

Treinta años de esfuerzos por democratizar a la Policía: ¿llegó, al fin, la oportunidad?



Por: Víctor Barrera y Sebastián Beltrán Valbuena:

EDICIÓN 102 MAY-AGO 2021

Por Víctor Barrera y Sebastián Beltrán

Entre los dilemas que no resolvió la Constitución de 1991 se encuentra el hecho de que no haya reordenado la ubicación institucional y misionalidad de las fuerzas de seguridad del Estado, especialmente en lo que corresponde a la Policía Nacional. Al concebirse como un pacto de paz, para algunos éste habría sido un resultado ideal. Sobre todo, si se tiene en cuenta que incorporó elementos progresistas en muchas dimensiones de nuestra vida pública. Los constituyentes apuntaron en otra dirección cuando abordaron este asunto. En una situación en la que Colombia veía crecer amenazas como el narcotráfico y los grupos insurgentes y paramilitares, los constituyentes coincidieron en mantener la autonomía de la Policía y se cuidaron de no alterar el marco institucional que orientaba su acción. A juicio de la Corte Constitucional, la nueva carta buscó conciliar las aspiraciones ideales con las necesidades coyunturales en esta materia (C-244-96 Corte Constitucional de Colombia, s. f., p. 22).

Desde entonces, han sido varias las iniciativas que han buscado replantear los términos de esta conciliación. El hecho de que treinta años después, y a casi cinco de haberse firmado el Acuerdo de Paz, estemos discutiendo nuevamente la necesidad de recuperar la naturaleza civil y democrática de la Policía Nacional, muestra que la tarea sigue pendiente y demanda de una opinión mejor informada por nuestra historia reciente a fin de resignificar las aspiraciones de nuestra Constitución e imaginar nuevas fórmulas para sacar adelante las transformaciones necesarias.

El dilema y su contexto

Según Julio Ríos-Figueroa, un constitucionalista que ha estudiado el militarismo en las democracias de América Latina, este tipo de regímenes deben resolver con precisión una tarea tan difícil como necesaria: crear fuerzas de seguridad limitadas por la ley sin comprometer su efectividad, identidad y disciplina (Ríos Figueroa, 2019, 23). Este dilema constitucional entre *garantismo* y *eficiencia* encuentra muchas formas de resolverse. Y los constituyentes colombianos eligieron una que consideraron era la que mejor se ajustaba a la realidad que por entonces vivía el país. Según Antonio Navarro Wolf, al interior de la Asamblea se acordó que resultaba inconveniente “legislar cambios en [...] la relación entre el poder civil y el poder militar en medio de la guerra” (Zuluaga Gil, 2017, 176).

Salvo algunos de los representantes de la Unión Patriótica, la mayoría de constituyentes suscribieron plenamente este acuerdo. Las voces minoritarias que pretendían establecer un “régimen civil integral”, el desmonte de la doctrina de Seguridad Nacional y asegurar la naturaleza plenamente civil de la Policía Nacional, fueron superadas por un amplio acuerdo político encaminado a mantener el *statu quo* en esta materia heredado no sólo del Frente Nacional, sino incluso de la misma Constitución de 1886. Así lo sostiene Gina Cabarcas quien, luego de estudiar en detalle estas discusiones al interior de la Asamblea Nacional, concluyó que el capítulo de la fuerza pública de la nueva carta constitucional evidenció “continuidad y silencio” en franca contravía con el “espíritu de lo que prometía ser una constitución progresista” en estos asuntos (Cabarcas Maciá, 2011, 43).

Treinta años de esfuerzos por democratizar a la Policía: ¿llegó, al fin, la oportunidad?



Foto: Alejandro Bustamante Campillo

Aunque la Constitución de 1991 incluyó aspectos positivos al reconocer que la Policía Nacional “es un cuerpo armado [...] de naturaleza civil [...] cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” (artículo 218), lo hizo a expensas de elevar a rango constitucional el fuero penal militar para sus miembros y garantizar su permanencia en el Ministerio de Defensa.

Hija de su tiempo, la nueva Constitución encontró una fórmula que valoró la eficiencia que requería la coyuntura por sobre un cierto ideal de garantismo en circunstancias en las que el país enfrentaba una seria amenaza de organizaciones narcotraficantes que atentaban en contra del Estado y que la Policía Nacional, principalmente, debían contener y gozaba de un amplio apoyo y reconocimiento internacional por sus logros en esta materia.

Los esfuerzos y sus bloqueos

Omitidos en la Asamblea Nacional Constituyente, los debates de fondo sobre la necesidad de democratizar a la Policía Nacional vinieron algunos años después, en 1993, y desde ese momento se han repetido con cierta regularidad bajo un libreto más o menos compartido que el balance de Pablo Casas-Dupuy (s.f.) reconstruye con nitidez: escándalos públicos que al despertar la indignación ciudadana y la presión mediática reactivan el catálogo de cambios pendientes que, sin embargo, cuando no son ignorados por el establecimiento político, y logran salir adelante, son desmontados posteriormente por otras iniciativas que, por lo general, hacen parte de procesos de transformación que, de manera independiente, pone en marcha la Policía Nacional para responder a la crisis.

