



Comunicación

REFORMA POLICIAL Y USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA EN UN ESTADO DE DERECHO.

UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

Hugo Acero¹

I. INTRODUCCIÓN

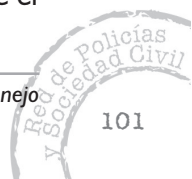
A comienzos de los años 90 del siglo pasado solo 17 de cada 100 ciudadanos tenía confianza en la Policía Nacional de Colombia. Las encuestas y estudios de percepción sobre la labor policia en esta época, la ubicaban como una institución poco comprometida con el respeto de los derechos y libertades ciudadanas, los procedimientos legales y el estricto cumplimiento de sus deberes constitucionales, y además, muy poco eficiente frente a los problemas de violencia y delincuencia que por ese momento padecía el país.

Frente a este escenario, el Gobierno Nacional en el año 1992 emprendió un proceso de reforma de la Policía, sustentada en una renovada actitud autocrítica y voluntad de cambio en los altos mandos policiales. Para esto, el Gobierno conformó una comisión externa con voceros importantes de la sociedad colombiana y de la cual hicieron parte oficiales destacados de la Institución policial, que se orientó esencialmente la modernización de su estructura interna acorde con las exigencias de la seguridad y la convivencia ciudadana en el marco de un pleno respeto por el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991.

Parte fundamental de este proceso de transición, fue hacer que sus miembros interiorizaran el respeto y la valoración por los derechos humanos, la protección de las libertades y el fomento de la vida, promoviendo estos principios en su práctica profesional, a través del uso de los mecanismos de control, atención y prevención.

Teniendo como marco de referencia el Estado Social de Derecho que proclama la Constitución de 1991, la policía debe encargarse de preservar la seguridad ciudadana, entendiendo esta como las condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad necesarias para el goce de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes. Por consiguiente el

¹ Sociólogo, consultor internacional en temas de seguridad ciudadana, seguridad nacional, manejo de crisis y terrorismo



último fin de la policía es el respeto y la protección de los derechos humanos. Todas las acciones de la fuerza pública policial, desde la orden más elemental, hasta el uso de la fuerza en situaciones excepcionales, estarán ordenadas a favorecer el ejercicio de los derechos humanos y el disfrute de los beneficios que se derivan de estos².

Producto de este proceso de reforma, fueron retirados de la Policía Nacional de Colombia más de 10.000 miembros que, por distintos motivos, no se adecuaban a los nuevos requerimientos de una policía respetuosa de los derechos humanos y cercana a las necesidades y confianza de los ciudadanos de Colombia.

El objetivo de este documento es dar cuenta de la experiencia de reforma policial, teniendo como un punto de reflexión la idea de uso legítimo de la fuerza en el marco del Estado Social de Derecho, observando detalladamente cuáles han sido los límites y alcances de este concepto al interior de dicha práctica o proceso, para lo cual esta presentación se dividirá en tres partes:

Inicialmente se plantearán una serie de consideraciones preliminares sobre los parámetros y principios básicos de actuación de la fuerza pública en un Estado Social de Derecho, posteriormente se hará énfasis en los aspectos más relevantes dentro de la experiencia de reforma policial, estableciendo dentro de este espacio, las limitaciones y alcances del uso legítimo de fuerza en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades individuales, finalmente quedarán planteados algunos desafíos y reflexiones que servirán como punto de partida al desarrollo de nuevos planeamientos e iniciativas en esta materia.

2. SOBRE EL ACCIONAR DE LA POLICÍA EN UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Existen una serie de parámetros que definen y regulan el ejercicio profesional de la fuerza pública, estos parámetros están definidos dentro de la Constitución Política de Colombia de 1991 y en los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos, los cuales prevalecen para el mantenimiento del orden interno y la ley y que son acogidos por la Constitución Nacional en su artículo 93, como son²:

- El respeto a los derechos de las personas
- La observación de los procedimientos legales
- El estricto cumplimiento de los deberes

Derivados de estos preceptos fundamentales encontramos un conjunto de principios que rigen la actuación de la fuerza pública, los cuales delimitan y orientan de forma clara su accionar en relación con los ciudadanos y situaciones particulares, como lo planteó las Naciones Unidas³:

- Finalidad: el fin buscado por la fuerza pública es la prevención de un hecho punible o la detención de un infractor. Algún tipo de desviación en esta finalidad podría conducir a un uso desmedido del poder.
- Necesidad: las conductas incurridas por la fuerza pública, deben constituirse como la única posibilidad de acción para evitar la realización de un hecho punible o dar captura a quien o quienes lo cometen. Adicionalmente estas conductas deben ser lo menos lesivas de los derechos de las personas, particularmente en lo que a uso de la fuerza se refiere.
- Debida motivación: se refiere explícitamente a las razones que llevan a la fuerza pública a actuar, las cuales deben ser claras, objetivas y sobre todo justificadas.
- Proporcionalidad: el conjunto de medidas tomadas por la fuerza pública, deben estar ajustadas a la conducta de la persona perseguida y a las circunstancias del contexto en el cual se comete el hecho punible; por lo que debe haber una conexión directa entre la finalidad y los medios utilizados, lo cual evitará el uso de medidas excesivas que causen daños innecesarios a las personas o a sus bienes.
- No discriminación: todas las personas, sin distinción de ningún tipo, tienen los mismos deberes y derechos y deberán ser tratadas por la fuerza pública de igual manera.
- Excepcionalidad del uso de la fuerza: el uso de la fuerza se admite para situaciones excepcionales en las cuales, o no se puede

prevenir el delito, o se debe perseguir al que cometió el delito por otros medios.

Es necesario entender que cada uno de estos principios hacen parte de un todo estrechamente interrelacionado, en donde como ya se había hecho explícito anteriormente, aparece la protección a los derechos de las personas como un eje rector.

Tomando como punto de partida estos conceptos, a continuación se hará un recorrido por el proceso de reforma, que desde el año 1993 la Policía Nacional de Colombia ha venido implementando en todo el país, comentando detenidamente hasta donde ha llegado y como se ha desarrollado al interior de este proceso la idea de uso legítimo de la fuerza.

3. REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA: TRANSFORMACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN POR EL RESPETO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se marca el inicio de un nuevo modelo de participación ciudadana en las decisiones económicas, políticas y sociales de la Nación, encaminado a garantizar la existencia de instituciones públicas eficientes y democráticas, en las que los usuarios aparecen como legítimos demandantes de servicios y derechos.

En este contexto la Policía Nacional -también inmersa en corrupción y deficiencia en el cumplimiento de sus funciones, por aquella época- asumió el reto de “someterse a un proceso de autocrítica y cuestionamiento tanto de su funcionamiento como del comportamiento de sus integrantes⁴”, con el propósito de constituirse en un organismo vivo del país, interesado en la defensa del bien común y coparticipe de la transformación de la realidad nacional desde sus propias competencias de seguridad y convivencia.

Las exigencias de la nueva Constitución facilitaron la reestructuración interna de la Policía mediante la expedición de la Ley 62 de 1993, y el diagnóstico de la realidad institucional, permitió la identificación de los siguientes problemas como causantes de la crisis de legitimidad de la Policía Nacional⁵:

- Debilitamiento de principios y valores corporativos.
- Gestión de mandos caracterizada por ausencia de liderazgo.
- Deficientes resultados del servicio de policía (diversificación excesiva del servicio).
- Enfoque inadecuado de la administración del talento humano.
- Deficiencias en los procesos de formación y capacitación.
- Ineficaces sistemas de evaluación y seguimiento.
- Alejamiento policía comunidad.
- Violación de los derechos humanos.

Frente a estos problemas la reforma policial se sustentó en los tres elementos constitutivos del sistema del servicio policial: individuo, institución y comunidad y la priorización de los problemas detectados se tornaron en el insumo potenciador para la creación de implementación del “Plan de Transformación Cultural”, cuya filosofía se fundamentó en:

“El cambio de actitud del hombre, mediante el equilibrio de sus dimensiones espiritual, intelectual, socio afectiva y física, sustento de su propio desarrollo individual y de su construcción de una cultura organizacional basada en el progreso tecnológico y acomodada a las necesidades del ciudadano, y del entorno en general, para hacer una institución más productiva y competitiva”⁶.

Los programas fundamentales sobre los cuales se cimentó el Plan de Transformación Cultural fueron:

- Participación de la comunidad.
- Nueva cultura del trabajo.
- Fortalecimiento de la capacidad operativa.
- Desarrollo gerencial.
- Potenciación del conocimiento y formación policial.

- Modernización de la gestión administrativa⁷.

Desde ese momento la policía no ha ahorrado esfuerzos académicos para, desde sus escuelas, formar individuos capaces de dar un trato personalizado, con disposición al diálogo e interacción con civiles, de una manera esencialmente persuasiva antes que disuasiva.

La modernización de su gestión administrativa, la formación de sus miembros para una nueva actitud de servicio y el reconocimiento de los ciudadanos como la razón de la existencia de la institución, han hecho de la Policía Nacional una organización flexible, más horizontal en su organización y con un alto nivel de efectividad en el cumplimiento de sus funciones de seguridad y convivencia, conforme a las necesidades ciudadanas e institucionales. Hoy, la institución policial goza de un reconocimiento ciudadano cercano al 70%.

