

## Policía y sociedad



Instituto de Estudios Políticos  
Jefe Unidad de Documentación

El punto de partida para la ubicación del sistema policial en la sociedad es el ordenamiento constitucional como expresión legal y política de la organización estatal. Es precisamente en la relación Estado-sociedad civil, y de acuerdo con los principios más generales de organización de ese Estado, donde se origina la estructura y la función policial.

Sobre los principios que le dan vigencia formal a un poder y a un orden en la sociedad, aparecen los mecanismos o instrumentos legales para el ejercicio del control social. Esos principios definen el monopolio de la fuerza coercitiva por parte del Estado como algo necesario para el mantenimiento de un orden que se propone como objetivo ideal la convivencia, el bienestar y el equilibrio de la sociedad, dentro de unas reglas de juego legales.

El Estado en su materialización gubernamental, con objetivos que tienen que ver con el mantenimiento del

orden y la estabilidad social y política, cuenta con las entidades especializadas para la realización de esa función. El ente institucional que la concreta es **la fuerza pública**, que se traduce en las distintas agencias de poder y acción coercitivas, con la misión última de salvaguardar lo que se denomina el **orden público**. Ella conforma una estructura de poder que se manifiesta en las instituciones militares, en las agencias de investigación y en la policía.

El estudio sobre La policía en Medellín, que fundamentalmente plantea el análisis de la relación entre la institución policial y la sociedad, tiene como punto de partida la definición teórica y universal de la policía y la precisión del marco de sus funciones.

La definición de lo que debe ser la policía y la descripción de lo que es en el contexto específico de la ciudad, permite evaluar comparativamente las desviaciones y congruencias que

se presentan entre: a) la delimitación legal de sus funciones y las expresiones concretas de su accionar en la ciudad, y b) la delimitación del tipo ideal de la relación policía-sociedad contrastándolo con la forma en que ésta se presenta en Medellín.

## I. Aproximación conceptual

Sergio Bova define la policía como

una función del Estado que se concreta en un instituto de administración positiva dirigida a hacer valer las limitaciones que la Ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público, en sus diversas manifestaciones [...].<sup>1</sup>

Dentro del conjunto amplio de lo que se denomina el sistema penal, la institución policial posee, como característica principal, un contacto directo con el público y con la realidad criminal.

En una sociedad democrática, la institución policial ideal es pensada como un cuerpo de **naturaleza civil y de carácter local** al servicio del ciuda-

dano y en estrecho contacto con él; su función primordial, en este contexto, es la prevención y represión del delito dentro del marco establecido por el Estado de derecho. Por su naturaleza civil, la institución policial se encuentra íntimamente ligada a la sociedad, es decir, representa por excelencia un servicio público.

El Estado colombiano, en el artículo 218 de la Constitución de 1991, define a la policía 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.

En lo referido a la Policía Nacional, el ordenamiento constitucional colombiano reconoce, entonces, dos aspectos que interesa destacar, en primer lugar, la naturaleza civil de la Policía Nacional y, en segundo lugar, su carácter público, esto es, su definición como aquella instancia encargada de regular los conflictos que se presentan en el contexto de las relaciones de los ciudadanos.<sup>2</sup>

- 
1. Sergio Bova. "Policía". En: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*. Suplemento. México, Siglo XXI, 1988. p. 338.
  2. En esos términos, las normas de carácter reglamentario anteriores a la Constitución de 1991 señalaban que "la Policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta derivan, con los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho". Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

El artículo 218 de la Constitución, permite definir a la institución policial, retomando a Carlos Magno Nazareth,<sup>3</sup> como un "organismo de control social" o de "manejo de conflictos sociales"; entendiendo por manejo una forma de desarrollar estrategias de superación y eliminación de los conflictos propios de todo ordenamiento social.

En el contexto del ordenamiento constitucional colombiano, es decir, en su expresión formal, el sistema policial se define siguiendo los principios y parámetros propios del Estado democrático.

El Estatuto Orgánico de la Policía Nacional<sup>4</sup> define esos principios y parámetros cuando señala las funciones de la institución: **Artículo 5°.** La vigilancia que se presta por medio de los funcionarios de policía, está orientada a garantizar que las personas puedan ejercer tranquilamente sus derechos.

**Artículo 6°.** La protección de las libertades individuales y de los derechos que de ellas se deriven, cuando se expresen o ejerzan en público o de modo que trascienda de lo privado, constituye también parte fundamental de la función de policía.

**Artículo 8°.** El fin que persigue la policía es garantizar la convivencia pacífica y ordenada de todos los habitantes del territorio nacional y la coexistencia de las libertades individuales en las relaciones externas de las personas y de éstas con los intereses generales que resulten de la vida en comunidad.

