

# PRESUPUESTOS PARA UNA REFORMA DE LA POLICÍA

Dr. JOSÉ MARÍA RICO\*

## INTRODUCCIÓN

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no solamente con el crimen y con los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una importancia particular. En efecto, estamos asistiendo desde hace unos cuantos años a un incremento de la criminalidad, a cambios e, incluso, a inquietantes agravaciones de sus manifestaciones (criminalidad colectiva, violencia, terrorismo, delincuencia económica y/o relacionada con el abuso de poder, delincuencia juvenil, etc.). Asimismo nuestras sociedades se están transformando de manera considerable y a un ritmo vertiginoso; urbanización, industrialización, movilidad constante, complejidad creciente, descubrimiento y aplicación de técnicas cada vez más perfeccionadas, multiplicación de reglamentos susceptibles de atentar contra las libertades individuales y que la policía debe aplicar (circulación, manifestaciones de masa, etc.). Estos factores de transformación suelen ir acompañados de tensiones, de desequilibrios sociales a menudo generadores de criminalidad.

De esta manera, la policía, que 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 esenciales del Estado.

El hecho policial puede ser abordado de varias maneras. Un enfoque jurídico permite situar a la policía en su marco legal y constitucional; los sondeos de opinión ante el público, los mismos policías y los demás actores del sistema penal pueden ayudar a una mejor comprensión de la percepción que los diversos sectores de la población tienen de las fuerzas de orden público; finalmente, los estudios evaluativos, al analizar cuantitativa y cualitativamente los diferentes servicios solicitados y prestados por la policía, pueden contribuir a una definición más adecuada de la función que dicha institución desempeña en una sociedad moderna.

\* Profesor titular del Departamento de Criminología en la Universidad de Montreal. Montreal, Canadá.

El enfoque jurídico constituye una de las formas más tradicionales de encarar el estudio de la policía. Mediante dicho enfoque, se trata de precisar el estatuto constitucional, la jurisdicción y la organización de tal organismo y exponer las disposiciones legales que conceden ciertos poderes a las fuerzas de orden público, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Todos estos aspectos son estudiados en los tratados de derecho administrativo y de derecho penal, la mayoría de las veces en forma descriptiva y superficial. Con raras excepciones, en América Latina siempre se ha seguido este tipo de análisis. En cambio, los trabajos de carácter sociológico sobre la policía son prácticamente inexistentes en este continente.

La evolución sociopolítica de los últimos cinco años —paso de regímenes autoritarios a modelos democráticos, descentralización de las estructuras policioadministrativas, creciente inquietud ante los problemas de seguridad ciudadana, difíciles perspectivas económicas, etc.—, así como los cambios inminentes que dicha evolución ha de suponer, justifican ampliamente la necesidad y la urgencia de estudios y discusiones sobre el sistema policial latinoamericano de los años 80, el cual deberá ser, a nuestro parecer, substancialmente diferente del aparato tradicional.

El principal objetivo del presente trabajo será intentar contribuir a la determinación de las grandes directrices o principios fundamentales en que deberá basarse cualquier reforma de la institución policial latinoamericana<sup>1</sup>.

## I. PRESUPUESTOS PARA LA REFORMA

Por ser la policía uno de los más importantes organismos sociales y tener asignadas funciones específicas, cualquier reforma de la institución policial y, en particular, la consistente en revisar sus objetivos a mediano y largo plazo, debe tener en cuenta cierto número de consideraciones previas, las principales de las cuales serían las siguientes:

<sup>1</sup> Para la elaboración de dichos principios fundamentales, se han utilizado las recomendaciones de las diversas comisiones de encuesta que han abordado el estudio de la policía, así como los resultados de las investigaciones científicas sobre el mismo tema. Se trata, entre otras, de las obras siguientes: The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (informe Katzenbach), *Task Force Report: The Police*, Washington, US Government Printing Office, 1967; National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals (informe Peterson), *Police*, Washington, US Government Printing Office, 1973; diversos informes e investigaciones del National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice del Departamento de Justicia de los Estados Unidos; Great Britain, *Royal Commission on the Police*, Her Majesty's Stationary Office, 1962; Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (informe Ouimet), *Justice pénale et correction: un lien à forger*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969; Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale (informe Prévost), *La société face au crime* (en particular, los volúmenes 1 y 5, así como los anexos 2 y 3), Gouvernement du Québec, Éditeur Officiel du Québec, 1968 a 1970; J. Choquette, *La police et la sécurité des citoyens*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1971; *Rapport du groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978; J. RICO, *Les objectifs du S.P.C.U.M.*, documento de trabajo presentado al Consejo de Seguridad Pública de la Comunidad Urbana de Montreal, mayo 1980.

