; la de Policía Cívica y la de Relaciones con la Comunidad.

Control interno

El enfoque que orientó las decisiones que se tomaron en materia de control interno fue el de procurar la mayor transparencia e independencia en el manejo de las investigaciones y los procesos al interior de la institución, así como en los procesos administrativos y hacer un seguimiento permanente a la situación de corrupción en la institución. Lo anterior quedó reflejado, entre otras, con la creación del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, la Oficina de Auditoría Interna como órgano asesor de la Dirección General, y la Oficina de Diagnóstico y Autoevaluación como órgano asesor de la Subdirección General. Por otra parte, se incorporó al Reglamento de Disciplina el Código de Ética Policial, quedando su violación sujeta al proceso disciplinario¹⁴.

Para la creación de la figura del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, el Gobierno Nacional adelantó un serio estudio de las diferentes experiencias que en la materia había a nivel internacional, y en ese contexto se consultaron expertos y académicos de otros países¹⁵. Se consideró que

¹⁴ Decreto 2584 de 1993, *Por el cual se modifica el reglamento de disciplina para la Policía Nacional*, Art. No.89

¹⁵ Por ejemplo ver, Goldsmith, Andrew. *Reforming The Nacional Police of Colombia: report submitted to the Presidential Counsellor on Security*. Faculty of Law, Monash University. Melbourne, August 1993.

si bien debía tratarse de una dependencia que trabajase al interior de la institución, ésta debía estar por fuera de la cadena de mando y preferiblemente debía estar integrada por civiles. Esto garantizaría su independencia y neutralidad.

Producto de esos estudios, se propuso la figura del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, muy parecida a la existente en países sajones como el Reino Unido. Las principales funciones que la Ley le asignó¹⁶ fueron las de recibir y tramitar quejas de la ciudadanía, analizar el comportamiento agregado de dichas quejas, ordenar y supervisar investigaciones penales contra miembros de la policía, vigilar la conducta de los miembros de la institución, y velar por que las actividades del servicio se den dentro del marco de la legalidad. Para darle un alto grado de importancia política e independencia a esta figura, el nombramiento del Comisionado lo haría directamente el Presidente de la República de una terna de candidatos que le presentaría el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, las Oficinas de Auditoría Interna en la Dirección General y la Oficina de Investigación, Diagnóstico y Auto-evaluación en la Subdirección General cumplían un papel no menos trascendental. En efecto, el concepto preventivo de control interno con el que se diseñó el perfil de estas dos dependencias reflejaba una nueva cultura institucional. Entre las funciones más relevantes asignadas a la Oficina de Auditoría figuraban: evaluar el desempeño de los sistemas de control interno, practicar auditorías internas selectivas, evaluar las operaciones, actividades y procesos financieros y comunicar a las autoridades competentes los resultados de dichas evaluaciones. A la Oficina de Investigación, Diagnóstico y Auto-evaluación se le asignaban las funciones de investigar

¹⁶ Ley 62 de 1993, Art. No. 24

problemáticas de orden grupal u organizacional, analizar y evaluar la información obtenida durante las investigaciones, proponer estrategias para el mejoramiento de la eficiencia y coordinar actividades con la oficina del Comisionado Nacional para al Policía¹⁷.

Profesionalización de la carrera

Para el momento en que se lleva a cabo esta reforma, la Policía Nacional contaba con un régimen de carrera producto de su adscripción al Ministerio de Defensa, y a la fuerte tutela de la que fue objeto la institución por parte de los militares a partir de la dictadura del General Rojas Pinilla. Como es bien conocido, para el año 1953, y producto de los hechos de violencia política que vivió el país desde la década de los años cuarenta, los cuerpos de policía, que para ese entonces eran municipales y estaban adscritos al Ministerio de Gobierno, estaban altamente politizados. Para corregir esta situación el Gobierno adoptó la decisión de “militarizar” los cuadros de mando y las escuelas de formación de la institución reemplazando Oficiales de Policía por Oficiales del Ejército, darle carácter de cuerpo nacional y pasarla a depender del Ministerio de la Defensa. Uno de los productos de esa intervención fue el régimen de carrera vigente el cual contaba con tres escalafones diferentes: el de Oficiales, el de Suboficiales y el de Agentes. En el caso de los Oficiales y Suboficiales, los grados y tiempos de permanencia en cada uno de ellos eran idénticos a los de las demás Fuerzas Militares de la nación. El de agentes era diferente pero en la práctica se asimilaba al de los soldados en las FF.MM.

Las dos Comisiones Consultivas consideraron que este régimen de carrera no era ni favorable ni compatible con la

¹⁷ Ibid. Arts. No.11 y 12

función policial. Así mismo, encontraron que por equipararse el nivel de agentes con el de soldados en la FF.MM, los requisitos para estos eran mínimos y en el mejor de los casos no superaban el haber cursado educación básica de primaria. Por lo anterior, recomendaron al Gobierno crear un régimen de carrera de identidad estrictamente policial y que se semejase más a los de otras policías del mundo en especial a las de los países desarrollados. Así mismo, y considerando la complejidad del trabajo del policía, que implica el conocimiento claro de diferentes normatividades y su relación permanente con otras entidades y la ciudadanía misma, recomendaron que el nivel de formación mínimo para ingresar a cualquier escalafón fuese el de bachiller.

Teniendo en cuenta esas recomendaciones, el Gobierno formuló un proyecto de “nueva carrera para la policía”¹⁸. Originalmente, dicho proyecto planteó que debía existir un escalafón único, en especial teniendo en cuenta que se acogería la recomendación en el sentido de que a partir de la fecha todo el personal de la policía debía ser bachiller. La formación previa al ingreso a la policía ya no servía como factor discriminador entre quienes podían acceder a las escuelas de oficiales, suboficiales y agentes, respectivamente, pues de ese momento en adelante todos tendrían la misma formación al ingreso. Esto presentaba un dilema que aún no se ha resuelto, y que consistía en buscar nuevos criterios para discriminar a los aspirantes que deberían ir a la Escuela de Oficiales, de los que deberían ir a la Escuela de Agentes y Nivel Ejecutivo. Sin embargo, al diseñarse un escalafón único, se resolvía dicho dilema pues todos entraban inicialmente a la misma escuela de formación. Por otra parte, el asumir un escalafón único para la carrera de policía, exigía definir unos grados diferentes a los militares, de corte eminentemente policial. Así mismo,

¹⁸ Este proyecto fue encargado a la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación. Personalmente tuve la oportunidad de asumir la elaboración de ese proyecto bajo la tutela del Dr. Javier Torres Velasco, Jefe de la Unidad para ese entonces.

los requisitos para el ascenso, ya no serían los de antigüedad, sino la capacitación y concurso durante el ejercicio de la carrera, aunque claro está habría unos tiempos mínimos de permanencia. El otro componente innovador de dicha propuesta era el de la no obligatoriedad para el ascenso, de forma tal que si un policial deseaba permanecer por ejemplo en el grado de patrullero toda su carrera, podía hacerlo. Obviamente esto no perjudicaría sus ingresos los cuales se incrementarían por antigüedad así el ascenso no se produjese. Lo anterior obedecía al principio de la especialización de la vocación en el sentido de que si un policía se desempeña muy bien en actividades de calle u operativas y no aspira a desempeñar actividades de planeación o administrativas, pudiese elegir continuar toda su carrera en la calle. Así mismo se eliminaban paradigmas institucionales en el sentido de que el personal que ostentaba grados más altos era “mejor” que el que ostentaba grados inferiores o que las actividades de escritorio eran “de más estatus” que las de vigilancia en la calle, o que el policía que permanecía en la calle no tenía aspiraciones de superación personal o profesional¹⁹.

De esa forma, se lograba un cuerpo no solamente de corte policial, sino muy competitivo y especializado y fue así como una primera versión del proyecto propuso una carrera única en la que se fusionaban los escalafones de Oficiales, Suboficiales y Agentes y se creaban los grados de Patrullero, Subintendente, Intendente, Subcomisario y Comisario, en el entendido de que estos 5 grados reemplazaban los más de 15 grados que sumaban las carreras de Oficial, Suboficial y Agentes.

Por otra parte, lo anterior producía un efecto muy importante en la “pirámide institucional”, la cual, para el año 93, estaba

¹⁹ Al respecto vale la pena señalar que las mejores policías del mundo cuentan con personal de mucha antigüedad dentro de la institución que ha hecho toda su carrera en la calle en grados equivalentes al de patrullero, como lo es el caso de los “bobbies” en el Reino Unido.

conformada en un 93% por agentes, mientras que los grados de Suboficiales y Oficiales representaban el 5% y 2%, respectivamente. Si bien desde un punto de vista funcional esa estructura puede ser la adecuada para un cuerpo militar, no tiene ninguna lógica en una institución que presta un servicio muy especializado y complejo, y donde se requiere un nivel de profesionalismo muy alto en el personal que está en la base. Con la unificación de las carreras en una sola en torno a 5 grados, se pretendía lograr una estructura donde el mayor porcentaje²⁰ de hombres se encontrase en los grados medios, en especial en el grado de Intendente, pues se considera que es ahí donde se obtiene el mejor equilibrio entre años de experiencia, acumulación de conocimiento y desempeño en el cargo²¹.

Otro aspecto innovador de esta propuesta era en materia salarial. En el régimen existente, el incremento salarial se basaba en la antigüedad y en las primas extraordinarias establecidas por Ley y no se recompensaban debidamente las funciones de mayor responsabilidad o que requerían de mayor capacitación policial²². La nueva propuesta, pretendía mejorar el ingreso y la calidad de vida del policía, pero racionalizando y haciendo más eficientes las asignaciones de primas, subsidios y bonificaciones. En esa propuesta, los ingresos e incrementos salariales más atractivos se encontraban en los grados medios, y en general las diferencias de ingresos entre uno y otro grado eran mucho más altas que en el régimen anterior. Lo anterior se hizo con el propósito de des-estimular la vegetatividad en los primeros grados y aumentar la sana competencia por ascender²³.

Esa primera versión de la propuesta no fue bien recibida por parte de los Oficiales, pues no consideraban conveniente

²⁰ Aproximadamente el 60%.

²¹ Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Justicia y Seguridad. *Nueva Carrera de Policía*. Diciembre de 1993. (documento sin Publicar), pags. 9-10.

²² *Ibid*, pag. 3

²³ *Ibid*, pag. 11

la fusión de los tres niveles en una carrera única. Así mismo, no consideraban conveniente el que los ascensos no fueran regulados por la antigüedad sino por concurso. Sin embargo, el mando institucional sí consideró viables algunos componentes del proyecto. Fue así como se elaboró una segunda versión de éste, en la cual se planteaba la fusión únicamente de las carreras de Agente y Suboficial y el escalafón para Oficiales continuaba siendo el mismo que para las Fuerzas Militares. Así mismo, se mantenían los nombres de los grados propuestos en el proyecto original, pero los ascensos dentro de esa carrera se proyectaban de manera idéntica, u homologable, a los criterios existentes para Agentes y Suboficiales. Dicha versión fue la que quedó finalmente consignada en la Ley 62 de 1993 y en el Decreto 41 de 1994²⁴.

Si bien esta segunda versión no recogió del todo los elementos innovadores de la primera en el sentido de contar con una sola carrera de corte estrictamente policial y donde los grados correspondieran a criterios funcionales y no de antigüedad o mando, sí logró recoger algunas recomendaciones no menos importantes, realizadas por las Comisiones Consultivas. Solucionó parcialmente el problema estructural que generaba la unificación de calificaciones en torno al título de bachiller como requisito mínimo para el ingreso a la policía. Así mismo, al reducirse el número de grados, y fusionar dos carreras en una, elevó los niveles de discrecionalidad y autonomía del hombre policía, hizo más eficiente la distribución del tiempo de permanencia del policía en cada grado, independizó parcialmente la institución del régimen de carrera castrense, y en general oxigenó e hizo más atractiva la carrera.

²⁴ Decreto no. 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.*

Especialización del servicio

Como ya se ha mencionado, la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa, la tutela de sus programas de formación por parte de Oficiales del Ejército durante la década de los años 50 y la misma situación de orden público del país forzaron a la institución policial a descuidar las necesidades cotidianas de la ciudadanía y de las administraciones locales tales como la lucha contra la delincuencia callejera, el control del espacio público, o la regulación de la convivencia. Así mismo, lo anterior favoreció la consolidación de una cultura institucional en la cual se daba más “estatus”, e inclusive asignaba mayor remuneración a los miembros de la institución que prestaban su servicio en las actividades de contraguerrilla y antinarcóticos. Por otra parte, generaba también graves contradicciones en el desempeño laboral, pues no es lo mismo desempeñarse en actividades como la lucha antisubversiva, que en investigación criminal, o regulación de la normatividad urbana y la convivencia.