Desglosar este articulado, que finalmente coincide con el carácter civil que teóricamente se atribuye al cuerpo policial en el país, permite enumerar las siguientes funciones para esta institución:

1. Prevención y represión de las conductas que, según la opinión general, atentan contra la vida y la propiedad en forma grave.
2. Aplicación de las leyes y reglamentos vigentes.
3. Mantenimiento del orden público conforme a los principios del derecho.
4. Prestación de actividades de socorro a las personas que han sido o pueden ser víctimas de la violencia o de accidente grave.
5. Protección de las garantías constitucionales.

---

3. Carlos Magno Nazareth. "Manejo de los conflictos sociales: fuerza pública y sociedad". En: *Medellín: Alternativas de futuro. Seminario Internacional Alternativas de Futuro*. Medellín, Presidencia de la República, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1992. p. 41-61.

4. Estatuto Orgánico de la Policía. Decreto 2137 de 1983.

6. Control de la circulación de personas y vehículos.
7. Regulación de problemas entre individuos y grupos de individuos.
8. Creación y mantenimiento de un clima de confianza en la comunidad.
9. Cumplimiento de un cierto número de actividades sociales.
10. Cooperación con los organismos especializados en la resocialización de los delincuentes.
11. Ejecución de diversas decisiones judiciales o administrativas para las que se necesita el uso de la fuerza.<sup>5</sup>

Sin embargo, y en contravía de esta definición, ese cuerpo de naturaleza civil se encuentra inscrito dentro de la organización general de la Fuerza Pública, por tanto, tiene una esencia militar, como lo demuestra su adscripción al Ministerio de Defensa<sup>6</sup> y la imposibilidad de que sus miembros sean juzgados por tribunales civiles.<sup>7</sup>

Un primer factor determinante en la disfuncionalidad de la institu-

ción policial en el país, se encuentra vinculado al **desfase existente entre el carácter civil de la institución y su manejo y reglamentación de tipo militar**. Como organismo de naturaleza civil, el cuerpo policial debe regular los conflictos resultantes de las relaciones entre particulares (artículo 218 de la Constitución de 1991); en contraste, como parte integrante de la fuerza pública, a la institución policial, dentro del marco militar de la Doctrina de la Seguridad Nacional, le corresponde la defensa de la "independencia nacional y de las instituciones públicas"; es decir, el manejo de los conflictos resultantes de la relación de los particulares con el Estado.

La situación de conflicto endémico y multidireccional que presenta el país, ha priorizado el carácter militar de la policía al otorgar mayor significación a su razón constitutiva como parte de la institución global de la fuerza pública, lo que ha llevado a relegar su función y carácter civiles.

A la contradicción anterior habría que integrar aquella que se insinúa entre la definición constitucional de la Policía Nacional "con **carácter**

5. Véase: José María Rico y Luis Salas. *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid, Tecnos, 1988. p. 174-175.

6. El artículo 16 del decreto 2137 de 1983 (Estatuto Orgánico de la Policía), además de señalar la estructura orgánica de la institución y las funciones de las unidades, dice: "La Policía Nacional para efectos de dirección y mando depende del Ministerio de Defensa Nacional".

7. Así se consagra en el artículo 221 de la constitución de 1991 que dice: "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 prescripciones del Código Penal Militar"

**público**” y la definición que se hace en el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional. En el decreto extraordinario 2137 de julio 29 de 1983, bajo la denominación de “principios Generales”, se define la función de policía como “un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional.” En el artículo 11 del mismo decreto se define a la institución policial como “una institución pública, de carácter permanente y **naturaleza oficial**, constituida con régimen y disciplina especiales.”

En esta misma línea, en los decretos 1212 y 1213 de junio 8 de 1990, por medio de los cuales “se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional” y “se reforma el estatuto del personal de agentes” respectivamente, se define a la Policía Nacional como “una institución pública de carácter permanente y **naturaleza oficial** constituida con régimen y disciplina especiales, que **depende del Ministerio de Defensa Nacional** y hace parte de la fuerza pública en los términos de los artículos 167 y 168 de la Constitución Política” (Constitución de 1886).

Estos decretos, al otorgar un carácter oficial y no específicamente público a la Policía Nacional y al adscribirla al Ministerio de Defensa, generan ambigüedades en el primer caso y contradicciones en el segundo,

en relación con el carácter civil otorgado a este cuerpo en la nueva constitución. Determinan también, en contravía del orden jurídico fundamental y desde la definición misma de los principios teleológicos de la institución, una función que responde a los requerimientos de una organización de tipo militar.

