



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **ELEMENTOS PARA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE POLICÍA.**

**WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales  
Maestría en Derecho– Línea Única de Investigación – Sexta Promoción  
Bogotá D.C., Colombia  
2011.



# **Elementos para la Constitucionalización del Derecho de Policía.**

**WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Derecho**

Director:

Profesor (PhD) Fernando Alexei Pardo Flórez.

Línea de Investigación:

Constitucionalismo, democracia y derechos fundamentales.

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho– Línea Única de Investigación – Sexta Promoción

Bogotá D.C., Colombia

2011.



*A mi familia, ejemplares seres de cariño y amor, maestros de la vida que me formaron en los valores del ser humano y la naturaleza.*

*A mis maestros que son guía académica en cada proyecto emprendido.*

*A mis amigos, compañeros de sueños y luchas.*



## Agradecimientos

La presente investigación no sería posible sin la ayuda incondicional de todas aquellas personas que en el curso de los últimos años, me brindaron su apoyo y conocimiento, especializado o lego, en las largas discusiones que mantuvimos en la academia y en la calle, al calor de un tinto o en las inacabadas tertulias que en muchas ocasiones compartimos sin más retribución que la preocupación por un mejor país.

Mencionarlos a todos sería una labor infructuosa, por eso en primer lugar mi agradecimiento a quienes desde el cotidiano hicieron posible esta tesis. Seguidamente y sin ánimo de privilegiar, hago explícita mi más profunda gratitud para el profesor Leonel Olivar Bonilla, catedrático excepcional de la asignatura de Derecho de Policía de la Universidad Nacional de Colombia, quien no solo me acogió en su casa sino que dedicó un importante tiempo en revisar, comentar y criticar las reflexiones que acá se presentan. No menos valiosa resultaron los profundos y certeros comentarios que me brindara el profesor Juan Fernando Jaramillo, quien pese a sus ocupaciones como magistrado de la Honorable Corte Constitucional, me apoyó más que como un maestro, como a un amigo. Igualmente resulta imperioso mencionar a mi director de tesis el profesor Fernando Alexei Pardo Flórez, quien en los momentos más oscuros de la investigación me animó a no desfallecer y brindó ese punto de apoyo con el que logramos dar ese paso adelante para culminar una etapa académica y animarme a seguir hacia el doctorado. Finalmente, no puedo dejar de mencionar a dos prominentes jóvenes, quienes con su brillantez seguramente darán cada una en su campo grandes satisfacciones al país: la arquitecta Ángela María Jiménez Avilés, quien con un incansable empeño realizó las traducciones de importantes textos aquí citados y María del Pilar Lozano Gómez quien con su consagrada lectura contribuyó a una redacción más accesible al ciudadano común.

Los logros de este escrito se los debo a todos ellos, y claramente los defectos, vacíos e infortunios, no son más que responsabilidad exclusiva del autor.





## Resumen

El objetivo de esta investigación es caracterizar el fenómeno de la policía y del derecho de policía, dentro del nuevo paradigma constitucional del Estado social y constitucional de derecho. Inicia con una aproximación a la multiplicidad de sentidos que adquiere el término policía, para concluir que se trata de una expresión multívoca pero con sentidos determinados y precisos dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Estudia sus orígenes y propone desde la Teoría Constitucional que tal multiplicidad de sentidos obedece a la tributación de diferentes tradiciones históricas y políticas, en el proceso de conformación de los Estados nación y particulariza la situación en los países del llamado Tercer Mundo como mantenimiento del orden público interno. En un tercer momento, hace un análisis jurídico de cómo se inserta el derecho de policía en el paradigma de respeto a los derechos humanos y en el ordenamiento jurídico colombiano, brindando elementos conceptuales generales conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Finalmente, la investigación enuncia que la constitucionalización del derecho de policía se da en dos vías, la primera, como límite a la restricción de derechos fundamentales individuales, y la segunda, como promoción de derechos fundamentales colectivos.

**Palabras clave:** Policía, tipos de policía, derecho constitucional, función social de la policía, protección a los derechos humanos, policía civil, descolonización, derechos humanos colectivos.

## Abstract

The main purpose of this research is to present the police legal concept as well as the law of police within the new constitutional framework acting as a reference of action of the rule of law and the constitutional state. It starts with a comprehensive approach to the multiplicity of meanings of the term police in order to conclude that it is a multivalent

expression with different connotations but with a specific value within the Colombian legal system. It proposes from the constitutional theory that such multiplicity of senses is due to particular historic and political traditions, as a component of the process of establishment of the nation state and its realization in the third world countries and the maintenance of the internal public order, explaining the different dynamics and characteristics that it acquires in our contexts. Lastly, it does a legal analysis which explains the current insertion of the law of police in the context of the respect of human rights and its adoption within the Colombian legal order, offering the general conceptual elements in conformity with the jurisprudence of the Colombian constitutional court. It concludes that the constitutionalization of the law of police is concreted in two different ways. Firstly, as a boundary for the restriction of the fundamental individual rights and secondly as a manner of promotion of the collective fundamental rights. All things considered, the reader will not find legal analysis in strict sense nor he will find a specific research about the police procedures, on the contrary he will find an explicative study of constitutional character.