Para que el nuevo enfoque de una policía más orientada al trabajo con la ciudadanía y las autoridades locales pudiera materializarse en el día a día sin detrimento de continuar en la lucha contra la subversión y el narcotráfico, era necesario introducir reformas de orden estructural en el organigrama de la policía, que especializaran el servicio, así como capacitar el personal de manera adecuada para ello. Para ello se definieron cuatro grandes Especialidades del Servicio: de Policía Urbana, de Policía Rural, de Policía Judicial, y el Cuerpo Administrativo²⁵. Estas especialidades no solamente se reflejarían en la estructura de la institución

²⁵ El Decreto 41 de 1994, en su Art. No.5 sobre Clasificación de los Oficiales establece que “estos se clasifican en cuerpo de vigilancia urbana, rural, de policía judicial y cuerpo administrativo”. Lo mismo hace para los Suboficiales, Agentes y Nivel Ejecutivo en el Art. No. 6. Por otra parte, la Ley 62 de 1993, en el Art. No.11 menciona que para ser Director de la Policía se requiere ser “...Oficial General de la Policía en servicio activo, en las especialidades de Policía Urbana, Policía Rural o Policía Judicial.”

en cuatro subdirecciones respectivas²⁶, sino que guiarían tanto la formación, como la carrera de esos uniformados con el ánimo de lograr un servicio muy profesional en cada una de esas áreas. Así mismo, buscaba lograr mayor coherencia no sólo en la formación, sino en el comportamiento y forma de reaccionar de los policías al desempeñar sus funciones. No es lo mismo formar policías para el choque o para enfrentar situaciones relacionadas con el conflicto armado, como le tocaría hacer a algunos en la especialidad Rural, que policías para imponer comparendos de tránsito, amonestar ciudadanos o perseguir delincuencia callejera en una gran ciudad. Lo mismo aplica para el caso de la policía judicial, que requiere ante todo especialistas en investigación criminal.

La estructura definida recogía la esencia del trabajo policial. La especialidad de Policía Urbana estaba dirigida al servicio en las grandes ciudades, lo cual requería de personal formado con un enfoque ante todo en seguridad preventiva, especializado en la normatividad urbana, en el trabajo con las autoridades civiles locales, en la planeación del servicio con la comunidad, y en la resolución de conflictos. La especialidad de Policía Rural, estaba dirigida a la prestación del servicio en municipios pequeños y zonas apartadas, las cuales por la situación del país, estaban más involucradas en el conflicto armado. Esta característica hacía necesario desarrollar un perfil de policía que si bien estuviese familiarizado con la dinámica de la vida rural, estuviese también en capacidad de reaccionar proporcionalmente a una agresión por parte de los grupos al margen de la Ley²⁷. En términos operativos, la Policía Urbana prestaría su servicio en los municipios con una población superior a

²⁶ Ibid, Art. No. 18

²⁷ Sobre este tema ver también De Francisco, Gonzalo. *La Fuerza Pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero*. en Malcolm Deas y Maria Victoria Llorente, (Compiladores), *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997, pags. 501-503

50,000 habitantes, mientras que la Policía Rural haría presencia en los municipios con población inferior a ésta²⁸. Por su parte, la Policía Judicial desarrollaría todo lo relativo a investigación criminal, estrategias de lucha contra la delincuencia etc.

No sobra recalcar que la condición mínima para que ello tuviera éxito era la no rotación indiscriminada del personal policial entre estas tres especialidades. En ese sentido se esperaba que el policía desarrollara su carrera profesional dentro de una especialidad únicamente, y que solamente en casos muy particulares, podría contemplarse la posibilidad de cambiar de especialidad.

Por otra parte, ciertas actividades de carácter muy técnico-policial, o que requerían de una formación y entrenamientos específicos, se abordaron con la creación de grupos tácticos especiales tales como Antinarcóticos, Contra guerrilla y Carreteras, los cuales fueron recogidos dentro de la Subdirección de Servicios Especializados²⁹.

Bienestar y seguridad social

Sin lugar a dudas uno de los aspectos a los que más le dieron importancia tanto las Comisiones Consultivas como el Gobierno Nacional, fueron el del bienestar y la seguridad social del personal de la policía.

En estos aspectos, se llamó la atención sobre los deficientes servicios de salud, recreación, capacitación, y vivienda entre otros, y sobre cómo esto incidía negativamente en el desempeño y disposición del personal policial. En términos generales, se identificó la ausencia de una gerencia moderna

²⁸ Llorente, María Victoria. (1997) pag.459

²⁹ Decreto 2203 de 1993, Arts. No. 37 - 42

y profesional, falta de cobertura y oportunidad del servicio, y prácticas administrativas poco transparentes para acceder oportunamente a los servicios.

Para el momento en que se adelantaron los diagnósticos de estas dos Comisiones, la Policía contaba dentro de su estructura orgánica con una Dirección de Sanidad y una Dirección de Bienestar Social para manejar los servicios de salud, recreación, y capacitación. El acceso a la vivienda subsidiada se hacía mediante la Caja de Vivienda Militar, en donde el personal de la policía se veía en desigualdad de condiciones a pesar de ser el mayor aportante por el número tan alto de afiliados³⁰. Las Direcciones de Sanidad y Bienestar Social estaban a cargo de oficiales del grado de General o en su defecto de un Coronel antiguo. Si bien por lo general se trataba de oficiales con todos los méritos policiales, era un hecho indiscutible que no tenían las calificaciones ni el conocimiento necesario para poder asumir con criterio idóneo la dirección de estas áreas. Lo anterior se reflejaba en unos niveles muy bajos de supervisión, y en la ausencia de iniciativas por parte del nivel directivo. El manejo de estas áreas recaía finalmente en funcionarios de niveles medios e inferiores los cuales también a menudo carecían de la formación y experiencia necesaria.

En materia salarial también se encontró una situación similar, pero su mejoría ya había sido subsanada con el Plan de Nivelación Salarial, decretado previamente por el Gobierno para todas las Fuerzas Armadas. Este consistía en un aumento salarial escalonado por cinco años y por encima de todos los demás empleados públicos.

Para lograr una administración, moderna, eficiente y profesional de los servicios de salud, educación, recreación,

³⁰ Mientras que por parte de las FF.MM aportaban únicamente Oficiales y Suboficiales (no los soldados), por parte de la Policía aportaban todos sus miembros: Oficiales, Suboficiales y Agentes. Como se mencionó, estos últimos representaban más del 93% de la Institución.

vivienda y atención a discapacitados físicos, así como de los recursos que tanto los policías como el erario público aportaban para estos servicios, en la Ley 62³¹, se ordenó la creación de un establecimiento público exclusivo para ello, desapareciendo las Direcciones de Salud y Bienestar mencionadas anteriormente. El Decreto 352 de 1994³² reglamentó lo pertinente, creándose así el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional. Para garantizar la mayor independencia y neutralidad en la administración de los recursos y prestación de los servicios, este Decreto dispuso una Junta Directiva compuesta por el Ministro de Defensa, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Salud, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director General de la Policía, el Secretario del Ministerio de Defensa, el Subdirector Administrativo de la Policía y un Oficial, un Suboficial y un Agente. Así mismo, el Director del Instituto sería nombrado y removido directamente por el Presidente de la República.

El Decreto 353 del mismo año³³ realizó las modificaciones pertinentes a la Caja de Vivienda Militar, ya que esta se veía afectada por la migración de los aportantes de la Policía al Instituto recientemente creado. Si bien esta medida beneficiaba ampliamente a la Policía, ponía en peligro la solvencia del sistema de subsidios para vivienda en las FF.MM.

³¹ Art. No.33

³² Decreto 352 de 1994. *Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos y funciones del Establecimiento Público encargado de la seguridad social y bienestar de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.*

³³ Decreto 353 de 1994. *Por el cual se modifica la Caja de Vivienda Militar y se dictan otras disposiciones*

CONTRARREFORMA Y TRANSFORMACIÓN CULTURAL

Para el año 1995 el país enfrentaba una crisis política que amenazaba la estabilidad de las instituciones del estado. Como es bien conocido, las circunstancias que rodearon la posesión del Presidente Samper por las denuncias de la relación de su campaña con el narcotráfico, la iniciación del “proceso 8,000”, la lucha por la captura de los cabecillas y el desmonte del Cartel de Cali, y los duros golpes asestados por la guerrilla a las fuerzas armadas en diferentes municipios y regiones del país, resultaron en un comportamiento atípico del aparato estatal, en especial al más alto nivel en el sector de la Defensa y la Seguridad.

Mientras que, por una parte, las Fuerzas Militares se veían involucradas en una serie de escándalos por su presunta participación en política, así como por los duros golpes recibidos de parte de la guerrilla, la Policía estaba cosechando importantes resultados en su lucha contra los carteles de la droga y, a nivel interno, había iniciado un importante proceso de depuración y lucha contra la corrupción. Esto le valió el reconocimiento internacional, y aumentó su credibilidad en especial con naciones que estaban colaborando y financiando los programas de lucha contra el narcotráfico.

Esta circunstancia ubicó a la Policía en una situación sin precedentes en términos de poder y autonomía al interior del Estado colombiano y esto le sirvió de contexto para llevar a cabo su propio proceso de reforma, el cual estuvo enmarcado por el Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional. Al final de todo este proceso se terminó dándole un viraje de 180 grados al enfoque y a las decisiones adoptadas por la Reforma de 1993.

Fue así como durante el período 1995 -1998, se modificó sustancialmente el enfoque de las relaciones entre policía y autoridades civiles locales, se transformó la forma de concebir la participación ciudadana, se modificó el sistema de control interno, y se dejaron de aplicar una serie de disposiciones establecidas durante el proceso de Reforma del año 1993 que eran fundamentales para lograr un verdadero cambio en la Policía.

El Programa de Transformación Cultural

El Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, surgió como una iniciativa 100% policial en 1995, y cumplió dos funciones básicas: por una parte, fue la sombrilla conceptual y programática de todo el proceso de desmonte de la Reforma de 1993, y, por otra, se constituyó en el referente principal de la política que en materia de seguridad ciudadana se desarrolló entre 1995 y 1998.

El mando institucional presentó esta iniciativa como “la gran panacea” para hacer frente a los altos niveles de corrupción interna, a la incapacidad de la institución para responder adecuadamente a la problemática delincriminal, a la deteriorada imagen con la ciudadanía, así como para modernizar la estructura institucional. Si bien este diagnóstico era prácticamente el mismo que hicieron las

dos Comisiones consultivas dos años atrás en 1993, la diferencia fundamental consistía en que ahora era la misma Policía la que lo decía y lo asumía, y no agentes externos a la institución como el Gobierno y la sociedad civil como sucedió en 1993. En el sentir institucional del momento, este hecho abría las puertas para que “ahora sí” se pudiese adelantar un verdadero y legítimo proceso de reforma policial, liderado por los mismos policías.

El Programa de Transformación Cultural se estructuró en 6 grandes componentes o programas:

El Plan Transparencia

Participación Ciudadana para el Cambio

Potenciación del Conocimiento

Búsqueda de la Vocación y el Talento Policial

Una Nueva Cultura del Trabajo

Desarrollo Gerencial.

El Plan Transparencia consistió en adelantar un proceso de depuración interna utilizando para ello las facultades especiales que los Decretos 132, 573 y 574 le otorgaban al Director de la Policía. Dicha medida conocida más comúnmente como la “facultad discrecional” permitía al Director de la Policía destituir a cualquier uniformado, Oficial, Suboficial, Agente o del Nivel Ejecutivo, sin llevar a cabo un proceso disciplinario o sin argumentar causal alguna de otro tipo. Fue así como entre 1995 y 1998 se retiraron aproximadamente 7,000 uniformados utilizando esta facultad. El impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución y se podría decir que como una medida coyuntural, ésta fue muy eficaz para restituir la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio del rechazo a la corrupción.

El programa de Participación Ciudadana para el Cambio buscaba ante todo recoger las inquietudes de la ciudadanía

sobre el servicio de Policía para realizar las adecuaciones del caso y poder prestarle un mejor servicio. Para ello, se realizó una gran encuesta denominada la Consulta Ciudadana³⁴, y se fortalecieron los ya existentes programas de Frentes Locales de Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, Quejas y Reclamos, y Policía Cívica Juvenil entre otros.

Como se puede apreciar, se trataba de programas netamente operativos para vincular activamente a la ciudadanía en la procura de su seguridad, capacitándose para ello y creando unas redes de apoyo a nivel de barrio.

El programa de Potenciación del Conocimiento consistió básicamente en la realización de convenios con diferentes universidades con el propósito de que éstas ofrecieran oportunidades de formación y educación continuada a los policías en los diferentes grados. Complementariamente, se hicieron algunos ajustes de tipo organizacional a las áreas docentes y de las escuelas de formación. En la misma línea, el programa de Desarrollo Gerencial, buscaba transformar a los Comandantes en gerentes, utilizando como referente para ello los esquemas de la gerencia en la empresa privada. Para su implementación, se realizaron convenios con universidades y se instauraron los ciclos de Alta Gerencia dentro de los cursos de ascenso para Oficiales. El programa de Búsqueda de la Vocación y el Talento Policial, se concentró en mejorar los sistemas de selección e incorporación de las aspirantes a las diferentes carreras en la institución.