## II. Función de la institución policial

Existe una dificultad de principio para definir las funciones de la institución policial. Dicha dificultad se encuentra emparentada con la complejidad que presenta la sociedad contemporánea, en la cual las tareas asignadas al cuerpo policial son cada vez más numerosas y diversas. Sin embargo, para los fines del presente análisis se retoman los puntos centrales de las diferentes propuestas de clasificación existentes.

De una manera general, la función de la policía se inscribe dentro de dos ejes: la regulación de las interrelaciones de los ciudadanos a partir de sus servicios profesionales y el control y la prevención de la delincuencia.

La policía tiene una finalidad esencialmente preventiva y social, por tanto, su función debe plantearse como un servicio civil de asistencia social con el objeto de regular e institucionalizar las situaciones de conflicto propias de todo ordenamiento social, enfatizando en aque-

llas relaciones referidas a la problemática del orden público.<sup>8</sup>

Según José María Rico, la función fundamental de la policía, el rasgo que define su esencia misma, es garantizar y regular las relaciones del ciudadano dentro del amplio, libre y pacífico reconocimiento de los derechos que la ley le otorga.<sup>9</sup> Esta función fundamental se puede desagregar en dos aspectos específicos: prevención y represión del delito, así como mantenimiento del orden público de acuerdo con los principios definitorios del Estado de Derecho.

La dinámica de la acción policial tiene como objetivo último y como esencia de su función el **Orden Público**, que se manifiesta en el logro del control de las relaciones entre los individuos en la sociedad. El orden público

aparece en la legislación administrativa, de policía y penal como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, [...]. Es decir, el orden público cons-

tituye un objeto de reglamentación pública y sobre todo de tutela preventiva, contextual y sucesiva o represiva [...].<sup>10</sup>

La ley sirve aquí como marco de referencia para lo que universalmente se denomina conducta o comportamiento legal y su opuesto el ilegal. Con base en este último objeto actúa la fuerza pública por medio de una acción punitiva que, desde luego "teóricamente", está también regulada por el mismo ordenamiento legal.

El orden público referenciado sería aquel relacionado con la seguridad, la salubridad y la moralidad en el escenario de acción de actores sociales diversos. En este sentido, la función de la policía se vincula a la protección de los intereses colectivos y del orden social.

En el contexto específico de la función policial el mantenimiento del orden público hace referencia, fundamentalmente, a "la conservación de la paz pública, evitando disturbios y motines y asegurando a todo ciuda-

---

8. En la conjugación de lo que se denomina **poder de policía** -facultad legítima de regulación de la libertad; nivel normativo en cabeza de corporaciones públicas civiles-, **función de policía** -gestión administrativa ejercida en los términos de las leyes y reglamentos; nivel de decisión en cabeza de autoridades públicas civiles- y **actividad de policía** -ejercicio reglado de la fuerza; nivel de ejecución en cabeza de autoridades militares y civiles-, se encuentra delimitado ese campo de acción preventiva y social y la competencia policial. En términos jurídicos ese campo se ubica en las disposiciones de la Constitución Nacional, en el Código Nacional de Policía y en las reglamentaciones generales de los entes territoriales. Véase: Jaime Vidal Perdomo. *Derecho Administrativo*. Quinta edición. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1977.

9. José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 61.

10. Sergio Bova. *Op. cit.* p. 1138.

dano los derechos que le garantizan la Constitución y las leyes del Estado en que reside.”<sup>11</sup>

A la policía le corresponde la tarea específica de mantener este orden público por medio de la protección de ciertos valores aceptados socialmente, la aplicación de las leyes, la prevención y represión del delito y la defensa de las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades fundamentales consagradas por la Constitución.

En Colombia, y aquí reside la segunda gran disfuncionalidad de la institución policial, **el orden público interno se ha asimilado al concepto de orden institucional y este, a su vez, se interpreta de manera exclusiva y excluyente, dentro del marco de la Doctrina de La Seguridad Nacional.**

La crisis vivida por el país en los dos últimos decenios, ha desviado la acción policial hacia campos ajenos a su función. En detrimento de la acción encaminada a la regulación de los conflictos propios del orden social -del ámbito social-, la policía ha asumido tareas vinculadas a conflictos inscritos en el marco exclusivo del orden institucional -del ámbito institucional-.

La lucha contra la subversión, el terrorismo y, fundamentalmente, contra el narcotráfico, ha militarizado la

función policial a través de un proceso en el cual se diluyen las fronteras que definen a la policía como un cuerpo de naturaleza civil; hecho que determina, a su vez, el constante aislamiento entre la policía y la comunidad y define una relación caracterizada por el temor y el choque constantes.

