

# La policía colombiana

## Los recorridos de una reforma\*

**ÁLVARO CAMACHO GUIZADO**

El 23 de febrero de 1993, en una estación de policía de Bogotá apareció el cadáver de una niña que había sido violada y asesinada en el interior del edificio. Este hecho marcó el ápice de una situación más general de descrédito y crisis en que estaba sumida la Policía Nacional. El escándalo que el hecho produjo, la profusa infor-

mación por parte de la prensa nacional, llamaron la atención sobre el cúmulo de cargos que se venían formulando públicamente contra la institución. Ya en años anteriores las críticas se habían hecho generalizadas y sistemáticas, y se la acusaba de niveles intolerables de corrupción e inefficiencia<sup>1</sup>.

ÁLVARO CAMACHO GUIZADO.  
Investigador del  
Instituto de  
Estudios Políticos y  
Relaciones  
Internacionales de  
la Universidad  
Nacional.

<sup>1</sup> Este trabajo contó con el apoyo de la ingeniera Esperanza Camargo.

<sup>11</sup> Sobre la argumentación que condujo a la creación de la Policía colombiana en 1891, y las tensiones entre su carácter de institución de protección ciudadana y el de defensora del orden político, ver Martínez, Frédéric. "Les désillusions de l'ordre importé: l'organisation de la Police Nationale en Colombie (1891-1898)". En: Annick, Lempérière; Lomné, Georges; Martínez, Frédéric y Rolland, Denis (editores). *L'Amérique Latine et les modèles européens*. París: Éditions L'Harmattan, 1998. Una reseña de la historia de la Policía Nacional y los cambios más importantes que se han introducido recientemente a la institución se encuentra en Llorente, María Victoria. "Perfil de la Policía Colombiana". En: Deas, Malcolm y Llorente, María Victoria (compiladores) *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma, 1999. Algunos detalles de los antecedentes del proceso de reforma y su trámite se encuentran en Pardo, Rafael. *De primera mano*. Bogotá: Cerec-Norma, 1996 y Riedmann, Arnold. "La

En efecto, la Policía colombiana estaba afectada por algunas características que hacían imperiosa una intervención para depurarla y transformarla. En primer lugar, venía experimentando un proceso de privatización por el cual tendía a subordinarse a los intereses privados regionales dominantes, fueran legales o no. Alguno alto funcionario del Estado afirmaba en 1993 que la Policía era lo que las élites locales determinaran. En segundo lugar, mostraba una tendencia a la autonomización, por cuanto muchos de sus miembros optaban por la acción delictiva independiente. Alianzas con el crimen organizado y prácticas ilegales propias venían convirtiendo a la Policía en un organismo desprestigiado y temido por amplios sectores de la ciudadanía. En tercer lugar, lo dicho, la Policía exhibía niveles preocupantes de ineficacia respecto de la defensa de los ciudadanos frente al incremento de la criminalidad.

Estos rasgos podrían ser adscritos a la dinámica propia de la institución y a fallas en los procesos de dirección, control y vigilancia por parte de las propias directivas y de los organismos de control del Estado, los que habían mostrado, con excepciones, un alto nivel de indiferencia frente a la situación. En cuarto lugar, la estructura altamente militarizada, especialmente en los niveles directivos, y que ha acompañado a la dicotomía entre la defensa de los ciudadanos y la del Estado –esta última orientación emanada de la llamada Doctrina de Seguridad– contribuía al alejamiento de la institución de la ciudadanía y a adoptar métodos y técnicas más propias de un ejército, lo que la llevaba a alejarse de los ciudadanos, a cometer abusos contra la población y a violaciones de los derechos humanos.

De otra parte, las coyunturas históricas del desarrollo del narcotráfico y el narcoterrorismo habían afectado tanto a la Policía como a importantes instituciones

del Estado. En lo concerniente a ésta, la opinión pública nacional e internacional estaba al tanto de que la institución había sido severamente penetrada por los dineros ilícitos del narcotráfico, y en algunas ciudades del país las complicidades eran notorias. Pagos por silencios frente al delito, participación en el negocio, enriquecimientos ilícitos de algunos de sus más altos jerarcas y complicidad en asesinatos fueron reiteradamente denunciados por la prensa nacional. Y estas lacras coexistían con una acción reconocida de combate al narcotráfico. Muchos oficiales se comprometieron en esta campaña, y de hecho algunos narcotraficantes definieron a la Policía con su enemigo principal, tanto que entre 1990 y 1993 fueron asesinados en Medellín 737 agentes<sup>2</sup>, e inclusive el comandante local de la institución murió víctima de un ataque terrorista. Sin embargo, en otras ciudades, como Cali, se hacía clara la corrupción, y había insistentes rumores públicos acerca de que la Policía local recibía contribuciones por parte de los jefes del cartel local de la cocaína.

Una forma adicional de corrupción, esta vez de naturaleza abiertamente política, se desarrolló con el proceso por el cual algunos narcotraficantes, aliados con terratenientes locales, y con apoyo de las Fuerzas Armadas, armaron grupos de autodefensa que han venido derivando en organizaciones armadas paramilitares que, bajo el pretexto de que combaten a la guerrilla y a la delincuencia local, desatan oleadas de terror en algunas regiones, al privilegiar la masacre y el asesinato de civiles como técnicas para aislar a las fuerzas guerrilleras de sus supuestas bases sociales. Algunos contingentes policiales no han sido ajenos a esta complicidad, como se ha venido mostrando reiteradamente por parte de organizaciones defensoras de los derechos humanos, entidades internacionales e inclusive de altos funcionarios del Estado<sup>3</sup>.

reforma policial en Colombia". En Waldmann, Peter (editor). *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Konrad Adenauer Stiftung-Ciedla-Isla -Biblioteca Jurídica Diké, 1996.

<sup>(2)</sup> Pardo, Rafael. *Ob. cit.*, p. 344.

<sup>(3)</sup> Carlos Jiménez Gómez, procurador general de la Nación, citado en Medina Gallego, Carlos. *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Documentos Periodísticos, 1990, p. 187. El en ese entonces

Esta nueva situación política ha introducido variantes en el conflicto armado que enfrenta al Estado con las guerrillas. La presencia de los paramilitares ha modificado la polaridad y éstos se han convertido en un tercer actor que altera las correlaciones de fuerza. El Estado se tiene que enfrentar a un nuevo enemigo, a pesar de que la acción de los paramilitares estaba –y aún hoy está– fundamentada en la defensa de ese mismo Estado y del orden social en su conjunto. De allí que se arguya que las complicidades de las fuerzas armadas con ellos se basan en que comparten los mismos intereses y combaten al mismo enemigo.

Sin embargo, la situación era y es aún más compleja. En efecto, de una parte, en la base del proceso productivo de la cocaína las Farc, especialmente, encontraron una fuente importante de ingresos para la guerra, a través de los impuestos cobrados a los productores directos y a los intermediarios locales. Este requerimiento financiero, unido al hecho de que un ataque a los cultivos implica un ataque a las guerrillas, se traduce en que en la labor de erradicación la Policía se encuentra con una presencia armada y violenta de la guerrilla. Y en esta contienda la Policía resulta directamente involucrada en el conflicto armado, ya no sólo en su labor normal de agente del orden público en algunos pueblos de zonas de presencia guerrillera.

Pero en el otro extremo de la cadena del narcotráfico, la imagen de la Policía contradecía el anterior curso de acción, por cuanto su supuesta complicidad con los jefes de los carteles o con los grupos paramilitares financiados por el narcotráfico la ubicaba en una relación de complicidad con el negocio. De hecho, un general director de la Policía fue condenado por la justicia por enriquecimiento ilícito: se le acusó de haber recibido dineros del narcotráfico y de que no podía dar cuenta de un sustancial incremento injustificado de su patrimonio. De otros jerarcas se de-

cía que habían sido despojados de sus visas a Estados Unidos por acusaciones de las autoridades de ese país.

Una expresión parcial de esta situación se venía reflejando en las denuncias relativas a la violación de derechos humanos por instituciones del Estado, y en las cuales la Policía resultaba mal librada.