El programa de Una Nueva Cultura del Trabajo, fue tal vez el de mayor trascendencia pues su objetivo principal fue el de liderar un nuevo proceso de reestructuración orgánica y funcional de la Policía el cual se consolidó en 1997. Esta

³⁴ Los resultados de dicha consulta nunca fueron hechos públicos.

último implicó nuevas definiciones de visión, misión y valores corporativos y se hizo un convenio con la Función Pública para su diseño.

La contrarreforma

Mientras que durante el período comprendido entre 1995 y 1998 los programas de Transformación Cultural descritos, recibían toda la atención y eran objeto de gran despliegue y publicidad, en este mismo período, muy sutilmente se revirtió todo el proceso iniciado en 1993. En efecto, se desmontaron la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía y el Instituto para el Bienestar y Seguridad Social de la Policía, y se modificó la estructura orgánica de la institución eliminando la figura de los Comandos Municipales, y las Subdirecciones de Policía Rural, de Policía Urbana y de Participación Ciudadana. Por otra parte nunca se constituyeron la Comisión Nacional de Participación Ciudadana y sus respectivos equivalentes regionales y locales como lo eran las Comisiones Departamentales y Municipales. El Consejo Nacional de Policía nunca se convocó para desarrollar las funciones que en materia de formulación de políticas y seguimiento de resultados le asignó la Ley.

Este proceso de contrarreforma tuvo dos grandes momentos. Uno en 1995 que se concretó con la expedición del Decreto 2252³⁵, y otro en 1997 que se materializó con el Decreto 2158³⁶. El primero tuvo como propósito reaccionar rápidamente para revertir las disposiciones de la Ley 62 del 93 que más preocupaban e incomodaban al mando institucional. El segundo tuvo como propósito

³⁵ Decreto 2252 de 1995. *Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.*

³⁶ Decreto 2158 de 1997. *Por el cual se desarrolla la estructura orgánica, se determina la visión, misión, funciones y principios de la gestión en la Policía Nacional.*

concretar algunas de las realizaciones del Programa de Transformación Cultural.

Entre las disposiciones de mayor trascendencia del Decreto 2252 de 1995 vale la pena destacar las siguientes: eliminó la figura de los Comandos Municipales, restituyó la estructura y las funciones originales de la Inspección General, y creó la Dirección de Inteligencia. Así mismo, eliminó la Oficina de Diagnóstico y Auto Evaluación como órgano asesor de la Subdirección General.

Por su parte, el Decreto 2158 de 1997 eliminó la Dirección de Policía Urbana y la Dirección de Participación Comunitaria. Restituyó además las Direcciones de Sanidad y de Bienestar y Seguridad Social, las cuales habían desaparecido en 1993 por la creación del Instituto de Bienestar y Seguridad Social de la Policía y eliminó los órganos asesores de la Dirección General. Unos de estos eran de vital importancia en materia de planeación estratégica y control preventivo tales como la oficina de Auditoria Interna y la Oficina de Planeación.

La fórmula producto de las disposiciones mencionadas y el desarrollo paralelo de los programas de Transformación Cultural, tuvo un efecto demoledor en términos de revertir lo realizado durante 1993 en materia de descentralización del servicio y relación con autoridades civiles locales, de participación y control ciudadano, de especialización del servicio, y de control interno institucional.

En materia de descentralización del servicio y relaciones con las autoridades civiles locales, se produjo un cambio de fondo al eliminar la figura de los Comandantes Municipales³⁷. Al no existir dicha figura, el mando policial más cercano a un Alcalde quedó representado en el

³⁷ Vale la pena aclarar que se trató de un cambio a lo dispuesto por la Ley 62 de 1993, mas no de un cambio en la práctica pues la figura del Comandante Municipal nunca se implementó.

Comandante de Departamento lo cual impartió una dinámica muy diferente a esa relación. En efecto, la existencia de un Comando Municipal implicaba una relación directamente funcional entre un mando policial y una autoridad civil que era el Alcalde. En el caso de los Comandantes de Departamento, esta relación se diluye, pues el mando policial está a nivel regional y asume varios municipios. Así mismo la relación operativa entre Comandos de Departamento y Estaciones de Policía a nivel municipal se vuelve de carácter militar, pues privilegia la operatividad logística y táctica a nivel de una región, por encima de las necesidades específicas de cada municipio.

Por otra parte, al no existir la figura del Comandante Municipal, pierden fuerza los artículos 16 y 17 de la Ley 62, en los cuales se establecían los “deberes y obligaciones” de los Comandantes Municipales para con los Alcaldes, así como “las atribuciones y obligaciones” de los Alcaldes para con los Comandantes. Esto último es de gran importancia pues pasa por alto la “obligación” de desarrollar planes y programas de seguridad ciudadana específicos para cada Municipio y concertados con los Alcaldes. También contribuye a disminuir la posibilidad de que las autoridades civiles locales ejerzan la debida supervisión de los resultados de la gestión policial, pues al no existir un Comandante Municipal, sino personal de menor jerarquía en una Estación, éste no puede responder directamente y delega la responsabilidad hacia arriba en un Comandante de Distrito o de Departamento, los cuales a su vez no pueden hacer presencia permanente en cada municipio.

En materia de participación ciudadana, la contrarreforma se dio con la no aplicación de lo dispuesto por la Ley 62 de 1993 en relación con la convocatoria y puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana y sus respectivas Comisiones Nacional, Departamentales y Municipales, y con la eliminación de la Dirección de

Participación Comunitaria en el Decreto 2158 de 1997. Por otra parte, los programas de Transformación Cultural contribuyeron a darle un vuelco total a la forma de entender las relaciones con la ciudadanía. Tal como se describió en el punto anterior, el nuevo enfoque de la participación ciudadana era en efecto muy diferente al planteado por las Comisiones Consultivas del 93, pues entendía la participación ciudadana como un apoyo o voluntariado a la gestión policial, pero no le daban ninguna connotación formal de supervisión y control sobre la gestión de la institución a la ciudadanía, pues su participación se hacía mediante programas cívicos controlados en su totalidad por la Policía³⁸. Así mismo la marginaba de las actividades de planeación del servicio. En efecto, al no constituirse las Comisiones de Participación Ciudadana, la Policía estaba evitando que estas ejercieran las funciones que la Ley 62 les había otorgado en materia de “Proponer políticas para fortalecer la acción preventiva de la Policía frente a la sociedad...”, “Canalizar a través de todo el Sistema de Nacional de Participación Ciudadana las quejas y reclamos de personas naturales y jurídicas y de las autoridades político-administrativas ante el Comisionado Nacional para la Policía”, y “Propender por que el personal de agentes de Policía preste el servicio en sus regiones de origen”³⁹ entre otras. Por otra parte, al adoptarse ese nuevo enfoque cívico - operativo de la participación ciudadana, ya no era necesario contar con una Subdirección o Dirección de Participación Comunitaria, sino que era más lógico que el tema se asumiera desde la Dirección de Servicios Especializados simplemente como un área de trabajo⁴⁰.

Otro aspecto que modificó la forma de asumir la participación ciudadana fue el relacionado con las quejas y reclamos. En efecto este sistema se venía manejando desde

³⁸ La participación ciudadana se empezó a entender como su vinculación activa a los programas de Frentes Locales de Seguridad, Escuelas de Seguridad Ciudadana, Policía Cívica etc.

³⁹ Ley 62 de 1993, Art.28

⁴⁰ Decreto 2158 de 1997. Art. 13

1993 en la Subdirección de Participación Ciudadana, y a partir de 1995 desde la Dirección de Participación Comunitaria. El manejar el concepto de quejas y reclamos desde estas dependencias le daba por una parte mayor flexibilidad a su trámite y manejo y generaba mayor confianza hacia la ciudadanía. Sin embargo con la eliminación de la Dirección de Participación Comunitaria en 1997, este tema pasó a depender de la Inspección General, lo cual hizo que se formalizara mucho más su trámite adoptando un carácter mucho más legal dentro de lo disciplinario y las quejas se empezaron a manejar prácticamente como denuncias o demandas formales. Esta formalización legal del sistema de quejas y reclamos produjo un distanciamiento de la ciudadanía. En ese sentido el concepto de quejas se distanció de su función de servir de canal abierto y de confianza a la ciudadanía.

En materia de control interno, la contrarreforma se produjo fundamentalmente por el efecto del Plan Transparencia, la aplicación de la facultad discrecional, y la restitución que el Decreto 2252 de 1995 hizo de la estructura y funciones originales de la Inspección General. Por otra parte, la desaparición de la Oficina de Diagnóstico y Auto-evaluación como órgano asesor de la Subdirección General⁴¹ en 1995 y posteriormente de la Oficina de Auditoria como órgano asesor de la Dirección General en 1997, debilitaron la función de control preventivo de la gestión institucional.

Sin duda, en el manejo de los asuntos disciplinarios, la facultad discrecional y la restitución de las funciones de la Inspección General en 1995, contribuyeron a erosionar y confundir el rol de la naciente figura del Comisionado pues se convirtieron en su competencia como instrumento de control interno. Competencia desigual pues mientras que el despacho del Comisionado debía conducir investigaciones conforme a los términos de Ley, y por ende,

⁴¹ Decreto 2252 de 1995, Art. 1

surtir toda una serie de etapas antes de proferir un fallo, la facultad discrecional obviaba todo ese procedimiento permitiéndole al Director de la Policía destituir miles de uniformados al año.

En la práctica, la figura de la facultad discrecional terminó por reemplazar durante todo este período el enfoque que en materia de control disciplinario se había formulado durante el proceso de Reforma de 1993.

Como se mencionó anteriormente, en materia de control disciplinario el enfoque que prevaleció tanto en la Comisión Externa, como en el Gobierno Nacional, fue el de crear un organismo de control civil al más alto nivel del estado, que garantizara la mayor independencia y autonomía en las funciones de prevención y control del adecuado cumplimiento y desarrollo de la función policial, de investigaciones disciplinarias internas y de recepción de quejas y reclamos de la ciudadanía. Fue así como se creó la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía y las funciones de la Inspección General se limitaron exclusivamente a las relacionadas con la Justicia Penal Militar.

La nueva figura del Comisionado generó no solamente confusión y malestar al interior de la institución policial, sino con otros organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría. Al interior de la Policía, generó malestar el hecho de que los policías ya no serían investigados y sancionados por otros policías, como lo hacía la Inspección General, sino por civiles. Esto impedía cualquier posibilidad de interferencia en el manejo de los procesos ya que quienes los llevaban no pertenecían a la carrera policial.

En los entes externos como Procuraduría y Contraloría generó, ante todo, confusión por el hecho de que el Comisionado concentraba en un solo despacho el control

interno y el control externo de la Policía, generándose así cierto grado de duplicidad de funciones con esos órganos. Anteriormente, los límites eran claros pues la Inspección General asumía las investigaciones internas y Procuraduría y Contraloría asumían el control externo.

La anterior situación se fue haciendo cada vez más tensa, en especial entre el Comisionado y el mando policial, a la vez que generó serios desacuerdos con la Procuraduría por las competencias en el conocimiento de los casos.

Como se mencionó, la lucha por el desmonte de la Oficina del Comisionado empezó en 1995 con la restitución de la estructura y funciones originales de la Inspección General en el Decreto 2252. Más tarde, en 1997, mediante el Decreto 1670⁴², el Gobierno decidió suprimir totalmente la figura del Comisionado argumentando que este no solamente ejercía funciones paralelas a otras instituciones, sino que lo hacía deficientemente teniendo como referente los resultados de la aplicación de la facultad discrecional.

Más tarde, en 1998, cuando ya se creía eliminada del todo la figura del Comisionado, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-140, declaró inexecutable el Decreto 1670 de 1997, y ordenó restablecer la figura. Acatando la sentencia de la Corte, en 1999 dicha Oficina reinició sus labores, pero con un enfoque diferente. Mediante los Decretos 1932⁴³ de ese mismo año y posteriormente con el Decreto 1512⁴⁴ del 2000, el Gobierno modificó sus funciones con la intención de solucionar la confusión que se presentaba con los órganos de control externos, en especial con la Procuraduría, así como de minimizar la tensión al interior de la institución

⁴² Decreto 1670 de 1997. *Por el cual se suprime la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía.*

⁴³ Decreto 1932 de 1999. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.*

⁴⁴ Decreto 1512 de 2000. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.*

policial restituyendo en funciones la Inspección General. Así mismo, se dispuso que esta Oficina quedaría adscrita en adelante al Ministerio de Defensa.

Estas medidas contribuyeron a confundir aún más la identidad del despacho del Comisionado pues se le recortó su autonomía presupuestal y se le redujo su campo de acción funcional. Si bien por una parte se resucitó la figura del Comisionado, por otra, ésta quedó cercenada en relación con lo que fue originalmente. Hoy en día este despacho está dedicado a una labor de recepción y trámite de quejas, supervisión de procesos disciplinarios administrativos y penales, control de procedimientos, y mediación y conciliación.

