

Una institución policial moderna para Medellín

En la compleja sociedad colombiana, que evoluciona en forma vertiginosa, se ha incrementado la criminalidad en el nivel colectivo, hasta la generalización de formas de violencia indiscriminada. Simultáneamente, frente a las conductas lesivas y criminales generalizadas, se ha otorgado cada vez con mayor fuerza una gran importancia y responsabilidad a la función policial como mecanismo de control y de conservación del equilibrio ciudadano.

La policía constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen y de mantenimiento del orden social establecido; cumple su misión en una sociedad en constante evolución; representa por consiguiente, un dato inmediato y concreto de la dinámica social, y al mismo tiempo una de las instituciones sociales del Estado.¹

Pensar en términos modernos la policía, hace necesario asumirla, no como una institución aislada sino como un ente cuya razón de ser se fundamenta en la sociedad dentro de la cual está inscrita. Considerarla como parte fundamental del todo social, implica verla como un organismo que debe integrar, como institución, unos principios y mecanismos de relación con esa sociedad de que es parte esencial.

Por tanto, la elaboración de una mínima concepción o principio filosófico global que sirva de marco de referencia a la estructura y a la función de la policía, debe ser el resultado de un análisis de los principales indicadores sociales que están relacionados directamente con el ser y la función policiales.

En esa relación, a causa de la importancia social de la policía, es

1. José María Rico. "Presupuestos para una reforma de la policía". *Nuevo Foro Penal*. No. 27. Bogotá, enero-marzo, 1985. p. 69.

necesario destacar algunos elementos que deben considerarse para cualquier intento de conceptualización particular de la institución.

- a) El tipo de sociedad en la que actúa la policía, sus características históricas y, sobre todo, la tipología de los problemas que definen esa sociedad.
- b) La estructura orgánica y normativa, la evolución y la tradición que han marcado a la institución policial, evaluando los elementos vigentes que se deben reforzar y los que se deben dejar de lado.

Antes de plantear los elementos básicos de ajuste o modificación de la institución policial en la ciudad, se deben emprender acciones encaminadas al logro de tres objetivos globales. En primer lugar, recuperar el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de las instituciones armadas del Estado; en segundo lugar, diseñar un programa que le permita a la justicia recuperar su capacidad para sancionar el delito y acabar con la impunidad existente, lo cual implica acentuar la función investigativa; finalmente, ampliar el cubrimiento económico, político, social y cultural por parte del Estado en la ciudad. Todo lo anterior debe sustentarse en un plan general de seguridad con una orientación regional, que recoja las propuestas planteadas en un amplio proceso de concertación, en donde tengan participación las diferentes instancias gubernamentales, las

fuerzas armadas y de policía, la iglesia, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los sectores organizados de la sociedad civil.

Es este presupuesto global, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de la justicia, el que hace posible y efectivo el sentido de las reformas que puedan pensarse para el cuerpo policial de la ciudad.

En el caso que nos ocupa, se trata de identificar algunos factores que permitan caracterizar la ciudad de Medellín, como una sociedad inmersa en una profunda crisis estructural cuya expresión dominante es la violencia. Además, se deben integrar otros factores que identifiquen la ciudad en sentido sociológico, antropológico, psicológico y cultural; aspecto en el cual se encuentra el obstáculo fundamental a las posibilidades de un cambio positivo de la relación sociedad-policía en Medellín.

I. Objetivos

Proponer unas líneas realistas y funcionales de reforma implica establecer mecanismos formales para la realización de consultas regulares acerca de la sociedad, las necesidades y los cambios de aquellas actividades y acciones, directamente relacionadas con la función policial. También se deben establecer mecanismos complementarios como la consulta a los miembros de la institución acerca de su situación en la estructura interna y

en relación con la sociedad, instaurando así el principio constante de evaluación y revisión de las principales políticas de la institución.

Estos mecanismos generales son una herramienta para obtener información que permita formular los principios básicos de organización y funcionalidad de la institución; principios materializados en objetivos que orienten la utilización de nuevos recursos humanos, físicos y técnicos para el desarrollo óptimo de la función social de la policía.

Los principios, objetivos y funciones que definen la policía con base en una jerarquía vertical, con poca o ninguna movilidad, además de las concepciones y prácticas que la definen como una organización aislada del contexto en el cual está inscrita, plantean obstáculos difíciles de superar.

En la actualidad, la policía se integra a la sociedad a través de dos mecanismos: las instituciones gubernamentales de carácter civil -básicamente el ejecutivo- y la relación que se produce en el cumplimiento de sus funciones preventivas y represivas contra el delito.

Una modificación conceptual y funcional se debe entender, no en términos de una ruptura radical, sino como un proceso en el que se conserven e integren la influencia de los valores y la tradiciones positivas de

la institución, con los principios de modernización en los distintos niveles, es decir, en la estructura administrativa y la función profesional y técnica de la institución.

En la relación sociedad policía se deben considerar las tipologías y formas más comunes de criminalidad en términos cualitativos y cuantitativos. En nuestro caso, no se adelanta un estudio exhaustivo del asunto, sino que asumimos esta ciudad inmersa en un proceso histórico y coyuntural de violencia.