Paralelamente, la Policía mostraba una escasa eficacia en el control de la criminalidad. En efecto, las estadísticas empezaron a mostrar cómo los delitos contra la vida y la integridad personal se incrementaron entre 1983 y 1993, y cómo los de carácter violento empezaron a dominar el panorama de la criminalidad. En estas condiciones el tema de la seguridad ciudadana adquirió importancia en los debates públicos, y en este contexto las críticas a la Policía se hicieron cada día más frecuentes y duras (ver cuadros en el Apéndice).

Dada la magnitud de los retos planteados al Estado por el conflicto armado y por el narcoterrorismo, es comprensible que a pesar de estas tasas de violencia y delincuencia, los gobiernos colombianos hayan tendido a privilegiar la defensa de las instituciones políticas, aunada al combate a las "clases peligrosas". Esto atenta contra una de las orientación expresadas por la Policía, como es la de mostrarse como un garante del disfrute de los derechos de los ciudadanos. En efecto, la segunda función demanda un policía cortés, benévolos y dispuesto a ponerse al servicio de los ciudadanos. La primera, en cambio, implica un policía desconfiado, alejado del ciudadano, con frecuencia enfrentado a él, armado y dispuesto a usar la fuerza<sup>4</sup>. En su primera función resalta la orientación militar; en la segunda, la civilista.

A estas situaciones habría que adicionar el hecho de que a la Policía le corresponde la vigilancia en algunas zonas de alta presencia guerrillera, lo que significa que, además de que en su comportamiento puede privilegiar la actitud guerrera y por

jefe del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), un general de la Policía, también denunció la complicidad de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía con bandas de paramilitares.

<sup>(4)</sup> Ver un desarrollo de este tema en Chevigny, Paul. *Edge of the Knife*. Nueva York: The Free Press, 1995.

ende alejada de la ciudadanía, las guarderías han sido frecuentemente atacadas y diezmadas por las fuerzas guerrilleras, con lo que las autoridades locales quedan desprotegidas y a merced de las fuerzas insurgentes. A raíz de la persistencia y magnitud de estos ataques la Policía ha sido retirada de varias poblaciones. No pocas críticas se han elevado por estas deficiencias, las que, dicho sea de paso, no son necesariamente justas, por cuanto los efectivos asignados a cada poblado podrían resultar insuficientes frente a los atacantes.

### **EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO Y LA REFORMA DE LA POLICÍA**

Ahora bien, la necesidad de enfrentar los problemas de la Policía respondía no sólo a las condiciones coyunturales por las que atravesaba. También se hacía clara la necesidad de adecuarla a las nuevas situaciones creadas por el régimen político que se instauró con la presidencia de César Gaviria (1990-1994), cuyo gobierno se embarcó en una serie de reformas al Estado, entre las cuales se destacaron la nueva Constitución de 1991, la reducción del tamaño del Estado, las propuestas de negociación con la insurgencia y las políticas frente al narcotráfico, caracterizadas por la oferta de sometimiento a la justicia de los traficantes a cambio de la aplicación de una justicia relativamente benigna. Todos estos cambios afectaban a la Policía en sus funciones de responsable por el orden público ciudadano y en particular en su lucha contra la delincuencia, y en especial la representada por el narcotráfico.

En lo que respecta a su naturaleza como aparato del Estado, la nueva Constitución hizo un énfasis especial en su nueva identidad como

...un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (C.N., Art. 218).

Esta consagración constitucional la fortaleció, y el énfasis en los derechos ciudadanos y la convivencia habrían de inspirar las nuevas orientaciones buscadas en materia policial. De otra parte, la Constitución, al incluir a la Policía en el concepto más general de Fuerza Pública, y al concederle a ésta fuero militar, ratificó la vinculación de la institución con las Fuerzas Militares. Sin duda esta medida disminuyó las posibilidades de que en un proceso posterior de reforma la Policía se constituyera como un cuerpo más independiente de los militares y pudiera resaltar su carácter civil más claramente.

### **EL ORDEN PÚBLICO CIUDADANO Y LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES**

Así, pues, los problemas y la situación de la Policía Nacional respondían tanto a factores de corto plazo como a elementos de orden más permanente e institucional. En el fondo se encontraba el tema más global, consistente en diseñar los mecanismos a través de los cuales se construye y se reconstruye una institución del Estado que lo vincula directamente con la población, particularmente en áreas claves y sensibles de la vida social como la protección de la vida de los ciudadanos y la garantía de la convivencia. La importancia de estas áreas determina que las exigencias de legitimación de la institución son un problema clave para la legitimidad del Estado y el orden social. Y ello porque la acción policial es una de las herramientas centrales en los procesos de construcción de un Estado dotado de una capacidad para regular y dirimir los conflictos sociales a partir del imperio de la ley y de arreglos institucionales democráticamente establecidos. Adicionalmente, la policía, en su misión de conservar el orden social, al mismo tiempo lo reproduce<sup>5</sup>.

Parte esencial de la conservación-reproducción del orden es la definición que se hace del "enemigo", de las "clases peligrosas"<sup>6</sup>, y que constituye una tarea fundamental de las policías. Los riesgos de esta

<sup>(5)</sup> *Ídem.*, p. 6.

<sup>(6)</sup> Cobb, Richard. *The Police and the People*. Oxford: Oxford University Press, 1970.

actividad son especialmente altos, en la medida en que, apoyado en estas definiciones, el Estado, al tiempo que construye el delito, construye al delincuente. Una institución policial, por tanto, está sometida al riesgo de que por la extracción social de sus miembros, su organización, su formación doctrinaria, su historia, su ubicación en uno u otro brazo del Estado, defina como "enemigos" o "clases peligrosas" a ciudadanos portadores de características sociales particulares que no necesariamente atentan contra el orden. Ello explica que con frecuencia las policías convierten a las clases bajas, a las minorías étnicas o a los portadores de algunos estigmas particulares, en los objetos de su control y o persecución<sup>7</sup>. De hecho, en algunas ciudades colombianas se denunció que entre los escuadrones de la muerte que realizaban "limpiezas" urbanas en las cuales eliminaban delincuentes, travestidos, prostitutas e indigentes habitantes de las calles, había participación de miembros de la Policía<sup>8</sup>.

A estos riesgos debe agregarse que no es extraño que la ciudadanía, y con un énfasis muy principal las clases propietarias, dado un clima generalizado de inseguridad, estimule estos comportamientos de la policía al presentarle demandas permanentes de garantías de seguridad y protección de sus bienes, lo que se traduce

en exigencias de que se actúe con mano dura frente a las "clases peligrosas". El dilema entre libertad y orden así planteado se puede convertir en un reto formidable para la gestión policial<sup>9</sup>, del que es difícil salir si el orden social en sí mismo no tiene a la democracia, la justicia y la convivencia como sus principios rectores.

De todo ello se infiere que sin un estricto control legal, y especialmente ciudadano, la sociedad asume un riesgo evidente<sup>10</sup>. Y si además de éste, resulta que las policías, no obstante sus exigencias institucionales y sus definiciones de los enemigos, se comprometen en relaciones de asociación o complicidad con esas mismas clases peligrosas, la amenaza para el ciudadano es doble: al riesgo de ser definido como peligroso se agrega el que la población en su conjunto dependa de una institución no confiable.

### LOS TRABAJOS DE LAS COMISIONES

Se acumularon, pues, múltiples circunstancias que hacían imperioso enfrentar los problemas descritos y dinamizar un proceso de reforma radical de la Policía. Rafael Pardo Rueda, a la sazón ministro de Defensa, convocó a dos comisiones para que acometieran esta tarea<sup>11</sup>. Una de ellas estuvo compuesta por efectivos de todos

<sup>(7)</sup> La Policía colombiana no escapa a estas consideraciones y ambigüedades. Algunos vecinos de una unidad residencial bogotana elevaron una queja a la Policía acerca de la inseguridad del entorno. En su respuesta el comandante de la respectiva estación de policía informa que "En atención del oficio de la referencia, me permito comunicarle que este Comando impartió orden al señor (nombre del sargento respectivo), comandante Cai (aquí nombre del Cai), de pasar revista en las calles..., a la altura de la ca..., barrio... quien manifiesta que su Unidad Residencial (*sic*) cuenta con el servicio permanente de dos (2) policías, los cuales tienen la consigna de erradicar a los indigentes del sector; Igualmente (*sic*) que se vienen realizando planes de redadas y requisas en coordinación con el personal de Policía Comunitaria, trasladando a la Unidad Permanente de Justicia a los expendedores y consumidores de alucinógenos en ese sitio; de igual forma se ha llevado a cabo operativos por parte del CTI y personal de inteligencia del Departamento, dando como resultado la judicialización de delincuentes que deambulan por el lugar".