El destino de la Ley 62 de 1993, la apuesta más ambiciosa por democratizar a la Policía Nacional en nuestra historia reciente, muestra con total claridad este patrón. Si bien recogió buena parte de las recomendaciones de las comisiones consultivas que el entonces ministro de defensa Rafael Pardo activó para responder a la crisis, el conjunto de controles externos y civiles que introdujo fueron los que primero se desmontaron en los siguientes años en medio de un ambiente donde la autonomía de esta institución quedó en evidencia en una célebre frase del entonces presidente Ernesto Samper: “dejemos que la policía se regule a sí misma” (González, 2020, 302).



Foto: Ernesto Che Mercado Jones

En el marco del Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional de la Policía Nacional que se inició en 1995, a juicio de Casas-Dupuy, este programa fue “la sombrilla conceptual y programática de todo el proceso de desmonte de la Reforma de 1993” (Casas Dupuy, s. f., 30), junto a otras disposiciones, se eliminaron o modificaron varias de las instancias que la ley 62 de 1993 contempló. Se eliminaron figuras como la Oficina del Comisionado Nacional de Policía y los Comandos Municipales cuyo propósito central era fortalecer los controles externos a nivel nacional y municipal, respectivamente. Y se modificó la concepción de participación que orientaba todo el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y las Comisiones nacionales, departamentales y municipales en las que se materializaba al reemplazar un enfoque orientado a la fiscalización y rendición de cuentas por uno basado una noción más instrumental del involucramiento ciudadano.

Aplazadas las soluciones de los principales problemas de la Policía en relación con la ciudadanía, en general, y con el poder civil, en particular, las siguientes dos décadas reeditaron el ciclo. A comienzos de 2000, los escándalos fueron por actos de corrupción en la lucha contra el narcotráfico que prendieron las alarmas en Estados Unidos y el Gobierno nacional justo en el momento en se implementaba la primera fase del Plan Colombia. Varios años después, en 2016, el escándalo de turno

fueron las denuncias sobre la existencia de una red de prostitución masculina. En las dos coyunturas, observamos la misma respuesta con igual desenlace: comisiones, recomendaciones, dilaciones y, finalmente, ningún resultado sustantivo.



Foto: Policía Nacional de los Colombianos

Ahora bien, ¿qué nos dice este breve recuento histórico? Al menos tres cosas. La primera: el consenso reformista en punto a democratizar la Policía Nacional ha existido, pero ha sido frágil y se diluye rápidamente. La segunda: si se materializa en diseños institucionales concretos como en 1993, éstos pueden ser revertidos rápidamente si no cuentan con la aceptación de la Policía. Y, tercero: si bien los agentes políticos son claves para inclinar la balanza en favor o en contra de quienes demandan una reforma o quienes se oponen ella, éstos suelen tener posturas conservadoras al respecto por lo incentivos que orientan sus acciones.

¿Una nueva oportunidad?

Hoy, que nuevamente se discute la necesidad de una reforma que democratice a la Policía, deberíamos

recoger la experiencia que nos ha dejado estos intentos previos. Aquí el mensaje clave es no sucumbir ante lo que Albert Hirschman denominó hace décadas como el “complejo de fracasomanía”: la actitud prejuiciosa de negar cualquier avance donde los hay o desestimar las oportunidades para avanzar aun cuando éstas sean limitadas (Hirschman, 1963, 229-231).

El comportamiento cíclico descrito en la sección anterior no es exclusivo del caso colombiano. Se confirma, también, desde una perspectiva comparada (Gonzalez, 2020; Macaulay, 2012). No obstante, el hecho de que los avances no sean lineales ni acumulativos, no nos debería llevar a renunciar a este empeño ni a desconocer que hoy estamos ante un nuevo escenario, tal vez más crítico que los anteriores por la masividad de los abusos y la impunidad acumulada, pero también con nuevas oportunidades en frente que no deberían desestimarse. Por mencionar las más relevantes:

Mayores aprendizajes. Los intentos previos de reforma, aunque no prosperaron, contribuyeron a ampliar un catálogo reformista que ofrece un menú de opciones y alternativas mucho más rico que hace 30 años. También, existen aprendizajes en cuanto a instancias que se implementaron y no funcionaron no sólo por la resistencia de la Policía Nacional, sino también por errores en su diseño institucional como ocurrió con la Oficina del Comisionado Nacional que, en la coyuntura actual, se exige reactivar (Goldsmith, 2000).

Nuevos marcos jurídicos. La interpretación que ha hecho la Corte Constitucional sobre lo dispuesto en la Constitución de 1991 ha contribuido a romper el “silencio y la continuidad” que caracterizó el capítulo séptimo sobre la fuerza pública, especialmente en temas tan críticos como el fuero penal militar para miembros de la Policía Nacional. De modo que hoy existe un marco de exigibilidad con mayores fundamentos jurídicos para demandar la democratización y fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional.