Por lo anterior se podrían proponer objetivos más globales como los que se asumen a nivel internacional,² estos adquieren especial relevancia si son considerados en la situación que vive nuestra ciudad:

1. El objetivo de la estructura y de la función policial debe ser condicionado y proyectado hacia el servicio a la comunidad en general y al ciudadano en particular. Por esto es necesario que la institución no sólo conozca, sino que se conciba como partícipe de las características y de las principales necesidades de la sociedad. Conocer y convivir con el medio del cual hace parte, es condición esencial para hacer efectivas las posibilidades de cambio.
2. La policía como institución debe tener un vínculo real y no mera-

2. José María Rico y Luis Salas. *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid, Tecnos, 1988. p. 60-61.

mente formal con el sistema de administración de justicia, particularmente del aparato judicial. Hoy día los puntos de conexión son prácticos y no responden a unos presupuestos de reconocimiento estructural. Esta relación se produce en la perspectiva jurídica y formal, pero no existen unos principios filosóficos y materiales introyectados y reconocidos que permitan una identidad entre ambos. Al contrario, la relación es mecánica y potencialmente contradictoria.

3. La concepción y los principios que estructuran y dinamizan la policía, deben considerarla como una profesión en sentido teórico y técnico, lo que implica poner en marcha una carrera técnico administrativa dentro de la institución, fundamentada en una jerarquía establecida por méritos académicos, personales y por experiencia. Todo esto regulado a través de la evaluación y el control y mediante unos principios éticos.

El punto de partida para la definición del principio de profesionalización y el requisito fundamental para el logro del mismo, lo constituye la decisión de cualificar al personal de policía, que debe incluir, además, una política adecuada de selección del personal.

4. En cuanto institución, la policía debe asumirse desde una perspectiva moderna, enmarcada en los

principios básicos de la administración, lo que implica concebirla como un sistema que a partir de la definición de unos principios y objetivos utiliza determinados recursos para obtener resultados concretos, los cuales se orientarán al servicio de la comunidad.

Por esto la institución necesita estructurarse con base en los principios de la organización funcional, la planificación, el control y la evaluación de su estructura, sus funciones y sus resultados.

5. Los anteriores objetivos parten de un premisa general y fundamental: pensar la policía como una institución estructurada sobre los principios más puros del ideal democrático para la sociedad y con una función que avanza en dirección al fortalecimiento de la democracia en la misma sociedad.
6. Por lo anterior se puede concluir que un principio de reforma institucional que fundamente una estructura y función diferente y más eficaz de la policía en Medellín, consiste en su definición como un servicio esencialmente municipal y ciudadano. Concebir a la policía como una unidad municipal con carácter descentralizado, conservando sus principios de organización básica como unidad a nivel nacional, permitiría una serie de transformaciones que se constituirían en los pilares para la reconstrucción de la función e imagen de la policía en nuestra sociedad.

II. Propuestas

Sobre la base de lo que se ha dicho, serán señaladas algunas líneas de acción que, en el mediano y largo plazo, permitan construir una institución policial moderna en la ciudad. Las estrategias y los puntos de reforma sugeridos, resultan sin embargo condicionados por una serie de cambios en los distintos niveles de lo institucional, lo administrativo y lo técnico; incluyendo el cambio que consideramos fundamental, esto es, el referido al ciudadano común y al policía en cuanto hombre.

A. *Estrategia política*

En las actuales circunstancias del país y particularmente frente a la necesidad, pública y formal, de reformar la estructura y la función policial, vale la pena pensar en una estrategia de apertura pública y de compromiso gubernamental y ciudadano. Ello no sólo para enfrentar el problema sino para abrir el difícil camino de la participación ciudadana en una estructura fundamental que a todos nos compete y que ahora, por primera vez en nuestra historia, intenta ser pensada y organizada en el marco de un debate relativamente público.

Hacer público algo que paradójicamente ha sido privatizado, como es el caso de la discusión sobre la institución policial, constituye una función gubernamental primordial. En este contexto cobra importancia la idea de una **convocatoria pública**,

capaz de despertar el interés ciudadano por la problemática de la policía. Es una convocatoria con carácter de **Concertación por la Paz**, en la que participen las organizaciones de base, la iglesia, el gobierno civil, los sindicatos, los sectores de opinión, los centros educativos y, sobre todo, en la que se comprometan los altos, medios y bajos mandos de la policía. Este llamado debería contar, además, con el compromiso claro de Representantes, Senadores, Diputados y Concejales de Medellín.

El objetivo de la convocatoria debe ser el de una **concertación entre la institución policial y los ciudadanos sobre la base de la necesidad de una reforma que los acerque, o sea, una policía municipal y ciudadana para Medellín.**

B. *Desmilitarización de la Policía*

Se debe definir claramente el carácter del orden interno que corresponde salvaguardar a la institución policial, precisando que ésta, en su conjunto y por su naturaleza, no debe tener una injerencia directa en los problemas referidos a asuntos de orden estatal -lucha contra los carteles de la droga, los grupos subversivos y organizaciones del crimen organizado-, sino que su función se encamina a la protección del orden social.

La redefinición de la función policial en los términos planteados debe tomar como punto de partida la subdivisión de la policía en tres cuer-

pos: la policía militar, la policía encargada de la lucha contra el delito común y la policía cívica. La función de la primera, se acercaría más a lo que llamamos el orden estatal, actuaría fundamentalmente como un cuerpo de apoyo a las acciones desarrolladas por las fuerzas armadas; las restantes, tendrían como escenario de su acción el ámbito exclusivo del orden social.

En síntesis, el cuerpo policial se diferenciaría de la siguiente manera:

1. Cuerpos punitivos y de represión adscritos a las fuerzas armadas (policía militar).
2. Cuerpos dedicados al control de las acciones que lesionan la seguridad y el orden social y a la defensa del ciudadano, es decir, lucha contra la delincuencia común, con énfasis en la prevención.
3. Cuerpo dedicado a la función cívico-ciudadana.