<sup>(8)</sup> Camacho, Álvaro y Guzmán, Álvaro. *Ciudad y violencia*. Bogotá: Foro por Colombia, 1990. El autor obtuvo una entrevista con un agente de la Policía de Cali en la que le ratificó estas denuncias. Afirmó que él mismo no había tomado parte en tales acciones, pero que las había presenciado y que algunos de sus compañeros sí habían participado.

<sup>(9)</sup> Bittner, Egon. *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.

<sup>(10)</sup> Goldsmith, Andrew. *Complaints Against the Police. The Trend to External Review*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

<sup>(11)</sup> El ex Ministro Rafael Pardo Rueda resume así su diagnóstico sobre la situación de la Policía Nacional: "En síntesis... los principales causantes de la descomposición y del deterioro de la credibilidad

los niveles jerárquicos de la institución, y la otra, externa, por miembros del Congreso, autoridades departamentales y municipales, organismos de control del Estado, militares y generales de la Policía retirados, gremios, minorías étnicas, la academia y la sociedad civil.

Este fue un experimento importante, en la medida en que permitió que la institución iniciara un debate sobre su naturaleza, funciones y condiciones de operación, lo que no es normal en un organismo con una estructura interna de corte militar, y que la Comisión Externa debatiera ampliamente orientaciones sobre la organización y futuro de la institución. De hecho, en esa Comisión se expresaron, entre otros, intereses particulares gremiales, de las minorías étnicas, de la propia Policía, representados por sus generales retirados, y los políticos en trance de ganar legitimidad. Pero también se incorporaron intereses generales de la ciudadanía. En un término de cuarenta días, y luego que las comisiones realizaran consultas internas y externas, con autoridades locales y con expertos extranjeros, se produjo el proyecto que, entregado al gobierno y al Congreso, se convirtió en la Ley 62 de 1993. Los cambios más relevantes que introdujo la ley pueden resumirse así:

#### **El carácter nacional y la ubicación institucional**

Se ratificó el carácter nacional de la Policía, para evitar la proliferación de policías locales que atentaran contra la unidad de mando que reivindicaban tanto el gobierno nacional como la institución. El riesgo de tener policías locales se consideró peligroso, en la medida en que se ratificaba el riesgo de privatización por el cual las policías responderían a intereses particulares de las autoridades locales, dado el proceso de descentralización que instituyó la nueva Constitución, y que estableció la elección popular de tales autoridades. La Policía queda-

ría, y así se temió, sujeta a las pugnas de poder entre las fuerzas políticas locales.

Respecto de la ubicación institucional se ratificó su dependencia del Ministerio de Defensa. Esta decisión se basó en los peligros que significaban el que la institución dependiera del Ministerio del Interior, el ente encargado de manejar la dominación política y la gobernabilidad. Se arguyó que en el pasado, y especialmente durante los años cuarenta y cincuenta, esta ubicación había favorecido la politización de la Policía y la había convertido en un instrumento en las pugnas partidistas que acompañaron a la violencia de ese período. Justamente esta historia ha venido pesando en la memoria política, y se suponía que reeditar la situación sería un retroceso en los esfuerzos para dotar a la Policía de un carácter más nacional, más estatal y más profesional.

Al mismo tiempo se establecieron normas que conciliaran el carácter nacional con la necesidad de garantizar el principio de que las autoridades civiles locales son los responsables del orden público, y por tanto son la autoridad de policía local. Para el efecto se reglamentaron las relaciones entre los gobernadores y alcaldes, y los respectivos comandantes de policía, y se dispusieron mecanismos de coordinación y colaboración. Este es un punto sensible, por cuanto lo dispuesto por la ley puede entrar en conflicto con la naturaleza de la jerarquía policial. En efecto, la Policía conserva una estructura con muchos componentes de organización militar, como la rígida disciplina. En estas condiciones no es de extrañar que en algunos casos puedan presentarse tensiones entre la norma de responder a las autoridades locales y la práctica de obedecer a las jerarquías de la institución.

En desarrollos posteriores se estableció que algunas de las funciones de la Policía, como son la judicial, antinarcóticos y algunos servicios especializados dependan

---

ciudadana en la Policía, se debieron a esos cuatro factores: el crecimiento desproporcionado del pie de fuerza de agentes sin apoyo ni control; la multiplicación del programa CAI sin planeación y sin presupuesto; la reducción del cubrimiento territorial en el campo; y la corrosiva influencia del narcotráfico". Pardo, Rafael. *Ob. cit.*, p. 340.

directamente de las direcciones a nivel nacional. En estas condiciones a las autoridades locales les queda solamente el tema de la seguridad ciudadana en el sentido más estricto.

#### **El Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana**

La ley creó este Consejo con el ánimo de elevar el rango del problema de la seguridad ciudadana. En efecto, al tiempo que hay un Consejo de Defensa Nacional, cuyas funciones son fundamentalmente la salvaguarda del Estado y de la soberanía e integridad nacionales, no existía un equivalente en materias de policía y seguridad ciudadana. Se supuso que este mecanismo serviría para formular una política estatal en este campo con la misma importancia que la seguridad nacional. Este Consejo tendría como funciones recomendar las políticas estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades; debería adoptar las medidas tendientes a satisfacer las necesidades de la Policía; establecer los mecanismos de revisión interna para evaluar y controlar su desempeño; coordinar y hacer seguimiento del desarrollo de las diferentes acciones institucionales en la materia; regular la acción de la Policía en lo relativo a la prevención y control de delitos y contravenciones; recomendar políticas y normas técnicas para garantizar el manejo eficaz, transparente y oportuno de la información pertinente; solicitar y atender los informes presentados por el director nacional de la Policía; velar porque la Policía cumpla con su función como organización de naturaleza civil y con las orientaciones dadas por la Constitución.

El Consejo estaría compuesto por el presidente de la República, los ministros del Interior, Defensa y Justicia, el director general de la Policía, el comisionado nacional para la Policía, un gobernador y un alcalde. Es claro que con esta composición se buscaba tanto elevar la importancia del tema como dar una mayor amplitud a la política estatal al respecto.

#### **Sistemas de control**

El sistema tradicional de control interno de la Policía estaba localizado en el inspector general, un oficial de alta graduación, quien tenía a su cargo el conocimiento de problemas disciplinarios. La ley consideró que esta figura tiene algunos inconvenientes, entre los cuales está el hecho de que la subordinación jerárquica podría ser un obstáculo para el conocimiento y acción disciplinaria sobre conductas inadecuadas de oficiales superiores. Por otra parte, ese sentimiento de obediencia y solidaridad que se genera con tanta fuerza en las organizaciones cerradas, jerárquicas y de fuerte contenido de orgullo, propios de la identidad y la función policial, podría llegar a ser un obstáculo para una vigilancia eficaz sobre los desempeños de los miembros de la Policía. Aunque en las consideraciones de la Comisión Externa no figuró crítica alguna sobre los oficiales que habían sido inspectores en el pasado inmediato, el hecho de que la Policía estuviera sometida a un drástico proceso de reforma sí daba algunas luces sobre las insuficiencias de la figura de control interno.

La Comisión consideró, además, que este control interno es insuficiente para garantizar mayor eficiencia y menos desorden o acciones ilícitas dentro de la institución, y para establecer mejores relaciones con la población a la cual debe servir. Este es uno de los temas más delicados en un proceso de reforma de una institución como la Policía. Como ha sido anotado por expertos, el problema del control externo es una especie de piedra en el zapato para los policías, por cuanto puede hacer mella en el espíritu de cuerpo o en la profesionalidad de la acción policial<sup>12</sup>.

