

# **La policía en Colombia: paradojas de un modelo policial en una sociedad conflictiva**

GERMÁN SILVA GARCÍA

Profesor de la Universidad Externado de Colombia y  
coordinador del Programa de doctorado en derecho

137

## **1. INTRODUCCIÓN**

La policía representa una paradoja en una sociedad conflictiva como la colombiana. Matriculada en el modelo de orden público, no ha podido satisfacer el propósito de evitar el tipo de conflictos que se expresan en acciones sociales calificadas como criminales. Por el contrario, he ahí la paradoja, han sido parte del conflicto, en veces un agente activo utilizado para manipular o promover los conflictos, con lo cual ha terminado por azuzar en vez de controlar. En la disputa por intereses sociales, económicos y políticos divergentes ha sido un instrumento de los grupos enfrentados, cambiando de manos y de políticas, embarcada en la defensa de inequidades y exclusiones.

Ahora la crisis de legitimidad y los problemas de estabilidad del Estado y de la sociedad colombianas, ocasionados por la conflictividad social, le imponen el reto y le otorgan la oportunidad de superar la paradoja, siempre y cuando puedan constituirse en factor de garantía para la realización de los derechos políticos y sociales de los colectivos que componen la sociedad.

En este trabajo, además de examinar las características institucionales y funcionales de la policía, mediadas por el contexto histórico, examinaremos a grandes rasgos y bajo una perspectiva sociológica algunos de los puntos de tensión que enfrentan las fuerzas policiales en la sociedad colombiana.

## **2. LA ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD**

Son numerosas las instituciones o fuerzas comprometidas en la búsqueda de la seguridad, algunas oficiales, otras privadas, unas operando casi siempre

en el marco de la legalidad, otras en el límite, al margen o en contradicción con el régimen jurídico; pero todas ellas expresando determinadas políticas sobre el control social, con intereses burocráticos o de otros órdenes y, sobre todo, con una porción de poder para incidir sobre la vida ciudadana y los conflictos que pretenden prevenir, reprimir o investigar.

Enseguida daremos un rápido vistazo sobre dichas instituciones o fuerzas, aunque con un énfasis mayor en la Policía Nacional, puesto que constituye el objeto central de este trabajo.

No obstante, antes de proseguir aclararemos algunas de las categorías que vamos a utilizar en la descripción y análisis que proponemos. En particular, de acuerdo al mismo argot empleado por las fuerzas de seguridad, cabe distinguir entre las funciones de investigación e inteligencia. Conceptos de difícil diferenciación, pero sobre los que es indispensable intentar un ejercicio explicativo, por su importancia dentro de los cuerpos de seguridad del Estado. La primera noción hace relación a la investigación judicial, lo que supone la existencia de un proceso penal o de averiguaciones judiciales en la etapa de indagación preliminar, que se encuentran bajo la dirección de un fiscal y suponen el conocimiento efectivo sobre la posible comisión de un delito. Por inteligencia se reconocen las tareas de información sobre actividades o grupos sospechosos, sin que exista una autoridad judicial a cargo de la averiguaciones y, muchas veces, en ausencia de un delito conocido. Los trabajos de inteligencia son desarrollados de modo autónomo por las fuerzas de seguridad, incluso aunque se tenga conocimiento de la existencia de un proceso judicial contra alguno o algunos de los sospechosos objeto de averiguaciones.

Sobre las funciones de prevención y represión existen conceptos más universales. Al hablar de prevención nos referimos a las medidas de vigilancia o seguridad, precaución o intimidación, para evitar o disuadir la posible ejecución de infracciones; por ejemplo, la simple presencia de policía uniformada en un lugar puede prevenir la realización de ilícitos. Por represión se entiende la reacción desplegada contra delitos en curso o para reducir a grupos o personas que, con antelación, se han puesto al margen de la ley.

## 2.1 El DAS: la seguridad política

El Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– es un cuerpo civil armado, no uniformado, adscrito al Ministerio del Interior, con competencias nacionales, presente tanto en zonas urbanas como rurales.

Su labor esencial es de investigación e inteligencia, pero dispone de una unidad que opera en la represión contra delitos en curso: el Grupo de Reacción Inmediata –GRI. El control de la inmigración es de su cargo exclusivo, también es sede de la Interpol en Colombia y maneja las relaciones con la policía internacional. En su poder se encuentra el archivo de antecedentes judiciales, que comprende a todos los ciudadanos que han sido objeto de me-

didias o averiguaciones judiciales.<sup>1</sup> Brinda servicios de escolta y protección a funcionarios públicos, candidatos a corporaciones públicas, personalidades e individuos amenazados, empeñado en una tarea típica de seguridad preventiva. Sin embargo, más allá de esas pocas competencias singulares, también actúa de manera coetánea con otros cuerpos de seguridad frente a todas las formas de delincuencia. Asimismo, mantiene líneas telefónicas de emergencia para atención de la ciudadanía, con lo cual amplía su intervención a casos ordinarios.

Su estructura orgánica aparece dividida en seccionales, equivalentes a la división política territorial de la nación en departamentos. Posee su propia escuela para la formación de sus agentes, aunque ella no tiene reconocimiento como institución de educación superior.<sup>2</sup> La dirección del DAS suele ser asignada a un civil, pero no es extraño el nombramiento de algún oficial retirado del Ejército o la Policía e, inclusive, es factible designar un oficial en servicio activo.<sup>3</sup> En el último caso, los niveles de coordinación con otras entidades policiales del Estado aumentan.

El DAS había relevado al extinto Servicio de Inteligencia Criminal –SIC–, organismo desacreditado y deslegitimado por su papel en la persecución política contra la oposición durante la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

La sujeción del DAS al Ministerio del Interior, lo supedita en teoría a una dirección política. Asimismo, como quiera que ni el director ni los mandos superiores son funcionarios de carrera, como ocurre en la Policía o en las fuerzas militares, el componente político que lo caracteriza se refuerza. Empero, el Departamento opera con una autonomía notable respecto del Ministerio y, como lo hemos señalado, sus actividades son múltiples, en gran parte relacionadas con acciones de la delincuencia común. Por ello, aunque infracciones que tienen que ver con la seguridad del Estado como el narcotráfico, la violencia de grupos de justicia privada (paramilitares) y la insurgencia se encuentran dentro de su ámbito de operaciones, no son el eje de sus actividades de control. Durante el Gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) ocupó una posición preponderante en varios de los temas señalados, convirtiéndose en blanco preferido del narcoterrorismo, pero hoy el peso principal de la lucha contra el narcotráfico radica en la Policía.

1. El DAS tiene como función certificar sobre el pasado judicial de los ciudadanos, según petición personal. Tal documento es exigido para ocupar cargos públicos y, en algunas ocasiones, para obtener empleo en la empresa privada, un visado para viajar a un país extranjero u otras gestiones.

2. En Colombia las instituciones de educación superior se clasifican en instituciones técnicas, escuelas tecnológicas, instituciones universitarias y universidades, siendo imprescindible su reconocimiento legal como tales, mediante resolución del Ministerio de Educación. Las entidades que no son instituciones de educación superior no pueden expedir títulos profesionales y sus programas son considerados como de educación no formal.

3. Por ejemplo, el actual director del DAS es un general activo de la Policía, quien en este Gobierno sucedió a tres directores civiles.

## 2.2 El CTI: la policía judicial

El Cuerpo Técnico de Investigación Judicial –CTI– es también un cuerpo civil armado y no uniformado, pero dependiente de la Fiscalía General de la Nación.

Su vinculación a la Fiscalía fue reciente, producida a raíz de la creación de dicha institución con la nueva Constitución Política expedida en 1991. Antes de la cual, con el nombre de Cuerpo Técnico de Policía Judicial –CTP– estaba sujeto a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, un organismo del Ministerio de Justicia.

Su competencia radica en la investigación de delitos bajo averiguación judicial, es decir de infracciones que ya se encuentran sometidas al conocimiento de una autoridad judicial, aun cuando ella no es una atribución exclusiva. Con todo, los agentes del CTI no están subordinados a los fiscales, respecto a ellos mantienen una relación funcional, sobre el servicio y no jerárquica, cuando quiera que dentro de un proceso específico un fiscal investigador solicita el concurso de los agentes para la realización de determinadas actuaciones. Sólo en cuanto a los servicios materia de la diligencia a realizarse obran a las órdenes del funcionario judicial y, en todo caso, con bastante autonomía. Tal relación funcional es la misma que fiscales y jueces sostienen con otros organismos policiales con competencia en las investigaciones bajo dirección judicial. Entonces, el CTI posee su propia estructura jerárquica, al mando de un director que rinde cuentas al fiscal general. En seguida, se hallan las direcciones seccionales, organizadas de acuerdo a la división de los distritos judiciales que definen el ámbito de competencia de fiscales, jueces y magistrados.<sup>4</sup>

La Fiscalía absorbió al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, antes perteneciente al Ministerio de Justicia, entidad dedicada a la investigación y asesoría médica y criminalística, dividida en seccionales regionales. Empero, el Instituto conserva su autonomía administrativa y no ha sido integrado al CTI. Igualmente, la Fiscalía tiene una escuela de criminalística, que tampoco posee el carácter de institución de educación superior. Según la Constitución y la ley, la Fiscalía tiene el encargo de coordinar y dirigir a las distintas unidades con atribuciones de policía judicial, lo que, en la práctica, es apenas un decir.<sup>5</sup>

## 2.3 Las Fuerzas Militares

Las Fuerzas Militares, a través de sus unidades operativas y de inteligencia, no necesariamente por conducto de la Policía Militar, han ejercido atribu-

4. La jurisdicción de los distritos judiciales es también equivalente a la división política territorial del país, con la excepción de tres departamentos en los cuales existen dos distritos judiciales, en cuyo caso hay, igualmente, dos direcciones seccionales del CTI.

5. Artículo 250.3, en Jorge Ortega Torres (Edit). Constitución Política de Colombia, Bogotá, Temis, 1991, p. 116. Artículo 309, en *Nuevo código de procedimiento penal*, Bogotá, Ediciones Emfasar, 1992, pp. 135 y 136.

ciones como policía judicial y cumplen con tareas de vigilancia e inteligencia, vinculadas en el último caso a delitos de narcotráfico y, en particular, referidas a las actividades de grupos subversivos.

Las Fuerzas Militares están conformadas por las tres armas clásicas: ejército, marina y aviación. Entre ellas, el papel de la primera arma es el más destacado en la realización de funciones policiales, pero la segunda también las ejerce por intermedio de la infantería de marina, mientras sólo la última se abstiene de desempeñarlas.

En la práctica la limitación de semejantes facultades de policía resulta difícil, sino imposible, dado el poder de violencia alcanzado por el narcotráfico y las características del conflicto con los grupos insurrectos. La problemática de la subversión supera con creces el marco de una simple banda armada dedicada a actividades terroristas.<sup>6</sup> No sólo la naturaleza política de los grupos de rebeldes, sino también su envergadura militar y la proporción de los daños que pueden llegar a ocasionar, hacen pensar en ellos como enemigos serios del Estado a combatir dentro de la órbita militar, más que como criminales que requieren del tratamiento ordinario dado a la delincuencia en la esfera del derecho.<sup>7</sup>

En Colombia actúan cuatro grupos insurgentes: los dos más importantes son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– de filiación comunista ortodoxa, fundadas en 1966, a partir de los grupos de autodefensa guerrillera que operaron durante la época de la Violencia (1946-1964).<sup>8</sup> El Ejército de Liberación Nacional –ELN– inspirado en la revolución cubana y en tácticas foquistas, creado en 1965. También operan dos grupos menores, que se negaron a incorporarse a la legalidad luego de sendos procesos de paz que comprometieron a sus fuerzas: el Movimiento Jaime Bateman Cayón, con una columna en el suroccidente del país, escisión del antiguo Movimiento 19 de Abril –M/19–; una facción disidente del Ejército Popular de Liberación –EPL– con pequeños grupos en distintas regiones del país.

6. Según el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, en el período 1990 a 1994, perecieron 17.624 personas como consecuencia de la guerra interna que, en el mismo cuatrenio, demandó gastos por 12.4 billones de pesos (unos 9.16 mil millones de dólares al precio actual).

7. A ese respecto resulta muy importante la distinción entre enemigos del Estado y criminales que recobra Luigi Ferrajoli. *Derecho y razón*, Madrid, Editorial Trotta, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés, 2a edición, 1997, p. 829.

8. Con el apelativo de la Violencia se conoce el período de enfrentamientos políticos entre los partidos tradicionales liberal y conservador, matizado también por una lucha por el control de las tierras agrícolas. La Violencia arrojó un saldo aproximado de 300.000 muertos y grandes desplazamientos de campesinos a las ciudades, lo mismo que la creación de grupos de bandoleros bastante descompuestos, guerrillas liberales y de inspiración comunista, que confrontaban la persecución de los gobiernos conservadores y de la dictadura militar del general Rojas Pinilla (1953-1957). El enfrentamiento entre los partidos tradicionales concluyó con un acuerdo político en 1957.

Los rebeldes tienen cuantiosos recursos económicos provenientes del secuestro, la extorsión y de impuestos y servicios prestados al narcotráfico; su armamento de infantería es moderno y numeroso; han logrado el control territorial de varias zonas del país; poseen la capacidad táctica necesaria para concentrar columnas de 400 o más combatientes y atacar u ocupar bases militares o de policía, instalaciones de la infraestructura económica, poblaciones o interrumpir por horas el tráfico en carreteras. A lo anterior se suman los grupos paramilitares, con una orientación ideológica derechista, nexos con el tráfico de drogas y un aparato militar del orden nacional, que también se han enfrentado a las fuerzas de seguridad del Estado. Por tanto, el conflicto tiene la naturaleza de una guerra interna de grandes proporciones.