La institución policial en el país opera en el marco de la defensa del orden institucional más no del orden público en sentido estricto. Esta no diferenciación del tipo de orden correspondiente a su acción ha terminado por militarizar al cuerpo policial, ha alejado a la institución del espacio de lo público, pues su accionar no se dirige ya a la regulación de las relaciones entre sujetos civiles, sino a la defensa -por la vía militar- de una concepción del orden que identifica cualquier conflicto social con una acción contra la integridad de la Nación. Por esta vía, aparecen criminalizados los conflictos y las diferentes conductas de la sociedad civil y, lo más grave, se crea un vacío de poder y autoridad en la sociedad por la inexistencia de una policía verdaderamente civil.

En otras palabras, y retomando lo señalado, el carácter que se ha otorgado al orden público en el país, desdibuja la función policial; la Policía Nacional es convertida en una institución de carácter militar cuyo

---

11. Raymond Clift. "Propósitos de la policía moderna". *Revista Policía Nacional de Colombia*. Vol. 63. No. 172. Bogotá, noviembre-diciembre, 1975. p. 30.

accionar se enmarca en el contexto de la represión -selectiva- del delito. El control del cuerpo policial por parte del Ministerio de Defensa y, por tanto, el constante encuadre de las actividades policiales dentro de los Estatutos de la Defensa Nacional, ubica a la policía en el campo de la defensa interior y considera en un segundo plano la esencia civil de su acción. En este sentido, la policía en Colombia hace parte de los organismos de "Seguridad Nacional", con la connotación que este concepto ha tenido en la historia.

Así mismo, en el conjunto de funciones legalmente establecidas, se percibe un antagonismo entre aquellas encaminadas a asegurar la paz y el orden público y las que están dirigidas al respeto y la garantía de las libertades individuales. Este antagonismo será determinante en la definición del carácter último de la institución policial y del tipo de relación que se establece entre ésta y la comunidad.

La mayor o menor manifestación de este antagonismo -que en esencia condiciona la relación entre la policía y la comunidad-, dependerá de dos aspectos esenciales: en primer lugar, de la estricta inscripción de la acción policial en el marco del Estado de derecho y, en segundo lugar, de la preponderancia que se da a la acción preventiva sobre la acción represiva

o viceversa. Así, en aquellas sociedades donde prima la acción represiva y en donde esta acción se expresa, aunque sea en un mínimo de casos, de manera ilegal, este antagonismo será muy fuerte.

La tercera gran disfuncionalidad de la acción institucional de la policía en la sociedad colombiana, determinada por la dinámica del conflicto, reside en el hecho de que **la institución policial ha abandonado su función preventiva y ha actuado esencialmente a través de su acción punitiva y, en no pocos casos, muchos de sus miembros se han ubicado por fuera del marco del Estado de derecho.**

De manera amplia podemos definir la prevención, que sería idealmente la función primordial del cuerpo policial, como

el conjunto de acciones que [la policía] puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, con el fin, de una parte, de evitar que ciertas personas caigan o perseveren en la delincuencia y, de otra parte, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones.<sup>12</sup>

Es decir, el conjunto de acciones encaminadas al ataque de las causas de la oportunidad delincuencia.

En el análisis de la prevención se hace necesario precisar que todo Es-

---

12. Véase: José María Rico y Luis Salas. *Op. cit.* p. 173.

tado puede desarrollar las medidas preventivas de tres formas:

a) Por la vía legislativa mediante la amenaza de la sanción penal o la promulgación de leyes especiales, destinadas a impedir que surjan determinadas situaciones, b) por la vía judicial, gracias a la aplicación efectiva de los textos legales o a la individualización de la pena para evitar la reincidencia, y c) por la vía administrativa a través de la acción policial -patrullas, rondas, controles, registros- o social.<sup>13</sup>

En Colombia, y específicamente en la ciudad de Medellín, la primera forma de prevención -vía legislativa- ha sido inoperante a causa de la crisis de legitimidad que vive el Estado, y la segunda -vía jurisdiccional-, ineficaz por la crisis de la justicia. En lo referido a la labor preventiva que debe desarrollar el cuerpo policial -tercera vía-, en primer término, no se ha definido con precisión a través de qué mecanismos se desarrollaría un verdadero programa de prevención; en segundo término, son pocos los policías que han recibido una formación especializada en esta materia;<sup>14</sup> en tercer término, son escasos los recursos humanos y materiales desti-

nados para el efecto y, finalmente, no existe una verdadera evaluación sobre los programas existentes en este sentido. De allí que la acción policial se inscriba preferentemente en el marco de lo puramente represivo. Es decir, en el marco de la oportunidad delincuencial consumada (y ni siquiera en el de sus efectos).