a) ¿En qué tipo de sociedad deberá actuar la policía? ¿Cuál será la evolución previsible de dicha sociedad? ¿A qué tipo de problemas deberá enfrentarse en un futuro más o menos inmediato?

b) ¿Existe en el país —o en la región— una tradición policial dada? ¿Cuáles son sus grandes principios? ¿Deberán conservarse una y otros?

c) ¿Cuáles son las tendencias evolutivas de la policía en los países occidentales y en los Estados latinoamericanos?

d) ¿Cuáles son las tendencias de la criminalidad y de sus principales manifestaciones?

e) ¿Cuáles son los grandes principios y las tendencias evolutivas de los diversos sub-sistemas de la administración de la justicia penal (tribunales, servicios penitenciarios y de rehabilitación)?

Para poder responder en forma adecuada a todos estos interrogantes se necesitan investigaciones previas. Ahora bien, actualmente solo disponemos de algunas reflexiones aisladas procedentes de diversos investigadores y de materiales estadísticos que aún no han sido analizados con la suficiente profundidad. Sin embargo, dichas reflexiones y materiales nos suministran cierto número de indicaciones sobre las cuestiones ya enumeradas. Veámoslas.

### 1. MODELO DE SOCIEDAD

Si nos basamos en la interacción existente entre la ley, la moral y las costumbres, nuestra sociedad pertenece al modelo de "sociedad parcialmente integrada"<sup>2</sup>. Son características de este modelo: su complejidad, un alto nivel de desarrollo tecnológico, la diversidad de sus costumbres y valores, la tolerancia con respecto a las conductas "desviadas", el rechazo de métodos violentos como medio de conseguir justicia, el poner en tela de juicio ciertos valores fundamentales, la crítica persistente de las instituciones penales y sociales y la dificultad en encontrar un consenso para resolver los grandes problemas sociales.

### 2. MODELO DE POLICÍA

En 1968, J. Q. WILSON elaboró la siguiente tipología de modelos policiales: modelo legalista, modelo orientado hacia la dispensa de servicios y modelo de vigilancia<sup>3</sup>.

El modelo legalista se caracteriza por los rasgos que a continuación se enumeran: —aplicación estricta de leyes y reglamentos; —escasa importancia acordada al mantenimiento del orden público, el cual es tratado como un problema de aplicación de la ley;

<sup>2</sup> D. SZABO, "La police et le public: images et réalité", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol xxxii, núm. 2, avril-juin, 1979, págs. 150-157.

<sup>3</sup> J. Q. WILSON, *Varieties of Police Behavior*, New York, Atheneum, 1968.

- uso limitadísimo del poder discrecional de que disponen las fuerzas de orden público (lo cual reduce las oportunidades de corrupción);
- elevado número de arrestos, sobre todo por delitos menores;
- importante control ejercido por los superiores y, por consiguiente, escasas oportunidades para la iniciativa y la creatividad;
- los incidentes de poca importancia son encaminados frecuentemente a los superiores del cuerpo, para que estos decidan;
- división de funciones altamente especializada;
- los agentes son evaluados por el número de arrestos efectuados y contravenciones emitidas.

En cuanto al modelo orientado hacia la dispensa de servicios, sus principales características son:

- la descentralización moderada de autoridad y responsabilidades;
- el acordar mayor importancia al mantenimiento del orden que a la aplicación de la ley;
- considerar que el principal objetivo del cuerpo es el de ser un servicio público;
- la importancia que se da a las relaciones con la comunidad y a proyectar en la opinión pública una imagen positiva de la policía;
- los elevados valores inculcados a los agentes, con vista a alejarlos de cualquier tentación de soborno o corrupción;
- la conciencia que cada miembro del cuerpo tiene de su responsabilidad y la consiguiente potenciación de su espíritu de iniciativa.