Las funciones policiales desempeñadas por las unidades militares son diversas. En varios períodos, correspondientes a distintas épocas, les han sido atribuidas competencias como policía judicial, con lo cual podían investigar abiertamente la comisión de ilícitos y oficiar como cuerpo de investigación auxiliar de los funcionarios judiciales. Tales facultades no existen en la actualidad, no obstante las fuerzas militares no se han sustraído a la investigación de ciertas infracciones, como las relacionadas con delitos de la subversión o del narcotráfico. También es continua la participación militar en el control de desórdenes en zonas urbanas y rurales, ya como unidad de apoyo a las fuerzas antimotines de la Policía, ora jugando un papel más activo, cuando los disturbios pueden superar la capacidad de intervención de la policía. Igualmente es activo su papel en el control de la seguridad en carreteras y en localidades urbanas, en el primer evento por medio de retenes, en el último caso ejecutando tareas de patrullaje, registro de vehículos y personas, custodia de puntos neurálgicos como puentes, edificios públicos e intersecciones.<sup>9</sup>

## 2.4 Las policías de tráfico

Los cuerpos de policía de tráfico, de orden municipal o departamental, desarrollan atribuciones policíacas en la ordenación de la circulación de vehículos y, en materia de accidentes de automotores con lesionados o víctimas fatales, ofician como policía judicial.<sup>10</sup> La participación de estas policías empieza a reducirse, en Bogotá fue liquidada en 1997 y la Policía Nacional asumió el manejo del tráfico. En casos como el de Bogotá los policías de tráfico eran considerados por la población como partícipes de una corrupción generalizada.

9. Por ello no tiene mucho sentido la iniciativa parlamentaria de una corriente del Partido Conservador, la Nueva Fuerza Democrática, que pretende asignarle la vigilancia de las ciudades al Ejército, en combinación con la policía, pues tal poder ya es ejercido a discreción. Al respecto, Fabio Fandiño. «Anhelos de seguridad ciudadana», en *El Espectador*, Bogotá, 6 de enero 1997. De otra parte, en los últimos meses, han sucedido varios casos alarmantes con muerte de civiles en dispositivos ejecutados en retenes militares.

10. Atribución de policía judicial expresamente asignada en el artículo 310, del Código de Procedimiento Penal (CPP). Nuevo código, op., cit., p. 136.

Los policías de tránsito están uniformados, aunque en forma diferente a la Policía Nacional, y se encuentran desarmados. Su dirección deriva de las secretarías de Tránsito municipales o departamentales, siendo los alcaldes municipales o los gobernadores de los departamentos sus jefes superiores.

## 2.5 Otras policías especiales

Las Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– opera como una especie de policía fiscal, derivada del Ministerio de Hacienda. Se trata de una entidad del orden nacional, civil y no armada, dueña de autonomía administrativa y presupuestal, con competencias sobre la evasión de impuestos y el contrabando.

El ingreso ilegal de mercancías al país constituye delito de contrabando, dependiendo del valor de los bienes, según reciente reforma que restableció esta infracción. En cambio, la evasión fiscal no ha sido elevada a la categoría de hecho punible, salvo la apropiación indebida de tributos pagados por otros a quien tiene la obligación de recaudo, como el impuesto al valor de las ventas –IVA–. Dado que el contrabando constituye una actividad ilícita crónica y bastante extendida en el país, que mueve capitales considerables, la misión de la DIAN es fundamental. La entidad dispone funcionarios en todas las fronteras y a través de sus unidades de investigación interviene en depósitos de mercancías, empresas y establecimientos comerciales, para cuyos allanamientos debe apoyarse en unidades armadas de la Policía Nacional.

La ley también ha atribuido funciones especiales y permanentes de policía judicial a la Contraloría General de la República (entidad de control fiscal sobre la Administración), a la Procuraduría General de la Nación (institución de vigilancia administrativa sobre los funcionarios del Estado) y a los alcaldes e inspectores de policía.<sup>11</sup>

## 2.6 La seguridad privada

Muy diversas especies de policía privada compiten con los organismos de seguridad públicos, varias de ellas al margen o en el límite de la legalidad. Los delitos de secuestro, respecto de los cuales Colombia ostenta una marca mundial, han atraído a compañías de seguridad internacionales como Kroll Associates y Control Risk International (opera en Colombia a través de Control de Riesgos S.A.) e incluso a aventureros con oscuros antecedentes que encuentran allí un próspero negocio de intermediación.<sup>12</sup>

11. Artículo 310 del CPP, Nuevo código..., op. cit., p. 136.

12. Sobre la historia y actividades de Kroll Associates se puede consultar Antonio Caño. «Los detectives de Wall Street», en *El País*, Barcelona, 15 de mayo de 1994. Sobre el impacto del secuestro, a septiembre de 1997 había 20 extranjeros secuestrados, en 1996, 981 personas fueron secuestradas, a septiembre de 1997 se registraban 814 casos de secuestro. Fuente: Consejería Presidencial de Lucha contra el Secuestro.

Otras empresas dedicadas a la negociación de secuestros y actividades de seguridad son Defence Systems Colombia S.A. (su casa matriz es inglesa), InterCON de Colombia S.A., Omnitempus Limitada, Acon Security Limitada y Global Security Consultans Limitada.<sup>13</sup>

Según el DAS, tales empresas generan riesgos de seguridad nacional, puesto que por intermedio de contactos en las fuerzas de seguridad del Estado obtienen información privilegiada o secreta sobre las actividades de grupos subversivos en el país.<sup>14</sup>

Mucho más extenso es el rol e impacto de la compañías de vigilancia privada o empresas de celadores, principal expresión de la privatización de la seguridad, que cumplen funciones de vigilancia preventiva y reacción defensiva contra asaltos de la delincuencia no sólo en instituciones financieras o grandes empresas privadas, pues son un mecanismo común de protección en oficinas, comercios y viviendas particulares. Estas empresas suelen ser de propiedad de oficiales retirados de las fuerzas militares o de la Policía y están dotadas de armamento menor (revólveres, pistolas y escopetas) aunque muchas veces actúan desarmados o apenas provistos de una porra. Para su funcionamiento requieren de una licencia de autorización extendida por el Ministerio de Defensa.

Las compañías de vigilancia han sido uno de los rubros predilectos de inversión por parte de los narcotraficantes, que de este modo obtenían un medio adecuado para poseer armas bajo salvoconducto, seguridad a su servicio y un espacio para «lavar» y reproducir sus utilidades.

Sólo en Bogotá hay doscientas cuarenta compañías de vigilancia privada que se anuncian en la guía telefónica.<sup>15</sup>

Una variante particular de las empresas de vigilancia privadas, aunque con características distintivas, son las cooperativas de seguridad, hasta hace poco conocidas con el nombre de CONVIVIR. Las CONVIVIR, ahora denominadas cooperativas de servicios especiales de seguridad y cooperativas de servicios comunitarios, son entidades privadas que no dependen de las fuerzas militares y están bajo la vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad.<sup>16</sup> En noviembre de 1997 operaban 414 cooperativas con 3.531 miembros inscritos.<sup>17</sup>

13. Varias de las empresas mencionadas han sido sancionadas en Colombia. Por su parte, Defence Systems fue relacionada con tráfico de armas y envío de mercenarios a Guinea. Al respecto «Los casos de la Kroll y la Defence», en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de julio de 1997; «Sancionarán a Control Risks y Omnitempus», en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de julio de 1995.

14. «En cintura negociadores de secuestros». En: *El Tiempo*, Bogotá, 21 de julio de 1997.

15. En la guía editada para 1997 ocupaban las páginas 1.365 a 1.375.

16. En otros países latinoamericanos con conflictos subversivos fue común la organización de grupos civiles armados, aunque sometidos a la directa dirección, patrocinio o asesoría de las fuerzas militares. Tal fue el caso de la Defensa Civil en El Salvador y de las Autodefensas en Guatemala, lo mismo que el de las Rondas Campesinas en el Perú.

17. Orlando León Restrepo. «Gobierno cambia reglas de las Convivir». En: *El Tiempo*, Bogotá, 3 de noviembre de 1997.

La polémica sobre las CONVIVIR se ha propagado por todo el país, alcanzando también varios escenarios internacionales. Los puntos principales de la discusión son las acusaciones sobre la participación de las asociaciones de seguridad en actos de violación a los derechos humanos y su vinculación a grupos paramilitares.

También el secuestro originó la profesión de guardaespaldas, que hoy constituye un mecanismo bastante común para la protección de empresarios del sector privado y sus familias.<sup>18</sup>

## 2.7 Las fuerzas parapoliciales

Las fuerzas guerrilleras y, en veces, los grupos paramilitares, han sustituido al Estado en las zonas sometidas a su influencia, desarrollando, entre otras acciones, labores asociadas a la prestación de servicios de seguridad y represión de la delincuencia común. No obstante, dichas formas de parajusticia informales e ilegales no son el objeto de este trabajo, por lo que apenas me limito a reseñarlas como un elemento útil.

## 2.8 Los poderes municipales

Los alcaldes son jefes de policía en sus municipios. Esto introduce una instancia adicional en la planeación y aplicación de políticas sobre seguridad y policía. Sin embargo, ese mando de los alcaldes apenas supone una relación funcional, pues el comandante de policía de la localidad depende burocrática y jerárquicamente de sus mandos policiales superiores.

En realidad las competencias del alcalde están referidas a algunos aspectos del orden público, donde puede primar su autoridad, otros relacionados con la circulación del tránsito y a una serie de temas administrativos que remiten a las condiciones de convivencia ciudadana. En buena parte, las atribuciones policiales las ejerce el alcalde por intermedio de inspectores de policía, funcionarios civiles sin ningún vínculo con la Policía Nacional, que tienen por encargo aplicar el Código Nacional de Policía.

## 3. LA POLICÍA NACIONAL

### 3.1 Características generales

La Policía Nacional es un cuerpo civil armado, compuesto por agentes uniformados y vestidos de civil, que depende del Ministerio de Defensa y hace parte de las Fuerzas Armadas.<sup>19</sup>

18. Fabiola Beltrán. «Llegaron en 1965... y se quedaron». En: *El Tiempo*, Bogotá, 9 de febrero de 1981.



La Policía Nacional pertenecía a la dirección del Ministerio de Gobierno (ahora Ministerio del Interior) pero su politización y abierta participación en numerosos eventos delictivos durante el período de la Violencia, cuando obraba al servicio de los intereses políticos del Gobierno y del Partido Conservador, combinada con el interés de las fuerzas militares de aumentar su poder, condujeron a que se replanteara su ubicación dentro de la estructura del Estado.

En realidad, la policía colombiana constituye un cuerpo profundamente militarizado, por múltiples razones. En términos jerárquicos, se encuentra supe-  
146 ditada a las Fuerzas Armadas, a cuya estructura pertenece. El mando superior de la Policía, su director general, está subordinado al jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y, en seguida, al comandante general de las Fuerzas Armadas, ambos oficiales normalmente provenientes del arma del Ejército. Las últimas instancias de mando sobre la Policía son el ministro de Defensa, desde 1986 un civil, y el presidente de la República, que por mandato constitucional es comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

La Policía esta amparada bajo el fuero militar, respecto de los delitos cometidos en el servicio o relacionados con él. Oficiales de la Policía obran como jueces penales militares en aquellos casos donde agentes de la institución son acusados de la comisión de infracciones. La segunda instancia, durante la etapa de instrucción del proceso, es ejercida por el Tribunal Superior Militar. En la fase del juicio, un oficial superior de la policía actúa como juez de segunda instancia.

Numerosos elementos de la organización y de la cultura institucional son similares a los existentes en el Ejército. Los grados son iguales a los militares, con muy pequeñas variaciones: la unidad básica es el agente de policía, mientras en el Ejército es el soldado; también en la policía existe el grado de dragoneante (especie de suboficial) que no tiene equivalente en el Ejército. La estructura de la policía es idéntica a la militar, de tipo piramidal, fundada en relaciones jerárquicas, exclusiva para los miembros de la institución que han hecho carrera en ella, sujeta a un régimen disciplinario análogo. Las fórmulas de saludo y protocolo empleadas en la policía son típicamente militares. Las normas sobre corte del cabello, además de ortodoxas, son iguales a las militares, lo mismo que la prohibición de la barba y la autorización de uso del bigote reservada a oficiales. Los uniformes de la policía y el ejército son muy parecidos, apenas con variaciones de tono en el color verde. La policía define los servicios de información bajo el rótulo de «inteligencia», al igual que en la usanza militar.

Los policías y los militares activos, también el personal civil contratado en las instituciones, tienen prohibida la sindicalización y todo tipo de asociación, lo

19. Artículo 216: «La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la policía nacional». Artículo 218. «La policía nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación,...». Jorge Ortega Torres (Edit.). Constitución..., op. cit., pp. 102 y 103.

mismo que la huelga, pudiendo apenas presentar respetuosísimas solicitudes en forma individual. Los miembros de las instituciones, policial o militar, tampoco pueden ser deliberantes. En la institución militar y en la policial, de manera paralela, está regulado un sistema de intervenciones en el ámbito de la vida privada: así, por ejemplo, un efectivo debe solicitar a su superior autorización para contraer matrimonio, la cual puede ser denegada después de una investigación sobre antecedentes y posición social de la posible contrayente.