Parte fundamental de esta transformación de la Policía Nacional fue hacer que sus miembros internalizaran el respeto y valoración de los Derechos Humanos y promovieran su vivencia en cada una de sus acciones cotidianas, fundamentadas en la protección de las libertades y el fomento de la vida.

En lo que hace al uso de la fuerza, los miembros de la institución, cada vez más saben que su empleo debe hacerse con sumo cuidado y debe ser necesaria y proporcional al peligro que se busca evitar. A este respecto dice el artículo 3 del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y combatir el delito, aprobado por la asamblea general de las Naciones Unidas: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas⁸.”

Por otra parte, el artículo 29 del Código Nacional de Policía de Colombia, afirma que solo cuando sea estrictamente necesario, la policía puede utilizar la fuerza para impedir la perturbación del orden público y restablecerlo. De igual forma, el artículo 30 de este mismo Código consagra que para preservar el orden público la policía solo empleará los medios autorizados por la ley y reglamentos, escogiendo siempre entre los medios eficaces, aquellos que causen un menor daño a la integridad de las personas y sus bienes. Tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden y su restablecimiento.

Sobre estos preceptos Constitucionales y legales, el proceso de transformación cultural de la policía, en lo que hace al uso legítimo de la fuerza, ha venido avanzando como lo plantea Margarita Uprimny, sobre los siguientes criterios⁹:

- Criterio de necesidad: se utilizará la fuerza sólo cuando el orden público no se pueda preservar de otra manera.
- Criterio de legalidad: los medios utilizados deben estar previamente autorizados por la ley o por un reglamento. Esto muestra que el uso de la fuerza tiene límites legales y que la autoridades de policía no pueden inventar sistemas imprevistos para atemorizar a los individuos o grupos cuya actividad debe ser reprimida.
- Criterio de racionalidad: se deben evitar los daños innecesarios.
- Criterio de temporalidad: solo se podrá utilizar estos medios por el tiempo indispensable.

En coherencia con estos criterios, desde mediados de los años 90 se destinaron recursos para la capacitación y actualización de oficiales y suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes en temáticas como: derechos de policía, derechos humanos, derecho internacional humanitario, seguridad y convivencia ciudadana, policía comunitaria, estandarización de procedimientos y pedagogía. Adicionalmente, y en coherencia con las políticas de orden nacional¹⁰, los lineamientos internacionales para la protección de los Derechos Humanos y el Plan de Transformación Cultural, se creó la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional con sus correspondientes instancias seccionales.

Desde entonces, la Policía Nacional ha emanado múltiples acciones de investigación y educación orientadas al conocimiento y buen manejo del tema por parte del personal de la institución en sus distintas áreas de servicio a la comunidad. De igual manera, la institución ha coordinado actividades orientadas a la defensa de los Derechos Humanos de sus miembros. En este ámbito se han establecido convenios con Naciones Unidas, la Consejería para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República e instituciones académicas para la realización de investigaciones que permitan establecer las conductas violatorias por parte de su personal y formular

líneas de trabajo que conduzcan a su mejoramiento.

En los últimos años, la Policía Nacional, en coordinación con diferentes instituciones, como la Defensoría del Pueblo, la Oficina para los Derechos Humanos de la Presidencia y las Personerías Municipales, ha iniciado una amplia labor de indagación sobre la situación de los Derechos Humanos al interior de la institución y en el servicio a la comunidad a través de sus miembros. Este trabajo ha permitido, por un lado, poner en evidencia la voluntad política de la Policía frente a las exigencias de cambio, y por otro, determinar hasta qué punto en el ejercicio legítimo de sus funciones constitucionales, se ha incurrido en algún exceso en el uso de la fuerza o desacato a la ley, con el fin de corregir errores y depurar cada vez más el ejercicio profesional de sus miembros.

4. CONCLUSIONES

Lo primero que hay que destacar es que hoy la Policía Nacional de Colombia es una de las instituciones mejor calificadas por parte de los ciudadanos. Mientras en el año 1992 solo el 17% de los ciudadanos la consideraban confiable, hoy el 68% de los ciudadanos creen en ella y aunque falta mucho camino por recorrer, la institución policial no cesa en su esfuerzo para ser la mejor institución del país.