Cada uno de estos cuerpos debe adquirir una formación académica básica en los principios del derecho, el civismo, la sociedad y la política y deben estar capacitados, teórica y técnicamente, para sus funciones profesionales. El cuerpo de policía militar así concebido, por sus características, no requiere aparecer de manera permanente en el escenario ciudadano.

Lo anterior se sustenta en el principio según el cual

el policía no es por ningún aspecto un militar. [...] Todos los policías, los jefes y los subalternos pertenecen a la rama de la administración civil. Todo policía es un civil.³

En consonancia con su naturaleza civil, la institución policial debe estar adscrita al Ministerio de Gobierno, quien se encargará de la organización y reglamentación de la nueva policía. Así mismo, los delitos que cometa cada uno de sus miembros deben ser juzgados por la justicia ordinaria. En este sentido, es necesario acabar con el fuero militar para la institución policial, por tanto, crear un cuerpo disciplinario que sancione las faltas cometidas por los miembros de la policía contra la reglamentación interna de la institución, y aquellas faltas que atentan contra el orden y los principios constitucionales se deben dejar a cargo de la justicia ordinaria.

C. *Hacia una policía ciudadana*

El punto de partida para concebir una nueva ubicación, definición y funcionalidad de la institución policial se sustenta en el axioma de la necesidad de pensar la policía como un ente institucional esencialmente integrado al contexto de la sociedad en la que actúa.

3. Francisco Arbeláez Ceballos. "Noción de policía". *Revista Policía Nacional de Colombia*. Vol. 63. No. 185. Bogotá, julio de 1980. p. 116.

Institución policial y ciudadanía son dos elementos que se deben considerar integrados, como punto de partida para un proyecto transformador de la situación de conflicto entre ciudad, sociedad e institución policial.

El elemento más original del diagnóstico que muestra un conflicto entre sociedad y policía en Medellín, aparece precisamente en el par sociedad-policía, que son partes de un todo: la ciudad, hoy, su único punto de convergencia es, paradójicamente, la negación de uno en el otro, el choque.

En Colombia, por razones estructurales que no son del caso introducir aquí, la sociedad prácticamente no tiene ninguna injerencia en el conjunto de instituciones que conforman la fuerza pública, particularmente en la policía. Las fuerzas institucionales del poder, control y defensa del orden y la autoridad, son profundamente autónomas respecto de cualquier intervención de la sociedad y de los distintos grupos de interés que en ella se expresan.

Es necesario reafirmar -como condición fundamental a cualquier posibilidad de cambio y superación de la crisis entre policía y sociedad- el presupuesto que concibe a la policía como una institución que no sólo se relaciona legal y formalmente con la sociedad sino que tiene lazos de interdependencia reales con ella, no es un ente autónomo, por tanto, debe ser una **policía ciudadana**.

El objetivo policial debe ser condicionado y dirigido al servicio de la comunidad en general y al ciudadano en particular, para esto es necesario plantear un cambio fundamental de la policía en Medellín. Si la definimos como una institución fundamentalmente social, dos principios requieren ser introducidos en su estructura y función:

En primer lugar, se deben crear los mecanismos e instrumentos (humanos y técnico-profesionales) para que la policía pueda tener permanentemente una visión, conocimiento y caracterización de esta ciudad en cuanto estructura social compleja y peculiar; por esto, se debe mantener un proceso constante de comprensión y análisis de la dinámica de la ciudad. La policía debe contar con una unidad académica profesional que le permita asumir una postura frente a la realidad de la ciudad, ello se logra a través de la comprensión analítica de las características materiales, sociológicas, psicológicas y culturales que componen a la sociedad.

Para el logro de este principio se requiere que la policía disponga de recursos humanos y científicos propios. En este contexto, es pertinente establecer mecanismos de asesoría y asistencia académica regular y sistemática a través de un servicio de extensión que podrían prestar las distintas áreas académicas de la universidad. Además, instituciones como Decypol, que apenas son organismos de apoyo logístico, se deben conver-

tir en institutos de formación académica, con programas y currículos tendientes a formar profesionales especializados.

A la vez que la policía conoce y tiene una idea de la ciudad, debe asumir una postura frente a ella. En este sentido, es urgente desarrollar mecanismos de relación e identidad entre policía y ciudad, buscando que esa institución pueda materializar su función en la dirección de un cumplimiento positivo y eficaz de su objetivo esencial: el servicio a la comunidad y al ciudadano y la defensa de la dignidad, el respeto, el orden y la seguridad.

En la relación policía-sociedad, el asunto de la comunicación es precario. La concepción defensiva que tiene la institución policial en nuestro medio, reflejada en el aislamiento, es causa y efecto de la ausencia de principios modernos de relaciones públicas y de una estructura comunicativa técnicamente organizada. Se parte del principio según el cual, la sociedad debe saber lo menos posible acerca de la institución, pues se asume que conocerla internamente es debilitarla ante el que se considera enemigo, esto es, la sociedad y los individuos que la integran.

No se trata sólo de la búsqueda de canales de relación positiva en la dirección policía-sociedad, también se debe tener en cuenta que el vacío y la negación en la relaciones tiene que ver con la sociedad misma, simboli-

zada en las instituciones gubernamentales.