La policía dispone de unidades especializadas para el combate en la guerra irregular, las compañías antiguerrilla, que reciben armamento e instrucción de tipo bélico.

Las posibilidades políticas reales de una separación de la Policía Nacional de las Fuerzas Armadas son irrisorias, aun cuando el proyecto fue propuesto por el director general de la Policía Nacional, general Serrano. Idea apoyada bajo la modalidad de un Ministerio de Seguridad, ministerio de policía en la práctica, argumentando la conveniencia de coordinar a las distintas fuerzas policiales y la desmilitarización de la policía en concordancia con su papel en la sociedad.<sup>20</sup> La opción de agrupar las fuerzas policiales de seguridad bajo la dirección del Ministerio de Justicia está, por su parte, del todo ausente del escenario nacional.

### 3.2 Raíces históricas

Ya durante el imperio de la colonia española, las provincias de ultramar, entre éstas la Nueva Granada, luego llamada Colombia, asumen las formas políticas de la metrópoli. Entre ellas la de la policía como administración interior civil del Estado, que adopta la figura de los intendentes y corregidores, compitiéndoles a los últimos las funciones de policía, comprendiendo no pocas atribuciones administrativas.<sup>21</sup>

Desde la independencia se trasiega por el empleo del Ejército como cuerpo con facultades policiales, a la creación de guardias de policía urbanas, con escasa profesionalización, hasta la formación de la Policía Nacional.

La Policía Nacional fue creada mediante Decreto 1.000 del 5 de noviembre de 1891. La norma citada constituía un desarrollo de la Ley 23 de 1890, por la cual se organizaba la policía de Bogotá, previéndose la posibilidad de su ampliación como un cuerpo de carácter nacional, lo que en efecto ocurrió.

Culminaba así el proceso de organización adelantado por un oficial francés, Marcelino Gilibert, contratado para esa misión por el Gobierno del presidente encargado, Carlos Holguín. Gilibert, militar destacado y veterano de varias campañas en África y Europa, había nacido en Fustinat, Departamento de Haute Garonne, en 24 de febrero de 1839. Después de la guerra franco-

20. Coronel Óscar Held Klee. «El Ministerio de Seguridad», en *El Tiempo*, Bogotá, 14 de enero de 1997.

21. Alejandro Nieto. «Algunas precisiones sobre el concepto de policía», en *Revista de la Administración Pública*, 81, 1976, p. 40 y 41.

prusiana de 1870, ingresó a la Policía francesa como comisario en Constantinopla. En 1891, tiempo en el cual se celebró el convenio con el Ministerio del Interior francés, Gilibert oficiaba como primer comisario de Lille. Seleccionado por sus méritos y conocimiento del castellano, Gilibert asumió el mando de la policía de Bogotá, para luego ser el primer director de la Policía Nacional. El comisario francés pasaría en 1892 a actuar como instructor de la policía, a cuya dirección retornó en el período 1893/1898, siendo de nuevo director en el Gobierno de Rafael Reyes. Gilibert murió en Bogotá en 1923.<sup>22</sup>

El modelo policial francés, como sucedió con muchas de las fuerzas policiales europeas modernas, fue seguido también en el país, aunque en este caso más que inspirar la organización policial colombiana, había sido implantado de modo directo.<sup>23</sup> Inicialmente, se creó en Bogotá una fuerza de 450 agentes, con seis comisarías que se repartían las circunscripciones de la ciudad de ciento veinte mil habitantes, a las que se sumaban otras cuatro comisarías a cargo de subdivisiones, la Comisaría Central y una Comisaría de Seguridad. Esta última, con funciones de control sobre la oposición política subversiva, bajo la dirección de Gilibert, participó activamente en la represión de conspiraciones y motines.<sup>24</sup>

No obstante, fue bastante largo el proceso de consolidación de la Policía Nacional como cuerpo único de policía uniformada. En el siglo XIX coexistieron numerosas milicias, de orden departamental, a menudo al servicio de intereses políticos y sociales regionales o como aparatos armados de los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador). Las milicias, explicadas en los conflictos que generaba la construcción de un proyecto de Estado nacional, fueron prohibidas con la Constitución Nacional aprobada en 1886. De modo paralelo, hasta 1962, se encontraban cuerpos de policía departamentales y municipales, con autonomía y régimen particular. Esta «autonomía» era fuente incesante de conflictos entre las diversas formaciones, por razón especialmente de las diferencias que las oponían en materia de remuneración económica y de lealtad partidista. Pero, sobre todo, ella daba lugar a continuas intervenciones, cuando no manipulaciones, de parte de los gamonales locales en demanda de respaldo armado. Ello explica que durante la Violencia hubiera habido no pocos casos de intervención de la policía a la manera de bandas de propiedad privada. La única forma de acabar con esta compartimentación policial era nacionalizando la institución.<sup>25</sup>

En 1950, con un éxito parcial, fue ordenada la incorporación de las policías locales al cuerpo central; en 1956 fue decretada la nacionalización de las

armas de las policías regionales, medida que surtió poco efecto; en 1959 se dio otro paso disponiendo el pago de salarios de las policías departamentales por la nación; finalmente, en 1962, las policías departamentales fueron disueltas por mandato legal.<sup>26</sup>

Como fuerza de control social, en el sentido más clásico del concepto, es que el papel de la policía empieza a adquirir trascendencia política. Ello solamente sucede a partir de 1910 al iniciarse la formación de la clase obrera. Desde entonces y, sobre todo, en la década de los años veinte, interviene de manera continua como fuerza de choque para disolver huelgas y protestas sociales, para expulsar campesinos de sus tierras, mientras el Ejército sólo lo hace excepcionalmente.<sup>27</sup> En aquellos años la sindicalización y la huelga están vedadas, la única respuesta admitida ante la inconformidad social es la policial. Se desarrollan numerosos movimientos agrarios a la par con un tipo de sindicalismo «heroico», al que se oponen los ataques de la policía, las leyes sobre vagancia, los despidos, el extrañamiento de las ciudades y la prisión.<sup>28</sup> En los años treinta con el arribo al poder del Partido Liberal, en especial con el Gobierno de Alfonso López Pumarejo, la situación social y política da un giro radical. Los liberales legalizan el movimiento sindical, alientan la obtención de concesiones laborales e introducen reformas sociales, absorbiendo a su favor el movimiento social.

Sin embargo, el modelo de la «Revolución en Marcha» de López Pumarejo entra en crisis asediado por la oposición política conservadora y los sectores económicos afectados en sus intereses. Durante su gobierno también comienza la politización de la policía, como una medida para contrarrestar los riesgos de la crisis. El presidente López Pumarejo desconfía de las fuerzas militares cuyos principales cuadros son conservadores e introduce depuraciones en la policía, para colocar luego a partidarios entre sus filas. El presidente privilegia a la policía sobre las fuerzas militares, esperando contar con una fuerza de protección contra el Ejército, idea reforzada luego de la tentativa de golpe militar de 1944, por quienes se creían maltratados por el poder civil.<sup>29</sup>

En 1946 los liberales, divididos, pierden el poder en las elecciones. La violencia partidista se acentúa haciendo víctimas a los liberales y termina desatando una guerra civil con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948. En Bogotá estalla una insurrección popular desordenada que culmina en saqueos e incendios, en la que la policía, mayoritariamente liberal, se pone de parte de los amotinados, aunque no con la suficiente

26. Gustavo Gallón Giraldo. *La república...*, op. cit., p. 33.

27. Con todo, en una de sus intervenciones, el Ejército ejecutó la masacre de los trabajadores de las bananeras de la United Fruit Company, con tales proporciones, que sería uno de los factores de la derrota conservadora en las elecciones de 1930.

28. Daniel Pécaut. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec y Siglo XXI Editores. Vol. I, traducción de Jesús María Castaño, 1987, pp. 90 a 95, 100 a 105.

29. Francisco Leal Buitrago. *Estado y política en Colombia*, Siglo XXI Editores y Cerec, Bogotá, 1984, pp. 188 y 189. Daniel Pécaut. *Orden...*, op. cit., pp. 140, 141, 346 y 347.

22. Miguel Aguilera Peña. «Marcelino Gilibert, primer director de la Policía Nacional», en *Revista Credencial Historia*, Bogotá, 23, noviembre de 1991, pp. 12 y 13.

23. Sobre la influencia del modelo policial francés de la modernidad, véase a C. Fijnaut. «Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'ouest continentale», en *Déviance et Sociétés*. Vol. 4, 1, 1980, p. 21 y ss.

24. Mario Aguilera Peña. «Marcelino...», op. cit., p. 12.

25. Gustavo Gallón Giraldo. *La república de las armas*, Bogotá, CINEP, 1983, p. 32.

decisión para derrocar al Gobierno.<sup>30</sup> Al final, el ejército interviene y salva el Gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Pero en distintas partes del país ocurren alzamientos, a veces dirigidos por la policía, a lo que seguirá la formación de guerrillas a medida que se extiende la violencia.<sup>31</sup> El Gobierno de Ospina Pérez inicia una purga en la policía para expulsar a los liberales, engancha a copartidarios en la policía, a la que convierte en instrumento temible de persecución política antiliberal. La policía involucrada en asesinatos y toda clase de desafueros adquiere el mote de «chulavita», aludiendo a la vereda conservadora del Departamento de Boyacá, donde son reclutados los primeros escuadrones que habrán de sembrar el terror. Más que un aparato de control, la policía es utilizada como un arma en la guerra social, económica y política de aquellos tiempos.<sup>32</sup>

La policía había sido adscrita al Ministerio de Gobierno en 1909, durante el Gobierno del presidente Rafael Reyes.<sup>33</sup> Con los nuevos acontecimientos políticos en 1948 se nombró a un militar en la Dirección de la Policía y en 1951 fue supeditada al comando militar, consolidando la autoridad castrense sobre la policial.<sup>34</sup>

El perfil contemporáneo que asume la policía esta considerablemente entrelazado con todo el proceso histórico del país, político y social, que ocurre a fines del siglo XIX y, de modo especial, con los acontecimientos sucedidos en el período de la Violencia en este siglo. La necesidad de mantener un mayor control político sobre la policía, de asegurar su profesionalización, de buscar la centralización, coincidan con el mayor poder adquirido por las fuerzas militares ante las crisis que habían desestabilizado y deslegitimado a los gobiernos civiles y a los partidos políticos tradicionales en ese entonces, redundando en la militarización de la policía y su subordinación a las fuerzas armadas. Características que tienden a variar frente a las nuevas formas de criminalidad o la intensificación de algunas ya conocidas, la internacionalización de la lucha contra el narcotráfico, la irrupción de nuevos paradigmas sobre el trabajo policial, el desuso en que han recaído las viejas concepciones sobre la seguridad y las nuevas crisis de legitimidad del Estado colombiano.

30. Francisco Leal Buitrago. *Estado...*, op. cit., p. 195.

31. Germán Guzmán, Orlando Fals Borda, Eduardo Umaña Luna. *La violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, Tomo I, 2a edición, 1963, pp. 23 a 43 y 194.

32. «Lo que distinguirá a una policía de otra no es su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización en el conjunto del aparato represivo de Estado concreto y específico que estemos analizando. En consecuencia, los indicadores pasarán por ver al servicio de qué (o bajo el poder y uso de qué) ideología se halla; en función de qué intereses económicos subyacentes a los intereses de la clase predominante se la hace actuar, etc. En cada nueva situación, la policía será reinventada, recreada, para convertirla en aparato idóneo». Amadeu Recasens i Brunet. «Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial», en *Framework of the sociology of law*, Oñati, IISJO, *Oñati proceedings*, 10, 1991, p. 170.

33. Gustavo Gallón Giraldo. *La república...*, op. cit., p. 32.

34. Francisco Leal Buitrago. *Estado...*, op. cit., pp. 195, 197 y 198.

### 3.3 Organización y atribuciones

Tres direcciones ocupan un papel crucial en la actual estructura operativa policial. Ellas son la Dirección de Antinarcóticos, la de Policía Judicial e Investigaciones –DIJIN– y la de Inteligencia Policial –DIPOL–, de muy reciente creación.

La Dirección de Antinarcóticos, cuyo comando suele ser un paso obligado para ascender a la Dirección General de la Policía, tiene a su cargo erradicar los cultivos ilícitos, destruir laboratorios para la elaboración de estupefacientes, detectar y eliminar los insumos empleados en la producción e interceptar cargamentos de drogas. La Dirección, al mando de un coronel, está dividida en cinco zonas de operaciones, cada una al mando de un oficial con el grado de teniente coronel.