La figura consagrada por la ley fue la del comisionado nacional de Policía. Se trataba de un funcionario de formación jurídica y de altas calidades, cuyo objeto era ejercer la vigilancia del régimen disciplinario y operacional y tramitar las quejas de la ciudadanía, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organi-

<sup>(12)</sup> Goldsmith, Andrew. *Ob. cit.*

mos de control del Estado, y cuyas funciones serían analizar el universo de quejas que la ciudadanía formulara en torno del funcionamiento de la Policía y proponer políticas y procedimientos para darles un curso apropiado; ser la máxima instancia de vigilancia y control disciplinario interno; ordenar y supervisar las investigaciones penales contra miembros de la Policía por actos cometidos con ocasión del servicio; vigilar la conducta de los miembros de la institución, con el propósito de garantizar el rendimiento, la ética, la disciplina y la eficacia; velar porque las actividades operativas se realicen dentro del marco de la legalidad, y verificando el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, las resoluciones, y el conjunto normativo que regula el comportamiento policial; y evaluar y hacer diagnósticos sobre los problemas de la institución y adoptar medidas urgentes y eficaces para su solución.

A pesar de que se esperaba que el comisionado fuera un funcionario enteramente independiente de la Policía, lo que facilitaría su labor, y de que en la Comisión Externa así se explicitó, en la ley se incluyó una disposición según la cual "Estas actividades se cumplirán con dependencia funcional de la Dirección General, en los aspectos operativos y de coordinación en lo relacionado con el régimen disciplinario". Claramente con esta disposición el comisionado tenía que perder la independencia y autonomía necesarias para su labor. De hecho el primer comisionado manifestó que la razón principal de su renuncia al cargo fue la dificultad de ejercer plenamente sus funciones, por la obstaculización de que había sido objeto por parte de algunas directivas de la Policía<sup>13</sup>.

Posteriormente asumió el cargo un nuevo comisionado, y entre sus iniciativas estuvo la organización de una comisión que debería presentar recomendaciones para una nueva cultura policial. A sus reuniones asistía el inspector general de la Policía, cargo que fue restablecido en 1995. En

esas reuniones no se expresó en momento alguno oposición a los trabajos de la Comisión ni a las gestiones del comisionado. Sin embargo, cuando finalizaban su tarea, los miembros de la Comisión se enteraron de que el comisionado sería forzado a renunciar, y que el nuevo director general de la Policía se oponía a la figura, considerando que los sistemas internos de control eran suficientes. En mayo de 1997 el presidente Samper, considerando que el comisionado era "un monstruo de control que sólo gasta plata", eliminó la figura. Un año más tarde la Corte Constitucional la revivió, pero sólo fue restablecida en noviembre de 1999.

Actualmente un amigo cercano del presidente Pastrana ha asumido el cargo, y su política declarada será "acompañar desde un comienzo el proceso de formación de los miembros de la Policía y fortalecer los programas de capacitación liderados por la Escuela Nacional General Santander"<sup>14</sup>. Es claro que se trata de la misma figura, pero con orientaciones bastante diferentes de las planteadas por la ley.

#### **La estructura interna**

Como queda dicho, la Policía colombiana tiene una estructura jerárquica que, en el nivel de la oficialidad y la suboficialidad, replica la del Ejército, a pesar de que cuenta con un sistema estatutario propio. La mayor diferencia se encuentra en el nivel de los miembros rasos. Mientras los soldados se desempeñan constantemente dentro de estructuras jerárquicas fijas y severas, de modo que el miembro individual carece por completo de autonomía e iniciativa, en la Policía los agentes, porque se desempeñan permanentemente en las calles, porque andan solos o en grupos de pares, son mucho más autónomos, y deben responder a situaciones imprevistas, en las que se requiere un discernimiento atado tanto a una función específica como a una ética y a una legalidad predefinidas.

<sup>13</sup> Llorente, María Victoria. *Ob. cit.*, p. 468.

<sup>14</sup> *El Tiempo*, 25 de noviembre de 1999, p. 7A.

Ahora bien, uno de los supuestos de la Comisión Externa en lo que respecta al desempeño de la Policía y a los niveles de corrupción denunciados, y en particular a aquéllos consistentes en cobros y/o aceptación de sobornos por parte de los agentes, fue justamente el reconocimiento de que la estructura de la institución creaba esa posibilidad. En efecto, en el nivel de agentes no había un escalafón que les permitiera ascender y recibir mayor salario. En tales condiciones resultaba rentable aceptar sobornos que se constituyeran en ingresos adicionales. Se creó entonces (Ley 180 de 1995) el llamado nivel ejecutivo, compuesto por los patrulleros, subintendentes, intendentes, subcomisarios y comisarios, en orden ascendente. Se esperaba que con este sistema las perspectivas de ascenso redujeran los beneficios percibidos por la corrupción.

Una segunda intención de este sistema era facilitar el ascenso del nivel ejecutivo al de suboficiales, como un mecanismo adicional de creación de expectativas. Sin embargo las exigencias para los ascensos dentro del nivel ejecutivo hacen casi nugatoria esta posibilidad. De otra parte, el nuevo sistema planteó una estructura de bienestar social que se tradujo en que quienes se encontraban en la posición de agentes resultaban menoscabados en algunos beneficios, razón por la cual muchos de ellos prefirieron continuar en la situación anterior, lo que creó en la práctica una dualidad entre viejos agentes y nuevos miembros del nivel ejecutivo.

No es posible evaluar la eficacia de esta medida, dada la dificultad de contar con una información detallada sobre los distintos procesos disciplinarios. Sin embargo, a sus eventuales beneficios debe agregarse el que la nueva dirección general de la Policía postuló que un requisito para el éxito en la tarea de perseguir a la delincuencia, en especial a la del narcotráfico, pasaba por una radical depuración interna y un proceso radical de reeducación y recapacitación de

la institución. Así, armada de instrumentos legales, la dirección ha procedido a expulsar por métodos discretionales y expeditivos a más de ocho mil miembros.

Una medida adicional consistió en la creación del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía, organismo adscrito al Ministerio de Defensa y encargado de desarrollar programas de salud, recreación, educación, vivienda y subsidios para los discapacitados físicos. Se esperaba así no sólo contribuir a la moralización de la institución con los mismos argumentos de la medida anterior, sino de dignificar un poco la situación de los policías, cuyos niveles y calidad de vida los asimilan a los sectores más pobres de la población.

Una de las reformas más importantes se dio en el campo operativo. Se establecieron especializaciones funcionales así: una policía urbana, con un carácter eminentemente preventivo y de apoyo ciudadano; una de carabineros, de carácter rural y con una formación más apropiada para enfrentar los retos de la insurgencia armada; una judicial y una rama de servicios especializados, entre los cuales se destacan la División Antinarcóticos, la Policía de Carreteras, la de Seguridad y Protección de Dignatarios, la de Protección de Infraestructura y la de Apoyo y Reacción<sup>15</sup>. Algun tiempo después se agregaron las de protección al menor y del medio ambiente.

### La participación ciudadana

Una de las preocupaciones centrales de la Comisión fue el establecer mecanismos de participación ciudadana en materias de policía, con el triple propósito de impulsar la cooperación entre los ciudadanos y la institución; de estimular que la ciudadanía intervenga en la formulación de las políticas de seguridad y de que los particulares pudieran ejercer controles sobre el comportamiento de los policías.

La ley creó entonces el Sistema Nacional de Policía y Participación Ciudadana como un mecanismo del más alto nivel

<sup>(15)</sup> Posteriormente se creó la rama de inteligencia, que ha sido fundamental en el desmantelamiento de las más importantes organizaciones del narcotráfico.

encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, la Policía Nacional y las autoridades administrativas. Esta Comisión tiene por objeto atender las necesidades de los distintos grupos sociales en relación con los asuntos de policía, emitir opiniones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la institución y promover las investigaciones a que haya lugar (Ley 62/93, art. 26).