El gobierno en sus dos ramas, ejecutiva y legislativa, debe promover el interés ciudadano por los asuntos propios de la institución policial. El contacto actual es un requerimiento formal, por tanto, debe estimularse la creación de un ambiente positivo a través de programas de extensión para el desarrollo de una cultura cívica, que generalice los valores del respeto y la afinidad con la autoridad y la ley. Se deben implementar programas escolares formales y no formales que fomenten una cultura de respeto al orden, la ley y la autoridad.

Con lo anterior, también tiene que ver el establecimiento de compromisos en el espacio gubernamental municipal, por medio del cual la alta jerarquía de la Policía Metropolitana no sólo entre en contacto formal con la autoridad civil, como hasta ahora lo hace, sino que acepte además una concepción e interpretación diferente de su ser organizativo, de su función y, sobre todo, de su relación con la ciudadanía, sin perder la autonomía institucional que le es consustancial.

Además del mecanismo de relación actual entre policía y comunidad, esto es, a través de las autoridades civiles, se propone aquí el establecimiento de mecanismos de interacción y función de aquellas partes.

Podría crearse, además del Consejo de Seguridad, un comité civil y

técnico formado por representantes del Ejecutivo, del Concejo Municipal, de la Policía Metropolitana y por miembros de la comunidad elegidos por las Juntas de Acción Comunal u otras organizaciones cívicas de las diferentes comunas.

También se propone crear comités conformados por miembros de la policía y la ciudadanía en cada uno de los barrios donde hay subestaciones de policía. La función de estos comités sería estudiar y discutir la situación y los problemas de cada sector de la ciudad, recogiendo los aportes y propuestas de la comunidad para comunicarlos a la autoridad de la respectiva estación o subestación policial.

A través de la alcaldía municipal, la policía debe tener un mecanismo regular que le permita captar las opiniones, ideas y propuestas de la ciudadanía, con el fin de darles respuestas sistemáticas y comenzar a abrir espacios de comunicación permanente y de retroalimentación.

Se propone la creación de una unidad de relaciones públicas que propicie un espacio de comunicación sistémica entre la sociedad y la policía, con el propósito de establecer contactos entre la institución policial y los sectores organizados de la sociedad civil, la educación y la cultura, para ello se utilizarían programas regulares de radio y televisión.

En la descentralización, el control y el diseño de las diferentes estrategias de seguridad que emprenda la Policía Metropolitana, debe jugar un papel protagónico el Concejo Municipal, la Rama Ejecutiva y la comunidad. Aquí se debe rescatar el espíritu del artículo 10 de la Ley 4ª de 1991 en su intención de formar cuerpos de policía cívica local y en lo relativo al señalamiento que allí se hace del Alcalde como jefe de la policía en el municipio y responsable de la preservación y mantenimiento del orden público.

Debe evaluarse la conveniencia de reactivar la policía municipal, cuyo principal objetivo sería dedicarse a la satisfacción de las necesidades cívicas municipales.⁴ Todo esto en el marco de la reforma descentralizadora que se implantó en el país a partir de 1986.

D. *Profesionalización.*

En general, podemos decir que

El término *profesional* sirve para distinguir ocupaciones en diversos sentidos. Así, las diferencias [de sentido] pueden referirse no sólo a la cantidad y calidad de la formación necesaria, sino también a la dedicación, categoría y condiciones de trabajo respectivas en cada caso. [...] La ocupación no profesional es aquella donde el parroquiano busca la solución de algo. En lo profesional se impone

4. José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 62.

el monopolio del saber, pues da seguridad a quien lo usa.⁵

De las diversas voces que claman por la profesionalización de una actividad, puede deducirse el significado que se otorga al término, en tanto que recomiendan tácitamente una estrategia determinada. Por ejemplo, se pide profesionalizar con capacitación académica; se califica como no profesional la formación carente de enseñanza en un área determinada; también se critica el desempeño deshonesto, inmoral o antiético y se califica como no profesional; se considera la ineficacia como una falta de profesionalización.

Ninguna de esas interpretaciones riñe con lo que podríamos concebir como el contenido ideal de un proceso de profesionalización de la policía, pero esta metodología comprensiva hace interminable el glosario de condiciones, requisitos y características propias de la definición requerida y no permite destacar lo fundamental y lo accesorio del proceso.

Evadiendo una definición en términos de la descripción minuciosa de contenido, se puede admitir provisionalmente un concepto como el de Gianfranco Pasquino:

La profesionalización es el proceso mediante el cual un grupo de individuos adquiere una serie de capacidades y de conocimientos técnicos y se organiza en una institución con normas y reglamentos propios que los separan de los otros grupos y de las otras instituciones presentes en la sociedad.⁶

Dos elementos se pueden destacar en el proceso de profesionalización en cualquier actividad o disciplina: la formación teórico técnica y la socialización de la profesión.

La mentalidad profesional es en parte fruto de los procesos de socialización y de algunos mecanismos electivos [...] Primero, el aprendizaje de un cuerpo técnico, segundo, la implantación de unas reglas éticas relativas al comportamiento del profesional con su cliente, el público y sus colegas; tercero, el sentimiento corporativo de la solidaridad con los otros miembros.⁷

La determinación de los conocimientos, del tipo de organización y del grado de autonomía e independencia requeridos, son asuntos que dependen del carácter y la importancia de la actividad y del papel que a ella se otorgue en una sociedad determinada.

5. Roy A. Huber. "La labor policial: profesión u oficio?". *Revista Internacional de Política Criminal*. No. 33. New York, Naciones Unidas, 1977. p. 18-20.