La Dirección Antinarcóticos, beneficiaria del grueso de la ayuda económica del Gobierno de los Estados Unidos, dispone de una flotilla de aviones Turbo Trush destinados a la fumigación con glifosfato de los cultivos de marihuana, cocaína y amapola, para lo cual son apoyados por aviones de combate OV-10 y helicópteros UH-1H (Huey), que tienen varias bases aéreas operadas por la Policía. Hasta hace pocos años la policía disponía de muy pocos equipos aerotransportados, hoy posee un número de helicópteros superior al de las Fuerzas Militares.<sup>35</sup>

Los miembros de la Policía Antinarcóticos reciben un entrenamiento especial, acorde con las dificultades que pueden enfrentar, puesto que cultivos y laboratorios son con frecuencia protegidos por la guerrilla o por grupos paramilitares, con potente capacidad de fuego.<sup>36</sup>

Seleccionados los candidatos que integrarán la fuerza, el punto de partida es un curso de inducción sobre la misión de la policía antinarcóticos, sus objetivos, valores corporativos y características de su trabajo. Luego los efectivos prosiguen su preparación profundizando en las áreas de especialización de la unidad: erradicación de cultivos, operaciones, administración, logística y servicios aéreos. El área de operaciones comprende una serie de cursos escalonados: inteligencia, químicos, aviación y reconocimiento aéreo y, el más difícil, la formación como comandos de jungla. El curso de comando de jungla se realiza en tres etapas. La primera tiene como sede a la Escuela Gabriel González del Espinal e incluye instrucción sobre armas, patrullaje, lectura de mapas, primeros auxilios, soga rápida, ascenso y descenso desde helicópteros. La segunda es realizada en la base aérea de Mariquita, donde se entrenan en transporte aéreo, maniobras y ataques helicópteros. La tercera fase se ejecuta en la selva amazónica, lugar en el cual se instruyen en la destrucción de

35. Aunque pocos helicópteros tienen un blindaje adecuado, cuentan apenas con una ametralladora pesada para cumplir las labores de escolta de los aviones de fumigación, son naves que operaron en la guerra de Vietnam y fueron reacondicionadas.

36. La misma puede incluir, además de fusiles, ametralladoras pesadas, morteros y lanzamisiles.



laboratorios y pistas clandestinas, defensa y ataque en operaciones de patrulla, supervivencia en la selva bajo circunstancias extremas.<sup>37</sup> Como es fácil observar, la naturaleza de las tareas realizadas y el tipo de instrucción impartida la hacen una fuerza cuasimilitar.

La Dirección de Policía Judicial e Investigación –DIJIN–, conocida con la nomenclatura de «F2», comprende cinco divisiones: Delitos contra la Vida; Delitos contra el Patrimonio; Delitos Especiales e Informáticos; Criminalística y Apoyo Técnico y la División Administrativa. El anterior esquema de organización funcional es conjugado con el territorial, pues cada comando de policía departamental dispone de una sección de la DIJIN. Esta Dirección cuenta con un Centro de Investigaciones Criminológicas, establecido con el fin de orientar la toma de decisiones en materia de política policial. Con todo, el Centro juega un papel muy limitado, su trabajo principal es el registro y publicación de las estadísticas de criminalidad aparente; guiado por modelos teóricos tradicionales de la criminología, su capacidad de análisis es tímida y deficiente.

La DIPOL asumió con la Ley 180 de 1995 la labor especializada de inteligencia policial en materia de crimen organizado (narcotráfico y subversión), misión que antes era desempeñada por la DIJIN. Mientras la DIPOL se ocupa de la inteligencia y la contrainteligencia, la DIJIN opera como policía judicial frente a delitos específicos. Entonces su principal objetivo es el mantenimiento del orden público, campo en el cual tiene a su cargo la centralización de la información policial. La Dirección fue estructurada como consecuencia de las experiencias que condujeron a lograr la captura de los miembros de la banda de narcotraficantes de los Rodríguez Orejuela en la ciudad de Cali, con los mismos oficiales.

Dentro de la Policía Nacional ha venido proliferando la creación de unidades operativas especializadas, algunas de las cuales actúan como instancias de coordinación o unidades combinadas con otras fuerzas de seguridad del Estado. Uno de los grupos más importantes ha sido el denominado Bloque de Búsqueda, establecido para enfrentar a las grandes bandas de narcotraficantes, en especial aquellas que ejercían el terrorismo. La Policía participa en el Bloque a través del Comando de Operaciones Especiales –COPEs–, cuyos integrantes hacen un curso de instrucción especializada en la Escuela Gonzalo Jiménez de Quezada, al cual acceden agentes de policía de América y Europa. Aunque en el Bloque de Búsqueda tienen participación las Fuerzas Militares, los éxitos que dieron lugar a la muerte de los narcotraficantes Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha y José Santacruz, lo mismo que la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela, son todos atribuibles a la Policía. Bajo la dirección de la Policía el Bloque ha mostrado especial interés y actividad en socavar la estructura económica de las bandas de traficantes, haciendo un detenido seguimiento de sus finanzas e inversiones, decomisando u ocupando sus bienes.

37. «Lobos del aire», en *Semana*. Bogotá, 819, enero de 1998, p. 46.

Las unidades antisequestro de la Policía Nacional operan por intermedio de grupos especializados conocidos como Grupos de Acción por la Libertad Personal –GAULA–, de los cuales existían ocho en 1996. Sus integrantes también reciben una educación especial, siendo formados en aspectos jurídicos relativos al delito de secuestro, sociología, psicología laboral, psicología de la conducta humana, redes de información, inteligencia electrónica y manejo de operaciones de inteligencia. Sus comandos de asalto son entrenados para realizar operativos de rescate en condiciones extremas.<sup>38</sup>

Una unidad tradicional de la policía es la fuerza de Carabineros, especie de policía montada, que es utilizada en lugares periféricos de las ciudades, en el patrullaje a caballo de las calles, lo mismo que en el control de los sitios de acceso a espectáculos públicos masivos.

Las Unidades de Intervención y Reacción –UNIR– adscritas a la Policía de Carreteras son una fuerza especializada en combatir los delitos cometidos contra vehículos de carga y pasajeros en las carreteras nacionales. La Policía de Carreteras maneja el tránsito automotor en esas vías y cumple funciones de vigilancia administrativa sobre el transporte de carga.

Algunos grupos operativos menores son la Policía Juvenil y la Policía de Turismo.

La supervisión y fiscalización interna de la Policía descansa en la Inspección General, que cumple funciones de prevención, identificación y represión de actividades delictivas realizadas por miembros de la institución, lucha contra la corrupción de sus miembros y vigilancia en materia de derechos humanos.

El Fondo Rotatorio de la Policía Nacional y el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía tienen a su cargo la administración de los bienes de la institución, la contratación de obras, la compra de elementos y equipos, la prestación de los servicios de salud, vivienda, educación y recreación de sus afiliados.

### 3.4 Escuelas y programas de formación

En 1940, siendo presidente Alfonso López Pumarejo, fue fundada la Escuela Nacional de Policía General Santander, entonces encargada al doctor Luis Andrés Gómez, con la finalidad de formar a los oficiales de la policía. La dirección de la Escuela reposa en un oficial con el grado de coronel y sus profesores son oficiales de la policía y ciudadanos particulares. La organización de la Escuela responde a un esquema simple: cuenta con una Dirección y, en seguida, su estructura aparece dividida en áreas: admisiones, formación, educación continuada, investigación y desarrollo tecnológico y servicios y apoyos.

38. En 1995 los GAULA rescataron 161 personas secuestradas, capturando a 271 secuestradores, 255 extorsionistas y dando muerte a 19 delincuentes, al respecto «Nace un nuevo Gaula para el eje cafetero», en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de noviembre de 1996.

La Escuela es una institución de educación superior que, por tanto, reconoce a sus estudiantes un nivel universitario de educación al culminar los estudios. Sus ingresados se gradúan allí con el grado de subtenientes (rango equivalente a teniente segundo en los escalafones de algunos otros países). De manera simultánea con la preparación para el grado como oficiales de la policía, en ese primer nivel de estudios, los aspirantes se gradúan en administración policial o en criminalística según la orientación dada a los cursos de profundización. La formación de los oficiales es complementada, en un segundo nivel, mediante cursos orientados a la capacitación, perfeccionamiento o actualización preparatoria para el desempeño.<sup>39</sup> En el tercer nivel de estudios, que sirve como curso de ascenso para los escalafones superiores del mando, los oficiales realizan cursos en estudios superiores de policía y de especialización en seguridad integral.<sup>40</sup>

El esquema de educación e instrucción profesional seguido por la policía colombiana, de clara inspiración en el principio militar de separación de clases, implica la conducción de procesos diversos para la formación de agentes, suboficiales y oficiales. Por ende, cada una de las clases ocupacionales que componen la profesión policial tiene su propia escuela de formación.

Sistema distinto al aplicado en otros países para la preparación de las unidades policiales, por ejemplo los Estados Unidos, donde todos los componentes de la fuerza se preparan en la misma academia. Desde luego, tales diferencias tienen repercusiones inmediatas sobre la carrera policial. Los agentes rasos no podrán llegar más allá de alguno de los grados de suboficial, sin que jamás puedan ascender a oficiales. El sistema de instrucción separada por clases es menos democrático, pero su eliminación supondría condiciones de igualdad entre los aspirantes (título de bachiller). Esa condición no se puede lograr en el reclutamiento de candidatos, por la dificultad de encontrar un número suficiente de personas que la cumplan y que estén dispuestas a devengar lo que el Estado puede pagar de salario a un policía raso. No obstante, el sistema de formación discriminada por clases cumple la función, muy apreciada en el ámbito militar, de reforzar la autoridad del mando y la estructura vertical de la institución, preservando las diferencias de estrato social, además de imponer en el punto de partida de la carrera policial una situación de desigualdad, frente a la cual los méritos posteriores recibirán diferente evaluación y tendrán efectos distintos.

El programa académico de formación de los oficiales de la policía contiene una serie de áreas que pueden ser identificadas:

- Formación institucional, en que se organizan cursos de desarrollo histórico de la policía, régimen institucional, ejercicios de ceremonial policial, etc.

39. Fuente: Documento inédito de la Policía Nacional.

40. *Ibid.*

- Adiestramiento físico o en habilidades, desarrollado en cursos de equitación, natación, defensa personal, teoría y práctica de tiro, etc.
- Educación legal, con cursos de introducción al derecho y constitucional general, derechos humanos, derecho policial, derecho penal, etc.
- Formación operativa: que incluye cursos de informes policiales, seguridad electrónica, policía de tráfico, inteligencia básica, prevención y atención de desastres y calamidades, etc.
- Ciencias sociales y humanas, que incorpora cursos de criminología general, ética profesional, psicología del desarrollo policial, sociología y problemas colombianos, etc.

El plan general es equilibrado e intenta desarrollar un tipo de formación integral, dados los variados temas que involucra el ejercicio de la función policial. Los problemas se pueden presentar en el desarrollo de los programas, respecto de las materias no estrictamente policiales, en razón a: los mejores académicos del país que están vinculados a distintas universidades, en áreas del derecho y las ciencias sociales, por ejemplo, no forman parte del equipo de docentes de la Escuela; en general, los profesores de la Escuela de Policía no están integrados a los grupos que componen la comunidad académica nacional; el contenido de algunas de las materias que integran el programa de estudios de la Escuela no se compadece con las tendencias más avanzadas del pensamiento en sus respectivos campos.

### 3.5 Aspectos de su composición

En 1992 la Policía Nacional disponía de noventa mil efectivos en sus filas, cifra elevada a cien mil en 1996.

La participación femenina en la policía no es muy significativa en términos cuantitativos. En 1996 la Policía contaba entre sus integrantes del sexo femenino con 225 oficiales, 383 suboficiales, 940 patrulleras y 2.219 componentes en el nivel ejecutivo (administrativo).<sup>41</sup> Algunos esfuerzos se han realizado para incorporar indígenas a la policía en el grado de agentes; mientras la población negra participa en ese nivel de la jerarquía, pero su presencia en la oficialidad es mínima y ha estado salpicada de escándalos sobre la exclusión de estudiantes de color de las escuelas de oficiales por motivos de discriminación racial.<sup>42</sup>

En Colombia el servicio militar es obligatorio, aunque no todos los jóvenes en edad de prestarlo son elegidos. Para el efecto, además de la preselección realizada por el examen médico, se efectúa un sorteo entre las personas físicamente aptas de los grupos que son convocados. Entre los seleccionados para el servicio, las Fuerzas Militares ceden un importante contingente a la

41. «La mujer sigue firme en la policía», en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de noviembre de 1996.

42. Los dos grupos constituyen minorías étnicas que no sobrepasan el 25 % del total de la población.

Policía Nacional, que en 1996 ascendía a veinte mil jóvenes, incorporados como agentes auxiliares, uniformados pero desarmados.<sup>43</sup> El cuerpo de agentes auxiliares compuesto exclusivamente por jóvenes bachilleres, presta el servicio en sus localidades urbanas de residencia, donde además siguen alojándose los agentes, y cumple de manera esencial tareas de tipo cívico, lo mismo que algunas otras en asocio con agentes profesionales como el control del tráfico.<sup>44</sup> Además de reforzar los efectivos policiales, sin duda, el cuerpo de agentes auxiliares fue creado con la función de aproximar e insertar a la policía en la clase media, sector social que, salvo su vinculación al nivel de oficiales, no se incorpora a la policía.

### 3.6 Situación de la profesión policial

Desde un punto de vista social, el estatus de los miembros de la policía es bastante bajo, especialmente en lo que se refiere a la posición de los agentes y suboficiales. A diferencia de otros países, como los Estados Unidos, donde el prestigio y reconocimiento social de los miembros de las fuerzas de policía es bastante elevado, en Colombia son objeto de discriminación y prejuicios sociales, en particular por parte de los estratos socioeconómicos más altos de la sociedad.<sup>45</sup> La actitud despectiva ante los rangos bajos de la policía, incluso ante los integrantes del cuerpo de oficiales, es apenas una manifestación de una cultura clasista que propende por la marginación de los sectores sociales colocados por debajo de las posiciones de estatus propias. Dichas actitudes son producto de una cultura de exclusión de los otros, que ha imperado en Colombia en términos sociales, económicos y políticos.