En materia de profesionalización y especialización del servicio, la contrarreforma se concretó con la eliminación definitiva de las Direcciones de Policía Urbana y de Policía Rural dentro de la estructura orgánica. Tal como se mencionó anteriormente, el enfoque que en materia de profesionalización y especialización del servicio se adoptó durante la Reforma de 1993, fue el de desarrollar al interior de la institución 4 grandes especialidades en materia policial: la de Policía Urbana, la de Policía Rural, la de Policía Judicial y la Administrativa. Con la eliminación de las Direcciones de Policía Urbana y Rural, desapareció el concepto del policía especializado y éste fue reemplazado por el del policía integral. Por su parte, algunos programas de la famosa Transformación Cultural contribuyeron también a desvirtuar las bondades de especializar la Policía en esas tres grandes áreas de trabajo, pues estos hicieron énfasis en que el policía idóneo era aquel que se asemejaba a un gerente de la empresa privada: “Debemos transformar al Comandante en Gerente porque la policía es la empresa más grande del país”⁴⁵. Fue así como se establecieron

⁴⁵ Lema de la campaña del programa de Desarrollo Gerencial dentro del proceso de Transformación Cultural, 1995 - 1998.

convenios con varias universidades para la realización de cursos en Alta Gerencia.

La iniciativa de transformar a los Comandantes en gerentes para profesionalizar el servicio terminó por producir un efecto inverso pues des-profesionalizó lo policial y fomentó una cultura institucional en la que tener un Magíster en Administración de Negocios daba más estatus dentro de la institución que tener un curso en antiterrorismo o investigación criminal⁴⁶.

En materia de Bienestar y Seguridad Social, la contrarreforma se materializó con la liquidación del Instituto Para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, y con las respectivas restituciones en el organigrama de las Direcciones de Sanidad y de Bienestar y Seguridad Social en 1997⁴⁷. Aunque estos cambios afectan un área netamente administrativa, su ocurrencia es muy significativa en términos de la lógica institucional que orientó todo el proceso de contrarreforma. En efecto, tal como se mencionó en puntos anteriores, la creación del INSPONAL obedeció a la necesidad de especializar y profesionalizar la prestación de los servicios de salud, recreación, educación y vivienda ya que para ese entonces estas áreas eran dirigidas tradicionalmente por Oficiales de carrera con muy poca preparación o experiencia en estos temas. En ese sentido, no era extraño que por ejemplo al frente de la Dirección de Sanidad se nombrase un Oficial del Cuerpo de Vigilancia con una hoja de vida netamente operativa. El Gobierno consideró importante separar de la estructura operacional de la Policía el manejo de estos servicios, poniéndolos en manos de civiles especializados en éstas. De esta manera, se garantizaría no sólo una mejor calidad, sino eficiencia y transparencia en el manejo de estos, en especial en los que

⁴⁶ Esto pudo afectar también las evaluaciones y análisis de las hojas de vida para efectos de ascensos o acceso a ciertos cargos de alto nivel.

⁴⁷ Decreto 2158 de 1997.

involucraban distribución de beneficios como los de acceso a la vivienda.

El no tener Oficiales de carrera al frente de estas áreas, no gustó nunca pues el mando institucional percibía que perdía el control de un área de mucha importancia institucional por la cantidad de beneficios y subsidios que en ella se administran⁴⁸. Otro factor que contribuyó a que este nuevo enfoque del manejo de la Seguridad Social en la Policía se reversara fue la presión que tenía el Ministerio de Defensa para resolver el problema que se presentaba en la Caja de Vivienda Militar al no contar directamente con los aportes de la Policía.

Finalmente, es importante mencionar que la singular posición de poder y autonomía que desarrolló el mando policial entre 1995 – 1998, contribuyó a que los programas de Transformación Cultural liderados por éste, se entendiesen y asimilasen como la Política gubernamental en materia de Seguridad Ciudadana y a que nunca se convocara el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Tal como se mencionó inicialmente, este Consejo fue concebido durante el proceso de reforma de 1993 como el órgano de más alto nivel a nivel de Gobierno para la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana. Conformado por los Ministros de Defensa, Justicia y Gobierno, así como por el Director de la Policía, el Comisionado, un Gobernador y un Alcalde, este Consejo debía formular las políticas en materia de seguridad de la comunidad y establecer las responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas, adoptar mecanismos de supervisión y control de la actividad policial, hacer seguimiento al cumplimiento de dichas políticas, y proponer medidas para garantizar el manejo transparente de la información entre otras.

⁴⁸ Fue tal la preocupación en ese sentido, que inclusive el primer Director del INSPONAL fue un General del cuerpo de Carabineros, y no un civil con perfil gerencial como se requería.

Hasta la fecha, ese Consejo no ha desempeñado ninguna de las funciones mencionadas y solamente ha sido convocado para ejercer la función de proponer al Presidente de la República la terna de candidatos a ocupar el cargo de Comisionado Nacional para la Policía. Al no cumplir este Consejo con las funciones de formular las políticas en materia de seguridad ciudadana, el vacío es asumido por los programas que desarrolla la institución policial, tal como ocurrió durante el período 1995 -1998 con los de Transformación Cultural.

La situación descrita no solamente evidencia la falta de interés y compromiso de los Gobiernos de turno con el tema, sino que es de doble conveniencia. Los gobiernos prefieren evitar el tema de la seguridad ciudadana por su alto costo político y la complejidad de su manejo, y la Policía prefiere conservar su autonomía y no tener que someter su gestión y resultados al escrutinio por parte de un Consejo de Ministros convocado exclusivamente para el tema.

Las repercusiones negativas de lo anterior consisten en que una política de seguridad ciudadana no puede recaer únicamente en la Policía. Necesariamente éstas implican involucrar como mínimo los temas de política criminal y de política carcelaria con la rama judicial, así como la adecuada coordinación y concertación de programas con los gobiernos regionales y locales. De ahí que el Consejo Nacional de Policía propuesto en 1993 contara con la presencia de los Ministros del Interior y Justicia, así como con representantes de los Gobernadores y Alcaldes⁴⁹.

⁴⁹ Al igual que sucede con las Comisiones Nacional, Departamentales y Municipales de Policía y Participación Ciudadana, este Consejo Nacional de Policía está aún vigente pues no ha sido ni derogado, ni sustituido, ni eliminado por ninguna norma desde su creación en 1993 con la Ley 62.

LA MISIÓN ESPECIAL DE 2003

Para el año 2002, nuevos escándalos de corrupción policial ya empezaban a evidenciar que los esquemas de control interno producto de la contrarreforma no eran ni suficientes, ni los más adecuados.

Si bien algunas medidas adoptadas durante el período de contrarreforma, como la aplicación de la facultad discrecional contribuyeron a depurar la institución desde 1994, esta medida por si sola no era suficiente ni podía sustituir todo un sistema de controles internos como se habían concebido durante la Reforma de 1993. En efecto, la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, El Consejo Nacional Policía, las Comisiones de Participación Ciudadana, la Oficina de Investigación, Diagnóstico y Auto Evaluación de la Subdirección General o la Oficina de Auditoría de la Dirección General, entre otras, conformaban un “sistema” de controles ejercidos por diferentes actores en diferentes procesos de la institución policial, los cuales cumplían una función tanto preventiva como reactiva, logrando así evitar la generación de hechos de corrupción. Por el contrario, la facultad discrecional sólo operaba como una reacción a la generación de esos hechos, pero ni los evitaba, ni los detectaba a tiempo, de ahí que no sirviese como mecanismo de “control” sino que fuese más bien un mecanismo de sanción.

Eso se hizo evidente nuevamente a partir del año 2002 cuando la institución tuvo que enfrentar públicamente escandalosos hechos de corrupción como el del manejo indebido de los recursos del convenio con la NAS⁵⁰ de la Embajada de los Estados Unidos, y la participación de Oficiales Superiores en casos de enriquecimiento ilícito⁵¹. Un año mas tarde, se presentó el escándalo de la apropiación por parte de unos policías de más de dos toneladas de cocaína decomisadas a narcotraficantes en el norte del país.

El caso adquirió connotaciones de alto nivel cuando se presentaron serias diferencias entre la Ministra de Defensa de ese entonces y el Director General de la Policía. La controversia se suscitó debido a que el Ministerio de la Defensa argumentaba no haber sido informado oportunamente de los hechos, creándose así la sensación de que la Dirección de la Policía había tratado de “manejar” el caso internamente sin que éste llegara a conocimiento del Alto Gobierno.

Los acontecimientos del 2002, más la controversia citada, condujeron al Gobierno a conformar mediante Decreto⁵² una Misión Especial cuyo objetivo fue el de hacer un diagnóstico de la situación de la policía, en especial de sus mecanismos de control, y hacer las recomendaciones pertinentes para corregir las fallas encontradas. Los objetivos específicos establecidos en el Decreto 2680 fueron entre otros: “analizar y evaluar la situación actual de la policía y establecer un plan de acción para prevenir y corregir conductas que lesionen le ética en la institución...analizar y evaluar los mecanismos y las prácticas internas de la Policía Nacional encaminadas a prevenir la corrupción y mantener un canal de información

⁵⁰ Narcotics Affairs Section.

⁵¹ Se hace referencia a los casos del CrI. Bejarano, Secretario Privado del Director General de la Policía y del CrI. Royné Chávez, Jefe de Seguridad de la Presidencia de la República.

⁵² Decreto 2680 de 2003. *Por el cual se establece la Misión Especial para la Policía Nacional.*

de la ciudadanía...formular recomendaciones para asegurar las mejores prácticas de control interno...de control externo...analizar y evaluar los mecanismos que utiliza la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía”⁵³.

El perfil y el proceso de esta Misión fueron muy diferentes a los de la reforma de 1993. La Misión del 2003 fue integrada por seis civiles “expertos” conocedores de los temas de policía y seguridad ciudadana y su trabajo se llevó a cabo analizando y estudiando directamente los procesos y las estructuras de las diferentes dependencias, así como documentos e informes al respecto. Complementariamente realizó visitas y entrevistas. La Misión contó con cinco meses para realizar su trabajo al final de los cuales entregó oportunamente su diagnóstico y recomendaciones⁵⁴.

Resultados de la Misión

En materia de control disciplinario, el Informe llama la atención sobre el “colapso” del sistema disciplinario interno, señalando que 1 de cada 5 uniformados se encontraba investigado, que el mayor porcentaje de investigaciones disciplinarias estaba tipificado como “faltas graves y gravísimas” y que un gran número de investigaciones estaba relacionado con vínculos con organizaciones criminales “en particular con grupos paramilitares”⁵⁵.

Lo anterior es el resultado de varios factores. Por una parte, el Informe destaca la debilidad del mando en la utilización de medidas correccionales y su preferencia por darle trámite formal a las faltas del servicio lo cual resulta en una sobrecarga del sistema de investigación disciplinario. En efecto, actos que pueden ser corregidos mediante una

⁵³ Ibid, Art. No. 1

⁵⁴ Misión Especial para la Policía. *Informe Final*. Marzo, 2004

⁵⁵ Ibid, pag.17

llamada de atención por parte del superior, se suelen tramitar como una falta disciplinaria. Adicionalmente, existe la tendencia a “judicializar” el procedimiento disciplinario asimilándolo cada vez más al de la justicia penal, lo cual lo hace extremadamente complejo y engorroso. También llama la atención sobre el conflicto entre el ejercicio del mando y la conducción de procesos disciplinarios, pues estos procesos ocupan mucho tiempo y distraen de la función policial en especial a los Comandantes de Departamento⁵⁶.

En relación con la facultad discrecional, la Misión no sólo señala que ésta sustituyó los procedimientos disciplinarios, sino que ha tenido efectos cuestionables. Por una parte, el personal que es retirado mediante esta facultad nunca es objeto de una investigación disciplinaria, lo cual puede generar injustamente un señalamiento. Por otra, genera impunidad pues los que han cometido delitos graves, son retirados por esta facultad y no son investigados penalmente⁵⁷.

Sobre la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, la Misión concluye que este despacho no ha podido desempeñar adecuadamente ninguna función de control, ni interno ni externo, debido a la falta de identidad y claridad en su rol y a las innumerables modificaciones y reestructuraciones a las que se ha visto sometida desde su creación⁵⁸. Sobre los mecanismos de control externos como Procuraduría y Fiscalía, dice que la primera no tiene una política clara frente a la Policía para decidir cuando aplica su potestad preferente para intervenir los procesos y que la segunda no le da “notoriedad” a los casos que involucran a la Policía⁵⁹.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid, pag. 16

⁵⁹ Ibid, pag. 18

En materia de control político, se destaca que a pesar de que la Policía está adscrita al Ministerio de Defensa, la ingerencia real de éste sobre la dinámica institucional de la policía es mínima ya que "...no cuenta con herramientas adecuadas y suficientes para ejercer sus funciones frente a la policía de manera orgánica e institucional"⁶⁰.

El diagnóstico sobre los controles administrativos concluye que la oficina de Control Interno, en quien recae esa responsabilidad, carece no solamente de personal suficiente sino del perfil adecuado. Así mismo, llama la atención sobre el conflicto que representa el hecho de que en esa oficina trabaje personal uniformado de carrera que tendrá que adelantar investigaciones y auditorias sobre dependencias al mando de superiores de mayor rango. En materia de administración de los recursos, la Misión destaca el conflicto que se presenta entre el ejercicio del mando operativo y las funciones administrativas que asumen simultáneamente los comandantes y directores de varias dependencias de la institución. Lo anterior se agudiza por la falta de perfiles adecuados del personal que se desempeña en las áreas de apoyo administrativas y financieras, pues por lo general este procede de otras especialidades⁶¹.