Esta Comisión tenía como funciones, entre otras, proponer políticas para fortalecer la acción preventiva de la Policía; políticas y mecanismos tendientes a determinar en forma prioritaria una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en sus relaciones con la sociedad; supervisar la conformación y actividad de las comisiones departamentales y municipales correspondientes<sup>16</sup>; promover participación ciudadana en asuntos de policía en todos los niveles; recomendar planes y programas para asegurar el compromiso de la comunidad con la Policía; canalizar las quejas y reclamos de la ciudadanía ante el comisionado; proponer planes educativos para la Policía en torno al tema de los derechos humanos; recomendar planes sobre salud, vivienda, educación y bienestar de los miembros de la institución; proponer porque los policías presenten su servicio en sus lugares de origen; recomendar políticas que garanticen el manejo transparente, eficiente y oportuno de la información que recopila y maneja la Policía.

Como se ve, el tema de la participación ciudadana tuvo una gran importancia para la Comisión, y su expresión en la ley llegó a niveles no existentes en el pasado colombiano. De hecho, la composición masiva de la Comisión demostró cómo se pasaba de una situación en la que la Policía sólo se relacionaba con la ciudadanía a través de su acción corriente, a otra en la que la

comunidad masivamente intervendría en muchas de sus dimensiones. Se pasaba así de lo cerrado a lo excesivamente abierto, a lo hiperparticipativo. Sin embargo, ese carácter masivo se oponía a un funcionamiento eficiente de la Comisión, en la medida en que los debates en su seno podrían ser interminables, dada la enorme dispersión de los intereses sociales allí representados. Es de notar, además, que en esa Comisión no quedaron representados ni el Congreso de la República, ni las Asambleas departamentales ni los Concejos municipales.

Sea como fuere, esta es una de las instituciones que jamás llegó a organizarse. Hasta la fecha esa Comisión no ha sido convocada de modo que el ánimo participativo quedó seriamente lesionado.

Pero paralelamente la ley dispuso que la Policía desarrollara un sistema integral de participación ciudadana, con el objeto de fortalecer sus relaciones con las comunidades, "estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana" (art. 25). Ciertamente la Policía ha hecho un esfuerzo en esta dirección, y es así como ha organizado tanto dependencias especializadas en la función como diferentes programas de acción participativa. El más notable de ellos ha sido el de los "frentes locales de seguridad", mediante los cuales se ha buscado que los residentes se involucren en el tema de la seguridad. Aunque la institución no ha hecho una evaluación sistemática del programa, los indicios permiten pensar que su materialización ha sido bastante exigua<sup>17</sup>.

Muchos de estos esfuerzos se pueden perder justamente por razones de la estructura organizativa de la Policía. En efecto, en la Policía priman relaciones autoritarias entre superiores e inferiores. Ello se traduce en que los agentes de bajo rango

<sup>16</sup> En este numeral la ley introdujo un texto que podría contradecir el espíritu que inspiró la creación de esta Comisión. En efecto, se estableció que "El Gobierno Nacional podrá suspender o disolver en cualquier momento tales comisiones por razones de orden público o cuando circunstancias especiales así lo ameriten" (art. 28, numeral 3).

<sup>17</sup> Illorente, María Victoria. *Ob. cit*

no pueden desarrollar plenamente las facultades de discernimiento y de toma de decisiones en momentos en que así lo requieran.

#### **Los procesos docentes y de formación**

En adición a las necesidades de capacitación en las nuevas especializaciones planteadas, la Comisión Externa consideró importante incidir en la formación intelectual y profesional de los miembros de la institución. Fue así como presentó recomendaciones para incrementar los cursos de ética profesional, problemas institucionales, y relaciones humanas, con el fin de mejorar la calidad de los miembros, y de facilitar las relaciones con la comunidad. En este sentido la Comisión fue muy explícita al recomendar que los policías tuvieran una formación adecuada tanto a las diferentes funciones a las que fueran asignados como a las condiciones cambiantes de las comunidades en donde tuvieran que desempeñarse. Adicionalmente, se elevó el requisito educativo para el ingreso al nivel ejecutivo, y se estableció un mínimo de educación secundaria completa.

El autor tuvo ocasión de examinar el programa de formación de policías del nivel ejecutivo y encontró que, en efecto, se habían introducido cursos de ética, derechos humanos, derecho penal, relaciones públicas, en fin, se había organizado un programa de formación humanística bastante desarrollado. Sin embargo, al consultar con varios policías, encontró que la docencia se hacía con un formato muy autoritario, que había reiteradas ausencias de los docentes, y que muchos de ellos usaban su condición de superiores para imponer puntos de vista relativos a las materias de estudio<sup>18</sup>.

En Cali y Bogotá se hizo el experimento de establecer la denominada "escuela cívica", mediante la cual se impartió capacitación en derechos humanos, manejo de

grupos y relaciones humanas. Los cursos fueron impartidos por expertos externos a la institución, de modo que no se podría dar ninguna interferencia autoritaria. La evaluación contratada con otros expertos externos mostró que los cursos sí tuvieron un cierto impacto respecto del incremento de la autoestima de los policías, de las percepciones sobre su papel en la sociedad y se destacó cómo los policías de rangos más bajos se expresaron en contra de la violación de sus derechos humanos por parte de algunos de sus superiores abusadores de su poder<sup>19</sup>.

Finalmente, la ley creó una nueva institución, la Superintendencia de Vigilancia Privada, adscrita al Ministerio de Defensa y encargada de manejar todos los asuntos atinentes a las empresas de vigilancia privada. Se trató así de establecer mecanismos de control de las muchas empresas de este tipo, cuya dinámica, producto de la inseguridad ciudadana y de la situación de la confrontación entre el Estado y las guerrillas, era en extremo ascendente y carecía por completo de control estatal. Muchas de ellas estaban al servicio privado de narcotraficantes, otras eran pequeñas organizaciones armadas y descontroladas, y esto se traducía en mayor proliferación del armamentismo privado que ya venía haciendo carrera en el país.

#### **EL PAPEL DE LA LEY Y LA ACCIÓN DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS**

Una vez sancionada la ley, la jerarquía policial asumió la tarea de su transformación. El nuevo director general, quien había sido el responsable del funcionamiento de la Comisión Interna, asumió que la mejor manera de enfrentar a las organizaciones del narcotráfico consistía en depurar severamente a la institución. Así, dotado de herramientas legales que le daban facultades discrecionales, procedió a despedir a quienes fueran considerados

<sup>18</sup> Esta observación es corroborada por Riedmann, Arnold. *Ob. cit.*

<sup>19</sup> Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Programa "Formación para Formadores Ciudadanos: Escuela con la Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, D.C". Primer Bloque, enero-junio de 1996.

corruptos o ineficientes. La estructura de la institución fue modificada en varios sentidos: en primer lugar, se cambió la proporción entre oficiales, suboficiales y nivel ejecutivo, a fin de contar con mejores condiciones de control operativo. En efecto se aumentó el número de suboficiales al 11%. Sin embargo, como lo hace notar María Victoria Llorente en este proceso no se ha actuado a fondo, y si en 1980 la proporción entre oficiales, suboficiales y personal de base era de 3%, 8% y 89%, respectivamente, en 1997 tal proporción era 4%, 9% y 87%. A pesar de todo, pues, no se ha logrado romper con una estructura jerárquica piramidal que sigue respondiendo a un estilo militar de organización.

Uno de los cambios más significativos ha sido la creación de la Dirección de Inteligencia, independiente de la rama de la policía judicial, y que ha contribuido de manera decisiva a la captura de los principales cabezas de las organizaciones del narcotráfico. La Inteligencia policial no sólo ha mejorado la eficacia de la institución respecto del control del crimen organizado, sino que ha logrado que esta tarea se realice por métodos más científicos y técnicos y menos por la vía de procedimientos ilegales y violentos que se utilizaron en el pasado.

Otro cambio importante ha sido la feminización de la Policía. Hoy la institución tiene más de cuatro mil mujeres, cifra baja si se compara con las de otros países, pero de significación si se considera que históricamente la mujer tenía una escasa presencia en la institución. Adicionalmente, se revivió la figura del inspector general, con lo que se pretendía sustituir al comisionado nacional.