Debe considerarse que hasta 1990, cuando comienzan a producirse mejoras en los niveles salariales de todos los integrantes de la fuerza pública, situación que para el caso de la policía iba aparejada con el proceso de lucha contra la corrupción en la institución, los ingresos salariales de los componentes de los cuerpos de seguridad del Estado eran muy bajos. También la extracción social de los policías, clase baja para los agentes y suboficiales, clase media/baja y media para los oficiales, repercutía de modo desfavorable en la percepción del grupo.

Tampoco los requisitos de acceso y los grados de instrucción requeridos para ingresar a la policía u otras unidades de seguridad sirven al propósito de proveer de estatus a sus componentes. Si bien los aspirantes a oficial de la Policía deben poseer el título de bachiller, en el caso de los agentes su nivel

43. «La juventud, al auxilio de los más necesitados», en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de noviembre de 1997.

44. Con el título de bachiller culmina la educación básica secundaria.

45. Los estereotipos sociales más comunes, creencias simples carentes de fundamento, asocian a los miembros de la policía con las empleadas del servicio doméstico e identifican a los miembros de la fuerza pública como originarios del Departamento de Boyacá, al nororiente de la capital, región con fama de nutrir el mercado de trabajo con empleadas domésticas y policías.

de educación comprende apenas la educación secundaria incompleta y, hasta hace no muchos años, sólo llegaba a algunos grados de la educación primaria. Así mismo, otros grupos profesionales con algún tipo de relación con las unidades policiales, como el de las profesiones jurídicas, tenían una percepción muy negativa del estatus de los oficiales de la policía.<sup>46</sup> En ese punto ha de señalarse que la formación profesional de los mandos policiales, a pesar de su calificación como universitaria, no es reconocida como un factor que apunte a consolidar un estatus profesional, en cuanto a un tipo de formación profesional especializada, diferente a la poseída por los legos, apreciada y valorada como un saber distintivo. Tampoco la sociedad reconoce una vocación profesional, pues se cree que las personas ingresan a la policía, un oficio mal pagado y peligroso, solamente por agudas necesidades económicas.

Las prohibiciones existentes para la asociación y la sindicalización de los miembros de las fuerzas policiales tampoco contribuye a mejorar la situación de la profesión, pues la defensa del gremio profesional queda reducida a las intervenciones de la jerarquía institucional, muchas veces inhibida políticamente para formular planteamientos gremiales que serían comunes en otras profesiones, o limitada a los llamados de las asociaciones de exmilitantes, en las que se agrupan según las categorías de rango, los integrantes en retiro, pero que por esa condición de exmiembros ya no poseen un poder profesional significativo.

Únicamente el control entre pares, originado en el fuero militar, obra como un elemento de defensa corporativa contra intromisiones o ataques externos, fortaleciendo la profesión. Sin embargo, ese mecanismo cumple funciones secundarias nocivas, en tanto puede prohiar la impunidad por delitos y faltas disciplinarias realizadas por los agentes de las fuerzas policiales.

Dentro de las condiciones profusamente acotadas, la autoridad policial no deriva de una posición de estatus social fortalecida, el principal soporte es la fuerza a disposición de sus integrantes y los símbolos de esa fuerza y de la capacidad potencial para emplearla, como el uniforme, la porra o bolillo y las armas de fuego. Es, pues, una definición de la situación social que puede calificarse de peligrosa, en lo que atañe a la presentación de los policías en la vida pública. Las expectativas de rol, en cuanto a acatamiento de las instrucciones u ordenes policiales, derivan de la fuerza, que debe ser reconocida en sus símbolos, no de la aceptación del prestigio de los miembros de la fuerza pública. La posesión de esa fuerza, capacidad para ejercer la violencia, como decíamos, forma parte de las expectativas de rol de los policías, y será ejercida antes de cualquier otra respuesta, cuando no hay correspondencia en los roles desplegados por los otros. Por ello, también, no hay cosa más estúpida que romper las expectativas de rol de los miembros de la policía bromeando o burlándose de su autoridad.

46. Fuente: encuestas y entrevistas a operadores del derecho, en Germán Silva García, *Ideología y justicia penal* (investigación en curso).

Buena parte de las campañas institucionales adelantadas por la policía, ya sea que tengan como destinatarios a la opinión pública por medio de propagandas en los medios de comunicación o a los integrantes de la institución, están encaminadas a mejorar la situación de estatus de las fuerzas policiales. La definición institucional de la «misión» apunta en esa dirección: «La Policía Nacional de Colombia será una Institución de servicio, sólida, competente, confiable, respetada, admirada y comprometida».<sup>47</sup> A su vez los valores corporativos, definidos de manera oficial, intentan crear una cultura policial, cultura diferenciada, que contribuya a consolidar la ocupación con rasgos distintivos y valorados: «Los policías de Colombia somos: ciudadanos modelo de honor, virtud y sabiduría; honestos con la familia, la institución y la comunidad; practicantes de la lealtad; personas con ética y respeto por los derechos humanos; personas con humildad y empatía con el ciudadano; ciudadanos con vocación de servicio y entrega a la comunidad.»<sup>48</sup> Elementos entre los que se destacan la honestidad y el respeto por los derechos humanos, dos cuestiones que examinaremos más adelante, cruciales en el proceso de recomposición de la imagen pública de la policía.

Con todo, situaciones de diversa índole, no siempre deseables, han contribuido a afianzar de manera bastante notable la posición social de la policía. Un primer elemento que ha acrecentado el respeto y reconocimiento social es la alta cuota de sacrificio que las fuerzas policiales, en particular la Policía Nacional, han aportado en la lucha contra el narcotráfico y otras formas de violencia. La criminalidad propagada por los traficantes de drogas y la violencia de los grupos subversivos, pero sobre todo la corrupción generada por la penetración del narcotráfico en la sociedad, han afectado de manera cruenta los bienes más esenciales de la población, poniendo también en crisis la legitimidad de las instituciones democráticas. A ese respecto, la población identifica en la Policía un bastión contra la violencia de todo signo y la corrupción provocada por el narcotráfico. El precio pagado para ocupar ese lugar se ha traducido en centenares de policías inmolados.<sup>49</sup> Incluso, durante las peores épocas del narcoterrorismo desatado por la banda de Pablo Escobar, el famoso traficante puso precio por la cabeza de los agentes de policía que fueran asesinados, el cual se doblaba cuando la víctima era un oficial.

Un segundo elemento comparece en razón al enorme prestigio, nacional e internacional, ganado por la eficiencia de la cúpula de la Policía Nacional en la dirección de la institución y en el manejo de los operativos antinarcóticos. El actual director general de la Policía Nacional, general Rosso José Serrano, no sólo es alabado por la prensa internacional y calificado como «el mejor policía del mundo» por el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos. En medio de la crisis de gobernabilidad generada por la infiltración de dineros del narco-

47. Fuente: Documento inédito de la Policía Nacional.

48. *Ibíd.*

49. Únicamente en enfrentamientos con la subversión, entre 1990 y 1994, murieron 2.464 miembros de la fuerza pública (militares y policías).

tráfico en la campaña que llevó al poder al presidente Ernesto Samper, es aceptado por el establecimiento estadounidense como el principal y legítimo interlocutor del Gobierno de ese país en temas de narcotráfico, privilegio del cual no goza el presidente colombiano y muchos de sus más cercanos colaboradores. Mientras, en el plano nacional, una medida de la popularidad y reconocimiento social obtenido por el general Serrano fue patente en las encuestas de opinión que indagaban sobre su posible postulación a la Vicepresidencia de la República en llave con alguno de los candidatos presidenciales. Las encuestas revelaron que la candidatura del general convertiría en triunfador seguro a cualquier candidato.<sup>50</sup>

El efecto mayor de la imagen del general Serrano y algunos otros oficiales de la Policía, alcanzada por intermedio de la gestión policial desarrollada, ha sido una mejora sustancial de la posición social y profesional de la policía en la sociedad colombiana.

Empero, la posición de la Policía es incómoda. Conserva relaciones excelentes con el Gobierno, respecto del cual es un instrumento importante para mantener un grado de legitimidad política nacional e internacional. Y a la vez, desempeñando ese papel, se transforma en un comodín de la intervención política del Gobierno de los Estados Unidos en Colombia.

#### 4. LA PROBLEMÁTICA POLICIAL COLOMBIANA: PUNTOS DE TENSIÓN

##### 4.1 La política de seguridad

La Constitución Política de 1991, en apariencia, se inclinó por la adopción de un modelo de seguridad ciudadana para orientar la acción de la Policía Nacional, al establecer que su fin primordial sería «el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz».<sup>51</sup> Mientras que para los restantes cuerpos armados del Estado, distintos a las fuerzas militares, que pudieran ser creados o autorizados por la ley, no señaló metas definidas. Sin embargo, el discurso sobre la seguridad ciudadana, sus diferencias con el modelo que persigue el mantenimiento del orden público como finalidad de las organizaciones policiales, son asuntos virtualmente extraños en la discusión sobre el tema policial en que participan las agencias del Estado, los ambientes académicos y la sociedad civil en general. Tales temas son desconocidos y no existe mayor conciencia sobre su relevancia.

Por otra parte, las fuerzas de seguridad del Estado han sido tradicionalmente proclives a perseguir el mantenimiento del orden público, es decir, la finalidad es asegurar que la ley, como símbolo del orden, es acatada y, a la

50. Finalmente, la candidatura fue desechada por el general.

51. Jorge Ortega Torres (Edit.). *Constitución...*, op. cit., p. 103, artículo 218.

vez, conservar la tranquilidad pública. Para el efecto, la estructura organizativa, las atribuciones y los procedimientos policiales dispuestos parecen concatenados con ese propósito y no con otro.

En el sentido anterior debe tenerse en cuenta que la historia del país en el presente siglo se ha desarrollado teniendo como contexto un régimen, no excepcional sino casi permanente de estado de excepción, llamado en la Constitución anterior estado de sitio. Los decretos expedidos a su amparo han limitado las libertades de reunión, movilización, asociación, comunicación, huelga y manifestación pública, además de crear varios tipos penales de peligro. A la suspensión temporal de los anteriores derechos constitucionales como consecuencia de los estados de emergencia decretados, se suman las facultades policiales ordinarias que comprenden la posibilidad de registrar personas y vehículos en sitios públicos; requerir documentos de identificación en lugares públicos y aprehender a las personas que no los porten, detener a personas sospechosas para verificar sus antecedentes o interrogarlas.

Tiene también importancia por su nexo con el modelo del orden público, la relación que los miembros de la fuerza pública guardan respecto de la ley. Los integrantes de los cuerpos de seguridad, a pesar de su instrucción en el derecho, están legalmente impedidos para efectuar evaluaciones jurídicas sobre los hechos constitutivos de un presunto delito, como la concurrencia de alguna causa de justificación, la necesidad de querrela de parte o acusación privada para proceder, la calificación jurídica del delito y la exigencia de captura para asegurar la comparecencia al proceso. La prohibición está relacionada con el modelo de orden público y persigue las siguientes funciones:

- a) asegurar que la policía siempre obrará imponiendo medidas negativas para el imputado;
- b) haciendo jurídicamente irresponsable a la policía frente a esas acciones.<sup>52</sup>

En tiempos recientes el aumento de la alarma social sobre la inseguridad ha llevado a algunas autoridades municipales a disponer medidas restrictivas de las libertades públicas, cuya ejecución corresponde a la policía. Entre dichas medidas se halla la prohibición a los menores de edad de permanecer en sitios públicos, sin la compañía de sus padres, en determinados horarios nocturnos; la obligación para los establecimientos públicos, bares, discotecas, restaurantes, de cerrar luego de determinada hora, normalmente fijada a la una de la mañana; la prohibición para los motociclistas de llevar pasajeros.

Algunas medidas de tipo panóptico han sido incluidas en el abanico de tácticas policiales; así, de modo reciente fueron instaladas cámaras de televisión en algunos puntos considerados sensibles de la ciudad de Bogotá; también como iniciativa de la Alcaldía, figuras de cartón que simulaban la imagen

de un policía y podían ocultarlo. Aquí la idea era que el ciudadano sometido a la duda sobre la posible presencia de un policía auténtico detrás de la figura se contuviera para perpetrar infracciones, especialmente de tráfico. Respecto de tales medidas no se ha reconocido un impacto relevante, las pantallas de cartón fueron desapareciendo silenciosamente, a la vez que los policías no parecían muy animados a usarlas.

Todas medidas discutibles desde el punto de vista de su eficacia, pero sí lesivas de la libertad individual, cuando no suponen que todos los paisanos son delincuentes, lo que no se compadece con el modelo de seguridad ciudadana predicado por la Constitución.