Sobre la administración del personal, se destaca el débil rol de la Dirección de Recursos Humanos ya que ésta no concentra todos los procesos que se dan en ese tema. Por ejemplo, las Escuelas de Policía adelantan los procesos de selección e incorporación, la Oficina de Gestión Institucional hace los manuales de funciones y define los perfiles de los cargos, y Recursos Humanos lleva las evaluaciones. Lo anterior se traduce en la falta de coordinación entre nombramientos, ascensos, y evaluaciones.

⁶⁰ Ibid. pag.21

⁶¹ Ibid. pags. 20-21

En materia de profesionalización, se cuestiona la falta de identidad policial de los programas de formación, los cuales tienden a asimilarse a los de la educación superior en carreras civiles⁶².

El diagnóstico también da cuenta de aspectos relativos a la cultura institucional, entre los cuales vale la pena destacar la tendencia generalizada a proteger la imagen institucional por encima de todo, y un clima laboral muy deteriorado especialmente por decisiones relacionadas con los destinos de trabajo y los cargos a ocupar, así como por la deficiencia en servicios de bienestar tales como los programas de vivienda.

Recomendaciones de la Misión

A diferencia de la reforma de 1993 que hacía énfasis en los controles ciudadanos, en la relación con las autoridades civiles locales y en la adecuación de toda una estructura institucional para el servicio, las recomendaciones de la Misión de 2003 fueron más específicas y se concentraron en aspectos referentes a los mecanismos de control disciplinario y de administración de los recursos y del personal. Salvo algunas excepciones, en general se trató de recomendaciones más de tipo gerencial y administrativo, que estructural.

La recomendación de mayor trascendencia fue en materia de control político. Al respecto, la Misión propuso la creación de la Consejería Especial para Asuntos de Policía en el Ministerio de Defensa y la reactivación del Consejo Nacional de Policía creado por la Ley 62 de 1993. Lo anterior con el fin de darle una estructura funcional a la

⁶² Ibid, pag. 23

relación entre el Ministerio de Defensa y la Policía. Dicha Consejería se encargaría ante todo de reactivar el Consejo Nacional de Policía actuando como Secretaría Técnica de éste y velando por el cumplimiento y desarrollo de sus disposiciones, en especial las relativas a la formulación de políticas de seguridad ciudadana. Por otra parte, se encargaría de hacer un seguimiento permanente a la situación disciplinaria y a los sistemas de quejas y reclamos⁶³.

En materia de control disciplinario, las principales recomendaciones de la Misión al Gobierno Nacional fueron reestructurar la Inspección General, eliminar la Oficina del Comisionado, expedir un nuevo estatuto disciplinario, modificar el procedimiento disciplinario, crear una Unidad Especial en la Fiscalía y decretar la emergencia disciplinaria⁶⁴.

La reestructuración de la Inspección General y la eliminación de la Oficina del Comisionado tendrían como fin solucionar definitivamente los conflictos y la falta de claridad entre quienes desempeñan funciones de control disciplinario interno y en quien recae la responsabilidad de asumir las investigaciones. Al quedar éstas exclusivamente en cabeza de la Inspección General, se proponen entonces una serie de condiciones para que ésta pueda desempeñar con autoridad e independencia su papel. Por ejemplo, se propone que si bien el Inspector debe ser un General en servicio activo, éste será nombrado directamente por el Presidente de la República y reportará periódicamente no sólo al Director General de la Policía, sino directamente al Ministro de Defensa también. Por otra parte, para que esta dependencia pueda hacer su gestión a nivel nacional se propone la creación de Inspecciones Delegadas en las

⁶³ Ibid, pag. 30

⁶⁴ Ibid, pags. 26 - 29

diferentes unidades operativas pero dependientes directamente de la Inspección General y no de los directores o comandantes de esas unidades. Así mismo, propone también que el personal que labore en la Inspección se conciba como un cuerpo especializado, dependiente directamente del Inspector, para que pueda ejercer sus funciones de manera autónoma y libres de presiones relativas al mando y la jerarquía.

La expedición de un nuevo Estatuto Disciplinario buscaría ante todo establecer las diferencias entre función disciplinaria y función correccional y fortalecer el ejercicio de cada una de éstas. Por una parte, dicho estatuto debe dar más herramientas a los mandos para la aplicación de medidas correccionales y, por otra, modificar el procedimiento de investigación para que éste sea más expedito pudiendo así hacer uso de mecanismos como las audiencias orales y públicas⁶⁵.

Con la reestructuración de la Inspección General, la puesta en marcha de un nuevo Estatuto Disciplinario, y medidas de control externas como la creación de una Unidad Especial para la Policía dentro de la Fiscalía General de la Nación, el sistema disciplinario podría asumir y procesar las investigaciones eficientemente de manera tal que no fuese necesario recurrir a la aplicación de la facultad discrecional. De ahí que la Misión proponga limitar el uso de esta última al máximo.

En materia de administración de los recursos, la Misión recomendó separar las funciones administrativas de las netamente policiales. Al respecto propone que las funciones administrativas sean desempeñadas por civiles o personal del Cuerpo Administrativo. Por ejemplo, las Direcciones Administrativa, de Recursos Humanos, de Sanidad y el

⁶⁵ Ibid, pag.29

Fondo Rotatorio deberían ser ocupadas exclusivamente por Oficiales del Cuerpo Administrativo o civiles. Adicionalmente, recomendó conformar un equipo que revisara la calidad de los bienes y servicios contratados y expedir una Ley regulando la utilización de los Gastos Reservados. En cuanto a los mecanismos de control en lo administrativo, entre otros, recomienda fortalecer la Oficina de Control Interno, contratar auditorías externas, y establecer un Sistema de Quejas para los procesos de contratación⁶⁶.

Finalmente, se hicieron una serie de recomendaciones en materia de profesionalización, la mayoría de ellas enfocadas a darle una mayor identidad policial a los programas de formación y ascenso, a mejorar los procesos de incorporación y a mejorar en general la calidad de las Escuelas y los servicios que éstas prestan.

Evolución de las recomendaciones

En el mes de abril de 2004, recién entregadas las recomendaciones de la Misión al Gobierno Nacional, el Ministro de Defensa ofreció una rueda de prensa en la que anunció que el Gobierno estudiaría en detalle las recomendaciones para evaluar su viabilidad y que estaría informando “mensualmente” a la opinión pública sobre la evolución de este proceso. Un año después de la entrega de las recomendaciones por parte de la Misión, no se ha producido ningún pronunciamiento al respecto.

Si bien es cierto que la mayoría de recomendaciones de la Misión del 2003 no eran de gran trascendencia, las pocas que sí lo eran no fueron acogidas. Lo paradójico en este caso es que no fue la Policía la que rechazó las recomendaciones de mayor trascendencia sino el Gobierno

⁶⁶ Ibid, pag. 30

mismo. En efecto, las recomendaciones de tipo organizacional, administrativo y gerencial, cuyo desarrollo e implementación dependían ante todo de la Policía, fueron recogidas en el Plan de Mejoramiento⁶⁷ y están siendo implementadas. Sin embargo las recomendaciones que dependían ante todo de una decisión política del Gobierno como la creación de la Consejería Especial en el Ministerio de Defensa, la reactivación del Consejo Nacional de Policía, la eliminación de la Oficina del Comisionado, el nombramiento del Inspector General por parte del Presidente de la República, o la creación de una Unidad Especial para la Policía dentro de la Fiscalía General de la Nación, generaron grandes controversias y debates al interior del Gobierno, en especial en el Ministerio de Defensa, y no fueron implementadas.

Dentro del marco del Plan de Mejoramiento, la Policía ha venido desarrollando las recomendaciones relativas a la reestructuración de la Inspección General, al desarrollo de un nuevo Estatuto Disciplinario, a la promoción de la utilización de facultades correccionales. Así mismo, a la fecha se están adelantando los procesos relativos a la separación de las funciones disciplinarias de las operativas, a la especialización del personal, a la revisión de los programas de formación, al mejoramiento de los procesos de selección del personal etc. A ese respecto, se puede afirmar que la Policía asumió este proceso de manera seria y comprometida y está haciendo un buen trabajo.

El manejo de las recomendaciones de fondo fue asumido directamente por el Ministerio⁶⁸. En relación con la recomendación de crear una Consejería Especial para

⁶⁷ Personalmente fui encargado de asumir la coordinación de la elaboración de dicho Plan, así como de liderar su ejecución por parte del Ministerio.

⁶⁸ Igualmente, fui el encargado de emitir un concepto y evaluar las ventajas y desventajas del impacto de estas medidas. Al respecto, no sobra señalar que mi concepto fue a favor de las recomendaciones de la misión y consideré no solamente que eran convenientes, sino en extremo necesarias.

Asuntos de Policía, el Ministro⁶⁹ adoptó con entusiasmo la propuesta desde un principio, pues veía con buenos ojos el hecho de contar con una figura que le permitiera reactivar el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y así poder coordinar los temas relativos a la formulación de políticas de seguridad ciudadana, relación con Gobernadores y Alcaldes, y en general asumir el manejo y los trámites de todo lo que tuviera que ver con Policía. Así mismo, se entendió como una figura muy adecuada para hacer seguimiento a los temas de control disciplinario y, en general, establecer una relación más directa y cotidiana con la policía. Fue así como el Ministro ordenó iniciar los trámites para la creación de dicha Consejería, pero muy pronto surgieron obstáculos relativos a que desde el punto de vista de estructura del Estado, no tenía mucha coherencia crear una Consejería en un Ministerio y mucho menos si esta era para desarrollar funciones permanentes como las que había planteado la Misión. Efectivamente, en términos generales, las Consejerías se entienden como despachos que se crean con carácter temporal para asumir algún programa de gobierno de altísima prioridad para el ejecutivo y cuyo desarrollo involucra varias entidades del Estado.

Ante dicha reflexión, se empezaron a estudiar otras figuras que permitieran cumplir con el mismo objetivo planteado por la Misión pero cuya implementación fuera más viable. Fue así como surgió la propuesta de crear un Viceministerio para Asuntos de Policía y Seguridad Ciudadana, figura que no era cuestionable desde el punto de vista de la estructura del Estado, y que además no solamente cumplía con los objetivos de la recomendación de la Misión, sino que tenía un valor agregado pues se trataba de una figura más formal, que encajaba coherentemente dentro de la estructura orgánica del Ministerio y con mayores posibilidades de

⁶⁹ Dr. Jorge Alberto Uribe Echavarría.

gestión en materia de control político, y en general en todos los procesos de la institución policial⁷⁰.

La idea del Viceministerio se fundamentó en el supuesto de que si bien era deseable que la diferenciación de roles entre el estamento militar y la función de policía fuese la más clara, los hechos recientes de corrupción habían puesto en evidencia la falta de coordinación y comunicación entre el Ministerio y el estamento policial tanto al nivel de toma de decisiones, como en el desarrollo de las políticas sectoriales e inclusive en lo operativo. Este distanciamiento era evidente también en los aspectos administrativos y de planeación de los recursos pues la policía es autónoma desde el punto de vista presupuestal.

Recogiendo las consideraciones iniciales de la Misión, y teniendo muy presente que el control que debe ejercerse sobre la Policía no es exclusivamente en lo disciplinario, sino de manera integral a todo nivel institucional, la figura más indicada era la creación de un Viceministerio dedicado exclusivamente a la supervisión de los temas relacionados con la función policial. La figura del Viceministerio permitía mantener y desarrollar la identidad de la función policial al interior del sector Defensa, pero a la misma vez fortalecer su articulación y coordinación con la Política Sectorial y las Fuerzas Militares. Por otra parte, la existencia de un Viceministerio para asuntos de Policía, adquiriría especial significado en el escenario del post-conflicto, o al menos en el escenario en el que la amenaza subversiva se viera reducida, pues en un escenario de estos, las políticas de Seguridad Ciudadana adquieren primer nivel de importancia ya que las amenazas pasan a ser las relativas a la delincuencia común, a la delincuencia organizada, y en general a todos los fenómenos que afectan la convivencia.

⁷⁰ Personalmente fui el encargado de formular la estructura y las funciones de ese nuevo Viceministerio.

Sin duda, estas amenazas son del más alto nivel también y pueden considerarse cómo amenazas contra el interés nacional, pues afectan seriamente la actividad económica y productiva del país.