**Keywords:** Police, police law, constitutional law, law enforcement, human security, State, decolonization, collective human rights, police history.

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen.....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de esquemas.....</b>	<b>XIII</b>
<b>Proemio.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Capítulo I. - ¿Qué es Policía?.....</b>	<b>11</b>
1.1    Una aproximación a la noción de policía.....	11
1.1.1    Múltiples intentos y múltiples acepciones.....	12
1.2    Breve recuento histórico del término policía.....	17
1.2.1    La doctrina nacional.....	18
1.2.2    Reconceptualización histórica del término policía.....	20
1.3    Policía en la conformación histórica del estado colombiano.....	23
1.3.1    Origen histórico de la policía colombiana.....	23
1.3.2    Historiografía actual de la policía colombiana.....	25
1.4    Policía: las cuatro (4) acepciones de la Corte Constitucional.....	28
1.4.1    Cuatro sentidos constitucionales de policía.....	28
1.4.2    Policía Administrativa y Policía Judicial.....	33
1.4.3    La excepción hace la regla.....	34
<b>2. Capítulo II -¿Qué es el Derecho de Policía?.....</b>	<b>39</b>
2.1    Aproximación al Derecho de Policía.....	39
2.1.1    Antecedentes – La Ciencia de Policía.....	41
2.1.2    La Revolución Francesa - El fin de una Era.....	50
2.2    Las ciencias policiales y los estudios modernos de policía en el derecho comparado.....	53
2.2.1    Los aportes teóricos de la tradición jurídica europea continental y la Ciencia de Policía.....	55
2.2.2    La incursión de la tradición anglosajona y los estudios estadounidenses.....	57
2.2.3    La Ciencia Policial en la actualidad y los retos del mundo europeo.....	59

2.3	Policía y la seguridad en la conformación histórica de los Estados en el Tercer Mundo. ....	60
	El modelo europeo en la formación del Sistema de Estados Nacionales. ....	61
	La formación del Estado nación en Europa. ....	61
	Los países del Tercer Mundo en el sistema mundial de Estados nacionales. ....	62
	La Guerra Fría. ....	64
	Los Derechos Humanos en la conformación de los Estados emergentes. ....	65
	La Postguerra Fría. ....	66
	Anotaciones al caso colombiano. ....	67
2.4	El derecho de policía hoy y su importancia en la sociedad. ....	71
<b>3.</b>	<b>Capítulo III. Hacia una dogmática constitucional de policía:.....</b>	<b>77</b>
3.1	Constitucionalismo y dogmática para el derecho de policía.....	77
3.2	El régimen de derecho y el régimen de policía .....	81
3.3	Elementos fundamentales para una dogmática de policía.....	83
3.3.1	El Orden Público, el Fin y los Motivos de policía.....	83
3.3.2	Los Medios de Policía. ....	91
3.3.3	La protección y limitación en el ejercicio de los derechos.....	99
<b>4.</b>	<b>Colofón .....</b>	<b>107</b>
<b>5.</b>	<b>Bibliografía. ....</b>	<b>121</b>

## Lista de esquemas.

**Esquema metodológico No. 1:** Modelo metodológico de la Teoría Constitucional aplicado en el trabajo..... **Pág. 7**

**Esquema No. 1:** Concepto de policía en la jurisprudencia constitucional colombiana .  
..... **Pág. 30**

**Esquema No. 2:** Tipología del concepto de policía en la doctrina  
..... **Pág. 34**



## Proemio

*“Mi afición por las clasificaciones me ha inducido a formular una, relativa a la tesis de grado, las cuales estimo son de tres clases: tesis mal copiadas, tesis bien copiadas y tesis originales. Yo tengo la pretensión de haber escrito una tesis original”.*

Miguel Lleras Pizarro.

Desde que en 1943 Miguel Lleras Pizarro escribiera sobre la poca importancia que se le ha dado al derecho de policía, sus palabras han sido frecuentemente citadas para advertir al lector del menosprecio que se le ha mostrado a esta rama del derecho, pese a la trascendencia que reviste o podría tener en la vida cotidiana de las personas y la construcción de sociedad, por ser el principal escenario de restricción y limitación de derechos y libertades públicas en beneficio de la realización ordenada de los derechos constitucionales. Sus palabras concretas fueron:

*“El estudio de las cuestiones atinentes a la policía ha sido por mucho tiempo lamentablemente subestimado. Nuestros profesores y nuestros juristas, a la par con sus colegas extranjeros, alimentaron siempre un concepto muy simplista de la policía. Se la consideraba como una de las manifestaciones menos importantes de la coerción del Estado, personificada en gendarmes mal instruidos y peor educados, cuyas intervenciones resultaban siempre desagradables. (...) Jamás se pensó en la Policía como en una de las más importantes manifestaciones del Derecho Público Moderno (...) En la cátedra se la calificó siempre con mal disimulado desprecio, considerándola como preocupación más propia de rúbulas que de juristas (...) Mi principal empeño al escribir este ensayo, ha sido el de reevaluar tan equivocados conceptos. Aunque la Policía ha sido estudiada siempre, en forma incidental, como un capítulo del Derecho Administrativo, es evidente que hoy día constituye una rama autónoma de la ciencia, con principios propios y con problemas bien específicos, de tanta importancia como son los de Derecho Civil o los del Derecho Penal. Esta ciencia nueva se llama Derecho Policéaco” (LLERAS: 1943, 3)*

Hubiese parecido que la publicación de ese Ensayo General, como lo llamara el graduando de la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional y posteriormente primer catedrático en la materia, alcanzó su mayor logro con la oficialización de una cátedra de Derecho de Policía, como lo habían estado proponiendo junto con Roberto Pineda Castillo, y quienes posteriormente serían parte de la Comisión Redactora del Código Nacional de Policía de 1970, actualmente vigente. Sin embargo, sigue siendo una materia de gran desconocimiento no solo en la vida cotidiana de los ciudadanos, sino en las propias aulas universitarias, con las repercusiones que ello implica para el desarrollo de la vida en común.

El maestro Eduardo Umaña Luna, en el prólogo que hiciera a otra publicación de esta casa, y que de forma acremente conserva su vigencia; manifestó con gran acierto:

*“...en verdad, la mayor parte de la población colombiana es analfabeta, mientras que el resto muy poco está enterada de la estructura político-jurídica del país (...) Lo anterior es una verdad que se oculta cuidadosamente, con fines no muy claros, dentro de una llamada democracia que es más de forma que de esencias... Y dentro de este difícil panorama hay campos fundamentales para las relaciones de integración, de coordinación y de cooperación entre los diferentes segmentos de la comunidad, casi desconocidos para la mayor parte de nuestros conciudadanos... Uno de los ejemplos más increíbles sobre el anterior particular, es el correspondiente al denominado “Derecho de Policía” que está dentro de los parámetros fundamentales para la elemental organización de la vida en común” (Tomado de OLIVAR: 1986, 5)*

\* \* \*

### **De la confusión a la multiplicidad.**

El trabajo de investigación que el lector tiene entre sus manos, culmina una etapa de formación personal y profesional que se remonta a los primeros ciclos de mi educación en derecho. El sentimiento en aquella época hacia la policía era de profunda sospecha y desconocimiento, cuando no de congoja y resentimiento. En aquella época pasaba fácilmente ante los ojos de los demás, como aquellos que denominaba Roberto Pineda Castillo *“energúmenos y contrarios a la autoridad”*. Mis primeros acercamientos al tema resultaron vivenciales y remitían a los más lamentables episodios de la muerte de profesores y estudiantes en el contexto de las reivindicaciones estudiantiles y las denuncias de graves violaciones a los Derechos Humanos en el país, la muerte de un patrullero de la policía en el campus de la Universidad Nacional, sumado a la falta de asistencia y protección estatal cuando se requería. La escisión entre el ordenamiento jurídico aprendido en las aulas de clase y la realidad cotidiana, no ayudaba mucho a mi comprensión.

La situación no ha cambiado mucho desde entonces, en un país que se ha abandonado por la mayoría de la población a la normalidad de una cultura mafiosa y corrupta, donde la propia institucionalidad no siempre responde de forma adecuada a la protección de derechos y garantías constitucionales, llegando por el contrario, a parámetros que escapan de la legalidad, como ha sido evidenciado en el caso del ilegal uso de la fuerza contra la Minga indígena en 2008, entre otros tantos actores sociales, o más recientemente en el escándalo de las *“Chuzadas del DAS”*, que no es otra cosa que el uso de cuerpos policiales para el seguimiento e interceptación de comunicaciones contra los opositores políticos o a quien se considera una amenaza al gobierno de turno, con grave vulneración a los derechos fundamentales de la población. Situación histórica que no parece satisfacerse con la teoría de la manzana podrida, a la cual basta retirar, sino que hace parte de la composición estructural del país. Pese a esto, habrá de reconocerse algún avance en el discurso tanto de los actores sociales, como de la propia institucionalidad, en la promoción de los Derechos Humanos.

Con mi vinculación a la Secretaría de Gobierno de Bogotá, abordé el estudio de asuntos más cotidianos de la ciudad, como el desbordamiento de quebradas, la ocupación del espacio público, la reubicación o desalajo de vendedores ambulantes, el control sobre



establecimientos de comercio, el control sobre la construcción de viviendas y edificaciones, la protección de la estructura ecológica principal, en situaciones que requerían la acción inmediata del Estado. Allí seguí advirtiendo, no solo una alta incapacidad en la realización efectiva de los derechos constitucionales, sino una compleja red de interacciones sociales por fuera de la institucionalidad, que no necesariamente contribuían al respeto de la dignidad humana; comprendiendo un poco mejor los riesgos de la debilidad institucional, lo cual no debe traducirse en el uso de la fuerza y la coacción para la garantía, promoción y realización de los Derechos Humanos.