Finalmente, el modelo de vigilancia puede describirse de la manera siguiente:

- importancia acordada al mantenimiento del orden público;
- escaso recurso a los arrestos por delitos menores;
- en caso de arresto indebido, los ciudadanos pueden invocar la conducta ilegal del agente de policía;
- amplia discreción a todos los niveles y utilización de técnicas persuasivas;
- pocas oportunidades para iniciativas e innovaciones;
- escaso control del personal por los superiores;
- limitada descentralización de autoridad y responsabilidades;
- grandes oportunidades para la corrupción.

Este último modelo es el tipo tradicional norteamericano, habiéndose creado los otros dos como oposición al mismo. Estos tres esquemas pueden aplicarse, con los ajustes necesarios, a los demás servicios de policía del mundo.

### 3. TENDENCIAS GENERALES DE LA SOCIEDAD

Diversos aspectos de la evolución de nuestra sociedad pueden tener repercusiones previsibles sobre el conjunto de la administración de la justicia penal y, en particular, sobre la institución policial. Dichos aspectos aparecen, en forma esquemática, en el cuadro siguiente.

### *Evolución de la sociedad*

Cambios en la población (natalidad, migración, etc.).

Industrialización, urbanización

Progreso tecnológico

Creciente complejidad de las relaciones sociales.

Más alto nivel de educación social

Cambios en las relaciones sociedad-ciudadanos

Mayor tolerancia hacia los modos de vida individuales

### *Repercusiones previsibles*

Freno o disminución de la delincuencia juvenil;  
Incremento de la criminalidad adulta;  
Conflicto de culturas y de generaciones.

Alza de la criminalidad;  
Mayor número de policías y de medios o selección de casos por tratar.

Cambios en las formas de la criminalidad (incremento de los delitos de "cuello blanco" y de los relacionados con las computadoras; disminución de robos y hurtos de dinero);  
Presiones para mejorar los medios de que dispone la policía para combatir estas nuevas formas delictivas;  
Preocupación por la protección de la vida privada.

Multiplicación de leyes y reglamentos que la policía deberá aplicar;  
Restricciones de las libertades individuales;  
Extensión de la función policial;  
Dificultades suplementarias en las relaciones con los ciudadanos.

Mayor conciencia de los problemas sociales (conflictos laborales, protección del medio, etc.);  
Posibilidades de manifestaciones públicas.

Mayor respeto de los derechos fundamentales;  
Mayor utilización de los recursos comunitarios;  
Mayor número de denuncias contra la policía;  
Presiones para que la policía dé cuenta de sus actividades.

Descriminalización y despenalización de ciertos delitos sin víctima.

Elevado índice de paro y de inflación

Relación incierta con la criminalidad.

Fuertes presiones sobre los gobiernos para reducir los gastos públicos

Importancia creciente de la investigación evaluativa, sobre todo del modelo costos-beneficios;  
Búsqueda de los programas menos costosos;  
Tendencia a privatizar ciertos servicios públicos.

Cambios políticos estructurales (consolidación de la democracia, descentralización, etc.)

Cambios en las formas de criminalidad (terrorismo, seguridad ciudadana, etc.)  
Mayor libertad de prensa (influencia en la inseguridad ciudadana);  
Cambios en la estructura de la administración de la justicia penal.

#### 4. TENDENCIAS DE LA CRIMINALIDAD

Toda política criminal sería que se plantee una sociedad moderna conduce necesariamente a una serie de preguntas: ¿cuánta delincuencia hay? ¿Ha aumentado la delincuencia? ¿Cuáles son los delitos que más se cometen? ¿Qué tendencias son las más relevantes? ¿Dónde se concentra la delincuencia? ¿Qué tipo de personas cometen más delitos?

Por supuesto, todas estas preguntas son particularmente relevantes para la institución policial y la reforma de la misma.

Los barómetros de la opinión pública suelen indicar que la seguridad ciudadana es uno de los problemas sociales que preocupan más al público. Se le atribuye generalmente la segunda o tercera posición en el orden de preocupaciones sociales, después del paro y la inflación. Puede decirse además que el miedo a ser víctima del delito ha aumentado en los últimos años, así como también está aumentando la actitud punitiva de los ciudadanos frente al delincuente.