Entre las funciones que se proponían para el nuevo Viceministerio de Asuntos de Policía y Seguridad Ciudadana, estaban las siguientes:

- Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana.
- Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana.
- Formular políticas, planes y proyectos que mejoren la gestión y la prestación del servicio de Policía.
- Formular políticas, planes y proyectos que hagan más efectiva la articulación de la función policial con otros estamentos, entidades y organismos del estado.
- Formular políticas, planes y proyectos tendientes a fortalecer las prácticas transparentes y éticas en la prestación del servicio del policía, así como en el manejo de los recursos institucionales.
- Hacer seguimiento al funcionamiento de los mecanismos de control internos de la Institución.
- Hacer seguimiento al funcionamiento del Sistema de Quejas y Reclamos de la ciudadanía, así como el trámite dado a estas y su resultado final.
- Hacer seguimiento a los informes que el Inspector General envíe al Sr. Ministro.
- Acompañar los procesos de planeación y asignación de recursos para garantizar que estos se hagan de acuerdo con las prioridades de la política sectorial.
- Recomendar y fomentar proyectos de cooperación internacional en diferentes aspectos que puedan optimizar y mejorar la función policial.
- Coordinar y acompañar los diferentes procesos que se dan entre las dependencias del Ministerio y de la Policía.

- Representar al Sr. Ministro en las Juntas, Comités y demás instancias que este considere pertinentes.

Teniendo en cuenta esas funciones, el Viceministerio no requería de una estructura compleja, y su creación no tenía un impacto presupuestal importante pues no requería de una planta de personal de más de 10 funcionarios.

Inicialmente la decisión de la creación del Viceministerio generó una fuerte oposición al interior del Ministerio pues los dos Viceministros⁷¹ y la Secretaría General del Ministerio argumentaban que un tercer Viceministerio crearía una especie de caos en el manejo de los temas tanto en materia de formulación de políticas como en los asuntos administrativos. Paradójicamente, el Viceministro de Política y Asuntos Internacionales sentía que perdía injerencia en la formulación de Políticas y manejo de las relaciones con autoridades civiles locales, aspectos no solamente en los que nunca se había involucrado este Viceministerio, sino en los cuales no había tenido injerencia alguna hasta el momento. Por su parte, el Viceministro de Gestión veía con preocupación el manejo de ciertos procesos como los relativos al trámite de los grandes proyectos de inversión y en general a los procesos de estructuración del presupuesto y planeación.

A pesar de la oposición al interior del Ministerio, el Ministro ordenó continuar con los trámites para la creación de dicho Viceministerio y fue así como se formuló un borrador de Decreto el cual fue presentado y discutido en una primera y única reunión al interior del Comité Directivo del Programa de Renovación de la Administración Pública⁷². Dicho Comité consideró que esta figura no era conveniente

⁷¹ Dr. Andrés Peñate Giraldo, Viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional y Dr. Andrés Soto Velasco, Viceministro de Gestión Institucional.

⁷² Dicho programa es una iniciativa del Gobierno del Presidente Uribe y tiene como función principal estudiar y darle visto bueno a iniciativas que afecten la macro estructura del Estado. Es un Programa dirigido desde el Departamento Nacional de Planeación, y el Comité citado está conformado por el Director del DNP, el Ministro de Hacienda, el Director de la Función Pública, el Director del Programa de Renovación de la Administración Pública.

y que era necesario “estudiar otras alternativas”. La falta de interés del gobierno por el tema fue evidente a partir de ese momento pues nunca se estudiaron otras alternativas, nunca se comentó el tema con los miembros de la Misión y, lentamente, éste desapareció de la agenda.

Con relación a las demás recomendaciones de trascendencia, el Gobierno nunca les dio el suficiente debate ni discusión para analizar a fondo sus bondades y beneficios. En efecto las medidas que hacían referencia a que el Inspector de la Policía fuese nombrado directamente por el Presidente de la República, a la creación de una Unidad Especial en la Fiscalía para delitos cometidos por policías, o a la eliminación definitiva de la Oficina del Comisionado Nacional para asuntos de Policía tampoco fueron implementadas, pero por razones diferentes a la Política de Seguridad Democrática. Unas obedecieron al profundo rechazo y malestar que generaban al interior de la Policía y otras a las consecuencias políticas con el Congreso de la República. El caso del eventual nombramiento del Inspector General por parte del Presidente era inaceptable para el mando policial, pues para éste, el hecho de que un oficial “menos antiguo” que el Director General, fuese nombrado por el Presidente, lo ubicaba automáticamente al mismo nivel que el Director, menoscabando su autoridad y mando al interior de la Policía. En otras palabras, veían en esta figura el surgimiento de un codirector debido no sólo a su cercanía con el Presidente, sino al poder que éste podría ejercer al interior de la institución por el hecho de tener la facultad disciplinaria. Lo anterior generaba gran ansiedad y malestar en el mando policial por lo cual el Gobierno prefirió evitar el tema. Algo similar sucedió con la idea de crear una Unidad Especial para la Policía en la Fiscalía General de la Nación. El mando policial veía en esta iniciativa prácticamente una ofensa y un señalamiento lo cual generaba los mismo niveles de indisposición y malestar institucional. En el caso de la eliminación de la Oficina del

Comisionado Nacional, el Gobierno evaluó que esta medida no era conveniente desde un punto de vista político y podría generar descontentos al interior del Congreso. Dicho despacho es del orden nacional, tiene 8 regionales, y cuenta con una planta de personal autorizada de 320 cargos, de los cuales para ese momento había ocupados 148. Su presupuesto es del orden de 6,600 millones de pesos anuales⁷³. Suprimir una entidad de este tamaño, tiene sin duda algunos costos políticos que el Gobierno prefirió también evitar en ese momento.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, entonces ¿cuáles fueron las posibles razones para que el proceso de la Misión del 2003 haya pasado tan desapercibido y quedado rápidamente en el olvido por parte del Gobierno? Una opción es que el Gobierno convocó la Misión del 2003 con un fin netamente político coyuntural, creando así una “cortina de humo” que le permitiera salir del problema en el momento del caso de Barranquilla. Otra opción es que la iniciativa de constituir la Misión hubiese sido concebida y liderada exclusivamente por la Ministra de Defensa⁷⁴, quien teniendo en cuenta la situación que se creó con el Director General de la Policía por el manejo que éste le dio a la información del caso de Barranquilla, debía estar muy interesada en generar un proceso de revisión de las relaciones entre el Ministerio y la Policía así como de los mecanismos de control sobre este cuerpo. Sin embargo, diferentes desacuerdos con el Gobierno condujeron a que la Ministra renunciara a su cargo antes de que la Misión entregara sus recomendaciones, quedando todo este proceso muy debilitado por la ausencia de quien lo había concebido y liderado.

⁷³ Ministerio de Defensa, Oficina del Comisionado Nacional Para la Policía. *Informe de Gestión 2000 – 2003*.

⁷⁴ Dra. Martha Lucía Ramírez

Sin embargo, indistintamente de las circunstancias políticas que rodearon el desarrollo de la Misión del 2003 y de cuáles fueron las intenciones del Gobierno al constituirla, lo que sí es claro es que las recomendaciones más importantes de esa Misión, así como el desarrollo de una política de seguridad ciudadana y el fortalecimiento de la función policial como tal, no encajan ni son bienvenidas dentro de la Política de Seguridad Democrática que está desarrollando el actual Gobierno del Presidente Uribe⁷⁵. En efecto, tal como se argumentará en el siguiente punto, iniciativas tales como la creación de una Consejería Especial o un Viceministerio para Asuntos de Policía y Seguridad Ciudadana, o la reactivación del Consejo Nacional de Policía, son todas figuras que desembocan en el fortalecimiento de la función policial como tal y no encajan dentro de la política de Seguridad Democrática, la cual privilegia la seguridad del Estado en su cruzada contra la subversión y requiere de una policía con perfil más militar.

⁷⁵ Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. *Política de Seguridad Democrática*. 2003

LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, LA POLICÍA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Mientras que los intentos más recientes de reforma de la Policía han buscado “desmilitarizar” su funcionamiento, su estructura orgánica, su régimen de carrera, su formación, y su forma de relacionarse con las autoridades civiles, la Política de Seguridad Democrática del actual Gobierno lo que está haciendo es equiparar a la policía con una fuerza militar más, generando así un verdadero caos en la forma entender el rol y la función policial. El no diferenciar claramente la función policial de la militar genera graves confusiones no solamente al interior de la Policía, sino en materia de competencias y jurisdicciones entre los diferentes cuerpos armados.

Lo mismo puede decirse en relación con la seguridad ciudadana. Mientras que durante la última década, se ha desarrollado a nivel mundial una tendencia por especializar y destacar la importancia de la generación de políticas encaminadas a reducir la criminalidad común que tanto afecta la calidad de vida de los ciudadanos, a regular la convivencia, y a hacer más racional el ejercicio de las actividades en los espacios públicos, la Política de Seguridad

Democrática no solamente ha hecho caso omiso de esta temática, sino que ha contribuido a su deterioro.

En efecto, la política de Seguridad Democrática formulada por el actual Gobierno está enfocada ante todo hacia la lucha antisubversiva privilegiando, por ende, las funciones y tareas de carácter militar. Lo mencionado es evidente no más al revisar el diagnóstico en el que se basa esta política, el cual identifica como las cuatro principales amenazas del país el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, y el tráfico de armas y explosivos. Todos estos, componentes principales de la problemática del conflicto armado y la lucha antisubversiva que vive el país⁷⁶.

Dicho diagnóstico desconoce que paralelo a los fenómenos de narcotráfico, a la presencia de grupos terroristas, y al conflicto armado existe también una problemática de inseguridad generalizada y delincuencia común, que, en ocasiones, puede llegar a incidir de manera aún más directa sobre el normal desarrollo económico y la competitividad de nuestro país. Esa inseguridad generalizada nos ha hecho ocupar los primeros puestos a nivel mundial en materia de homicidio, secuestro, extorsión, piratería terrestre, asaltos y atracos violentos, hurtos etc., y si bien no se conoce a ciencia cierta el monto de las inversiones que se dejaron de hacer, los capitales que emigraron o los que nunca llegaron por el efecto de esa problemática, sí es un hecho que estos son significativos.

Los objetivos estratégicos y las líneas de acción de la Política de Seguridad Democrática, si bien son coherentes con el diagnóstico y las “amenazas” identificadas, dejan muy poco espacio para desarrollar la función policial y políticas de

⁷⁶ No sobra recalcar que la argumentación que desarrollará en este punto, no pretende cuestionar el enfoque de la Política de Seguridad Democrática en sí. Mucho menos, pretende restarle importancia a esas amenazas o a la necesidad de combatir las. De hecho ése no es su propósito. Lo que se quiere dejar presente es que así como existe una política en esa materia, el actual Gobierno debería haber formulado una política en materia de policía y seguridad ciudadana y que ese vacío afecta gravemente el tema de la función policial.

seguridad ciudadana como tales. En efecto, la consolidación del control territorial, el mantenimiento de una capacidad disuasiva, la eliminación del narcotráfico y la protección de la población, son objetivos y líneas de acción encaminadas a mantener la integridad y seguridad del Estado y en los que el rol protagónico lo deben tener las Fuerzas Militares. Dicha política no contempla líneas de acción relativas a la lucha contra la criminalidad y la delincuencia común, a las prácticas ilegales generalizadas, a la lucha contra la violencia común, al control del orden urbano, al mantenimiento y promoción de una cultura de la convivencia, todas estas del resorte de la función policial.

Las líneas de acción que podrían entenderse como las más afines a la temática de seguridad ciudadana son las denominadas “Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación” y “Cooperar para la seguridad de todos”. Por sus nombres, estas líneas de acción parecerían típicos componentes de una política de seguridad ciudadana en donde la función policial es la principal. Sin embargo, al analizar los componentes de estas líneas de acción, es claro que éstas hacen referencia a dos aspectos relacionados directamente con el conflicto y la lucha antisubversiva. Uno de estos aspectos es el relativo a las consecuencias que la “guerra” pueda tener sobre la población y es por esto que en el se plantean programas tales como protección de víctimas del desplazamiento forzoso, protección contra el terrorismo, protección de desmovilizados, prevención del reclutamiento de niños, y protección de la infraestructura económica. El otro es el relativo a la vinculación activa de la ciudadanía y los medios de comunicación en la causa antisubversiva, para lo cual se desarrollan programas tales como las redes de cooperantes, recompensas, diplomacia pública etc.

Con relación específica a la Policía, la Política de Seguridad Democrática le asigna unas prioridades de gestión que

consisten en cubrir los municipios que aún no cuentan con presencia policial, crear los Escuadrones Móviles de Carabineros, construir Estaciones Rurales “Fortificadas”, conformar redes de cooperación ciudadana para prevenir el terrorismo, y elaborar planes de seguridad local, entre otros.

A la luz de lo anteriormente expuesto, para que la Policía tenga una razón de ser y un rol protagónico dentro de esa política, es claro que ésta debe asumir un rol más militar y dar prioridad a la tarea de protección y seguridad del Estado, apartándose de su función de atender las necesidades cotidianas de la ciudadanía y de las administraciones locales, tales como la regulación de la convivencia, la lucha contra la delincuencia callejera, el control del espacio público, etc.