6. Gianfranco Pasquino. "Militarismo". En: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1985. p. 1003.

7. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. (Comp). *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1985. p. 209.

1. *La profesionalización de la policía.*

Toda actividad humana integra factores subjetivos con los rasgos socio culturales que definen el espacio geofísico en donde ella se ubica. En este sentido, los rasgos personales y el medio socio cultural constituyen el marco de referencia que condiciona el proceso de asimilación y aprendizaje formativo del individuo y la actividad que pretende desarrollar dentro de la sociedad específica.

Lo anterior quiere decir que el individuo debe entrar en un proceso formativo, de tipo cultural y técnico, tendiente a obtener capacitación y destreza en la función que pretende desempeñar, asimilando un contexto de valores y principios que han de guiar su conducta en un plano de identidad con el lugar, la institución y la actividad misma que realiza.

Para pensar un policía profesional, en primer lugar, se requiere pensar la función policial. En torno a ella se ubica al hombre capaz y organizado. La profesión policial es la actividad que busca exclusivamente el cumplimiento de la función policial.

El proceso de profesionalización del policía empieza, como lo señalan José María Rico y Luis Salas para el

funcionamiento adecuado de cualquier servicio policial, en "la determinación de grandes directrices o principios fundamentales."⁸ Directrices y principios que consulten la advertencia hecha por los mismos autores cuando afirman que la policía

se encuentra [...] íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado, y sus objetivos, su forma de organización y sus funciones han de adaptarse a las características socio-políticas de la comunidad en que ha de actuar.⁹

Esa necesidad de adaptación parece tener una razón en lo que estimaba Alberto Lleras en 1945 en un discurso en la escuela General Santander:

quien pertenece al cuerpo de policía tiene que saber, mejor que la inmensa mayoría de sus compatriotas, cual es la ley y como opera. [...]. El gobierno, para muchos [...], no es sino la policía. Y habrá, buen o mal gobierno, si hay buena o mala policía; gobierno arbitrario o justo, según opere la policía.¹⁰

Cuando hablamos de profesionalización de la policía, se hace referencia a **un proceso de adaptación de conductas de hombres a instituciones, reglamentos y técnicas específicas que buscan preparar para el cum-**

8. José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 59.

9. *Ibid.* p. 57. Resaltado nuestro.

10. Citado por: Roberto Mejía Soto. "La policía un importante servicio público". *Revista Policía Nacional de Colombia*. Vol. 55. No. 123. Bogotá, mayo-junio, 1976. p. 90.

plimiento de una función de policía diseñada en términos del universo político y social en que se inscribe, universo que señala condiciones, límites, características, principios y que se alimenta de necesidades sectorizadas o no, de demandas fragmentadas o no, como el cuerpo social específico.

Debe buscarse entonces un punto de referencia externo y más o menos consensual frente al que pueda ser confrontado el proceso de profesionalización. Ese referente lo constituyen tanto los principios y valores legítimos e institucionalizados en el grupo social en el que tal profesión se inscribe como parte integral, como la función, consecuentemente legítima, que se le asigna en una comunidad particular.

Todo el proceder de la policía, su existencia misma, debe ajustarse estrictamente a los lineamientos constitucionales de cada país.

No es invocando el Poder de Policía como se justifica su acción; debe hacérselo exponente [...] de todas las normas que surgen en la Constitución, es decir, no debe ser arbitrario porque sería antijurídico; lo cual repugna al Estado de Derecho [...]. No puede ser arbitrario e ilegítimo.¹¹

Es cierto que

parte sustancial de los esfuerzos por derrotar la violencia y enfrentar la criminalidad de todo orden la constituye la acción oportuna de la fuerza pública y de los organismos de seguridad del Estado. [Pero] así mismo es fundamental que la fuerza pública obre dentro del marco que le señala la constitución y las leyes y ejerza sus funciones con profesionalismo y transparencia.¹²

Este profesionalismo para ser tal no se reduce entonces a la mera constatación de circunstancias formales como capacidad, competencia, eficacia o legalidad: se trata de una formación y un desempeño íntegros.

Profesionalizar un policía es, en primer lugar, adaptar su función a la naturaleza que la sociedad acordó entregarle y, en segundo lugar, formarlo para un óptimo desempeño de ella.

En este sentido, la profesionalización de la policía en Colombia debe consultar inicialmente los valores y fundamentos políticos del Estado y la forma como en ese régimen particular es entendido el policía. La aproximación o el distanciamiento frente a tal modelo, ofrecerá un pri-

11. Pedro Guillermo Altamira. "Policía y Poder de Policía". En: *Derecho penal administrativo y derecho penal disciplinario*. Buenos Aires, A. Perrot, 1963. p. 30.

12. "Promoción de la convivencia pacífica en Medellín y su área metropolitana". En: *Medellín: Alternativas de futuro*. Seminario Internacional Alternativas de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana. Medellín, Presidencia de la República, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1992. p. 337.

mer indicador del grado de profesionalismo. En un segundo nivel, se presenta la formación del policía para un eficaz desempeño de una misión ya determinada: la función.

2. *La profesionalización de la policía en un Estado social y democrático de derecho.*

Cada régimen político otorga a su cuerpo de policía una función y un carácter particulares. Ello se convierte en el principio o directriz de un proceso de profesionalización. El policía profesional en un Estado social y democrático de derecho, atiende primero a su formación y desempeño social y democrático que a su formación técnica y científica, aunque la ausencia de una de ellas implique un proceso incompleto.