Desde 1992 se viene impulsando en el Congreso de la República la aprobación de una ley que integra las políticas de defensa y seguridad nacionales, con lo cual se mantiene un traslape de los temas policial y militar, bajo la óptica del mantenimiento del orden público como estrategia central.<sup>53</sup> Por otra parte, una de las demandas planteadas por el movimiento guerrillero para adelantar diálogos con el Gobierno es la inclusión de la política de seguridad del Estado en la agenda de negociación.<sup>54</sup>

Todo ello en medio de la confusión sobre el nuevo enfoque que debe ser adoptado para guiar la política de seguridad del país, habida cuenta de la quiebra de la doctrina de la seguridad nacional. La doctrina de la seguridad nacional, un enfoque militar influido por los Estados Unidos en toda América Latina, concebía a la oposición social como un enemigo interno comunista que debía ser aniquilado. Las fuerzas militares aún no encuentran su norte, todavía combaten a guerrillas comunistas, han sido formadas en la tradición de una doctrina que entienden en crisis, a la vez que descubren no pocos elementos sociopolíticos y económicos asociados al conflicto. Por su parte, la posición de la policía expresada por medio de su director, el general Rosso José Serrano, es bastante más amplia que la formulada por varios sectores militares, pues Serrano predica la tolerancia, la solidaridad y el diálogo, como pilares para la resolución de los conflictos con métodos democráticos de participación pluralista.<sup>55</sup>

## 4.2 La fragmentación de la seguridad

Una característica de las fuerzas policiales colombianas, muy común en América Latina, es su fragmentación. Es decir, existen varias instituciones con funciones policiales, que obran con frecuencia de modo incoherente, siguiendo

53. Jorge González. «Sin dictados del Pentágono», en *El Tiempo*, Bogotá, 17 de enero de 1993. El proyecto original que creaba el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, avanzó en los temas del control operacional de las Fuerzas Militares sobre la Policía, la coordinación entre las dos esferas y la asistencia militar a la Policía.

54. «El labú sobre doctrina de seguridad», en *El Tiempo*, Bogotá, 12 de noviembre de 1997.

55. General Rosso José Serrano Cadena. «Tolerancia y respeto», en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de noviembre de 1997.

52. Germán Silva García. *¿Será justicia? Criminalidad y justicia penal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 275 a 277.



políticas sobre seguridad diversas y a veces compitiendo entre ellas. Los numerosos entes que cumplen con atribuciones policiales, obedeciendo autoridades jerárquicas distintas, con independencia recíproca en materia administrativa y financiera, comparten un marco bastante similar de competencias. En consecuencia, no es la especialidad en las funciones policiales el criterio que prima y determina la existencia de fuerzas múltiples. En realidad, la situación se explica en la pretensión expuesta por distintos grupos de apropiarse de parcelas de poder, expresando un tipo de fragmentación del poder estatal, que desarrolla formas equivalentes a nivel de los aparatos policiales. Esos grupos de interés obtienen un medio nada desdeñable, disponen de un aparato armado para realizar sus objetivos. Después, la fragmentación del poder policial halla eco en los intereses y en la cultura burocrática de cada institución policial, que constituyen instrumentos apropiados para la reproducción de la fragmentación.

El estado de fragmentación de las fuerzas policiales no sólo traduce incongruencias y contradicciones en materia de diseño y ejecución de las políticas de seguridad. También representa un desperdicio de recursos, cuando por ejemplo, como en el caso colombiano, cada fuerza policial es dotada con laboratorios y equipos de investigación criminalística similares. Asimismo, contribuye a disminuir la eficiencia de las unidades policiales, por ejemplo refiriéndonos al caso colombiano, cuando la información policial no es compartida. La situación puede llegar, como ha sucedido en Colombia, a propiciar encuentros armados, con saldo de víctimas, como resultado de los enfrentamientos entre integrantes de las diferentes instituciones.

La reconstitución del Estado colombiano debe apuntar, entre otras metas, a la supresión de la fragmentación en las fuerzas policiales. Una definición racional de las fuerzas de policía, en términos de una relación de idoneidad de medio a fin, significaría seleccionar los medios más adecuados, eficientes y menos costosos para alcanzar con eficacia unos fines determinados de modo coherente.<sup>56</sup> Ello tendría por efecto la división de los organismos policiales en tres clases:

- a) policía de seguridad, con funciones preventivas y represivas, compuesta por agentes de civil y uniformados, en manos de la Policía Nacional;
- b) policía judicial, para la investigación de delitos en conocimiento de las autoridades judiciales, integrada por agentes de civil, bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación;
- c) policías especializadas, creadas en forma excepcional, con competencias de vigilancia e investigación sobre infracciones especiales como el contrabando o el fraude fiscal, conformadas por agentes de civil, a cargo de las respectivas entidades con atribuciones administrativas sobre la materia.

56. Aludimos aquí a la racionalidad en el sentido expuesto en Max Weber. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, 9ª reimpresión, 1992, pp. 6 y 7.

### 4.3 La naturaleza civil de la función policial

Frente al debate que genera el hecho del ejercicio de competencias de policía por parte de las Fuerzas Militares, no cabe duda que, algunas de las labores realizadas en ese campo están conectadas de modo indisoluble con el conflicto bélico interno que afronta Colombia y, en esa medida, aunque hipotéticamente deseable, sería ingenuo sostener una estricta separación de lo militar y lo policial.

Sin embargo, también es claro que es innecesaria e inconducente la intervención militar dentro de ámbitos policiales en muchos otros casos donde ella acaece, como por ejemplo en el control de los disturbios sociales. Las Fuerzas Militares han sido entrenadas para el ejercicio de la guerra, su objetivo es combatir enemigos, no controlar la inconformidad social o la delincuencia. Los medios y procedimientos puestos a su disposición son compatibles con dicho propósito, mientras que pueden resultar incongruentes frente a los requerimientos de un trabajo de seguridad ciudadana. En tales términos, más cuando la política de las Fuerzas Militares frente a los conflictos internos es la de mantener el orden público por encima de cualquier otra consideración, la participación del Ejército en actividades de índole policial debe ser reducida al máximo, siendo apenas justificable en casos donde tales tareas posean una relación de necesidad insustituible respecto de la ejecución de las atribuciones militares para el combate contra los grupos armados.

La anterior es la confirmación, no una excepción a la regla que sostenemos. La lucha contra la guerrilla y los grupos paramilitares tiene el carácter propio de un conflicto bélico, por tanto las respuestas en ese terreno pertenecen al plano político, que puede incluir la negociación, y al militar.

En cuanto al caso concreto de la lucha contra el narcotráfico, es necesario un comentario adicional. Durante la época del narcoterrorismo las Fuerzas Militares se opusieron a intervenir, alegando que el asunto era de competencia de la policía, por tratarse de un problema de criminalidad. Argumento que no sólo contrariaba la larga tradición de intervención de las fuerzas militares en diversos asuntos de índole civil, desconocía las características de la violencia desplegada por el narcotráfico, un tipo de guerra que recurría a tácticas terroristas con fines políticos, que había destruido o afectado con gravedad no pocas instituciones sociales y políticas. El efecto de haberse sustraído a ese conflicto, con la anuencia del presidente César Gaviria (1990-1994) fue evitar que se agudizara la contradicción entre militares y traficantes, facilitando la corrupción del estamento militar y la pérdida de poder de reacción en su contra.<sup>57</sup>

Ahora las acciones narcoterroristas han tenido un descenso importante. Empero, el negocio de las drogas aparece en muchos casos asociado a la guerrilla, que cobra impuestos y brinda servicios de protección, y a los grupos

57. Germán Silva García. *Será...*, op. cit., p. 338.

paramilitares, que están involucrados en la producción. En esa medida, el narcotráfico es también un ingrediente del conflicto bélico, por lo que sería legítima y necesaria la acción que las Fuerzas Militares desarrollan en la actualidad para confrontarlo.

El caso inverso al que comentamos, pero que también puede indicar una desnaturalización del carácter civil de la función policial, es la participación de la policía en la lucha contraguerrillera, lo mismo que la militarización penetra en su organización y cultura. La militarización está conectada al modelo policial de orden público que se aspira a suprimir y su influencia sobre la cultura policial obra como un dispositivo amplificador de la violencia que intenta controlarse.<sup>58</sup> Como es obvio, resulta imposible evitar que la policía enfrente defensivamente a la guerrilla, como quiera que ella es blanco de los ataques rebeldes. Sin embargo, otra cosa es comprometer a la policía en acciones ofensivas contra la insurgencia. Asimismo, la mejora de los servicios policiales, el aumento de su eficacia y la racionalización de su trabajo, hacen aconsejable despojarla de los elementos organizativos que tienden a militarizarla, lo que pasaría por su nueva adscripción al Ministerio de Justicia.

#### 4.4 La corrupción y los derechos humanos

La lucha contra la corrupción interna y los excesos policiales fue adoptada desde hace algunos años como una política permanente y prioritaria.<sup>59</sup> Ambos aspectos, violación a los derechos humanos y en especial la corrupción interna, problemas típicos de las fuerzas policiales latinoamericanas, habían alcanzado niveles en extremo preocupantes. Era común encontrar miembros activos o en retiro de la institución comprometidos en secuestros, asaltos bancarios, solicitando sobornos o prestando servicios a miembros connotados de las bandas de narcotraficantes. Por su parte, los funcionarios judiciales tenían una percepción muy negativa sobre las fuerzas policiales, en cuanto a su fiabilidad como testigos y el tratamiento dado a los sospechosos, al punto que creían frecuente la práctica de torturas a detenidos y las acusaciones falsas, incluso, a personas que sabían inocentes.<sup>60</sup>

La consecuencia principal de la descomposición de las fuerzas de seguridad fue una alarmante pérdida de legitimidad, traducida en una desconfianza generalizada de la población civil que, desde luego, repercutía sobre los niveles de colaboración ciudadana y eficacia policial. Un caso ilustrativo de semejante situación ocurre durante el Gobierno del presidente Virgilio Barco

(1986/1990), entonces, mediante un decreto dictado al amparo del estado de emergencia, se ordena a todos los ciudadanos empadronarse en el puesto policial más cercano e informar a la policía si el domicilio es desocupado. El resultado fue un acto de desobediencia civil masivo, pues la población temía que las residencias fueran asaltadas por la policía en su ausencia. El corolario de la medida fue su derogación, antes que la Corte Suprema de Justicia la declarara inconstitucional como se preveía.

En el proceso adelantado para controlar a la Policía, uno de los pasos dados, en aplicación de la Ley 62 de 1993, fue la creación del cargo de comisionado nacional de Policía. El comisionado, un funcionario civil, tenía facultades en materia de investigación disciplinaria sobre los miembros de la Policía Nacional. No obstante, el proceso intensivo de depuración de la policía y la campaña de respeto a los derechos humanos se había iniciado, al menos, desde 1990. Ya la jerarquía policial estaba comprometida con tal política y no veía con buenos ojos la intromisión de agentes externos, cuya acción prefería obstaculizar. Por ende, no es la nueva institución del comisionado la pieza que garantiza el éxito del proceso y ella es eliminada en 1997. Es, por el contrario, la voluntad política de la cúpula policial, traducida en acciones reales, la pieza clave que decide la apertura a los cambios institucionales. En esa medida, la política sobre derechos humanos y corrupción corresponde a un proceso de autocontrol, lo que la vinculaba también a la defensa del prestigio de la ocupación, reforzando sin traumas el estatus profesional, pero asegurando además la aceptación interna de esa política, condición necesaria para el logro de sus objetivos.

De modo opuesto, las Fuerzas Militares han adolecido de una voluntad política similar para emprender reformas internas, garantizar la eficiencia de sus mandos e implantar una cultura de protección a los derechos humanos.

Otros instrumentos legales fortalecieron el proceso otorgando herramientas para la realización de los objetivos políticos perseguidos. El Decreto 2.010 de 1992, proferido bajo el régimen del estado de excepción, entre otras medidas, autorizó al director general para ordenar el retiro forzoso de miembros de la policía por razones del servicio, determinadas por el inspector general de la Policía, previo concepto de un Comité de evaluación.<sup>61</sup> El Decreto 2.010 concedía a la Dirección poderes discrecionales muy amplios, que lo convirtieron en la principal arma para llevar a cabo la purificación de la policía. Con todo, la norma mencionada no representaba un culto al debido proceso, pues un miembro de la Policía podía ser despedido del servicio sin que existiera un proceso disciplinario o penal en su contra. Sin embargo, el Decreto era compatible con el régimen jurídico de la Policía, diseñado para proveer de amplios poderes a los mandos superiores y poca autonomía a los subordinados, con el fin de garantizar la disciplina y el control interno. Luego la Ley 180 de 1995

61. República de Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, 15 de diciembre de 1992, p. 7.

58. J. Jefferson. «Le contrôle de la culture policière», en *Déviance et Société*. Vol. 16, 4, 1992, pp. 378 y 383.

59. En 1990 fueron retirados diariamente de la institución un promedio de 3,7 miembros, en 1991 3,6, en el primer semestre de 1992 el promedio era de 2,6 bajas diarias. Al respecto, Edgar Téllez. «Policía: no hay cuña que más apriete...», en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de julio de 1992.

60. Encuestas y entrevistas a funcionarios judiciales, en Germán Silva García. *Ideología y justicia penal* (investigación en curso).

entregó al poder ejecutivo facultades extraordinarias para desarrollar la carrera policial.<sup>62</sup>

En virtud del proceso comentado fueron revisadas todas las hojas de vida de los mandos policiales, se organizó un comité reservado de la Policía para la evaluación del comportamiento policial, fueron reforzadas las unidades de contrainteligencia internas y se ordenó a los comandantes de cada distrito hacer un seguimiento detallado, del cual debían informar a sus superiores, sobre las actividades delictivas de miembros bajo sus órdenes.