Lo anterior plantea grandes interrogantes y genera mucha confusión al interior de la institución policial. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con la formación del personal. Mientras que la Misión del 2003 recomendó e insistió en la necesidad de darle “identidad policial” a los programas de formación, las directivas de la institución se enfrentan a la disyuntiva de formar al policía que va a ocupar “estaciones fortificadas”, que va a formar parte de los Escuadrones Móviles de Carabineros y que va a conformar redes de cooperantes, al mismo tiempo que formar al policía preventivo que va a desempeñarse en la policía comunitaria, de tránsito, o de menores. Visto de otra forma, la disyuntiva es formar policías para la guerra o formar policías para luchar contra la delincuencia común y promover la convivencia y el respeto por las normas; formar policías de choque y reacción, o formar policías en la conciliación y la resolución de conflictos.

Otro aspecto que refleja las graves contradicciones que se generan al interior de la institución por la confusión de sus funciones con lo militar, es el relacionado con la forma de

operar. En efecto un cuerpo policial formado con carácter militar tiende a operar y reaccionar de una manera muy diferente a uno formado en la investigación y en la prevención. El primero pierde fácilmente el criterio de la “respuesta proporcional” y tiende a reaccionar desproporcionadamente aplicando cantidades de fuerza o tácticas que no se compadezcan con la situación dada. El mejor ejemplo de esto es la forma de reaccionar la policía ante la típica situación del vehículo que no se detiene ante un llamado de “pare” en un retén policial. En el mes de abril del 2003, murió como consecuencia de un disparo, una periodista que viajaba en un automotor que no hizo caso a las señales de pare de la policía en el Municipio de La Calera. Recientemente, el vehículo en el que viajaba una famosa modelo de Medellín, fue impactado por los disparos que le hizo la Policía al no detenerse. En el caso de la periodista en La Calera, el Director de la Policía de ese entonces afirmó que “...quiero desde ya dejar en claro que ese es un caso de policía en donde se actuó de acuerdo con las normas, con los reglamentos”⁷⁷. Sin embargo, en términos operativos policiales existen muchas otras alternativas para detener un vehículo. Y es universal el concepto de que sólo se puede disparar cuando la vida del uniformado está en peligro. Si este procedimiento se ajustó al reglamento como lo afirmó el Director de la policía en su momento, entonces es claro que se están siguiendo protocolos de guerra y no policiales.

Otro ejemplo que pone en evidencia un cambio dramático en la forma de operar de la Policía es la tendencia a hacer cada vez más uso y fortalecer el servicio de Auxiliares Bachilleres⁷⁸ para patrullar y vigilar los centros y cascos

⁷⁷ Diario La Hora, Managua, Martes 8 de Abril de 2003.

⁷⁸ En Colombia el Servicio Militar es obligatorio y una porción de los jóvenes reclutados para este servicio es destinada a la Policía Nacional. En la Policía se les da una breve formación que no dura más de 1 mes y operan como un cuerpo no armado que desempeña tareas de apoyo a los policías profesionales. Sin embargo como estos no tienen la preparación del caso no pueden intervenir en situaciones de control de la criminalidad.

urbanos de las poblaciones. Ante la prioridad de cubrir todos los municipios del país con presencia policial y de conformar los nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros, la Policía no ha podido destinar el personal que se requiere para el servicio en los centros urbanos, y se ha visto obligada a recurrir a los Auxiliares Bachilleres para cubrir ese déficit. En otras palabras, las funciones inherentes a la esencia policial, como los son la regulación y el control de las actividades urbanas, se están cubriendo con el personal más inexperto y con menor formación en la institución. Adicionalmente, como estos auxiliares no cuentan ni con el entrenamiento suficiente, ni con facultades de autoridad, estos deben operar en grupos⁷⁹ acompañados por un mando del nivel ejecutivo o Suboficial. Esta forma de operar en grupo desdibuja por completo la esencia de policía y se asemeja más a la militar. En efecto la diferencia fundamental entre la vigilancia policial y la militar radica en que en la policial el nivel de decisión y manejo recaen directamente en el uniformado que está atendiendo la situación o el caso, mientras que en la militar estos recaen en el mando a cargo de un grupo de hombres. Mientras que en el modelo militar lo que se requiere es que cada hombre cumpla eficientemente las ordenes de un mando a cargo, en el esquema de policía, cada uniformado debe contar no solamente con el criterio suficiente, sino con la delegación funcional suficiente para él mismo decidir cómo asumir y cómo darle curso a una situación determinada.

La solución obvia a las contradicciones mencionadas es tratar de hacer las dos cosas al tiempo, que de hecho es lo que ha tratado de hacer la Policía. Contar con policías de corte militar y contar con policías, “policías”. Sin embargo, a la luz de las prioridades de la Política de Seguridad Democrática, acabará dominando el panorama institucional una tendencia en la que el policía de corte militar sea el

⁷⁹ Por lo general son grupos de 4 a 5 auxiliares.

paradigma, pues es en estas líneas de acción que se le reconocerán logros y resultados.

En materia de competencias y jurisdicciones, el problema no es menor y la Política de Seguridad Democrática ha tenido una influencia contradictoria también. Hoy en día es frecuente ver una ciudad patrullada indistintamente por unidades del Ejército y por unidades de Policía. En unas cuadras se encuentran militares y en otras policías. Lo mismo sucede en las poblaciones con los “Soldados de mi Pueblo”, los cuales al final acaban desempeñándose como policías cuando están dentro del casco urbano.

Lo anterior no obedece a ninguna lógica institucional y conduce a graves conflictos. Un ejemplo de ello fue el del enfrentamiento entre una Mayor de la Policía y un Subteniente del Ejército en Bogotá cuando la ciudadanía informó a la Policía sobre un operativo de allanamiento que se estaba realizando por parte de miembros del Ejército en un barrio residencial. La ciudadanía informó a la Policía pues no estaba acostumbrada a que uniformados “no policías” realizaran este tipo de operativos en la ciudad. Al hacerse presente la Mayor de la Policía en el lugar del operativo, el Subteniente del Ejército desconoció el rango jerárquico de ésta, y le dio a entender que no tenía por qué indagar nada al respecto. La situación escaló al nivel de que el Subteniente agredió físicamente a la Mayor, y soldados subordinados de este agredieron físicamente a otro Mayor de la Policía que llegó a apoyar el caso. Pero lo más desconcertante en este caso fue su desenlace por las decisiones del Gobierno Nacional al respecto. A los pocos días de los hechos, el Ministro de Defensa anunció el retiro del servicio de la Mayor de la Policía, mientras que el Subteniente del Ejército siguió activo sin reprimenda alguna. Dicha decisión era a todas luces un contrasentido, pues era claro que quien no había manejado correctamente la situación había sido el Ejército. Como mínimo, éste debía

haber coordinado y comunicado del operativo a la Policía por tratarse de una jurisdicción policial, y como mínimo el Subteniente y los soldados debieron haber guardado el debido respeto por oficiales superiores así estos fuesen de otra fuerza. Sin embargo quien recibió la sanción por parte del Gobierno fue la Policía sin que hubiese mediado investigación alguna.

El caso descrito evidenció no solamente la falta de coordinación y comunicación, sino la confusión por la competencia jurisdiccional entre una y otra fuerza. Así mismo, dejó entrever indicios graves de cómo el enfoque de la Política de Seguridad Democrática, donde los aspectos inherentes a la función policial no son tenidos en cuenta, y afectan el posicionamiento de éste cuerpo dentro del sector de la defensa y seguridad, siendo este contemplado por algunos miembros de las Fuerzas Militares como un cuerpo “de segunda”.

En materia de formulación de políticas, como la Seguridad Democrática hace énfasis en la seguridad del Estado y a su amenaza por parte de la subversión, los grupos terroristas y el narcotráfico, y desconoce que hay otro tipo de seguridad que es la seguridad ciudadana⁸⁰, el Gobierno considera que no es necesario convocar el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, sino que todos los asuntos relativos a la seguridad se pueden coordinar en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, (y sus símiles a nivel regional que son los Consejos de Seguridad Regional) del cual hace parte la Policía Nacional. Sin embargo, es muy claro que por su conformación y funciones, este último no es el escenario indicado para definir temas relativos a las políticas y al manejo de la seguridad ciudadana. Por el contrario, convocar el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, obligaría al Gobierno ante todo a

⁸⁰ La que hace referencia a la delincuencia común, al orden de las ciudades y a las normas de convivencia.

formular una política en esta materia pues ésta es la principal función asignada por la Ley a dicho Consejo. Sin embargo, es claro que este tema no está dentro de la agenda del Gobierno del Presidente Uribe.

La Policía ha tratado de solventar estos vacíos, en especial el generado por la ausencia de una política de seguridad ciudadana, desarrollando y liderando el Programa de Municipios y Departamentos Seguros⁸¹. El programa busca transferir una porción significativa de la responsabilidad en los temas de seguridad a los Alcaldes y Gobernadores, haciendo énfasis en sus obligaciones en materia de formulación de políticas y planes de seguridad, así como de su respectiva financiación: "...asesorando a los gobiernos territoriales mediante la profundización en el conocimiento de sus competencias e instrumentos relevantes para (i) la definición de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana y (ii) la gestión y coordinación interinstitucional con los órganos de seguridad del Estado, especialmente la Policía."⁸². Para el programa es muy importante que los Alcaldes y Gobernadores asuman las funciones constitucionales y legales en el manejo del orden público; Concreten planes departamentales y municipales de seguridad de acuerdo con los resultados de los diagnósticos elaborados por las autoridades armadas y de justicia; Destinen recursos presupuestales, especialmente a través de los Fondos de Vigilancia y Seguridad; Creen o fortalezcan los sistemas de información de conflictividad, violencia y delincuencia; e integren a la comunidad en la seguridad, entre otros. Así mismo hace énfasis en que estos hagan uso de todos los mecanismos que la Ley ha definido para ello, tales como los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público⁸³.

⁸¹ Policía Nacional, Programa Departamentos y Municipios Seguros, Documento No.1 - *Responsabilidades de los Gobernadores y Alcaldes en el Manejo de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.*, Pag. 5. Dicho programa se diseñó y concibió directamente en la Policía y contó con la asesoría del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, de la Fundación Ortega y Gasset y de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos.

⁸² *Ibid.*, pag. 7

⁸³ *Ibid.*, pag. 8

A pesar de ser un programa muy bien estructurado y con posibilidades de hacer una gestión muy importante en las materias que aborda, su enfoque original hacia la seguridad ciudadana y la convivencia está en entredicho pues puede verse afectado también por el enfoque predominante de la Política de Seguridad Democrática. En ese sentido enfrenta el mismo dilema que se describió anteriormente para la Policía: o se constituye en un instrumento más de dicha Política, o queda reducido al discurso.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la Policía, que es quien lidera el programa, y quien “asesorará” a los Gobernadores y Alcaldes en la formulación de sus políticas y planes de seguridad, es a la vez la misma entidad en quien recaerá mayoritariamente la ejecución estas, es muy probable que el programa de Departamentos y Municipios Seguros quede reducido simplemente a un mecanismo para “alinearse” a las autoridades civiles regionales y locales con respecto a la Política de Seguridad Democrática, y para comprometerlas con el aporte de recursos para el funcionamiento de la Policía a nivel regional y local. De hecho los medios, la opinión pública y algunos órganos del Gobierno mismo así lo han asimilado: “la propuesta está dirigida a fortalecer las redes de cooperantes, conformando así un frente contra la delincuencia común y los grupos armados al margen de la Ley que delinquen en todo el territorio”⁸⁴. Así mismo, de seis documentos elaborados por el programa hasta el momento, cuatro han sido dedicados a temas como “manejo de crisis”, “protocolos de procedimientos frente a amenazas terroristas”, “instrumentos para el manejo del seguridad ciudadana y el orden público”⁸⁵.

Lo anterior no es extraño si se tiene en cuenta que la Policía debe ante todo responder a las directivas que le ha asignado

⁸⁴ Presidencia de la República, Casa de Nariño, Página WEB, Servicio de Noticias del Estado SNE. Abril 1 de 2004.

⁸⁵ Policía Nacional, Página WEB, Programa Departamentos y Municipios Seguros

el Gobierno Nacional en la materia. Sin embargo, no deja de resultar también paradójico. Mientras que la tendencia de todos los procesos de reforma recientes, ha sido hacia fortalecer los mecanismos de control civil sobre la Policía, parecería que el programa de Departamentos y Municipios Seguros lo que hace es fortalecer el control de la Policía sobre los gobiernos regionales y locales. En otras palabras, la Policía termina “dándole línea” en la materia a los Alcaldes y Gobernadores.

Ahora bien, tratar de asimilar el programa de Departamentos y Municipios Seguros con una política de Gobierno en materia de Seguridad Ciudadana es algo ambicioso ya que una política gubernamental en esta materia necesariamente tiene que hacer mención a otros temas tales como la política criminal y carcelaria, la política de juventudes, los mecanismos de justicia, la asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional, y demás estrategias interinstitucionales pertinentes. Así mismo, tiene que incluir y vincular en su formulación y desarrollo otras instituciones tales como Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y Justicia, Fiscalía, y Departamento Nacional de Planeación como mínimo. Por otra parte, las políticas públicas y de gobierno deben ser lideradas y asumidas por los Ministerios que son los entes rectores de los diferentes sectores y entidades del Estado, y no por las entidades ejecutoras que deben ser las supervisadas. Como por lo general estas políticas son de carácter interinstitucional e involucran diferentes sectores, éstas requieren de un liderazgo del más alto nivel, el cual lo ejerce directamente el Presidente de la República a través de un Consejo, como por ejemplo el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.