#### 5. TENDENCIAS DE LA JUSTICIA PENAL

Por todas partes se afirma que la justicia penal está en crisis. ¿Sus principales causas? Un desequilibrio notorio entre las necesidades de protección social de las colectividades modernas y un sistema legal y penal cuyas estructuras y contenido fundamentales, determinados hace más de un siglo, no han sufrido alteraciones esenciales, pese a las múltiples reformas efectuadas desde entonces.

La investigación criminológica reciente nos muestra, entre otras cosas, que:

—los códigos y las leyes penales no suelen corresponder a las necesidades contemporáneas, presentan en general un aspecto conservador y las más de las veces son preparados con escasa o nula participación del público;

—no existe ninguna prueba científica del valor intimidante de la pena, a pesar de lo cual legisladores y jueces siguen creyendo en los poderes mágicos de la disuasión;

—las teorías retributivas y expiatorias se basan en ficciones y mitos, así como en una concepción del hombre totalmente desacreditada por la ciencia moderna;

—no se puede afirmar que la experiencia del castigo intimide al delincuente castigado;

—gran número de delitos no son comunicados a la policía o al ministerio público por la víctima;

—los tribunales, inundados de causas, no pueden estudiar con seriedad todos los expedientes, lo que no les impide seguir manteniendo una actitud represiva (“castigar es un deber”);

—la mayoría de los jueces poseen una formación jurídica inadecuada para considerar, sobre todo en el mundo complejo de hoy, las implicaciones económicas, sociales y criminológicas del delito y de la sanción que eventualmente pronunciarán;

—las penas clásicas no parecen haber probado la eficacia que de ellas esperaba el legislador (el porcentaje de reincidentes es bastante elevado, la mayoría de los condenados son insolventes);

—el tratamiento dispensado en los establecimientos penitenciarios ha dado hasta ahora mediocres resultados;

—el tratamiento puede ser eficaz si la administración penitenciaria determina el tipo de intervención que conviene más a cada categoría de delincuentes y de situaciones;

—las soluciones alternativas al encarcelamiento, consistentes en utilizar los recursos de la comunidad, son menos costosas y más eficaces para prevenir la reincidencia;

—los programas tradicionales de prevención de la delincuencia son en gran parte ineficaces;

—ciertas medidas sociales aplicadas para hacer disminuir la delincuencia (desempleo, utilización del ocio) no han conseguido plenamente el objetivo perseguido;

—la imagen pública de la administración de la justicia penal es bastante negativa, reprochándosele en particular su lentitud, su carácter abstracto y vetusto, su desigualdad (sobre todo respecto a las clases más desfavorecidas), su inconsecuencia (demasiada severidad o excesiva indulgencia), a veces su falta de independencia respecto al poder ejecutivo e incluso su carácter criminógeno.

Por otra parte, según las recomendaciones hechas por diversas comisiones nacionales nombradas en algunos países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia) para estudiar estos problemas, el sistema de justicia penal debiera tener en cuenta los siguientes objetivos:

—ser accesible a todos, representar verdaderamente la voluntad profunda de la población y tomar rápidamente en consideración la evolución de la sociedad a la que deberá aplicarse;

—profesar en sus principios y practicar en su acción concreta un profundo respeto de la persona;

—considerar únicamente como criminales aquellas conductas que constituyan una amenaza grave para la sociedad y no puedan resolverse mediante el recurso a otros medios legales o sociales;

—reemplazar la acción penal por soluciones más constructivas basadas en la comunidad;

—limitar la utilización del juicio penal tradicional, reservándolo para los casos más graves y serios y sometiendo las demás causas a otras soluciones en las cuales prevalecerá la despenalización;

—restringir el recurso a la pena en general y a la pena de prisión en particular, con vistas a reducir los sufrimientos y costos que tales medidas llevan consigo y potenciar la utilización de sanciones más positivas.