Es urgente entonces reforzar la labor de investigación e inteligencia como estrategia fundamental para privilegiar la acción preventiva sobre la punitiva. La prevención sólo se consigue con eficacia cuando se conocen las variables y las probabilidades de las acciones objeto de la punición. La acción punitiva es el último recurso, de lo que se trata es de poner en marcha primero la inteligencia y después la fuerza.

En una sociedad altamente conflictiva, donde el Estado posee una baja legitimidad y donde los referentes de autoridad son difusos o inexistentes, como es el caso de la ciudad de Medellín, la función policial tiende a ser distorsionada acercándose más a la acción punitiva y militar que a la acción preventiva.

La dinámica de la institución policial en una sociedad inmersa en

13. *Ibid.* p. 174-175.

14. De principio, el proceso de selección y reclutamiento de los agentes de policía (Decretos 1212 y 1213 de 1990) -que son en últimas los que tienen acceso inmediato a la información sobre lo que ocurre en la comunidad-, no garantiza la escogencia de personas que puedan, en el corto tiempo de formación, asimilar los elementos necesarios para adoptar una actitud acorde con la naturaleza preventiva de su función.

una crisis estructural, no ha ido más allá de la acción represiva; esto ha implicado la tergiversación de conductas colectivas o individuales que progresivamente transforman el objeto y las funciones de principio de esa institución, idealmente dirigidas hacia el mantenimiento del orden y la paz.

### III. Policía y comunidad

Los mecanismos de materialización de la fuerza pública y, en nuestro caso particular, de la función de la policía, se desarrollan en un contexto específico, es decir, sus funciones son fundamentalmente sociales. Su espacio es la sociedad y ésta no es una abstracción ni una imagen ideal, sino que responde a una concreción material desde el punto de vista histórico y estructural.

Precisamente el encuentro entre sociedad y fuerza pública conlleva, en la práctica, un nuevo elemento que se integra a todos aquellos factores propios del todo social, entendido como contradictorio y crítico. Si nos atenemos al desarrollo de la sociedad y a la función de la policía, que antes describimos, en ninguna sociedad es posible lograr un juego de relaciones equilibradas y pasivas entre ambas. Desde el inicio es necesario reconocer que las relaciones entre los mecanis-

mos del poder público, encargados del mantenimiento del orden, y las fuerzas contradictorias que se expresan en la sociedad son conflictivas. La situación de conflicto se entiende como

una forma de interacción social que incluye contiendas entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades, comprendiendo disputas que implican choques por el acceso a la distribución de recursos escasos.<sup>15</sup>

Así pues, las relaciones entre la fuerza pública, el orden público-como su objetivo fundamental- y la sociedad-como el espacio natural de concreción de esa función coercitiva-son conflictivas y se integran, en el caso de una sociedad como la nuestra, a la compleja estructura que hace parte de nuestro desarrollo moderno.

En la práctica el orden público está condicionado por el sistema legal y político vigentes, pero además debe ser entendido como algo dinámico; es decir, incluso su instrumento fundamental como es la fuerza pública debe desarrollar su función de acuerdo con la dinámica de la sociedad. Por eso, es necesario considerar el tipo de sociedad y las condiciones en que se desenvuelve para efectos de la construcción del concepto y para la misma función práctica de conservación del orden.

---

15. Norberto Bobbio. Et. al. *Diccionario de política*. Citado por: Carlos Magno Nazareth. *Op. cit.* p. 42.

Es en este punto donde el conflicto entre fuerza pública, orden público y sociedad adquiere una presencia perturbadora, y donde la búsqueda de un equilibrio relativo es fundamental, no sólo para pensar la eficacia de esa función sino, sobre todo, para que, en sí misma, no se convierta en un factor fundamental en la agudización de la crisis.

Desde el punto de vista teórico partimos del principio según el cual las sociedades, particularmente la nuestra, son esencialmente conflictivas, condición que debe ser considerada e integrada para la comprensión de la relación existente entre institución policial y sociedad. Es decir, los principios generales de tipo legal y político del sistema deben reconocer el conflicto no sólo como un factor externo de perturbación sino como un elemento inherente a su dinámica. En este sentido, es necesario pensar el orden y la función de control social en el contexto de una sociedad que vive sus propias contradicciones.

En Medellín la relación entre la estructura social y la función de la fuerza pública policial se explica por el hecho de que se ha estructurado una fuerza pública cuya esencia se entiende en términos de choque. Esto, a su vez, ha conducido al establecimiento de una función policial defensiva y basada en el principio de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional.