Cabe anotar, que frente a los retos que hoy imponen los problemas de violencia y delincuencia a la mayoría de los países latinoamericanos, la profundización en la modernización de las fuerzas policiales enmarcada en el compromiso con la estricta observancia de los Derechos Humanos, se constituye en una necesidad impostergable si se quiere dar respuesta adecuada a estos retos. Así lo entendió el Gobierno de Colombia en 1993 y la Policía Nacional, y hoy la institución recoge los frutos con el reconocimiento ciudadano y la reducción de los indicadores de violencia y delincuencia, como ha sido el claro ejemplo de Bogotá en los últimos diez (10) años, y Medellín en los últimos cuatro (4).

En materia del uso de la fuerza, fue claro para el Gobierno y la institución que deberían existir criterios y fundamentos claros de acción policial en el marco del Estado de Derecho y que esto beneficiaba a los propios miembros de la fuerza policial que, por razones relacionadas al servicio, se ven expuestos diariamente a situaciones en las que es probable

cometer errores que pueden resultar en la pérdida de vidas o la destrucción de bienes o propiedades. Es claro, para cualquier miembro de la Institución Policial, que seguir las reglas les sirve para blindarse frente a cualquier acusación de supuesto abuso de autoridad o mal uso de la fuerza. Si el policía sigue fielmente las reglas de encuentro con el ciudadano, difícilmente el resultado de la investigación podría señalarlo como responsable de cometer una arbitrariedad, pues se trataría de un error no premeditado¹.

Finalmente, es necesario considerar las características excepcionales que vive Colombia con el conflicto armado interno, cuya situación lleva a que la población civil se vea de manera frecuente atrapada en medio del fuego cruzado y donde los criterios de uso legítimo de la fuerza, adquieren aun más importancia. En este tipo de conflictos se debe limitar de manera muy cuidadosa, la aplicación del poder de fuego y el uso de la fuerza en general. Aquí se torna muy difícil, y en algunos casos, casi imposible, discernir entre combatientes y no combatientes, y es en medio de esta situación que la Policía Nacional debe afinar aun más las reglas en el uso de la fuerza para guiar las operaciones, minimizar errores y daños colaterales y contribuir a evitar abusos en contra de la población civil.

Los criterios de acción enmarcados en el respeto de los derechos humanos son el parámetro principal para evaluar la legitimidad de las operaciones de la fuerza pública y, en especial, de la Policía Nacional. Si hubiere lugar a una investigación por delitos cometidos en el desarrollo de actos del servicio, el criterio fundamental de evaluación sería el acatamiento de las reglas estipuladas en los tratados y decretos internacionales sobre el uso legítimo de la fuerza².

Finalmente, cabe anotar que los criterios de acción del uso legítimo de la fuerza, no deben ser vistos como una talanquera o impedimento para la adecuada ejecución de las operaciones militares y policiales. Por el contrario, deben servir como una guía y una ayuda para todos los miembros de la Fuerza Pública encargados de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos y de las instituciones democráticas.

Notas

¹ UPRIMNY YÉPEZ, INÉS MARGARITA. *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito. Defensoría del pueblo. Bogotá 2003.*

² Artículo 93 de la Constitución Política Nacional.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas. 17 de diciembre de 1979. *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía Manual ampliado de derechos humano para la policía*

⁴ POLICIA NACIONAL: LA FUERZA DEL CAMBIO. Cartilla No. 2. Pág. 14.

⁵ POLICIA NACIONAL: LA FUERZA DEL CAMBIO. Cartilla No. 2.

⁶ GRUPO DE ESTRATEGAS PARA EL CAMBIO. *Transformación cultural y mejoramiento institucional. Policía Nacional. Editorial Retina. Bogotá: 1995.*

⁷ Plan de Direccionamiento Estratégico de la Policía Nacional.

⁸ *Ibíd.*, UPRIMNY YÉPEZ, INÉS MARGARITA. *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito. Defensoría del pueblo. Bogotá 2003. Pág. 25*

⁹ *Ibíd.*, UPRIMNY YÉPEZ, INÉS MARGARITA. *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito. Defensoría del pueblo. Bogotá 2003. Pág. 33*

¹⁰ A) Directiva Presidencial No. 005 del 23 de diciembre de 1991: *Responsabilidades de las entidades del Estado en la Estrategia Nacional Contra la Violencia*". B) Directiva Presidencial 003 de mayo 3 de 1994: *responsabilidades del Estado en la Estrategia contra la Violencia y la Seguridad de la Gente*. C) Directiva permanente MINDEFENSA 010 de mayo 25 de 1994: *Reestructuración y ampliación de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa y creación de las mismas en las Fuerzas Armadas, entre otras.*

¹¹ ANDRES VILLAMIZAR, *Errores militares y reglas de encuentro, Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, octubre 4 de 2004*

¹² *Ibíd.* ANDRES VILLAMIZAR, *Errores militares y reglas de encuentro, Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, octubre 4 de 2004. Pág. 9*