## 6. TENDENCIAS DE LA POLICÍA

Con respecto a la policía, la investigación criminológica nos ofrece los siguientes datos, de gran interés para cualquier reestructuración de dicha institución<sup>4</sup>:

—los policías “detectives” tratan superficialmente la mayoría de los delitos graves, dedicando la mayor parte del tiempo disponible a repetir las intervenciones ya hechas por los policías “de patrulla”;

—los “detectives” se dedican sobre todo a revisar informes, completar expedientes e intentar ponerse en contacto con las víctimas para interrogarlas en relación con casos cuyas probabilidades de solución son casi nulas;

—el factor más determinante para solucionar un crimen es la información que la víctima o los testigos transmiten al agente de patrulla que se desplaza inmediatamente al lugar de comisión del hecho delictivo;

—la solución de los delitos se debe a menudo a investigaciones policiales rutinarias;

—la mitad de los arrestos efectuados lo son por los agentes de policía;

—el incremento de los efectivos de patrulla no tiene ningún efecto ni sobre la tasa de criminalidad, ni sobre el número de arrestos ni sobre la satisfacción del público;

—el trabajo en equipo (patrulla-investigación) puede representar una estrategia policial eficaz y satisfactoria;

—existe una relación significativa entre el tiempo de respuesta a una llamada y las posibilidades de detener al autor en el lugar de comisión de su delito;

—la opinión pública sobre la policía suele ser bastante favorable;

—aunque el público considera que en general la policía es competente, no le atribuye la misma eficacia en lo que respecta a la solución de delitos específicos;

—las víctimas del delito se arrepienten a menudo de haber hecho intervenir a la policía, a causa del tiempo perdido y de los inconvenientes que para ellas suponen las consecuencias de la acción penal;

—los policías se declaran insatisfechos del sistema judicial y penitenciario, de la colaboración del público, de las relaciones entre la base y las autoridades superio-

<sup>4</sup> Conviene aclarar que la casi totalidad de dichas investigaciones han sido realizadas en Estados Unidos, Canadá, e Inglaterra, países cuyos servicios policiales están organizados en forma diferente de la que prevalece en España, Francia, Italia y otros países.

res, de la asignación del personal, del sistema de evaluación de su trabajo, de las modalidades de promoción, de la administración del servicio y de la ausencia de mecanismos de consulta y de información con ocasión de la elaboración de las políticas generales de la institución y de los cambios que se efectúan en la misma;

—el público se considera insatisfecho de la falta de representatividad de la policía con respecto a la población, de la utilización del poder discrecional, de los abusos e incluso de las infracciones cometidas por numerosos agentes, del funcionamiento de los comités de disciplina y, en general, de la eficacia de la policía;

—los costos de la policía son elevadísimos y desproporcionados con el rendimiento de la institución.

## II. PRINCIPIOS PARA LA REFORMA

Sin un cabal conocimiento de los diversos aspectos que acabamos de sintetizar, no es posible elaborar los objetivos que a corto, mediano y largo plazo deben regir la organización y el funcionamiento de cualquier servicio moderno de policía. Dichos objetivos han de basarse además en cierto número de principios fundamentales, que también se deducen de lo anteriormente expuesto.

Como cualquier otro organismo social, la policía debe además articular sus objetivos específicos referentes a la organización general del servicio, al presupuesto, al personal, a las funciones policiales, etc., alrededor de cierta filosofía general básica, para cuya elaboración parece indispensable un proceso previo de análisis y estudio de los principales indicadores sociales que puedan relacionarse con la misión policial, de consultas regulares acerca del público y de los miembros del servicio, de adopción, aplicación, evaluación y revisión de las principales políticas del cuerpo. Si este proceso previo no se efectúa, la determinación de una filosofía básica aplicable a la policía solo podrá hacerse apelando a meras intuiciones e ideas más o menos vagas y coherentes.

Si nos basamos en las “intuiciones” que hasta ahora nos muestran las investigaciones y experiencias realizadas sobre y en la policía, podemos avanzar —aunque solo sea para fines de discusión— los siguientes principios básicos que debieran regir cualquier servicio de orden público:

### A. Principios básicos

1. *La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio.* Lo cual supone:

a) la existencia de una filosofía general mínima, aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal;

b) la cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

2. *La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce.* Ello implica:

a) una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad;

b) la ausencia de cualquier tipo de ingerencia política indebida en las actuaciones policiales;

c) la colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

3) *La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático.* Lo cual lleva consigo:

a) la desmilitarización del servicio;

b) un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos;

c) la adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial;

d) la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales;

e) la aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

4. *La policía debe ser un servicio profesional.* Son criterios necesarios para un verdadero profesionalismo de los servicios policiales:

a) la limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad;

b) la formación especializada del personal;

c) la aceptación de profesionales civiles;

d) la creación y ejecución de un plan de carrera;

e) la prioridad acordada a la competencia en la atribución de promociones, la cual debe prevalecer sobre la antigüedad en el escalafón;

f) la existencia de un código de ética profesional.