La concepción de una profesión policial adquiere particular significación cuando se le atribuye el carácter de democrática. Esta calificación, que se genera en el entorno socio-político, para el caso colombiano se encuentra formalizada desde el artículo primero de la Constitución Política de Colombia en el que se establece que "Colombia es un Estado social de derecho". Tal definición constitucional debe caracterizar las instituciones y otorgar un sentido específico a las relaciones sociales.

En lo relativo a la institución policial es importante no perder de

vista su inscripción en el régimen político de un Estado social de derecho:

Hay una tendencia muy generalizada a identificar Estado Social y Democrático de Derecho con la regulación de una serie de derechos y libertades [...] Se sigue olvidando lo que muy acertadamente sostiene Guillermo Amato, de que "El tema de las libertades es, en primer lugar, el tema de los poderes públicos" [...]. Es por ello que la problemática de la administración policial, de su estructura, de su configuración, de su sistema de control, de sus funciones, es el punto neurálgico para poder designar a un Estado como social y democrático de derecho.¹³

Formar profesionalmente a un policía en nuestro país implica, ante todo, resaltar su inalterable naturaleza civil y caracterizarlo claramente como un servidor público. Tales condiciones estructurales definen las particularidades de formación, organización y funcionamiento policiales -asuntos que tomados aisladamente, con frecuencia, son asimilados al carácter profesional de la actividad-. Si aquellos dos aspectos no están presentes, los esfuerzos por profesionalizar la función no irán mas allá de la especialización técnica. Profesionalizar no es especializar, aunque ello puede ser parte de un programa de profesionalización.

13. Manuel Ballbe. "La policía y la constitución". En: José María Rico. (Comp). *Op. cit.* p. 89.

En Colombia, se advierte un proceso de profesionalización que apunta a especializar el oficio y a tecnificar la acción policial, pero que olvida acercar el policía a su esencia democrática, a lo fundamental de su profesión.

El proceso de profesionalización debe estar condicionado por el hecho de que la actividad de policía es función del Estado y es ante todo un **servicio público**: un servicio en y para lo público. Tal vez en este sentido es que la Constitución Política de Colombia en su artículo 218 dispone:

"El fin primordial [de la policía] es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades **públicas**, y para asegurar que los **habitantes** de Colombia **convivan** en paz". Se establece así una marcada diferencia con la finalidad de las Fuerzas Militares -Ejército, Armada y Fuerza Aérea-, las cuales se constituyen para "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional" (Artículo 217 Constitución Política de Colombia).

El hecho de "estar al servicio de la comunidad" implica, como lo exponen José María Rico y Luis Salas: "a) una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad; b) la ausencia de cualquier tipo de injerencia política inde-

bida en las actuaciones policiales; c) la colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales"¹⁴ y, a nuestro modo de ver, en el diseño de políticas de seguridad pública y de una veeduría ciudadana.

Las obligaciones de la policía están relacionadas con las nociones de disponibilidad -presencia continua a disposición del público- y responsabilidad. Además, la policía debe constituir un organismo extremadamente disciplinado, sometido a reglamentos estrictos, una actuación en función del público y con un sentido agudo de los intereses de la colectividad.

La naturaleza civil -especificada en el artículo 218 de nuestra Constitución Política- marca el origen, la organización y la función del cuerpo policial. Así, es posible encontrar en la estructura y dinámica del cuerpo policial, la confirmación o negación de tal principio. Esto se manifiesta fundamentalmente en derechos, garantías, deberes y sanciones -propios de un cuerpo civil, o por lo menos no militar-, selección y reclutamiento sin distanciamiento de la población civil, formación cercana a y para lo civil y adscripción del cuerpo a una agencia civil.

Desde el punto de vista de la profesionalización, es necesario separar la institución de lo militar. En lo

14. José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 61.

atinente a derechos y garantías, lo que se plantea es que, salvo las restricciones mínimas necesarias -por ejemplo la prohibición de la huelga por tratarse de un servicio público esencial-, el cuerpo de policía debe gozar de los derechos civiles y políticos reconocidos a los ciudadanos. Anota Manuel Ballbe que la desmilitarización es una medida

indispensable para que los policías actúen de forma coherente con una sociedad civil [y que] en estrecha relación con la desmilitarización está el reconocimiento del derecho de sindicación, expresión y reunión de los miembros de los cuerpos policiales. Difícilmente se puede encomendar a la policía la función primordial de proteger los derechos y libertades y a la vez negárselos a sus miembros.¹⁵

3. Formación.

Partimos de un principio básico: si entendemos que la labor de la policía debe ser más preventiva que represiva la eficacia de esa labor sólo es posible si existe un alto grado de desarrollo en la labor de inteligencia e investigación. Más aún, sólo se previene aquello sobre lo cual se conoce bien sus posibles acciones o comportamientos y eso implica una gran labor de investigación. De lo contrario no se previene, pues la acción sería tardía y meramente punitiva.

La formación teórica y técnica es un instrumento esencial para el desempeño profesional y constituye la precondition de una función positiva, eficaz y funcional. Lo anterior implica la existencia de un sistema formativo, riguroso, dinámico y atento a los cambios en el conocimiento científico y técnico que se producen en los asuntos que competen a la función policial. Este principio permitiría el desarrollo de programas serios y funcionales para que el individuo pueda asimilar un proceso instructivo y técnico que, además, lo forme de manera integral como profesional y como persona.