De otro lado, en el curso de mi ejercicio profesional, gran parte de la realización de los derechos constitucionales, ya no solo de carácter individual y subjetivo, sino especialmente de carácter colectivo, eran reclamados permanentemente por los habitantes de la ciudad, casi siempre mediados por una tragedia o un escándalo público; la ciudad se hizo evidente como el espacio físico, social, cultural, económico y político por excelencia, donde se están desarrollando los conflictos sociales, en un contexto mundial que aceleradamente se orienta hacia un mundo más urbano y menos rural, en una tendencia de realización de la guerra, ya no en el campo, sino en las ciudades. Permanentemente oía decir: «*son asuntos de policía*» y solo encontraba confusión en la diversidad de situaciones a las que me enfrentaba.

Ante la inconmensurabilidad de la realidad cotidiana, la Maestría en Derecho, línea única de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia, me brindaría los elementos académicos necesarios para abordar la complejidad del fenómeno policial en el contexto colombiano al que se dirige. El ámbito actual de mi trabajo profesional es la realización de los derechos constitucionales, en las ciudades y en su cotidianidad, tras advertir que el ejercicio de los derechos y las libertades en lugar público o abierto al público, son temas del derecho de policía, he llegado al estudio de esta olvidada rama del derecho.

El propósito inicial de la investigación fue señalar cómo las normas y servicios de policía son medios para prevenir la infracción penal, idea no poco sugerente si se piensa que una adecuada prevención disminuiría los niveles de criminalidad y ello permitiría un contexto de mejores condiciones para la realización de los derechos constitucionales; sin embargo, el proceso investigativo ha mostrado que el tratamiento policivo en relación con los delitos y la criminalidad, a pesar de su impacto social y en los medios de comunicación, es tan solo un tema marginal en el derecho de policía. Su médula estará determinada por el carácter preventivo que llegará a la regulación y limitación de los derechos y libertades constitucionales, tendiente a la realización armónica de la vida en sociedad, y para el mantenimiento del orden público, en una concepción amplia que desborda el mero conflicto armado, para referirse a condiciones internas y civiles de tranquilidad, seguridad, salubridad, moralidad públicas y ecológica.

Al concluir la investigación pude establecer no solo la complejidad del fenómeno policial, sino que la policía comprende una multiplicidad de sentidos, precisos y determinados, que deben utilizarse correctamente. Así, el adecuado conocimiento del tema elimina la confusión que existe tanto en el ciudadano del común como en los altos niveles del Estado. El propósito de la investigación es proponer y someter a la comunidad académica un criterio sistematizado de cómo debe entenderse el fenómeno policial, desde el ámbito de lo jurídico, ajustado su interpretación y aplicación a los nuevos parámetros y exigencias que impone la constitucionalización del derecho.

## **El futuro de la investigación.**

La amplitud y complejidad del tema ha marcado el inicio de una investigación personal de más largo aliento que pretende dar respuesta a tres escenarios: el primero, una comprensión sistemática y estructurada del fenómeno policial, en sus diferentes vertientes; el segundo, una comprensión de la dinámica de las ciudades, su complejidad, retos e intervención pública, desde un enfoque de gobierno de ciudad que permita el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en el marco de un urbanismo comprometido con la realización de los Derechos Humanos en perspectiva de integralidad; y el tercer escenario, refiere a lo ambiental, como compromiso ineludible con las generaciones presentes y futuras, como condición previa a la calidad de vida en condiciones dignas y justas, a la realización de la vida misma en general, en un momento en que el mundo se arroja con estulticia a la catástrofe. Sin embargo, un proyecto de tales dimensiones, requiere más que la buena voluntad de quien escribe, así como equipos fuertes de investigación, los recursos suficientes y los tiempos de discusión y maduración necesarios para ver la luz de una próxima publicación.

Es por ello, que el trabajo que ahora se presenta, se limita a un juicioso y dedicado análisis del fenómeno policial, desde la Teoría Constitucional, que en el grado de Maestría permita socializar los elementos conceptuales necesarios para construir una propuesta explicativa de cómo se constitucionaliza el derecho de policía en el marco de un Estado social, democrático y constitucional de derecho, y su impacto en un contexto como el colombiano, más próximo a las teorías del mantenimiento del orden público por vía de la coerción y el conflicto armado que por la vía de la educación y la prevención. El presente trabajo, pretende ser un aporte a los escasos escritos sobre la materia, existentes en Colombia y un reconocimiento a aquellos que han dedicado sus vidas a la comprensión del derecho de policía, desde los más altos estándares de defensa a los derechos y libertades del ciudadano, bajo el ideario humanista, democrático y social.