Lo más peculiar ha sido el esfuerzo de cambio de comportamientos contemplado en el Programa de Transformación Cultural. Mediante éste la Policía se ha embarcado en un proceso de modernización a partir de principios de reingeniería de or-

den empresarial. Con asesoría universitaria se ha buscado simplificar los procesos de coordinación y toma de decisiones, estimular el trabajo en equipo, mejorar los sistemas de información, afinar la gestión por procesos, en fin los principios y prácticas conocidas en este tipo de programas<sup>20</sup>. El Plan Estratégico Institucional para 1998, por ejemplo, contemplaba seis áreas de énfasis: participación de la comunidad, nueva cultura del trabajo, fortalecimiento de la capacidad operativa, desarrollo gerencial, potenciación del conocimiento y mejoramiento administrativo.

Una parte visible de los cambios ha sido el esfuerzo por modificar la imagen pública. Así, empezando por algunos cambios en los uniformes, la Policía ha mejorado esa imagen, y es innegable que, al menos en las grandes ciudades, se cuenta con policías más educados y corteses y más prontos a responder a demandas ciudadanas. A ello se ha agregado un sistema de líneas telefónicas directas a través de las cuales los ciudadanos solicitan servicios<sup>21</sup>.

#### **LAS TENSIONES ENTRE LA LEY Y EL LIDERAZGO**

Los cambios producidos suscitan el interrogante acerca de la capacidad transformadora de la Ley 62. Como hipótesis se puede plantear que los cambios de la Policía se han producido por la fuerza y decisión desplegadas por las nuevas directivas más que por virtud de la ley. En efecto, si se considera que las principales modificaciones introducidas por la Ley 62, como el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, el comisionado y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, no se han desarrollado o lo han hecho de manera precaria y/o ambigua, es forzoso aceptar que los principales cambios que se han producido desde 1993 responden a otro tipo de iniciativas.

<sup>(20)</sup> Policía Nacional. *Transformación cultural. La fuerza del cambio*, varios números. Bogotá, s.f.

<sup>(21)</sup> El autor de este trabajo tuvo ocasión de mirar alguna lista de demandas, y encontró que muchas de ellas no se referían a solicitudes de servicios profesionales policiales, sino a temas tan variados como preguntas relacionadas con problemas y deberes escolares.

### La política de re legitimación

A la necesidad sentida de mostrar eficiencia en la lucha contra el narcotráfico debe agregarse la estrecha relación que se estableció entre las nuevas directivas y el gobierno de los Estados Unidos. Esa relación privilegiada convirtió al director en un personaje de la mayor importancia en el panorama nacional, propició apoyos políticos, logísticos, técnicos, financieros y en equipos, y elevó así el prestigio de la Policía a los ojos de amplios sectores de la opinión pública. De hecho, los medios de comunicación de masas trataron de impulsar la propuesta de que el general Rosso José Serrano fuera precandidato a la vicepresidencia en las elecciones de 1998, y en más de una ocasión ha sido declarado "el mejor policía del mundo" por agencias gubernamentales de Estados Unidos.

Se estableció así una notable diferencia entre una policía dispuesta a cambiar y mejorar, y que rápidamente empezó a mostrar resultados en la lucha contra el narcotráfico, y un Ejército que no solamente seguía aferrado a su escasa dinámica de cambio, y que no mostraba resultados positivos en la lucha contra las guerrillas, sino que se hacía reo de constantes acusaciones sobre sus vinculaciones con organizaciones paramilitares y de violaciones a los derechos humanos. No hay duda de que esta correlación de fuerzas y este contraste ayudaron a impulsar la dinámica de cambio de la Policía Nacional<sup>22</sup>.

Hoy además se ven cambios importantes en los cuatro rasgos que caracterizaban a la Policía antes del proceso de reforma: se ha corregido la tendencia a la privatización local mediante el mejoramiento de los sistemas de control central; se ha actuado frente a la autonomización;

se han mejorado los niveles de eficiencia y los casos de corrupción se han reducido. Sin embargo, uno de los lastres más fuertes para que la Policía sea considerada como un verdadero agente de apoyo y protección de los derechos ciudadanos, vale decir, su estructura militarizada, no ha sido modificada: sobre ella ni la ley ni la acción posterior de las directivas se han sentido.

De otra parte, el cambio global y más notable se expresa en el proceso por el cual una institución clave para el funcionamiento de una sociedad busca re legitimarse y de paso lograr el mismo objetivo para un Estado que tiene niveles precarios de legitimación. Más interesante es el caso si se considera que este proceso trata de llevarlo a cabo la Policía en medio de unas tensiones que se traducen en grandes problemas de identidad institucional. Aunque en parte estas tensiones son de alguna manera buscadas, especialmente por las múltiples funciones que despliega, también es cierto que la propia dinámica de cambio de la institución le otorga un prestigio que se traduce en una mayor asignación de funciones por parte del Estado. Ello, si bien, de nuevo, le crea tensiones, al mismo tiempo contribuye a incrementar su importancia y prestigio. Es una forma habilidosa de hacer política y de construirse como institución clave para el funcionamiento del Estado.

### LAS TENSIONES FUNCIONALES DE LA POLICÍA

Un punto fundamental del cambio ha sido el aumento del número de efectivos. Aunque la Fuerza Pública había sido considerada como ineficiente y costosa y se había recomendado no aumentar el gasto en ella<sup>23</sup>, la Policía ha venido creciendo. En

<sup>(22)</sup> Sin embargo, el Informe sobre Derechos Humanos -Colombia-, sometido por el Departamento de Estado al Congreso de los Estados Unidos y relativo a 1998 sostiene que la Policía Nacional aún se halló involucrada en ese año en violaciones a los derechos humanos. Departamento de Estado (E.U.A.). "Informe sobre derechos humanos, sometido al Comité de Relaciones Internacionales. Cámara de Representantes de los Estados Unidos y Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los Estados Unidos por el Departamento de Estado". Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América: Bogotá, 1988.

<sup>(23)</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Bogotá, 1996.

efecto, actualmente cuenta con 96.258 uniformados y 7.700 no uniformados, lo que da una tasa de 26.38 por diez mil habitantes<sup>24</sup>. Esta proporción ubica a Colombia por debajo de países como Uruguay, Panamá, Cuba, Perú y Venezuela, pero por encima de Argentina, Costa Rica, México, Honduras, Guatemala, Brasil, El Salvador, Bolivia y Chile. En el contexto mundial, Colombia se encuentra en niveles comparables con Estados Unidos, Canadá, Japón o Singapur<sup>25</sup>.

Ahora bien, el tamaño de la Policía es un indicador débil si no se considera su distribución regional. En lo que respecta a la dimensión urbana-rural, ella está predominantemente en las ciudades, en detrimento de los campos, a los que originalmente se había asignado un cuerpo especializado, el de carabineros, quienes, se supone, cuentan con un entrenamiento que los capacita para ejercer las funciones de prevención y apoyo a la ciudadanía y las de combate con la insurgencia. En la práctica, no obstante, varios destacamentos de carabineros se encuentran en ciudades. Esto es especialmente delicado por cuanto la situación del orden público exige presencia policial en muchos municipios colombianos que carecen de ella o en los cuales la presencia es insuficiente.

Otro indicador de la relación entre el número de policías y la población es el relativo a los servicios que presta la institución. Una perspectiva consiste en establecer la relación entre la orientación declarada de la institución y los papeles que ha venido asumiendo. En efecto, la Policía organiza sus servicios en labores preventivas (patrullajes, vigilancia, inteligencia, revisión de pesas y medidas, etc.); educativas (lo que incluye la enseñanza del Código de Policía); sociales (protección de menores); rescates (de menores y valores desaparecidos); de control (policía judicial, capturas, allanamientos, remisión de detenidos); control vial; protección (de dignatarios, lugares especiales y centros

de detención). Recientemente ha asumido la tarea de control del tránsito vehicular en Bogotá. Claramente la Policía asume tareas más allá de su capacidad operativa, lo que tiende a restarle eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

Se comprende entonces que para que el tamaño de la Policía sea adecuado a sus demandas institucionales, e inclusive a las ciudadanas, es preciso considerar lo que requieren estas funciones. Aunque hay un proceso de especialización (policía judicial, inteligencia, vigilancia y carabineros), y a pesar de que es un principio doctrinario el que la Policía pueda y deba rotar por las diferentes funciones, el hecho central es que las condiciones particulares del orden público inciden en las orientaciones institucionales.