La depuración de la policía se ha adelantado en forma sistemática en todos los distritos, disponiendo de una amplia divulgación ante la opinión pública y no sólo de un impacto interno, pues uno de los objetivos principales pretendidos era la restauración de la legitimidad ante la ciudadanía.<sup>63</sup>

La política de lucha contra la corrupción se ha visto beneficiada por decisiones de los tribunales judiciales que han limitado el fuero militar que ampara a la policía. En ese sentido la Corte Constitucional estableció que no todo delito cometido por agentes uniformados, durante su trabajo, podía ser considerado como una infracción relacionada con el servicio, sosteniendo además que el cumplimiento de una orden superior tampoco podía ser siempre tomada como justificación que excusara la responsabilidad penal.<sup>64</sup>

No obstante, la orden militar no debe constituir causa de justificación de la conducta de los miembros de la policía en ningún caso. Tampoco el fuero especial para el juzgamiento de delitos ante la justicia penal militar debe preservarse, trátase de las fuerzas militares o de policía, salvo para el conocimiento de infracciones estrictamente militares como la desertión o la cobardía en el caso de la milicia.<sup>65</sup> Con razón ha sido advertida una relación entre fuero militar e impunidad en las violaciones a los derechos humanos que debe ser suprimida.

La autorización a las unidades que desempeñan funciones de policía judicial para recepcionar al presunto imputado, capturado en flagrancia, una versión libre de los hechos, sin la presencia de abogado defensor, debe ser proscrita.<sup>66</sup> La versión del imputado no es un simple interrogatorio en el lugar de los hechos, es una diligencia de descargos cuyo contenido es una prueba en el proceso penal, en consecuencia la limitación al derecho de defensa es injustificada, mientras la ausencia del defensor puede alentar la comisión de violaciones a los derechos humanos.

A pesar de lo poco que se ha reflexionado al respecto, el tema de la violación de los derechos humanos incide de modo significativo sobre la generación de corrupción. Un buen ejemplo de ello es Argentina. Durante la época de la dictadura militar las fuerzas de seguridad del Estado en los procedimientos de allanamiento de residencias y detención de sospechosos realizaban toda clase de atropellos. No sólo se trataba de desapariciones, torturas y secuestro de los hijos menores. También eran robados objetos de propiedad de los sospechosos y cometidos actos de violencia sexual. Por ello buena parte de los sumarios seguidos luego contra miembros de las fuerzas armadas y policiales eran por delitos comunes, sin conexión directa con la lucha antisubversiva.

La realización de crímenes por razones de Estado, los atentados clásicos a los derechos humanos, con notorio empleo de violencia y crueldad, comportaban una ruptura con las inhibiciones que frenan la perpetración de delitos, la transgresión de los límites de lo lícito y la gestación de complicidades solidarias y silencios del grupo para callar ante los delitos cometidos por otros. Pero superados los escrúpulos y las legalidades, impuesta la solidaridad de *corps* y la práctica sin límites de la violencia, esos mismos factores usados para realizar los delitos de Estado, pueden y son usados para el desarrollo de carreras criminales que se desplazan hacia la comisión de infracciones comunes. Por todo ello, pues finalmente rebasar los linderos de la legalidad para ejecutar delitos de Estado o hacerlo para lucro o satisfacción personal no contiene ninguna diferencia, la necesidad de combatir los abusos policiales y la violación a los derechos humanos cumple una doble finalidad: preservar las garantías del Estado democrático y los derechos ciudadanos y, a la vez, prevenir la corrupción de las fuerzas de seguridad.

#### 4.5 La descentralización de la policía

En Colombia no existen cuerpos de policía locales o municipales. La propuesta de constituirlos es una iniciativa promovida por la Federación Colombiana de Municipios, que agrupa a todos los alcaldes de elección popular del país.<sup>67</sup> Asimismo, ha sido recomendada en foros sobre la seguridad en Colombia.<sup>68</sup> A este respecto, debe tenerse en cuenta que la preocupación por la inseguridad se ha vuelto una constante entre la ciudadanía, que llega con frecuencia a citarla como un problema prioritario. Esto contrae la consecuencia de su inclusión en las agendas electorales de los políticos que aspiran a los gobiernos municipales, despertando el debate sobre el manejo central o local de la policía.

Empero, la suma de algunas experiencias locales y la situación del conflicto armado hacen muy dudosa su conveniencia. Sobre el primer caso, tenemos que en algunas importantes poblaciones del Departamento de Antioquia,

67. Ver Fabio Fandiño. «Anhelos...», op. cit.

68. Propuesta del consultor internacional y exmiembro de la Guardia Urbana de Barcelona, Julián Delgado, al respecto «Justicia debe llegar a los barrios», en *El Tiempo*, Bogotá, 1 de agosto de 1997.

62. República de Colombia. *Diario Oficial*, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, núm. 41.676, 13 de enero de 1995, p. 1.

63. Por ejemplo, «Retirados 41 agentes de la Policía de Caldas», en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de junio de 1995.

64. «Policías narcos quedan sin fueros», en *El Tiempo*, Bogotá, 12 de noviembre de 1997.

65. Ello demandaría una reforma constitucional, pues el artículo 221 prescribe: «De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar»; al respecto Jorge Ortega Torres (Edit.) *Constitución...*, op. cit., p. 103.

66. Artículo 322 del Código de Procedimiento Penal.

a instancias de las alcaldías municipales, se erigieron departamentos con funciones de seguridad, que luego resultaron controlados por bandas de traficantes de drogas. Respecto del segundo caso, cabe indicar que en un gran número de municipios, de acuerdo a informes supuestamente originados en la inteligencia militar, existen nexos de distinto tipo de los alcaldes con grupos guerrilleros y paramilitares.<sup>69</sup> Ello haría inaconsejable la formación de cuerpos de policía municipales, puesto que podrían con facilidad convertirse, dado el poder económico o de intimidación de la guerrilla y el narcotráfico, en prolongaciones de sus aparatos de violencia, aunque bajo un disfraz legal que los haría más peligrosos. Asimismo, podrían ser unidades policiales demasiado débiles para enfrentar ataques de la guerrilla.<sup>70</sup>

Una segunda razón adversa a la causa de la descentralización de la policía es la flaqueza de las finanzas municipales, las cuales tendrían que ser alimentadas con transferencias del presupuesto nacional para sufragar la creación de las policías locales. Pero las finanzas de la nación, disminuidas por un creciente déficit que supera el producto interno bruto, gravadas ya por cuantiosas transferencias forzosas, no están en condiciones de asumir esos costos. Más cuando la constitución de las fuerzas de policía municipales, que son esencialmente cuerpos de vigilancia y seguridad, no podría conllevar la supresión de la Policía Nacional, que tendría que continuar a cargo de la represión de varias formas de criminalidad que superan el ámbito de lo local.

El proyecto de formación de policías locales es más democrático, coloca a la policía próxima a la ciudadanía, facilita el ejercicio de mayores controles políticos de la población sobre su jefatura, pero las condiciones de violencia y económicas del país no lo hacen viable. Un cuerpo centralizado de policía tiene, por su parte, las ventajas de una mayor elasticidad en la disposición o traslado de efectivos según la naturaleza de los problemas a manejar; además de los recursos técnicos, humanos y materiales que son exigidos para contrarrestar algunas formas de criminalidad, los cuales por su especialización apenas se justifican para su empleo a nivel nacional. El problema de la descentralización relativa de los cuerpos con competencias policiales, Policía Nacional, DAS y CTI, que en todos los casos opera por medio de la organización de seccionales, contiene el error de disponer su organización de acuerdo a la división política territorial o de los distritos judiciales, cuando la organización regional obedece a razones geográficas y socioeconómicas no coincidentes siempre con las anteriores, lo que reduce la eficacia policial influida por competencias artificiales.

Con todo, como lo habíamos señalado, los alcaldes son jefes de policía en sus respectivos municipios y, aunque las unidades policiales están subordina-

69. La denuncia señalaba que 138 alcaldes tenían vínculos con la guerrilla y otros 412 alcaldes eran colaboradores de ella. Al respecto, «Los alcaldes de la guerrilla», en *Semana*, Bogotá, 19 de mayo de 1997.

70. En 1997, según declaraciones del director general de la Policía, la guerrilla destruyó algo más de 40 cuarteles de policía en ataques a poblaciones.

das a la jerarquía central, ello no obsta para que el alcalde ejerza eficazmente algunas competencias en materia de policía. Este puede ser un puente alternativo que contribuya a la democratización de la relación entre la policía y la población. Facultades del alcalde en materia de policía que crecen en las ciudades más grandes, a la par con su mayor complejidad, y que pueden ser ejercidas también por medio de los consejos de seguridad locales que preside. También la reglamentación que atribuye responsabilidades al alcalde en asuntos de policía exige un alto grado de coordinación y colaboración recíproca entre las dos instancias, que debe beneficiar la relación policía-ciudadanía. Finalmente, en el ámbito administrativo, en el cual desde el nacimiento de la policía moderna se han ejercido diversas competencias, el alcalde puede ser considerado un auténtico jefe de policía, que recibe el apoyo de los cuerpos policiales cuando es necesario el recurso de la fuerza.

#### 4.6 La policía y la sociedad civil

La participación ciudadana en la concepción de las políticas de seguridad o de la política penal, considerada globalmente, es mínima en Colombia. Los medios académicos han sido casi completamente ajenos a la investigación, discusión y producción intelectual sobre los temas policiales. En general, la voz de la sociedad civil no se escucha, porque además no se pronuncia. Sólo de modo reciente el diario más importante del país inició un foro abierto a la opinión, a la vez por medio de una línea telefónica gratuita adelantaba una consulta, cuyas opiniones fueron publicadas.<sup>71</sup>

Tampoco son relevantes las experiencias de participación ciudadana en la ejecución de las políticas de seguridad que competen a la policía. En la historia ha predominado un modelo autoritario y vertical. Muchas veces las desigualdades sociales imperantes y la conflictividad social, que no encuentra canales legítimos de expresión, han conducido a la confrontación de la población con las fuerzas policiales, convirtiéndolas en instrumento de contención de la inconformidad. Situaciones que no abonaron el camino para construir una cultura de colaboración ciudadana con la policía. Pero, además, en la otra orilla se halla la desconfianza de la policía frente a la población. Un problema adicional que merece mayores comentarios.

Las relaciones de interacción social entre policías y ciudadanos puede ser analizada de acuerdo a la teoría de los roles sociales. La definición de la situación social es el punto de partida de la interacción, allí aparecen elementos referidos a las condiciones concretas del encuentro, la identidad social, el estatus y los símbolos de estatus de los participantes, en cuyo fundamento los actores sociales determinan su comportamiento en la interacción. La definición de la situación, de parte y parte, puede ser nutrida con estereotipos y estigmas sociales. Por un lado, la pertenencia a minorías étnicas, el género, la edad, los

71. «Ciudadanos piden más policías», en *El Tiempo*, Bogotá, 9 de agosto de 1996.



antecedentes y la clase social inciden en la adopción de roles. Por otro lado, la imagen de la policía, por ejemplo en materia de derechos humanos y corrupción, también es relevante. Los problemas en las relaciones policías/ciudadanos surgen cuando la definición de la situación impone a determinados sujetos sociales la calidad de sospechosos, cuando las expectativas de rol no son compartidas por diferencias en la interpretación de la situación y del papel de los actores sociales.<sup>72</sup>

Nos separamos de la opinión de autores como Georges Racz, que sostienen que los polos de la libertad humana y el orden público deben constituir una síntesis perfecta en la actividad policial, al proteger los derechos humanos y asegurar simultáneamente todos los medios posibles para combatir la criminalidad.<sup>73</sup> En realidad, estos dos aspectos constituyen un punto de tensión permanente. Es la contradicción entre libertad y control, difícil de resolver en la práctica del trabajo policial. Ciertamente es que las normas constitucionales y penales propias de todo Estado democrático consagran una serie de garantías que limitan la intervención policial. Pero el ejercicio de la función policial comprende muchas áreas en blanco, que no están sujetas a reglas jurídicas, cuando no zonas oscuras donde la búsqueda de la eficacia policial supera los principios y mandatos normativos en forma desapercibida para la opinión pública. En el sentido anterior, el problema de la tensión entre libertad y control se prolonga a la relación entre ciudadano y policía. El ciudadano es sujeto de derechos, pero es también el autor potencial de las conductas cuya represión compete a la policía. Por todo ello, no es fácil para la policía desarrollar medios que convoquen la participación y la colaboración ciudadana.

Experimentos como el de los policías cívicos, ciudadanos particulares que obran como informadores y asumen algunas funciones temporales en situaciones de emergencia, son muy limitados, precisamente por la desconfianza policial sobre los ciudadanos. El principal intento de colaboración se dio con el establecimiento de los centros de atención inmediata –CAI. Pequeños puestos policiales situados en todos los barrios, integrados con un personal permanente, que buscaban familiarizar a la policía con el territorio y las comunidades, generando simultáneamente lazos de confianza con la población, en la idea de volver al «policía de barrio».

El proyecto fue evaluado negativamente: la policía no lograba romper la desconfianza e integrarse a los barrios, las fuerzas policiales quedaban des-

72. Las limitaciones de espacio impiden realizar un análisis a fondo sobre este tema, lo mismo que una relación detallada de la obra teórica del interaccionismo simbólico que interesaría examinar aquí. Con todo, podemos citar los escritos clásicos más importantes relacionados con el punto: George Herbert Mead. *Espíritu, persona y sociedad*, Buenos Aires, Paidós, 1972. Erving Goffman. *Estigma, la identidad social deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 3ª reimpresión, 1986 y *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971. Howard Becker. *Los extraños. Sociología de la desviación*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo, traducción Juan Tubert, 1971.