Este principio no ha sido replanteado y por eso la policía aparece

superpuesta, separada y enfrentada a la sociedad civil. A esa percepción se ha llegado a través de la peligrosa dinámica de la negación y del enfrentamiento. Todo ello dentro de un proceso que presenta dos tipos de enajenación: enajenación de la fuerza pública respecto de la ciudad y enajenación de la ciudad respecto de la fuerza pública. Infortunadamente el concepto y la realización del orden público, que es el punto de encuentro, se convierte en algo indefinido y, por tanto, objeto de significaciones y de apropiaciones diversas y caóticas.

Finalmente, el círculo se cierra porque la fuerza pública y, en nuestro caso, la policía, se ha convertido poco a poco en otro factor de perturbación pública, lo que indudablemente ha incidido en el debilitamiento del orden legal y en el proceso de deslegitimación que estamos atravesando.

#### *A. La crisis del Estado*

La relación de la policía y la comunidad se debe plantear a partir del análisis de la crisis estructural que presenta el Estado y la sociedad colombiana. La relación de choque existente entre la policía y la comunidad representa o simboliza, en uno de sus aspectos fundamentales, el microcosmos de la relación entre el ciudadano y el Estado en Colombia; relación que, como señalamos anteriormente, está marcada por una profunda crisis de legitimidad y de autoridad del Estado.

La policía no es ajena a la crisis de legitimidad que presenta el Estado colombiano. En ella se materializa la ruptura existente entre las instituciones y la sociedad, lo cual obedece, entre otras razones, a la incapacidad que ha tenido el Estado para integrar consensualmente a la mayoría de los ciudadanos y a la incapacidad mostrada para regular los conflictos.

En una relación que presenta dos direcciones, la crisis de autoridad del Estado se manifiesta en forma concreta en el bajo perfil y la baja credibilidad que tiene la policía en la ciudad,<sup>16</sup> pero, así mismo, las disfunciones intrínsecas al cuerpo policial, enunciadas en los apartados anteriores, son un elemento determinante en esta crisis de autoridad del Estado.

En síntesis, dentro del espacio general de la crisis estructural del Estado colombiano -crisis de legitimidad y crisis de autoridad-, en la ciudad de Medellín no existe un claro vínculo de identidad entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. Esta ausencia de identidad ha generado una situación de choque continuo en la cual el cuerpo policial es actor de primer orden por ser el referente básico y manifiesto de la autoridad del Estado para la gran mayoría de los ciudadanos.

## B. La función policial en Medellín

Desde otro plano, la relación existente entre la policía y la comunidad debe ser evaluada en una doble dirección, esto es, examinando la visión que la policía tiene de lo público y la visión que lo público tiene de la policía.<sup>17</sup> Aunque ninguna de estas visiones es homogénea, pues existen miradas diferenciadas del significado de lo público para la policía y de lo que representa la policía para el público, podemos sin embargo definir los rasgos generales de estas miradas.

Las imágenes que la policía tiene de lo público, como primer elemento condicionante de la relación entre institución policial y comunidad, está determinada, entre muchos otros factores, por el tipo de organización policial existente, por las funciones que se asignan a este cuerpo policial y por los medios que se utilizan para el logro de tales fines. En este sentido, en los

sistemas donde la policía está considerada como un organismo destinado a solucionar [exclusivamente] el problema del crimen, dicha institución tenderá a ver a la comunidad como un mosaico de oportunidades para la criminali-

16. Véase: Jaime Ruíz Restrepo. *El pulso social en Medellín: La institución policial vista a través de los pobladores*. Medellín, Centro de Estudios de Opinión, Universidad de Antioquia, 1993. (Inédito).

17. Al respecto véase el artículo que aparece en este número: "La imagen social de la Policía en Medellín".

dad. [Aquí] la comunidad es juzgada según su potencial para ayudar al agente a ocuparse de lo que se ha convertido en el problema de éste, no en el de la colectividad: el crimen.<sup>18</sup>

En este punto, la mirada es fragmentada; la comunidad será mirada y asumida según parámetros que, en últimas, hablan de zonas de alta y baja criminalidad, zonas donde existe cooperación o zonas donde se ataca a la policía, zonas que se deben cuidar y zonas por reprimir; la acción de la policía en la ciudad muestra un carácter selectivo. De manera real o simbólica los ciudadanos experimentan la sensación de que el cuerpo

policial no otorga el mismo tratamiento a todas las personas de la ciudad.

En aquellos sistemas donde la función policial se define en torno a las necesidades y exigencias de la comunidad, apareciendo fundamentalmente como un organismo civil con una orientación de servicio, la comunidad es mirada como el escenario de una multiplicidad de conflictos que se deben regular y la relación con ésta se plantea en términos de reconocimiento y colaboración.