No otros han sido los motivos que llevaron a emprender esta empresa investigativa sobre la Policía, que Roberto Pineda Castillo definió "*como el gobierno que va por la calle*", idea que nos parece acertada en la medida de acercar el orden justo, los valores y principios establecidos en la Constitución, a la gente del común y a su cotidianidad, definición relevante, siempre y cuando se renuncie a toda idea de querer reducir las complejidades sociales a un único y cerrado sistema normativo, y a permitir que la policía siga siendo aquella oprobiosa fuerza que anula al ciudadano, mostrando la urgencia de un cambio de mentalidad para asumir el tema, como instrumento para la garantía y protección de todos los derechos constitucionales. Deseoso que estas líneas sean objeto de discusión y crítica, en el fortalecimiento de un nuevo derecho de policía constitucional que tanta falta hace en su realización cotidiana del país.

EL AUTOR.

## LA ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

El profundo desconocimiento respecto del Derecho de Policía nos motiva a presentar a la comunidad académica la siguiente investigación titulada “*Elementos para la Constitucionalización del Derecho De Policía*”, cuya aspiración es ser un aporte teórico con efectos prácticos, en la nueva forma de entender la policía bajo el paradigma de los Derechos Humanos y la Constitución de 1991.

El texto se ha estructurado en tres capítulos: En el primero, se reconstruirá el debate realizado por los estudios clásicos de la doctrina nacional, sobre cómo se entiende y qué se entiende por Policía a partir de la diversidad de sus significados y expresiones. La pretensión de este capítulo no solo es hacer un estado del arte en la materia, sino principalmente mostrar que el término de policía, a pesar de ser una expresión multívoca, en palabras de la Corte Constitucional, adquiere para cada uno de sus significados, un alcance claro, preciso y determinado que debe conocerse para aplicarse adecuadamente, y especialmente en el lenguaje técnico jurídico.

En el segundo capítulo, se entrará a hacer una revisión histórico-política de la policía y de los estudios que se han hecho del fenómeno policial, lo que permitirá comprender el origen de cada uno de los sentidos que adquiere la policía en la actualidad. Se estudia el derecho de policía en un sentido amplio, como fenómeno policial, para lo cual se recurre a las Ciencias Camerales de los siglos XVI al XVIII y a los tratados de policía que aparecieron en aquella época; posteriormente, se retoma a partir de los estudios policiales de los siglos XIX y XX, una aproximación a los otros significados de policía. El hilo conductor de este asunto, será el proceso de formación y conformación de los Estados nacionales, haciendo una especial referencia al caso de los Estados del Tercer Mundo, lo que permitirá advertir las características y particularidades de la policía y el derecho de policía en nuestro país, ligado a procesos de mantenimiento del orden público por la vía coercitiva, aumentando cada día más obligaciones por el respeto a los Derechos Humanos.

En el tercer capítulo, se mostrará cómo la Constitución Política de 1991 adopta este parámetro de protección de los Derechos Humanos sobre la vía de la coerción y se hace un análisis jurídico normativo, en lo que se ha llamado la constitucionalización del derecho, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Finalmente concluye el texto con un breve comentario crítico sobre el proyecto de nuevo Código Nacional de Policía, para mostrar cómo no ha sido pacífica la adopción de este nuevo paradigma constitucional.

El presente trabajo pretende sumarse así, en la comunidad académica, a todos aquellos Quijotes, que arando en el desierto, elevan sus gritos enmudecidos en favor de un tema como el que nos avocamos a emprender, con la firme convicción que la defensa de los Derechos Humanos en su integralidad, debe hacerse desde el conocimiento, la convicción y responsabilidad política, fundado en los valores de la dignidad humana y la solidaridad, tanto en los asuntos de alta política del país, como en la vida cotidiana, en el ejercicio de los derechos en la calle, en el día a día, en el anonimato.

Uno de los propósitos de la presente investigación, será llamar la atención sobre la existencia de esta rama del derecho tan desconocida, que tiene profundas implicaciones en la vida en sociedad, que pretende ordenarse conforme el derecho y los valores constitucionales e internacionales de los Derechos Humanos. El derecho de policía refiere al estudio de las normas no declarativas de derechos, sino al ámbito de regulación y restricción justificada de las libertades públicas y los derechos de los individuos, con vista a permitir la vida en comunidad. Tema que tiene efectos directos e inmediatos, aplicable a cualquier ciudadano, sin necesidad de que haya transgredido el ordenamiento jurídico, tan solo por su carácter preventivo. Aspecto que debería ser del más amplio interés de los estudiosos del derecho, ya que la mayor cantidad de actividades humanas son desarrolladas en lugar público o abierto al público, y comprende las más variadas actividades de la vida cotidiana, como conducir un vehículo, abrir un establecimiento de comercio, construir una vivienda, fumar en un restaurante, incomodar en un cine, y en los más diversos campos de la vida cotidiana o social.