## LOS ENEMIGOS DE LA POLICÍA

### La criminalidad

Las tasas de criminalidad colombianas siguen ubicando al país como uno de los más violentos de América, superado sólo por St.Tomé, Bahamas y El Salvador. Las tasas de delitos en general expresan una tendencia descendente, lo que puede ser explicado por una más efectiva acción de la Policía. En lo que respecta a los delitos contra el patrimonio, las tasas no cambian sensiblemente. Dada la situación económica de recesión e incremento de las tasas de desempleo, se puede entender que estos delitos hayan aumentado, a la par con la subdenuncia. Dada la evidente crisis de la justicia, la congestión judicial, y su inoperancia, no es de extrañar que las víctimas se abstengan de someterse a engorrosos trámites que son vistos como inútiles. En los homicidios, sin embargo, no es probable una subestimación, ya que su registro no depende de una denuncia. Y en este campo sí hay una reducción notable, que debe ser explicada por la acción estatal, no sólo la policial.

En su análisis de la última encuesta nacional de hogares (de 1995) Mauricio Rubio ha mostrado cómo:

<sup>(24)</sup> Esta cifra se distribuye así: oficiales: 3.736; Nivel Ejecutivo: 33.739; suboficiales: 3.147; agentes: 35.838; auxiliares: 1.044; auxiliares bachilleres: 17.881.

<sup>(25)</sup> Llorente, María Victoria. *Ob. cit.*, p. 438.

Casi las dos terceras partes de los problemas de barrio reportados... tienen que ver con factores que atentan contra la sensación de seguridad. La segunda gran categoría entre los problemas urbanos mencionados, la contaminación ambiental, alcanza a la quinta parte de la incidencia que tiene la inseguridad dentro de las preocupaciones de las familias colombianas. El factor de inseguridad en los barrios que más se menciona es el de los atracos callejeros, con un 35% de participación dentro de esta categoría. Le siguen en importancia las pandillas juveniles (28%), el expendio de droga (24%), el hurto de automotores (10%) y las violaciones (3%)... Cerca de 15% del total de los hogares fueron víctimas de algunos de los 564 mil delitos que se cometieron en ese año. Así, la llamada criminalidad global... fue superior a los 4.800 delitos por cien mil habitantes... Para sorpresa de cualquier colombiano, las cifras anteriores no son demasiado altas a nivel internacional. La preocupación con la inseguridad que manifiestan los hogares puede surgir de la alta dosis de violencia que caracteriza esa criminalidad, como también del hecho que en los últimos cuatro años la incidencia del crimen urbano en Colombia aumentó de manera sustancial (pasó de 2.930 por cien mil habitantes en 1991 a 4.800 en 1995)<sup>26</sup>.

Un componente de este complejo de relaciones de la Policía con la delincuencia es el relativo a los trámites en el curso de la acción policial. Cuando el delincuente es detenido y entregado a la justicia, el proceso adquiere un verdadero carácter kafkiano, por la lentitud de operación de los aparatos judiciales, la larguísima sucesión de trámites formales y la inadecuación de los delitos y las penas. No es extraño entonces que muchos delincuentes sean liberados, lo que produce especial rencor por parte de los policías, que ven su tarea anulada por la justicia. O, por el contrario, ocurre que inocentes son conducidos a cárceles, verdaderas escuelas de crimen, en las que deben permanecer, en medio de un elevado hacinamiento, calculado en

un 45%<sup>27</sup> y en condiciones de abierta violación de sus derechos humanos, hasta tanto se resuelva su proceso. No debe sorprender entonces que la consecuencia sea que el sistema judicial y carcelario produzca más delincuentes de los que se supone debe corregir.

En forma paralela con la delincuencia, hay en Colombia una alta mortalidad por causas violentas producida por la incuria, la incapacidad reguladora y educadora del Estado, y que puede llegar a producir más muertes que el propio conflicto armado. En efecto, si se calcula que en el año actual se han producido aproximadamente tres mil muertos en razón de la confrontación, los accidentes de tránsito han superado esa cifra.

#### **El conflicto armado**

A esta tensión generada por la criminalidad, en Colombia se dan unas dimensiones especialmente agudas y complejas en virtud de la confrontación entre el Estado y las guerrillas.

En Colombia la ciudadanía enfrenta una situación paradójica: la magnitud del conflicto armado y sus impactos en la vida política han erigido a la violencia política como la forma más deletérea de violencia, y por ende el proceso de militarización de la política y el protagonismo de los cuerpos militares ha sido especialmente elevado. Ello no es de sorprender, si se considera que la confrontación entre las guerrillas y el Estado colombiano tiene ya una historia de más de 35 años, que en la coyuntura actual las guerrillas tienen presencia y/o control en algo más de un tercio de los municipios colombianos y que en las dos últimas décadas se ha desarrollado una fuerza paramilitar antiguerrillera cuyo número ha sido calculado en 6.000 o 7.000 efectivos, enfrentados a aproximadamente 17.000 guerrilleros, y quienes han desarrollado las formas más crueles de combate, especializando su acción en masacres de campesinos de quienes los paramili-

<sup>26</sup> Rubio, Mauricio. "Criminalidad urbana en Colombia", Documento de trabajo, En: *Paz Pública, Programa de estudios sobre seguridad, justicia y violencia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1997, pp. 3-5.

<sup>27</sup> *El Espectador*. 6 diciembre de 1999.

tares sospechan que son auxiliares de las guerrillas. Uno de los efectos de esta nueva forma de confrontación es el desplazamiento interno de más de 1.700.000 colombianos en los últimos diez años.

En lo que respecta a la institución policial, en muchos pueblos y pequeñas ciudades que pueden ser amenazadas y/o atacadas por las guerrillas, la Policía tiende a actuar como una fuerza militar: armada, concentrada en sus cuarteles, protegida por barreras defensivas, en fin, desempeña el papel de una fuerza militar. En esta función, es lógico que en principio la Policía pueda sospechar de cualquier civil, y que en consecuencia genere una actitud de desconfianza hacia la población, la que tiende a ser recíproca. Más aún, las guerrillas amenazan sistemáticamente a los ciudadanos que tengan relaciones personales con los policías locales. Así, sea por reciprocidad o por temor, la relación tiende a ser distante, cuando no antagónica. Pero en los momentos en que no hay amenazas explícitas o latentes, se supone que actúe de acuerdo con la función de apoyar y garantizar el goce de derechos de los ciudadanos y guardar un orden de convivencia, en cuyo caso el acercamiento y apoyo a esa población civil exige una actitud diametralmente distinta. Esta especie de esquizofrenia institucional signa a la Policía, pero opera con mayor fuerza en el caso de miembros que deben rotar su ubicación geográfica, pues en cualquier momento deben recurrir a una u otra de las identidades, lo que no es tarea fácil.

#### **El narcotráfico**

El área en la que más se da esta tensión es la lucha contra el narcotráfico. De hecho, el narcotráfico como tal no constituye un riesgo directo para la seguridad física de los ciudadanos no involucrados en él, excepto en su versión narcoterrorista, que puede expresarse tanto en los ataques masivos en los que resulta afectada la población inocente, como en las acciones de los pistoleros contratados para dirimir conflictos, ajustar cuentas o sacar del camino a quienes de alguna manera se constituyen en obstáculos. La afecta sí, en cuanto

su acción sobre la estructura económica se traduce en mayor concentración de la riqueza –a pesar de la movilidad social que suscita el enriquecimiento rápido de quienes se involucran en el negocio–. Pero sin duda la forma más amenazante del narcotráfico es su práctica de financiar las organizaciones paramilitares descritas y sus efectos sobre la población campesina y sobre quienes se han asumido como defensores de los derechos humanos.

De otra parte, la Policía debe también proteger al Estado y a las instituciones de las amenazas que el narcotráfico en general le plantea, particularmente en el campo de la corrupción, y esta tarea puede enfrentarla con ciudadanos sospechosos pero inocentes.