5. *La policía debe reconocer la necesidad de la planificación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación.* En consecuencia:

a) la planificación administrativa y operativa de la policía, la evaluación de sus actividades y la investigación deben ser funciones permanentes del servicio;

b) las principales etapas del proceso de planificación policial deben ser:

—la identificación de necesidades;

—el análisis y la investigación:

la determinación de objetivos a corto, medio y largo alcance;

—la elaboración de una estrategia para su implantación;

—la consulta regular dentro y fuera del servicio;

—la evaluación periódica de dichos objetivos y estrategias;

c) los objetivos de la policía deben corresponder a las necesidades de la comunidad, ser flexibles, realizables y mensurables;

d) la policía debe participar, en una planificación conjunta, con los demás servicios policiales del país y con las instituciones gubernamentales implicadas o interesadas por los problemas relacionados con las actividades de las fuerzas de orden público.

## B. Aspectos particulares

En aplicación de los principios básicos que acabamos de exponer, podrán tomarse en consideración diversos aspectos particulares relacionados con la organización

y el funcionamiento de la policía, los más importantes de los cuales sintetizamos seguidamente.

1. *Estructura.* La policía debe ser esencialmente un servicio municipal, cuyo principal objetivo será dedicarse de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades del municipio. Su organización y administración deben conformarse a los principios modernos y reconocidos de gestión, recomendándose, desde un punto de vista operativo, la descentralización del servicio por distritos.

2. *Presupuesto.* Deberá aplicarse el sistema de costos-beneficios, sometiéndose además el presupuesto anual del servicio a controles flexibles y eficaces, tanto internos como externos.

3. *Recursos humanos y físicos.* Deberán establecerse criterios racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, promoción, destino y evaluación del personal policial. Se recomienda el reclutamiento de un personal representativo de la población (mujeres, minorías) y que posea como mínimo un diploma del nivel secundario, cuya formación deberá efectuarse parcialmente en colegios y universidades y parcialmente en las escuelas de policía, la elaboración de programas de perfeccionamiento y de formación específica para determinadas funciones (gestión, planificación, investigación, sector juvenil, drogas, delitos económicos, etc.), el establecimiento de un plan de carrera estructurado, la mejora de las relaciones entre la base y los superiores, el reconocimiento del derecho a la libre sindicalización y la exclusión del derecho de huelga.

Las características de un buen policía deben ser: la integridad, la disciplina, el espíritu de iniciativa, la imparcialidad, un adecuado equilibrio emocional, el valor, el tacto, la tolerancia y el buen juicio.

La proporción policías-ciudadanos deberá ser de 4 agentes por cada 1.000 habitantes.

En cuanto al equipo material, deberá establecerse un sistema de selección y de prioridades en las llamadas y de comunicación con los demás servicios policiales. También deberá elaborarse una política de limitación del uso de armas.

4. *Funciones policiales.* Las principales funciones policiales deben ser: la prevención y la represión del crimen, el arresto de los delincuentes, el mantenimiento del orden público conforme a los principios del derecho, la aplicación de las leyes y el control de la circulación. Dichas funciones deberán interpretarse en un sentido estricto, de tal forma que en lo que se refiere a la lucha contra el crimen se dará prioridad a las infracciones consideradas como peligrosas a causa del daño infligido a la víctima, y en lo que respecta al mantenimiento del orden público la policía no deberá intervenir sino cuando dicho orden es amenazado por personas que recurren a la violencia o al terror. Se aconseja el establecimiento de comunicaciones estrechas con todos los organismos interesados por la prevención del crimen, así como la creación de un servicio de información pública sobre esta función policial. También se recomienda la elaboración de directrices uniformes sobre la utilización del poder discrecional de la policía y la adopción de procedimientos de control capaces de garantizar que cada miembro del servicio ejerce dicho poder discrecional conformemente a tales directrices.

Parece además oportuno alentar las políticas tendientes a la despenalización y a la aplicación de una estrategia global de intervención acerca de los jóvenes. Debe reconocerse finalmente la necesidad de la publicación de un informe anual detallado sobre las actividades del servicio.