Considerando estos parámetros podemos definir la relación policía-sociedad a partir del siguiente cuadro:

Función Policial	Tipo de relación	Actitud de la sociedad	Mecanismo de relación	Formas de subordinación
Lucha criminalidad Cuerpo militar	Aislamiento	Temor, ilegitimidad	Coacción permanente	Insegura
Orientación de servicio Cuerpo civil	Interacción intensa	Solidaridad, consenso	Influencia normativa	Efectiva

En el primer nivel -en el que la policía es pensada como un cuerpo de carácter militar, cuya función es la lucha contra la criminalidad a través de la acción represiva- la institución policial, en un marco estrecho de legi-

timidad, se aísla del cuerpo social y establece un tipo de relación insegura e inestable sustentada en la coacción permanente. En este contexto, la respuesta de la sociedad se materializa fundamentalmente a partir del choque y el temor.

18. Albert Reiss. "Policía y comunidad". En: José María Rico. (Comp). *Policía y sociedad democrática*. Madrid, Alianza, 1983. p. 188.

En el segundo nivel -en el que la policía actúa como un cuerpo de naturaleza civil que regula el conflicto a partir de una clara orientación de servicio- la institución policial, dentro de un marco amplio de consenso, interactúa con la sociedad en un escenario de relación efectiva sustentada en la influencia normativa, que no excluye el uso de la fuerza. Aquí la respuesta de la sociedad se ubica en el plano de la cooperación y la solidaridad.

En la ciudad de Medellín, por las formas y expresiones que adopta el conflicto, la relación entre el cuerpo policial y la sociedad se ubica en el primero de estos niveles. El hecho de que se presente este tipo de relación, se encuentra ligado a dos aspectos: a) la definición constante de la policía como un organismo militar que tiene como función primordial la lucha contra el crimen, y b) la delimitación de la policía como cuerpo inscrito en una guerra particularizada: la guerra contra el cartel de Medellín.<sup>19</sup> En síntesis, el primer aspecto plantea la progresiva militarización de la institución policial y el segundo la particularización de sus acciones.

### C. Militarización policial en Medellín

La militarización niega aquel principio esencial, señalado incluso por la Asociación Nacional de Oficiales en Retiro de la Policía Nacional:

[...] La policía es un servicio público fundamental para la vida en comunidad. [...] es a través de ella que se garantizan las libertades y los derechos individuales. Es a ella, a quien corresponde en primer lugar, en todos los países del mundo, la protección de la vida, honra y bienes de las personas. [...]. La policía no es un cuerpo militar, no debe serlo.<sup>20</sup>

El reconocimiento de la existencia de un estado de guerra declarado contra la subversión y el narcotráfico, ha producido, específicamente en Medellín, una dualidad en las fuerzas institucionales respecto al cumplimiento de sus funciones. En el marco de los principios generales de la guerra total, el Estado utiliza al Ejército, pero además la policía adquiere un papel protagónico cuando se hace referencia a la lucha contra el narcotráfico.

---

19. Este trabajo tiene como objeto el análisis de la institución policial, por ello no analizamos la actividad delincencial. Si ello ocurre es por la exigencia metodológica. Sería de otra índole un trabajo que dé cuenta del fenómeno delincencial.

20. Asociación Nacional de Oficiales en Retiro Policía Nacional. "Propuesta de reforma constitucional al título de la Fuerza Pública". *Gaceta Constitucional*. No. 34. Bogotá, abril 2 de 1991. p. 27-28.

El espacio urbano de la ciudad de Medellín, como marco de la explosiva situación social, material y cultural esbozada aquí, presenta una dinámica compleja en la cual sectores y grupos de la población se han visto envueltos paulatinamente en una situación extrema de enfrentamiento directo con la policía como institución y con el policía como el instrumento que la materializa en la calle.

El choque entre ambos contendientes, los narcotráficantes que enfrentan por acción y por reacción las acciones de la policía y ésta que, a su vez, los enfrenta por acción institucional y por reacción personal, configura una guerra entre actores definidos; mientras tanto la ciudadanía asiste a ese enfrentamiento y sufre con todo el rigor las consecuencias del terrorismo indiscriminado, de los allanamientos, las desapariciones y las detenciones arbitrarias.

Así pues, la militarización de la policía nos muestra una institución que, por la dinámica de la crisis y por su propia condición de institución marginada de un necesario proceso político, técnico y administrativo de modernización, ha dejado de ser fundamental para la ciudad y para el ciudadano, es decir, para la civilización y no para la guerra.

En Medellín la policía aparece como un actor del conflicto que, por la permanente sensación de peligro en su trabajo, no sólo se aísla socialmente de aquella parte de la pobla-

ción que percibe como peligrosa, sino de los ciudadanos en general. En este sentido, para el policía de la ciudad de Medellín cualquier ciudadano, por encima de su condición como tal, es un agente potencial de violencia, un infractor de la ley y, lo que es más grave, un enemigo potencial del cuerpo policial.