Y adicionalmente, no hay que olvidar que el fundamento de la lucha contra el narcotráfico reside en su carácter internacional. Ello ha puesto a Colombia en la mira muy especial de los Estados Unidos y de los países vecinos. En lo que respecta a Estados Unidos, la política sistemática de zanahoria y garrote ha tenido efectos claves en la política colombiana. La principal acción ha sido frente a la Policía, institución que ha recibido un enorme impulso y apoyo en la lucha. Como se señaló arriba, esta situación ha encumbrado a la institución, y particularmente a su director general. Queda claro, sin embargo, que gran parte de esta exaltación a la institución y a su Director proviene directamente del gobierno y Congreso de Estados Unidos, para los cuales la Policía es la institución más confiable.

Pero a su vez la acción contra el narcotráfico crea tensiones fuertes a la Policía. La más notable la constituye la erradicación aérea de cultivos ilícitos. Alrededor de esta tarea la Policía puede articular un discurso de defensa del orden público y del Estado, pero es muy difícil que pueda presentarse como defensora de los ciudadanos. De hecho esta tarea la aísla de la población, es fundamentalmente agresiva, por cuanto la destrucción de cultivos, así sean ilícitos, es una confrontación con quienes viven de las siembras, lo que incluye a los cultivadores, grandes o pequeños, a recolectores y a la población ubica-

da en las áreas de fumigación y que no está involucrada en el negocio. Agredió igualmente a los cultivadores de otros productos, dado que los productos químicos no distinguen entre cultivos legales e ilegales.

Durante las movilizaciones masivas de los cultivadores y cocaleros y los recolectores del suroriente del país entre 1993 y 1994 no fue extraño escuchar cómo los campesinos hacían la distinción entre la cara buena del gobierno nacional, representada en las organizaciones que venían realizando tareas de sustitución de cultivos y apoyo social y económico al campesinado, y las fuerzas militares y de policía, a quienes les correspondía la tarea represiva contra unos campesinos que no se consideraban a sí mismos delincuentes.

En el terreno de la distribución de las drogas ilícitas, a la Policía le ha correspondido una tarea en la que también experimenta las tensiones propias de definir enemigos y actuar contra ellos, y la de proteger los derechos ciudadanos. Aunque el desarrollo de la Inteligencia es justamente un mecanismo para reducir esta tensión, en la medida en que centraliza la información, singulariza al enemigo y facilita la toma coordinada de decisiones, ello no obstante para que se generen confrontaciones con ciudadanos inocentes. Sin duda la Inteligencia ha contribuido a hacer más eficiente y limpia esta tarea, y esto se ha manifestado en la manera profesional como varias organizaciones han sido disueltas y sus titulares entregados a la justicia. De hecho, mientras las primeras acciones se caracterizaron por un despliegue de violencia en la confrontación, los últimos casos se han realizado de una manera incruenta. Es claro que este campo corresponde a una nueva forma de actuar de la Policía, aunque también lo es que la institución se enfrenta con organizaciones menos

violentas y terroristas. La experiencia de la eliminación del llamado Cartel de Medellín, el cual produjo la más fuerte oleada de terrorismo que ha experimentado el país, sirvió para que tanto los narcotraficantes como la Policía cambiaron sus métodos de combate. Se ha logrado no sólo mayor eficiencia, sino menos violencia<sup>28</sup>.

#### LA POLICÍA COLOMBIANA Y SUS RETOS FUTUROS

La situación descrita resume las enormes tareas que enfrenta la Policía colombiana. Aunque el grado en que sus tres enemigos afectan a los ciudadanos es diferente, el tema de la seguridad ciudadana ocupa un lugar central en la opinión pública, y por ende las responsabilidades de la Policía y la justicia son especialmente complejas. La opinión pública espera que para su protección pueda contar con aparatos policiales y judiciales modernos, eficientes, profesionales y, sobre todo, no corruptos y transparentes en su actividad. De allí que haya tan elevada sensibilidad frente a los casos de ineficiencia o desvío de funciones por parte de cualquiera de esas dos ramas del poder público.

Pero si la policía tiene esta tarea primordial frente a la ciudadanía, también a ella le corresponde garantizar que el llamado orden público ciudadano – que define el orden de la convivencia – se realice dentro del marco del Estado de derecho, para lo cual es indispensable no sólo que los ciudadanos acaten las leyes que regulan sus relaciones sociales, sino que los aparatos de Estado no se desvíen de las funciones que les han sido asignadas, y dentro de los parámetros establecidos por la ley. Esto significa, en lo fundamental, que se garantice un orden jurídico democrático en el que el Estado mantenga el monopolio legítimo de la fuerza, la justicia y la fiscalidad.

<sup>(28)</sup> El general Serrano describe estos cambios en su libro. Serrano, Rosso José. *Jaque mate*. Bogotá: Planeta, 1999.

## APÉNDICE

CUADRO 1					
COLOMBIA: DELINCUENCIA Y VIOLENCIA (NÚMEROS ABSOLUTOS) 1983-1992					
AÑOS	TOTAL DELITOS	VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	PATRIMONIO ECONÓMICO	HOMICIDIOS	SECUESTRO (EXTORSIVO Y SIMPLE)
1983	201.257	77.886	107.639	9.829	1.094
1984	209.581	81.134	104.287	10.761	1.175
1985	195.659	77.064	99.235	12.951	1.038
1986	204.678	83.685	102.467	15.758	1.001
1987	215.076	89.827	102.540	17.466	962
1988	212.144	95.079	95.182	21.146	1.554
1989	208.212	90.409	94.238	23.099	1.627
1990	206.192	86.153	96.640	21.641	2.186
1991	221.109	89.828	103.634	25.190	2.626
1992	223.188	92.547	104.168	25.209	2.080

Fuente: Policía Nacional y proyecciones de población DANE, informe 1998.

CUADRO 2					
COLOMBIA: DELINCUENCIA Y VIOLENCIA (TASAS POR 100.000 HABITANTES) 1983-1992					
AÑOS	TOTAL DELITOS	VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	PATRIMONIO ECONÓMICO	HOMICIDIOS	SECUESTRO (EXTORSIVO Y SIMPLE)
1983	662,60	256,42	354,38	32,36	3,60
1984	675,71	261,59	336,23	34,69	3,79
1985	618,03	243,42	313,45	40,91	3,28
1986	633,27	258,92	317,03	48,75	3,10
1987	652,08	272,34	310,89	52,95	2,92
1988	630,53	282,59	282,90	62,85	4,62
1989	606,90	263,53	274,69	67,33	4,74
1990	589,63	246,37	276,35	61,89	6,25
1991	619,63	251,73	290,42	70,59	7,36
1992	613,18	254,26	286,19	69,26	5,71

Fuente: *Idem* y cálculos propios.

APÉNDICE

CUADRO 3					
COLOMBIA: DELINCUENCIA Y VIOLENCIA (NÚMEROS ABSOLUTOS) 1993-1999					
ANOS	TOTAL DELITOS	VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	PATRIMONIO ECONÓMICO	HOMICIDIOS	SECUESTRO (EXTORSIVO Y SIMPLE)
1993	188.794	80.977	78.208	24.553	1.725
1994	212.017	85.190	94.270	23.938	1.999
1995	223.101	82.068	105.196	22.505	1.870
1996	231.647	81.745	116.065	23.588	2.320
1997	231.861	78.589	111.878	23.549	2.672
1998	224.250	71.734	102.417	21.052	3.129
1999	223.616	73.477	99.524	22.304	3.663

Fuente: Policía Nacional y proyecciones de población DANE, informe 1998.

CUADRO 4					
COLOMBIA: DELINCUENCIA Y VIOLENCIA (TASAS POR 100.000 HABITANTES) 1993-1998					
ANOS	TOTAL DELITOS	VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	PATRIMONIO ECONÓMICO	HOMICIDIOS	SECUESTRO (EXTORSIVO Y SIMPLE)
1993	508,70	218,19	210,73	66,16	4,65
1994	560,49	225,21	249,21	63,28	5,28
1995	578,86	212,93	272,94	58,39	4,85
1996	589,47	208,02	295,35	60,02	5,90
1997	578,88	196,21	279,32	58,79	6,67
1998	549,50	175,78	250,96	51,59	7,67
1999	537,99	176,77	239,44	53,66	8,81

Fuente: Ídem y cálculos propios.



'In quijote no olvida su dulcinea 2 x2 (acrilico)