La formación teórica brinda seguridad y autoridad al profesional en relación con otros, pero sobre todo, con respecto a sus potenciales clientes. De ahí que el concepto de profesionalidad exprese la función positiva, es decir, la eficacia de la acción y función realizada por el profesional, que se mide precisamente en el encuentro del usuario con el profesional.

El elemento complementario al proceso formativo técnico y práctico, lo constituye la socialización. El profesional está capacitado y formado para desempeñar unas funciones en una sociedad concreta y, en este sentido, las diversas sociedades presentan peculiaridades, circunstancias y momentos históricos diferentes y mu-

15. Manuel Ballbe. *Op. cit.* p.94.

chas veces no susceptibles de ser generalizados.

En el caso de Medellín, es necesario remover el obstáculo de aislamiento *estratégico* que mantiene la policía con respecto a la sociedad. Las posibilidades de una real profesionalización exigen que el proceso formativo esté integrado con el conocimiento, la asimilación y la vivencia de la sociedad en la cual el profesional está inscrito.¹⁶

Los programas de formación académica se constituyen en el prerrequisito para obtener algunos logros que respondan a las necesidades de la profesión en el campo técnico formativo y práctico funcional. Otra condición fundamental para obtener buenos logros es la disponibilidad y agilidad para la evaluación y el cambio.

La especialización de la delincuencia y las disfuncionalidades propias de una sociedad en conflicto imponen la necesidad de especializar la policía, haciéndola competente en el manejo de tecnologías modernas y en el despliegue de una actividad preventiva. Unidades especializadas en disciplinas contables, jurídicas y de informática parecen necesarias en la institución policial. Sin embargo, como apunta André Bossard:

Conviene [...] desconfiar de un exceso de especialización. La policía no debe ser únicamente la yuxtaposición de servicios ultra-especializados, y limitados, por consiguiente, a una competencia restringida. La policía sigue desempeñando una función de interés general, y sus miembros deben seguir manteniendo contactos con la población.¹⁷

El requerimiento de una pedagogía particular en la formación y preparación del policía se justifica por el reconocimiento de su naturaleza civil y por la necesidad de reforzar la concepción de la función policial -como servicio público siempre próximo a la comunidad-, así como por el requerimiento de una formación amplia y suficiente que responda a la multiplicidad constante de tareas y labores policiales.

La naturaleza civil y el servicio público de la policía resultarían favorecidos con una formación impartida en centros de educación no militares. Por su parte, para la formación especializada es conveniente acceder a una formación complementaria impartida en las mismas escuelas de policía. Como anota Miguel A. Gómez Padilla:

lo que se transmite en las escuelas policiales, es decir, ese conoci-

16. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. (Comp). *Op. cit.* p. 209.

17. André Bossard. "Las funciones policiales". En: José María Rico. (Comp). *Op. cit.* p. 118.

miento, debe alcanzar: la formación plena del hombre, la formación cabal del ciudadano; y, por último, la formación del policía en su aspecto técnico y científico.¹⁸

4. Selección.

El grado de profesionalidad del organismo policial está determinado en buena medida por la calidad en la prestación del servicio; con ello están directamente vinculados los agentes mediadores entre la institución y la comunidad y, por consiguiente, las políticas de selección y reclutamiento.

La orientación preventiva y civil que debe tener el servicio policial determina las políticas de reclutamiento y selección del nuevo personal y los programas de formación del personal existente. En lo referente al primer aspecto consideramos como requisito para ingresar a la institución policial ser bachiller, fortaleciendo el programa de policías bachilleres: programa de servicio militar obligatorio en la institución policial. Es necesario acabar con lo que el Procurador Delegado para la Policía Judicial denomina "la producción de agentes en masa", como respuesta a los problemas de orden público.

Existe una lógica correlación entre la variable selección y control y aquella que se refiere a un mejor salario. En ambos casos, se trata de

dignificar al policía, pues al incentivar los valores y la calidad humana de éste y al mejorar sus condiciones materiales de vida, podría esperarse un cambio positivo en la situación presente.

Se podría esperar entonces que una mejor selección y control, mejor salario y más educación, coadyuven al incremento de la calidad policial e incidan, sobre todo, en la transformación de la relación de la policía con la comunidad.

En la conjugación de una función desnaturalizada, y la consecuente imposibilidad de determinar criterios de selección de personal, tiene origen la distorsión institucional y funcional del ente policial. Si el reclutamiento no considera las capacidades necesarias en el aspirante para afrontar un proceso de profesionalización, la formación es inútil. Si lo que se quiere formar es un profesional de la policía, el nivel educativo del candidato, sus condiciones psíquicas y la evaluación de aptitudes y destrezas previas, no deben diferir, formalmente, de lo exigido en otros ámbitos profesionales.

E. Modernización administrativa y técnica.

La policía en su estructura y en su práctica es una de las instituciones

18. Miguel Antonio Gómez Padilla. "Notas sobre sociología de la educación policial". *Revista Policía Nacional de Colombia*. No. 191. Bogotá, noviembre-diciembre, 1982. p. 16-17.

menos desarrolladas en nuestra sociedad. Ella aparece con limitaciones profundas -desde el punto de vista de sus principios filosóficos y de su organización administrativa y técnica- en su relación con el Estado y con su función social. Esto se refleja en la ausencia de una estructura administrativa moderna, en su inoperatividad y relativa ineficacia y en su incapacidad técnica para mantener el control, el orden y el respeto dentro de la sociedad.