Es un hecho, que el derecho se ha constitucionalizado y su efecto irradiador se extiende a todas las ramas del mismo. Se oye hablar de la constitucionalización del Derecho Penal, del Derecho Administrativo, más recientemente del Derecho Civil y en general, de todas las demás ramas del Derecho, sin embargo, pocos son los estudios en Colombia sobre la constitucionalización del Derecho de Policía. En el nuevo paradigma constitucional, la Constitución ha dejado de ser una aspiración axiológica y política desarrollada por el legislador o el poder Ejecutivo, en lo que Valencia Villa denominó «*Cartas de Batalla*», que contenían en el orden de lo jurídico solo la estructura orgánica y la definición de competencias institucionales, para fortalecerse en la actualidad en su contenido material de valores, principios y garantías, con la incorporación de los Derechos Humanos a los ordenamientos internos de cada país. El cuerpo constitucional, se nutre ahora de una parte orgánica, que establece el diseño constitucional de organización del poder, pero con mayor relevancia en nuestro contexto, de una imprescindible parte dogmática, que incorpora un amplio catálogo de derechos fundamentales y constitucionales, con gran relevancia en el marco de un Estado social y democrático de derecho.

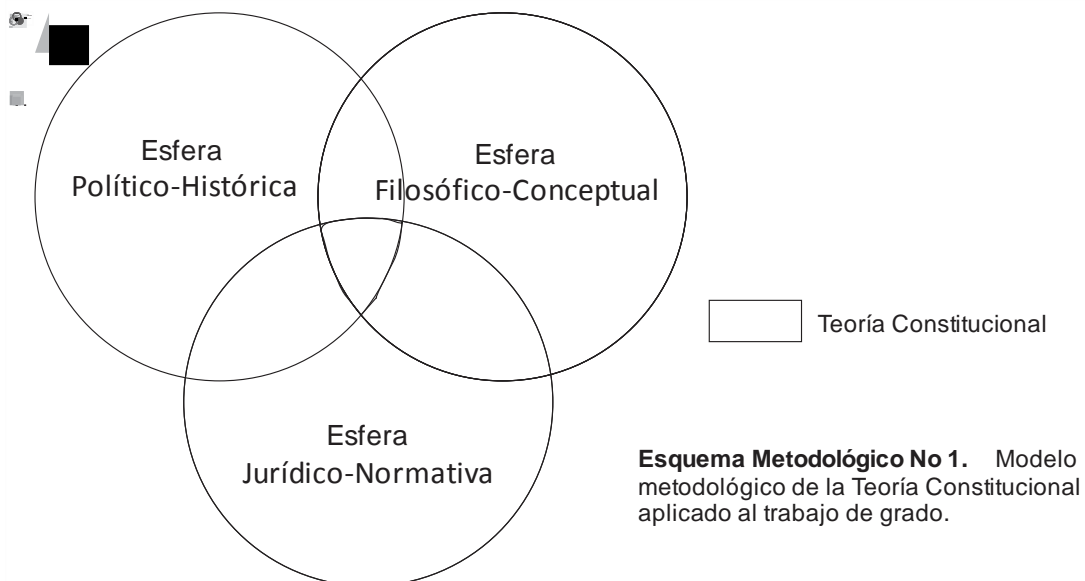
La Constitución, por otra parte, es la norma de normas, con dos consecuencias fundamentales: la primera, su carácter normativo hace exigible sus prescripciones de manera directa, lo que ha generado en el constitucionalismo un importante giro hermenéutico y el desarrollo de la vinculatoriedad de los derechos fundamentales; en segundo lugar, se ha puesto en la cúspide del ordenamiento jurídico y subordina cualquier prescripción normativa que le sea contraria. Han quedado atrás los tiempos en que la Ley recogía los principios constitucionales para ser exigibles, como ocurrió con el Código Civil y que en materia de policía, generó la absurda costumbre de obedecer primero las directivas y reglamentos, no pocas veces contra la Ley y la Constitución.

El presente trabajo no pretende ser un Tratado de policía en la búsqueda de la sistematización de esta compleja rama del derecho, como lo hiciera en su tiempo Nicolás De la Mare, ni la dogmática alemana de los siglos XVII y XVIII. Su pretensión alcanza la idea de brindar algunos elementos que se consideran importantes para la comprensión del fenómeno policial y el estudio del derecho de policía en el marco de un Estado social y constitucional de derecho. Aspecto de no poca monta en el contexto colombiano y frente a las escasas publicaciones en la materia.

## La Metodología.

Para comprender el fenómeno de constitucionalización del derecho de policía, tenemos que hacer un estudio complejo que supere las visiones parciales que hasta ahora se han desarrollado, por lo que se tratará desde un punto de vista interno para referirnos a la estructura y contenido normativo, un punto de vista politológico, para referirnos a los análisis y fenómenos factuales o empíricos y a un punto de vista filosófico, que remite a los presupuestos valorativos, morales y axiológicos del fenómeno constitucional. La separación de cada una de estas esferas es académica y arbitraria, pero su efecto útil es permitir una aproximación más diáfana al complejo fenómeno constitucional.