Sin desconocer los logros de la Política de seguridad Democrática en materia de desarticulación de milicias y redes urbanas de los grupos terroristas, su énfasis en la terminación del conflicto armado por la vía militar ha tenido

un efecto negativo sobre la seguridad ciudadana, en especial en los grandes centros urbanos. Es precisamente ese énfasis hacia la lucha contrainsurgente, el que exige también el desarrollo de una política nacional de seguridad ciudadana, que ante todo, sirva para amortiguar o contrarrestar los efectos secundarios de escalar el conflicto armado. Sin embargo, como dicha política es inexistente la gestión en seguridad ciudadana se ha visto afectada, lo cual es evidente, en especial en los grandes centros urbanos.

En resumen, el panorama en materia de seguridad ciudadana y función policial no es muy halagador. Si el Gobierno quiere realmente subsanar esa debilidad, debe como mínimo formular una política nacional en la materia, debe revisar el rol de la Policía dentro de la estrategia planteada por la Seguridad Democrática, y debe convocar y desarrollar las funciones del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.

Conclusiones

Mientras que el proceso de Reforma de 1993 fue revertido casi que en su totalidad por la contrarreforma adelantada entre 1995 y 1997, las recomendaciones más importantes de la Misión del 2003 nunca fueron implementadas. El primero fue revertido pues la mayoría de sus recomendaciones nunca fueron bien vistas ni acogidas por el mando policial. El segundo fue ignorado, ya que algunas de sus recomendaciones no encajaban dentro de los intereses de la Política de Seguridad Democrática.

Mientras que el proceso de Reforma de 1993 fue asumido por el Gobierno Nacional como un imperativo dentro de su plan de gobierno y en tan solo seis meses se expidieron una Ley y cinco Decretos que recogían las recomendaciones de las Comisiones Consultivas, el proceso producto de la Misión de 2003 no fue asumido por el Gobierno en su totalidad y quedó reducido a un Plan de Mejoramiento de tipo gerencial al interior de la Policía.

Sin lugar a dudas, el proceso, las recomendaciones y los actos derivados de la reforma del 93 fueron de gran trascendencia, y a pesar de haber sido revertidos prematuramente, sus postulados siguen estando muy vigentes. Hay quienes consideran que por el hecho de haber sido revertidos estos no estaban debidamente enfocados, o fueron equivocados. Sin embargo a la luz del deber ser y

como un norte a seguir, o al menos perseguir, estos postulados son los indicados. En ese sentido, no se puede cuestionar que por las características del servicio que prestan, las policías necesitan controles civiles y ciudadanos, así como contar con una formación y especialidades del servicio ajustadas a las necesidades de la ciudadanía y de las autoridades civiles locales. Por la misma razón, deben ser entidades cuyas estructuras organizacionales se acomoden a esas demandas, y caracterizarse por su elasticidad y por privilegiar el concepto de “procesos” sobre los de jerarquía y antigüedad. En efecto, las demandas a las que se ven sujetas estas entidades se caracterizan por ser altamente cambiantes. Los centros urbanos y la vida en comunidad son dinámicos. Es así como los comportamientos delictivos, el uso del espacio público, las costumbres de los ciudadanos y la problemática social, cambian permanentemente ofreciendo nuevos retos y desafíos a las autoridades civiles y de policía.

Por otra parte, si bien las recomendaciones de la Misión del 2003, fueron mucho más “aterrizadas” y ajustadas a las recientes circunstancias políticas del país, algunas de sus recomendaciones no dejaron de ser también de gran trascendencia. En ese sentido la Misión del 2003 no solamente tuvo en cuenta la experiencia fallida de la reforma de 1993, sino que asumió que este no era el momento para plantear una reestructuración de fondo y se enfocó ante todo en el problema de la corrupción al interior de la institución. De ahí que haya concentrado sus esfuerzos especialmente en los aspectos relativos a los controles. Las recomendaciones de mayor trascendencia en ese sentido fueron las relativas a perfeccionar los controles internos disciplinarios y a fortalecer el control político y la supervisión de la Policía por parte del Alto Gobierno. Por eso fue que propuso que se creara la Consejería Especial para Asuntos de Policía y Seguridad Ciudadana, que se convocara regularmente el Consejo Nacional de Policía y

Seguridad Ciudadana y que el Inspector General de la institución fuese nombrado directamente por el Presidente de la República.

A pesar de la pertinencia de las recomendaciones de los dos procesos citados, la verdad es que ninguna reforma ha logrado trascender y modificar realmente la estructura y las características que tiene la Policía desde 1953: ser una institución de cobertura nacional, estructurada ante todo por una jerarquía y mandos de carácter militar. Las reformas que han procurado alterar esas características estructurales y funcionales han sido rápidamente revertidas o ignoradas, mientras que por otra parte se han acogido y llevado a cabo innumerables reestructuraciones “cosméticas”⁸⁶ a su organigrama.

Si bien la Policía ha tratado por todos los medios de hacer valer su condición de institución armada de “carácter civil” tal como lo expresa la Constitución Nacional, en la práctica funciona como una institución militar. El fracaso de todas las reformas de fondo está estrechamente ligado a esa condición, pues es claro que ese régimen de corte militar termina condicionando de una u otra forma todos los procesos y aspectos de la vida institucional. Desde el diseño de los programas de formación, hasta la definición de los ascensos, la evaluación del personal y la asignación de cargos. Desde el control disciplinario interno, hasta la forma de tramitar las quejas y reclamos de la ciudadanía. Desde el acceso a los servicios de salud y bienestar social, hasta su forma de relacionarse con la ciudadanía. Desde la planeación de los servicios operativos, hasta la planeación estratégica. Desde la forma de relacionarse con las autoridades civiles locales, hasta la forma de manejar su relación con el Alto Gobierno.

⁸⁶ Estas han sido ante todo modificaciones de orden administrativo y gerencial. Las reformas de orden estructural y funcional aún están por verse.

La doble condición de ser una institución estructurada en términos funcionales y organizacionales bajo un régimen militar pero catalogada como de “carácter civil” en la Constitución Nacional, ha sido utilizada por la Policía muy hábilmente para favorecer intereses de tipo corporativo. En ese sentido, esa doble condición juega dependiendo de las circunstancias. Dentro del estamento militar y del sector Defensa, su condición civil le ha servido para liberarse del estigma de ser considerada “la cuarta fuerza”⁸⁷ y para independizarse administrativa y funcionalmente cada vez más del Ministerio de Defensa⁸⁸. En los escenarios “civiles”, ya sean estos de autoridad, de justicia o con la ciudadanía, su régimen militar le ha servido para “blindarse” y evitar que estos ejerzan un mayor control sobre ella. Lo anterior es evidente con el fracaso de las diferentes iniciativas que han planteado los procesos de reforma, con su sujeción al régimen de la Justicia Penal Militar, o con la forma de operar y atender a la ciudadanía.

Sin embargo, el evitar esos controles y tener ese grado de independencia tan alto dentro del Estado colombiano se ha constituido en un arma de doble filo y sus consecuencias no han sido positivas. Es claro que si no se fortalecen los controles por parte de la ciudadanía y de las autoridades civiles locales, así como la supervisión por parte del Gobierno Nacional, la Policía reincidirá sistemáticamente en situaciones de corrupción y falta de control generalizadas. Ejemplo de ello, los brotes de corrupción ocurridos a partir del año 2000 después del famoso proceso de depuración y de Transformación Cultural.

⁸⁷ Durante la década de los años cincuenta la Policía llegó incluso a depender del Comando General de la Fuerzas Militares, y sus Generales solamente podían ascender hasta Mayor General (dos soles) para así guardar la debida subordinación con el Ministro de Defensa que para la época era un militar en el grado de General (de tres soles).

⁸⁸ Si bien la Policía es una entidad que depende del Ministerio del Defensa, tal como lo afirma el Informe Final de la Misión, este “...no cuenta con herramientas adecuadas y suficientes para ejercer sus funciones frente a la Policía de manera orgánica e institucional”.

Ante dicha situación, se puede pensar en dos futuros desarrollos o escenarios para resolver el problema. Uno en el que definitivamente se elimina el régimen de carácter militar en la Policía y se “civilizan” su estructura y formas de operar, convirtiéndose esta realmente una Policía de carácter civil. Otro en el que se replantea el modelo de la seguridad del Estado colombiano de manera tal que la Policía Nacional se entienda como lo que realmente es hoy en día: una fuerza militar con funciones de policía. De hecho es más fácil asimilar la Policía Nacional colombiana con la Guardia Civil española, la Guardia Nacional de los EE.UU, o la Gendarmería francesa, que con un cuerpo de policía en estricto sentido.

La opción de eliminar definitivamente el régimen militar de la policía implicaría trasladar a las FF.MM el personal de la Policía que integra ciertas especialidades como los Escuadrones Móviles de Carabineros, grupos de contraguerrilla etc. y aumentar sustancialmente el pie de fuerza de la policía restante ya que ésta deberá compensar esa pérdida. Si bien en esta opción el modelo de seguridad colombiano seguiría siendo básicamente el mismo, estructurado en dos grandes ejes, por una parte Fuerzas Militares y por otra Policía Nacional, la “civilización” de la Policía demandaría un replanteamiento de su adscripción al Ministerio de Defensa tan pronto como la situación del conflicto armado lo permita. En ese orden de ideas, habría que pensar entonces seriamente en la posibilidad de adscribirla al Ministerio del Interior y de Justicia.

Por su parte, la opción de asumir la Policía como un cuerpo armado “híbrido” entre lo militar y lo policial, estilo Guardia Civil española, implicaría abrir la posibilidad para la creación de unos cuerpos de policía regionales o locales, dedicados exclusivamente al desarrollo de la función policial en lo relativo a la delincuencia común, la convivencia, y la regulación de las actividades en el espacio

público. La Policía actual continuaría prácticamente tal como esta hoy en día, pero convendría cambiarle el nombre. En este caso se estaría replanteando de fondo el modelo de seguridad colombiano, el cual quedaría constituido por tres grandes ejes: Fuerzas Militares, Guardia Civil, y Policías Locales. Los dos primeros componentes, Fuerzas Militares y Guardia Civil dependerían del Ministerio de Defensa, mientras que las Policías locales dependerían del Ministerio del Interior y Justicia.

Cualquiera que sea el escenario que se desarrolle, lo cierto es que tanto la Policía Nacional como el modelo de seguridad colombiano en general, requieren de un replanteamiento de fondo si se quieren lograr mejores condiciones de desarrollo y mejores niveles de gobernabilidad de la nación.

Bogotá, Abril 5 de 2005

Referencias

Casas Dupuy, Pablo. *Policía: Reformas a medio camino*. Lecturas Dominicales, Diario El Tiempo, Bogotá, Enero 29 de 1994.

Decreto 2203 de 1993. *Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones*

Decreto 2584 de 1993. *Por el cual se modifica el reglamento de disciplina para la Policía Nacional*

Decreto 1670 de 1997. *Por el cual se suprime la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía.*

Decreto 1932 de 1999. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.*

Decreto 1512 de 2000. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.*

Decreto 2680 de 2003. *Por el cual se establece la Misión Especial para la Policía Nacional.*

De Francisco, Gonzalo. *La Fuerza Pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero*. en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (Compiladores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997.

Diario La Hora. Página WEB, Managua, Martes 8 de Abril de 2003

Documento DNP, Unidad de Justicia y Seguridad. *Nueva Carrera de Policía*. Diciembre de 1993. (sin Publicar)

Goldsmith, Andrew. *Reforming The National Police of Colombia: report submitted to the Presidential Counsellor on Security*. Faculty of Law, Monash University. Melbourne, August 1993

Ley 62 de 1993. *Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un Establecimiento Público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.*

Llorente María Victoria. *Perfil de la Policía Colombiana*. en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (Compiladores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997.

Ministerio de Defensa, Oficina del Comisionado Nacional Para la Policía. *Informe de Gestión 2000 – 2003*

Misión Especial para la Policía. *Informe Final*. Marzo, 2004

Pardo, Rafael. *De Primera Mano: Colombia 1986-1994 entre conflictos y esperanzas*. CEREC - Norma, Bogotá 1996.

Presidencia de la República, Casa de Nariño. Página WEB, Servicio de Noticias del Estado SNE. Abril 1 de 2004.

Policía Nacional. Pagina Web Programa Departamentos y Municipios Seguros

Policía Nacional, Programa Departamentos y Municipios Seguros. *Responsabilidades de los Gobernadores y Alcaldes en el Manejo de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*. Documento No.1

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. *Política de Seguridad Democrática*. 2003

Salcedo Lora, General Juan. *Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe*. en Malcolm Deas y Maria Victoria Llorente (Compiladores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997.

Serrano Cadena, Rosso José. *Policía Nacional: Una Nueva Era*. Prolibros Ltda.,1994