Mayor calidad de la deliberación pública. En la actual coyuntura, la deliberación pública sobre la necesidad de una reforma y sus propuestas ha dejado de ser de dominio exclusivo de expertos y se ha diversificado entre diferentes sectores sociales. Una hipótesis de esta diversificación podría ser que, contrario a lo que sucedía en los años más críticos de la guerra, el umbral de tolerancia frente a los abusos de la policía es más bajo en diferentes estratos sociales. Lo anterior, constituye una oportunidad en el sentido que, más que un slogan encaminado a atacar la institución, estos reclamos de reforma podrían ayudar en dos sentidos: oxigenar un consenso que usualmente es frágil y volátil; y, propiciar un mayor involucramiento ciudadano calificado ante un eventual proceso de reforma. De hecho, el éxito y sostenibilidad de las innovaciones policiales democratizantes dependen, en gran medida, de un involucramiento ciudadano y de la participación activa de los rangos medios y bajos de la Policía (Bayley, 2008).

Alcance global y el rol de la cooperación internacional. El replanteamiento de la función y el rol de la policía en las sociedades democráticas, en el escenario actual, ha desbordado los dominios domésticos y se ha convertido en una conversación global que parece haber llegado para quedarse. Al mismo tiempo, la reacción de la cooperación internacional sobre la necesidad de introducir cambios

para democratizar la Policía en Colombia, constituye un mecanismo habilitador que en coyunturas previas no estaba presente. O, por lo menos, no de la misma forma.



Foto: Presidencia de la República de Colombia

Mirar atrás, probar mejor

¿Cómo aprovechar estas oportunidades? La respuesta depende, nuevamente, de cuánto podamos aprender de los errores pasados. Aunque la discusión y el diseño de este tipo de reformas requieren de un gran dominio técnico, su negociación e implementación exigen una amplia imaginación política que consiga superar los obstáculos que una y otra vez limitaron los esfuerzos que le antecedieron.

Cualquiera que ésta sea, la estrategia política debería centrarse en los que, según Bayley, constituyen los criterios básicos que deben cumplirse para que una policía se considere democrática: (i) que deba dar cuenta ante la ley civil y no únicamente al gobierno de turno; (ii) proteger los derechos humanos, incluyendo aquellos relacionados con la participación ciudadana; (iii) introducir restricciones efectivas al uso de la fuerza impuestas por instituciones externas a la policía; y, (iv) garantizar que la prioridad de la orientación del servicio de policía sea la protección de todos los ciudadanos en vez de sólo unos

cuantos grupos o intereses privados (Bayley, 2006).



Foto: Presidencia de la República de Colombia

La forma de conseguir estos fines haría bien en recuperar nociones como la de reforma lateral que Eduardo Moncada (2009) conceptualizó para el caso bogotano, en la que una mayor rendición de cuentas de la Policía frente al poder civil hizo parte de un conjunto de políticas públicas estratégicas que facilitaron la sostenibilidad de la movilización ciudadana que reclamaba ajustes e incrementaron los costos de ignorar el proceso de reforma que se puso en marcha.

Tal vez sea el momento de superar el dilema entre garantismo y eficiencia y posicionar el mensaje de que una Policía que no le rinde cuentas a la sociedad a la que sirve tendrá grandes dificultades para responder a las nuevas demandas de protección ciudadana que exige la Colombia del posacuerdo.

Bibliografía

Bayley, D. H. (2006). *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. Oxford University

Press.

Cabarcas Maciá, G. (2011). *MILITARES POLITICA Y DERECHO. SOBRE LOS SILENCIOS DE LA CONSTITUYENTE DE 1991*. Universidad de los Andes.

Casas Dupuy, P. (s. f.). *Reformas y Contrarreformas en la Policía Colombiana*. Fundación SEGURIDAD & DEMOCRACIA.
<https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformascontrarreformas.pdf>

Goldsmith, A. (2000). Police Accountability Reform in Colombia: The Civilian Oversight Experiment. En *In Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights* (pp. 167-194). Hart Publishing.

Gonzalez, Y. (2020). *Authoritarian Police in Democracy Contested Security in Latin America*. Cambridge Studies in Comparative Politics.

Hirschman, A. (1963). *Journeys Towards Progress*. The Twentieth Century Fund.
<https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/931>

Macaulay, F. (2012). Cycles of Police Reform in Latin America. En *Policing in Africa* (pp. 165-190). Palgrave Macmillan.
https://bradscholars.brad.ac.uk/bitstream/handle/10454/7162/Macaulay_Cycles_of_Police_Reform_paginated.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moncada, E. (2009). Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform. *Comparative Politics*, 41(4), 431-449.

Ríos Figueroa, J. (2019). *Democracia y militarismo en América Latina* (Fondo de Cultura Económica). Zuluaga Gil, R. (2017). *DE LA EXPECTATIVA AL DESCONCIERTO. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas* (Vol. 2). Academia Antioqueña de Historia.
<https://www.ricardozuluagagil.com/assets/books/De%20la%20Expectativa%20al%20Desconcierto.pdf>

Foto portada: Policía Nacional de los Colombianos

[Revista-Cien-Dias-vistos-por-Cinep-N°-102](#)