En este sentido, es inevitable avanzar desde la academia en sistematizar la constitucionalización del Derecho de Policía, por lo que este trabajo pretende ser un pequeño aporte a la teorización de esta rama del derecho. La propuesta de la presente tesis se hará desde el marco de la Teoría Constitucional, entendida como la intersección de tres esferas: La esfera Jurídico-Normativa, la esfera Político-Histórica, y la Esfera Filosófico-Conceptual.



El trabajo desarrolla el esquema arriba planteado, así el primer y segundo capítulo, se analiza desde la esfera Político-Histórica principalmente y el tercer capítulo enfatiza la esfera Jurídico-Normativa. El análisis de la esfera Político-Histórica, no se hará desde la sociología jurídica, ni es tampoco un estudio historiográfico; simplemente es una revisión desde el ámbito politológico apoyado en algunos escenarios históricos. La Esfera Filosófico-Conceptual no tendrá un desarrollo exhaustivo ni independiente en un capítulo particular, sino que sus análisis acompañarán las tesis y conclusiones que aquí se defienden. Es por ello que pese a su importancia, el análisis que remite a los presupuestos valorativos, morales y axiológicos del fenómeno constitucional en materia de policía, serán transversales en todo el texto, sin que se haga necesario su desarrollo explícito. Nuevamente, son razones de espacio y tiempo, las que nos llevan a ello en el limitado alcance de este trabajo de grado, lo que de ninguna manera implica debilidad, por no ser el énfasis que ha querido darle este autor.

La metodología utilizada se desarrolla en el texto de la siguiente manera: Inicia por la revisión histórica y política del término Policía a lo largo de la historia occidental, partiendo de la expresión griega *Polis*, que ha llegado hasta nosotros bajo el vocablo *Policía*. Nuestro segundo gran escenario de estudio histórico serán los albores de la modernidad, bajo el Absolutismo Ilustrado de los siglos XVII y XVIII, donde vuelve a aparecer la expresión Policía relacionada con Ciencia de Gobierno, que será en nuestro criterio, la fundamentación de la actual Policía Administrativa; para concluir con un breve resumen del sentido que adquirió la policía durante el siglo XIX y XX, vinculado más a concepciones criminológicas, antecedente de lo que en la actualidad es la Policía Judicial, para irse particularizando la expresión en el sentido de un Cuerpo de Policía, de una Institución especializada, que se recoge bajo la forma de la Policía Nacional.

En el mismo sentido, el capítulo segundo hace un recorrido histórico en la comprensión y expresión de la policía como ciencia, como objeto de estudio y finalmente, como rama del derecho moderno. La tesis que se pretende defender aquí, consiste en que el término policía y los estudios sobre la policía, en sentido amplio, son la expresión de una particular y determinada tradición histórica que ha variado en el tiempo, modificando el sentido y la razón de ser de la policía, sin que cada uno de los sentidos adquiridos desaparezca, aunque no tengan directa relación los unos con los otros, siendo en la actualidad vigentes en uno u otro sentido, lo que permitirá explicar que el término policía, sea multívoco, pero con sentidos precisos y definidos en el marco de un ordenamiento jurídico como el colombiano.

Dentro de la misma esfera Político-Histórica, se hará la revisión del fenómeno policial, en y con ocasión de la formación histórica de los Estados nacionales. La intención de ello, es mostrar y tratar de explicar el comportamiento de la policía en el contexto colombiano y los aspectos que adquieren mayor relevancia en su estudio o ante la opinión pública. Para ello, nos serviremos de la revisión histórica de la policía en la conformación del Estado-nación en Europa, para confrontarlo con varios trabajos sobre la formación del Estado nacional en el Tercer Mundo y su inserción en el sistema internacional.

De ello, se da relevancia a dos situaciones: la primera, la permanente crisis de conflicto armado responde a una baja institucionalidad en el control del poder político del Estado, que fue asumido desde el primer momento y en términos generales por la vía de la coacción y represión contra la población y en contra del enemigo político, en un Estado formal, en proceso de consolidación tanto de su institucionalidad, como de la Nación, fundado en sistemas económicos extractivos de élites, que deben ser protegidos para favorecer su inserción en el sistema mundo y con claros intereses particulares.

En segundo lugar, la fuerte presión internacional que devino con la crisis humanitaria de posguerra, dio lugar en el escenario internacional a la consolidación cada vez mayor de los Derechos Humanos como instrumento de control y límite frente al peligro que llegó a representar el Estado; lo que causó una esquizofrenia en las élites gobernantes de los países del Tercer Mundo, alimentada por la exigencia de respeto a los Derechos Humanos por una parte y la alineación exigida en el sistema bipolar de la Guerra Fría por la otra. Con el fin de la Guerra Fría se mostrará cómo se han fortalecido los procesos de neocolonialismo y dependencia frente a la Superpotencia del mundo y a los organismos internacionales, para concluir brevemente con el debate actual, sobre la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica y las nuevas políticas mundiales frente a la crisis y los retos del mundo actual, con sus implicaciones en la orientación y el papel que jugarán las policías en países como el nuestro.