La institución policial no ha integrado a su organización, precisamente por su atraso, los principios fundamentales de la comunicación contemporánea en el nivel administrativo y el nivel técnico, de allí que su dinámica se mantenga mecánicamente vertical, lo que implica ausencia de una mínima movilidad interna.

Una reforma estructural de la policía trataría, por tanto, de establecer cambios que la coloquen y la adapten para funcionar en un mundo moderno y conflictivo. En este sentido, debe estructurarse con base en los principios de la administración concibiéndola como un sistema moderno que dispone de organización, funciones, recursos, planeación, control, evaluación y retroalimentación constante.

La dinámica interna, lenta y poco funcional de la policía y las limitaciones para el cumplimiento de su objetivo fundamental, como es el servicio a la comunidad, invitan a una modernización en el sentido propuesto.

La formulación de nuevos principios y objetivos, la instrumentación de cartas administrativas, la planificación y el control, acompañados de la modernización tecnológica de la comunicación, son prerequisites para el cambio, no sólo de la imagen sino de la realidad de la institución policial.

Pensada como sistema y como organización moderna, la policía debe abrirse a la búsqueda de recursos técnicos y de asesoría científica, pero sobre todo, a la capacitación de sus cuadros administrativos, de acuerdo con sus niveles, departamentos y secciones. Paralelamente, y como factor estratégico esencial dentro del ambiente actual de reforma, debe hacerse una capacitación a todos los cuadros policiales en los distintos niveles.

La utilización de los principios de modernización se sustenta en la capacitación técnico científica del recurso humano, en la racionalización de los recursos materiales y humanos y en una planeación que incluye un subsistema de autoevaluación en lo administrativo y en lo técnico policial.

El principio de planeación estratégica permitiría pensar la organización policial, hoy día, como un sistema en sí mismo, que identifica cada una de sus partes y niveles, los diferencia y los interrelaciona lógicamente y **funcionalmente**.

De otro lado, se deben impulsar los diferentes programas de asistencia social existentes y crear otros con

el fin de mejorar las condiciones generales de vida de los agentes de policía a través de programas de vivienda, salud y educación, aumentos salariales y primas de trabajo. Esto en vínculo estrecho con la posibilidad de garantizar a los agentes una forma de ascenso social que, en últimas, sería el principio fundamental para crear un alto grado de motivación en la potencial profesión de la policía.

Se debe diseñar un programa de dotación de la institución, básicamente, con la adquisición de más y mejores equipos electrónicos y de comunicación que agilicen su función y permitan mejorar su capacidad de acción ante los delitos denunciados por la comunidad.

La relación de la policía y la comunidad está mediada en buena medida por el ambiente de seguridad o inseguridad que experimenta esta última. Así, un aspecto que ayudaría a mejorar esa relación tendría que ver con la mayor presencia de la policía cívica en las calles; en este sentido, se hace necesario incrementar el número de patrullas y equipos de movilización de la institución, con el fin de aumentar simbólica y realmente su presencia en la ciudad. Así pues, se debe ampliar el personal de la Policía Metropolitana, haciendo énfasis en el incremento del cuerpo de policía cívica y aquel dedicado única y exclusivamente a la lucha contra la delincuencia común.

Algunos de los problemas de los servicios policiales prodrían ser objeto de mejor tratamiento si dependieran de la investigación y de la planificación. Ello significa, como indica Herman Goldstein, que la investigación debería convertirse en la tecnología central utilizada por los cuerpos de policía, quienes podrían dedicarse más a efectuar investigaciones sobre la comunidad donde actúan y los problemas que ésta presenta, que sobre lo que pueden hacer con respecto al tema de la criminalidad.

La visión futurista implica mayor atención a los medios que a los fines. Saber algo sobre el futuro suele provocar conclusiones acerca de lo que queremos o no queremos hacer a medida que el tiempo pasa, lo cual también puede provocar conclusiones sobre los medios que la policía necesita para desempeñar un papel determinado en el futuro.

En este sentido se debe elaborar una política criminal policial basada no en mitos, instituciones u opiniones personales, sino en el estudio científico de la realidad; tal política supone ante todo un cambio radical en las mentalidades tradicionales existentes en los diversos sectores que componen el sistema penal. La policía debe reconocer sus éxitos, carencias, deficiencias y fracasos, pues ellas son características inherentes a la naturaleza misma de cualquier institución creada por los hombres.¹⁹

19. Ver: José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 237.

Es pertinente elaborar un estudio que evalúe los programas de prevención existentes y diseñe una estrategia global de prevención del delito en la ciudad. Dicho estudio vincularía a todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan con este aspecto, fundamentalmente, a aquellas vinculadas a servicios dirigidos a la juventud, al servicio de policía y prisiones. Consideramos que la crisis de la ciudad tiene una salida a largo plazo en la implementación de programas de prevención del delito, por eso recomendamos la realización de un estudio que: a) evalúe los programas existentes en esta materia en la ciudad, b) defina los objetivos prioritarios para la prevención del delito, y c)

racionalice los recursos humanos y técnicos existentes para tal fin.

La elaboración de una estrategia preventiva debe acompañarse con un programa de información a la comunidad a través de emisiones en radio y televisión, conferencias en colegios y centros comunitarios, centros de rehabilitación y cárceles de la ciudad. Estos programas serían un canal de comunicación entre los entes gubernamentales y la comunidad en la prevención del delito en la ciudad.

Así mismo, se debe crear un ente central, adscrito a la Secretaría de Gobierno, que coordine a todos los organismos que tienen relación con las políticas de prevención del delito en la ciudad.