73. Georges Racz. «La defensa de los derechos del hombre en el marco de las actividades policiales». En: *Doctrina Penal*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1980, p. 584.

perdigadas en muy pequeños grupos, surgían problemas de comunicaciones para reaccionar ante alarmas, eran muy desiguales las demandas de servicios de policía según el espacio social, se perdían muchos agentes en la tarea de custodia y protección de los puestos policiales. Posiblemente el quid del asunto no era la construcción de microestaciones de policía, sino la realización de programas con la ciudadanía, además de un cambio radical en la cultura y en el trabajo policial. No se consideraron las variables que existen a nivel de las relaciones vecinales y las distintas formas de relacionarse con el medio ambiente urbano que tienen las personas, de acuerdo a diferencias sociales, económicas y culturales.

Los CAI fueron reducidos de manera sustancial en Bogotá, ciudad piloto del programa. En buena parte, como resultado de la adquisición en 1995 de un Centro de Despacho Automático, que permitía mejorar la comunicación y respuesta de los efectivos policiales, a un costo aproximado de 25 millones de dólares.

La dificultad práctica de los medios escogidos es, en todo caso, compensada por una creciente conciencia entre los mandos policiales acerca de los alcances que puede tener la participación de la ciudadanía, más allá del papel pasivo de la denuncia o la queja. El programa actual de trabajo de integración con la comunidad descansa en los Frentes de Seguridad Locales y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.<sup>74</sup> Sin embargo, el mecanismo más importante de vinculación e interacción con la comunidad que ha sido previsto es la emisora de radio de la Policía Nacional, en operaciones desde 1997, bajo la guía de la Dirección de Participación Comunitaria de la Policía Nacional. La emisora realiza campañas de educación y prevención del delito, actuando además como centro para la recepción de quejas y denuncias de la ciudadanía, fuera de la programación ordinaria de cualquier emisora de radio.

#### 4.6 Las relaciones de la policía con las profesiones jurídicas y el derecho

La policía, en muchos casos, constituye la primera autoridad en tener conocimiento de la comisión de una supuesta infracción penal. Después entre el funcionario policial y el judicial media el informe de policía. Sin embargo, esa

74. Los Frentes de Seguridad Locales son constituidos en comunidades organizadas que hacen la solicitud a la Policía, la que asesora el proceso de organización. Para crear un Frente es efectuado un inventario sobre los habitantes de un sector con los datos personales básicos, entregándose a cada habitante los teléfonos de dos vecinos; la idea consiste en establecer una cadena de informadores que pueda advertir a todo el barrio sobre la presencia de sospechosos o la ocurrencia de emergencias, además de alertar a la policía y a los organismos de socorro cuando es el caso. Las Escuelas de Seguridad Ciudadana están orientadas a la preparación de líderes comunitarios y la difusión de una cultura de seguridad. A fines de 1996 habían ingresado 1.826 personas de las Escuelas. Tales programas fueron implementados en Bogotá.



mediación no es ajena tampoco a las condiciones estructurales del país, la definición de la situación y a las expectativas de rol que matizan la relación entre la policía y los funcionarios judiciales. Es usual que cada grupo conciba al otro como mero auxiliar en la investigación de la criminalidad. Asimismo, es común la queja de la policía contra la actitud de los funcionarios judiciales, que suponen demasiado laxa cuando ponen en libertad a supuestos delincuentes, cuya captura tanto esfuerzo les ha costado. La policía, sin embargo, no desconoce que sus actuaciones están sometidas a un control de legalidad en cabeza de los funcionarios judiciales, del cual se pueden desprender consecuencias nocivas para su trabajo.

Los anteriores son apenas algunos apuntes básicos, notas sobre los factores que influyen en la relación entre la policía, los operadores jurídicos y el derecho mismo. Factores que en la tentativa de controlarlos o manipularlos provocan varios problemas cuyo análisis, aunque sea somero, conviene emprender. El primer problema radica en que el informe de policía no es una relación escueta de los hechos de conocimiento policial, sino una interpretación de esos hechos, llena de calificativos, que no son cosa distinta a tipificaciones sociales y jurídicas. Por ende, el informe de policía es un acto de construcción social de la realidad, cuyo objetivo es determinar la postura del funcionario judicial.<sup>75</sup>

El segundo problema es la inclinación de los mandos policiales por efectuar investigaciones completas, reconstruyendo socialmente la «realidad» del delito pieza por pieza, como si fuera un rompecabezas, sin dar aviso oportuno a las autoridades judiciales ni permitir el ejercicio del derecho de defensa. Culminado el trabajo policial, en apariencia, sólo estaría pendiente la sentencia.<sup>76</sup> Todo lo cual influye en la actitud del funcionario judicial y coloca en condiciones de inferioridad al procesado. La neutralización de tales problemas no es sencilla, apenas los cambios culturales en el trabajo policial y un control mayor y más consciente de parte de las autoridades judiciales pueden invocarse.

La práctica de acciones por la policía para recaudar ilícitamente evidencias, que luego en todo caso son aceptadas en los tribunales judiciales, no es controlada ordenando la investigación penal de los funcionarios policiales involucrados. Para disuadir a la policía a no emplear recursos ilegales para la obtención de pruebas debe atacarse el objetivo de tales procedimientos, impidiendo que las evidencias puedan ser conducidas de manera válida a los expedientes judiciales.

75. Seguimos aquí la teoría expuesta por Peter Berger i Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 10ª reimpression, traducción de Silvia Zuleta, 1991.

76. En Colombia, todo funcionario público, lo que incluye a la policía, que tenga noticia de la comisión de un delito debe dar aviso inmediato a la autoridad judicial. A su vez, el conocimiento judicial, cuando hay un posible autor identificado, implica informarle sobre la existencia de un proceso en su contra, además de las oportunidades procesales para rendir descargos y ejercer el derecho de defensa.

#### 4.7 El crecimiento de las fuerzas policiales

Las solicitudes para el aumento del número de efectivos de la fuerza de policía es una propuesta tradicional.<sup>77</sup> También la ciudadanía considera el déficit de policías como el principal problema de seguridad y, por ende, el aumento de la fuerza policial la solución adecuada.<sup>78</sup>

Bogotá, por ejemplo, cuenta con 11.500 agentes de policía más 4.100 policías auxiliares, para una población de 5.484.244 habitantes; mientras Nueva York tiene 37.000 agentes de policía y 14.000 civiles en la parte administrativa, frente a una población de ocho millones de personas.<sup>79</sup> Lo que indicaría para Bogotá, sólo contando los agentes profesionales, una relación de un policía por cada 476,8 habitantes y, en el caso de Nueva York, una relación de un policía por cada 216,2 habitantes.<sup>80</sup> Esto repercute sobre la eficiencia policial y se hace evidente cuando pasan horas para que llegue la policía a un sitio luego de ser llamada.

Los datos anteriores revelarían la necesidad de aumentar el pie de fuerza de la policía. No obstante, conjugada la solución con los problemas presupuestales de la nación, aunque se concluya sobre la conveniencia del incremento, también será necesario buscar otras fórmulas menos costosas. La disminución comentada de la fragmentación policial, evitando que haya varios miembros de los cuerpos de seguridad haciendo cosas similares a la vez, sería un paso en esa dirección.

#### 4.8 La privatización de la seguridad

La participación de compañías de vigilancia en la realización de servicios de seguridad es excesiva, sobre todo cuando también comprende escenarios de la vida pública y cotidiana y no sólo la prestación de servicios en áreas privadas focalizadas o de riesgo sensible. La privatización implica una disminución del poder del Estado, sustituido por la potestad particular, lo que puede restarle fuerza a un modelo garantista de seguridad ciudadana. Sin embargo, a medio plazo, acortar las intervenciones de las compañías de vigilancia privadas no parece viable. Apenas de manera lenta y paulatina las fuerzas de seguridad del Estado podrán ir recobrando los espacios perdidos. Entre tanto, la única opción es la de fortalecer los controles sobre tales compañías y los servicios que prestan.

77. Por ejemplo, «Alcalde de Medellín pide más policías», en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de junio de 1995. Según el alcalde, Medellín, la segunda ciudad del país, contaba con 600 agentes en cada turno.

78. «Ciudadanos proponen soluciones», en *El Tiempo*, Bogotá, 1 de septiembre de 1997, según encuesta realizada en Bogotá.

79. «La seguridad un problema ciudadano», en *El Tiempo*, Bogotá, 1 de agosto de 1997.

80. Por su parte, Julián Delgado, consultor internacional y exmiembro de la Guardia Urbana de Barcelona, considera que el pie de fuerza de la policía de Bogotá es mucho más bajo que en el resto del mundo. Al respecto «Justicia debe...», op., cit.

Uno de los temas más debatidos ha sido el de la autorización a los particulares para el porte de armas de fuego en zonas urbanas. La defensa particular siempre fue una alternativa promovida por los mandos militares, quienes tienen el control sobre la expedición de salvoconductos para la posesión de armas. En contraste abierto con esa política, la prohibición del porte de armas en Bogotá, resuelta por la Alcaldía de la ciudad, ha logrado disminuir la violencia urbana. Existe una relación demostrada entre la posesión de armas y la comisión de hechos violentos. La prohibición elimina ese recurso como medio para zanjar pequeñas disputas personales, que sin la tenencia de armas no tendrían mayor trascendencia.

Asunto más complicado es el relativo a las labores de defensa de las cooperativas de seguridad en zonas rurales. Las dos acusaciones mayores contra ellas son las de involucrar a la población civil en el conflicto armado; propiciar por su conducto la actividad de grupos paramilitares, que cometen violaciones a los derechos humanos y distintos delitos. Sobre la primera objeción no hay razón, de acuerdo al derecho internacional, la población civil puede tomar parte en un conflicto interno, siempre que lo haga de manera voluntaria. El derecho no puede suspender la prerrogativa de la población de defender sus intereses sociales, económicos y políticos, tomando además la opción compatible con el sistema constitucional y legal vigente. Ello es tan legítimo como el derecho a la rebelión contra un estado injusto. En cuanto al segundo cuestionamiento, si bien existen indicios limitados a unos pocos casos, sobre la vinculación entre las cooperativas de seguridad y las facciones paramilitares, ellos no pueden servir al propósito de hacer una generalización. Igualmente, es prudente considerar que la autorización para la constitución legal de cooperativas de seguridad es la mejor medida para evitar la conformación de grupos paramilitares, pues si la población no dispone de mecanismos legales para protegerse recurrirá a los ilegales. Finalmente, la fundación de las cooperativas de seguridad de acuerdo a los cánones legales permite el ejercicio de un control por parte de las autoridades.

Las compañías extranjeras vinculadas a la negociación de rescates, además de aprovechar fugas de información sobre materias de seguridad nacional que luego son aprovechadas por gobiernos extranjeros, socavan la soberanía nacional, legitiman políticamente a la subversión y reproducen las prácticas bandoleriles del secuestro, de cual ellas también son beneficiarias.

Desde luego, el monopolio de la seguridad en manos del Estado debería ser la mayor garantía sobre la conservación de los derechos ciudadanos, pero la situación del conflicto armado colombiano ha demostrado lo lejos que se encuentra esa afirmación de la realidad.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA PEÑA, Mario. «Marcelino Gilibert, primer director de la Policía Nacional». En: *Revista Credencial Historia*. Bogotá, 23, noviembre de 1991.

- BECKER, Howard. *Los extraños. Sociología de la desviación*. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1971.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 10a reimpresión, 1991.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*. 2ª edición. Madrid: Editorial Trotta, 1997.
- FIJNAUT, C. «Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'ouest continentale». En: *Déviance et Societé*. Geneve, vol. 4, 1, 1980.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma, la identidad social deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 3ª reimpresión, 1986.
- *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu, 1971.
- GUZMÁN, Germán M.; FALS BORDA, Orlando; UMAÑA LUNA, Eduardo. *La violencia en Colombia*. 2ª edición. Bogotá: Tercer Mundo, vol. 1, 1963.
- JEFFERSON, T. «Le contrôle de la culture policière». En: *Déviance et Societé*. Vol. 16, 4, 1992.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores y Cerec, 1984.
- MEAD, George. *Espíritu, persona y sociedad*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- NIETO, Alejandro. «Algunas precisiones sobre el concepto de policía». En: *Revista de la Administración Pública*, 81, 1976.
- *Nuevo código de procedimiento penal*. Bogotá: Ediciones Emfasar, 1992.
- ORTEGA TORRES, Jorge. *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Temis, 1991.
- PÉCAUT, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Vol. 1. Bogotá: Cerec y Siglo XXI Editores, 1987.
- RECASENS I BRUNET, Amadeu. «Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial». En: *Framework of the Sociology of Law*. Oñati: IISL, Oñati Proceedings, 10, 1991.
- RACZ, Georges. «La defensa de los derechos del hombre en el marco de las actividades policiales». En: *Doctrina Penal*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980.
- SILVA GARCÍA, Germán. *¿Será justicia? Criminalidad y justicia penal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.
- *Ideología y justicia penal* (en curso de investigación).
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 9ª reimpresión. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1992.