5. *Control.* Con vistas a eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidas por la policía, se impone la promulgación de un código de deontología, el cual, además de ser comunicado a la población, deberá ser incorporado a los programas de formación y a los exámenes de promoción. Con la misma finalidad deberá constituirse un comité de disciplina y de quejas, compuesto por 3 policías y 4 personas no pertenecientes al servicio. También deberá permitirse la presencia de un abogado en cada local de la policía, con la misión de asistir a los interrogatorios, informar a las personas detenidas de sus derechos y garantizar, en suma, que no se comete ninguna ilegalidad en el recinto; deberá asimismo autorizarse el libre acceso a los locales de la policía de los ciudadanos o de los grupos que lo solicitaren.

6. *Policía y público.* Urge finalmente elaborar programas de relaciones públicas y de colaboración de la ciudadanía en la lucha contra el crimen, así como realizar regularmente sondeos o consultas acerca de la población.

#### Conclusión

Resumamos lo hasta ahora expuesto: a) los servicios policiales latinoamericanos deben ser objeto de profundas transformaciones; b) estas últimas se harán después de haberse realizado un amplio debate sobre el tema; c) los cambios eventuales deberán fundarse en las necesidades previsibles del próximo quinquenio y en cierto número de principios generales, que han de constituir la filosofía de base del nuevo sistema.

Los problemas teóricos y prácticos que quedan por resolver son a la par numerosos y delicados. Mencionemos, a título de ejemplo, los siguientes: ¿cómo se efectuará la repartición de competencias entre la policía nacional, las policías autónomas y los servicios municipales? ¿Cuáles serán los criterios para determinar lo que debe entenderse por “orden público” o “seguridad pública”? ¿Cómo desmilitarizar a la policía latinoamericana?

Finalmente, no conviene olvidar que es la sociedad la que modela a la policía y no la inversa; únicamente una sociedad verdaderamente democrática y “civilizada” tendrá el derecho y el privilegio de poseer una policía con las mismas características.

## EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO (art. 68 del C. P.) DESDE LA PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA Y POLÍTICO CRIMINAL

Drs. J. GUILLERMO ESCOBAR MEJÍA y  
HERNANDO LONDOÑO BERRÍO

### PRESENTACIÓN

Nuestro Código Penal exige en su art. 68, como uno de los requisitos para conceder el subrogado de la condena de ejecución condicional, que la “personalidad, la naturaleza y modalidades del hecho punible, permitan al juez suponer *que el condenado no requiere tratamiento penitenciario*”. Con base en tal exigencia, imposible de cuantificar objetivamente, nuestros jueces —convertidos en verdaderos arúspices, pues no se les ha dotado de las herramientas científicas idóneas que les permitan ordenar la práctica de pruebas encaminadas a hacer un estudio de la personalidad del procesado—, de manera maquina, consultando el mero prontuario o atendiendo a la gravedad del hecho, o tal vez a su buen o mal humor, inmersos en expedientes que brotan profusamente como el maná bíblico, vienen negando sistemáticamente la concesión de dicho subrogado, y, como consecuencia de ello, la excarcelación, procedente al tenor del ord. 3º del art. 44 de la ley 2ª de 1984, cuando es aplicable la condena de ejecución condicional.

A los procesados, tras los barrotes, se les niega el derecho a la libertad por requerir de “tratamiento penitenciario” que supuestamente los ha de llevar a su “resocialización”; pero, paradójicamente, ni lo uno ni lo otro existe. Nuestros funcionarios no están en condiciones de hacer el escrutinio de personalidad que ordena el frío texto de la ley. ¡Estamos condenados a la sinrazón! Nuestros jueces condenan a lo imposible: creyendo enviar un hombre a la reeducación, a la resocialización, a la rehabilitación, lo condenan a formarse en la universidad del crimen, en la holgazanería, a la desnutrición, al horror; y de paso, se hace gala de una filosofía peligrosista, que juzga a los hombres no por lo que hacen sino por lo que son; estamos frente a un *derecho penal de autor*, que no logró erradicar nuestro legislador pese a que consagró tajantemente el *principio de culpabilidad* (arts. 5º y 61), y, por ende, un *derecho penal de acto*.

Los dos trabajos que a continuación encontrará el lector y que desarrollan tal problemática, han sido tomados de uno de los tantos expedientes que reposan en nuestros despachos judiciales y corresponden a un concepto emitido por el Dr.