En la concepción y modelo de orden que se intenta imponer coercitivamente desde el Estado a través de sus organismos de seguridad, la relación de la policía y la comunidad se encuadra en un marco de valores en el que todo aquello ubicado por fuera de los parámetros de este orden es real o simbólicamente delictivo. La crisis que vive la ciudad de Medellín y, fundamentalmente, la guerra que vienen librando el Estado y el narcotráfico, afianzan esta visión estigmatizada que percibe al ciudadano como un potencial agresor. En consecuencia, se cree que todo ciudadano atenta contra el Estado y contra la institución policial debido a la forma como se ha desarrollado la confrontación.

Los fenómenos de estigmatización experimentados por algunos sectores de la ciudad -estigmatización que, por la lógica de la guerra en que se ha visto involucrada la policía, condiciona *la visión que ésta tiene de la población* a la lógica de amigo enemigo-, han socavado el carácter público y universal de su acción, colocándola en un nivel de acción diferenciada y, en no pocos casos, particularizada.

La imagen que la población de Medellín tiene de la policía está condicionada por este modelo de acción diferenciada que conduce a la pérdida del carácter universal de la ley, debido a su privatización. Esto, sin embargo, no quiere decir que la población tenga simpatía por el otro contendiente.

Existen, además, otros tres factores determinantes en la imagen que la comunidad tiene de la policía: a) la sensación real o simbólica que tengan los ciudadanos de ser víctimas del delito, b) la eficacia que muestre la policía y el sistema de justicia para prevenir y regular los conflictos, es decir, la existencia de un verdadero referente de autoridad, y c) el trato que reciba la comunidad por parte de la policía.

Quizá la característica más evidente de las imágenes que el público tiene de la policía sea la de considerar que ésta fracasa en el cumplimiento de su más importante misión: proteger contra el crimen a los ciudadanos. Tal fracaso constituye la base de la tensión existente en las relaciones entre el público y la policía. Para aquél, la ausencia de protección representada por el temor a ser víctima, es la causa principal de su desconfianza y de su apatía en lo referente al mantenimiento del orden público.<sup>21</sup>

Sin embargo, en una sociedad en crisis como la de Medellín, el he-

cho de la desprotección contra el crimen es apenas uno de los factores determinantes de la imagen negativa de la institución, pues la confrontación y la extensión de la acción punitiva y represiva policial ha llegado a tal extremo que otro factor, más determinante aún, está representado en la participación del sujeto policial en la comisión de los delitos.

Estos factores se encuentran asociados a la desaparición de la policía de barrio y, por tanto, a la presencia esporádica de una policía que cada vez más tiene por función la represión del delito. En este sentido, ante la ausencia de una policía cívico-local y frente al incremento notable de los delitos, la población percibe un entorno inseguro, pero, además, proyecta esta inseguridad a la institución policial.

La acción de la policía en el marco general del Estado de derecho es un requisito determinante en la relación entre policía y comunidad. En no pocos casos, y determinado por la lógica de guerra de todos contra todos que vive la ciudad, la institución policial ha actuado en parte como un actor más del conflicto y ha funcionado dentro de la misma dinámica de éste. La ilegalidad de algunas acciones policiales, sin importar el número de casos verdaderamente verificados, termina por socavar su imagen y acentúa de manera dramática la ilegitimidad de las instituciones del

21. Albert Reiss. *Op. cit.* p. 193.

Estado y el vacío de autoridad de nuestro ordenamiento social.

Para muchos ciudadanos, especialmente los más humildes, la policía es la única manifestación de la autoridad y de la justicia que tienen oportunidad de conocer. Por eso el comportamiento y la acción de la policía debe encaminarse, [...], a afianzar el concepto mismo de justicia; a mantener la confianza del pueblo en sus autoridades y a robustecer la fe ciudadana en la organización democrática. Si la policía funciona defectuosamente

y [...] se convierte en factor de intranquilidad, por error, ligereza o descuido en sus procedimientos, se menoscaban gravemente los postulados anteriormente citados, con consecuencias obviamente pre-visibles para el orden social.<sup>22</sup>

La confluencia de los factores aquí planteados hace que la relación de la policía y la sociedad en la ciudad de Medellín se presente, en el mejor de los casos, en términos de tensión y, en el peor, de negación y confrontación mutua.

---

22. Alvaro Castillo Montenegro. "¿Sabe la ciudadanía qué somos y para qué estamos?". *Revista Policía Nacional de Colombia*. No. 94. Bogotá, julio-agosto, 1962. p. 65.