La Esfera Jurídico-Normativa será desarrollada en el tercer capítulo de la tesis e iniciará con una síntesis de lo que significa la constitucionalización del derecho, como elemento pedagógico, para determinar el alcance de lo que se propone evidenciar en la investigación; esto es, la constitucionalización del derecho de policía. Se introducirá aquí en mayor detalle, el proceso de incorporación a los ordenamientos jurídicos del mundo, del principio de dignidad humana y los Derechos Humanos universales, que dan contenido material a las normas constitucionales.

En ese marco jurídico, se realizará la reflexión normativa, limitada al campo constitucional, el cual será parte de los claros límites y alcance que se propone este trabajo, sin desconocer la importancia y necesidad de avanzar en trabajos posteriores, sobre análisis orgánico administrativos y jurisprudenciales del Consejo de Estado, que resultan de gran utilidad en este campo, pero que desde ya se anuncia, no es objeto de la presente investigación. Tampoco será objeto de reflexión las contravenciones nacionales y especiales de policía en particular, ni se hará un estudio de los procedimientos de policía.

En cambio, se presentará desde la jurisprudencia constitucional y la doctrina, los elementos más relevantes de la dogmática del derecho de policía, como son el orden público, el fin y los motivos de policía, los medios de policía, el poder, función y actividad de policía, las autoridades de policía, la policía Judicial y la Policía Nacional, bajo la lupa de la actual constitución y en el paradigma de la constitucionalización del derecho, donde conforme nuestra experiencia personal, se evidencia que tan importante fenómeno de constitucionalización no ha tenido receptividad ni en el poder legislativo, ni entre los operadores jurídicos del derecho de policía en el país, particularmente entre las autoridades de policía, que siguen avanzando tímidamente en la concreción de un Estado legislativo de derecho, lo cual, si bien merece todo nuestro reconocimiento, consideramos absolutamente insuficiente en las dinámicas del mundo actual y las exigencias que el derecho impone a los encargados de realizar y proteger materialmente los derechos constitucionales.

Para lo anterior, se reiteran los elementos que ha fijado la jurisprudencia en materia de protección de derechos y límites al ejercicio del poder de policía, identificando según la doctrina, cuáles derechos constitucionales son objeto de restricción previo estudio de la incorporación de los derechos colectivos como derechos constitucionales en la Carta Política de 1991 y la tendencia mundial de considerar los Derechos Humanos en su integralidad, donde se concluye que todas las generaciones de derechos deben ser protegidos por la policía, pero no todos los derechos son objeto de restricción.

Lo anterior, nos lleva a nuestra última tesis fundamental, consistente en proponer la constitucionalización del derecho de policía en dos vías: la primera, con relación a las libertades públicas que trascienden el ámbito íntimo y privado del individuo, mediante el señalamiento de claros y precisos límites para su restricción; la segunda vía es correlativa a los derechos colectivos, los cuales, no son objeto de restricción, sino de protección administrativa a través de la formulación de adecuadas políticas públicas que permitan su disfrute real y efectivo por el grueso de la población, sin que ello, implique el desconocimiento o afectación de derechos fundamentales individuales en caso de tensión aparente, ya que en el marco de un Estado social de derecho, se exige la realización de todos los derechos constitucionales, siendo objeto de policía, en cuanto tengan relación con el mantenimiento del orden público. ◆





# 1. Capítulo I. - ¿Qué es Policía?.

## 1.1 Una aproximación a la noción de policía

Es un lugar común en la doctrina especializada, señalar que la palabra Policía (*Del lat. *politia*, y éste, del griego πολιτεία*) deriva de la palabra latina *politia*, y ésta de la griega *politeia*: el gobierno de la ciudad. Roberto Pineda Castillo, es más preciso al respecto para señalar que su origen estuvo en el gen (vibración gutural) “*Pol*” que fue utilizada por los griegos en “*politeia*”, “*polis*” y “*politia*” el cual derivó hoy en día en la palabra “*Policía*”, concepto que ha sido asociado a la expresión “*gobierno de la ciudad*”. Por otra parte, el contenido del término se asocia a lo civil y a la civilización, a los méritos del buen ciudadano y a la corrección del que no debe exigírsele y enseñársele normas de convivencia civil (PINEDA: 1981, 82-88).

Pese a encontrar un origen etimológico en la cultura grecolatina, el presente trabajo sostiene que la expresión ha sido partícipe de un largo proceso histórico y de apropiaciones sociales que le significan y re significan según los tiempos y los contextos. Así, si la mayoría de los autores encuentran su raíz lingüística en la antigüedad occidental, el sentido actual de la expresión policía no corresponde con la que le dieron los griegos, siendo un vocablo lleno de vicisitudes, en las que se conectan muchas culturas que contribuyeron en su formación y asignación de significado.

Hablar sobre Derecho de Policía implica establecer a qué nos estamos refiriendo cuando usamos la palabra Policía. Encontramos aquí una enorme divergencia y multiplicidad de criterios y concepciones que no contribuyen mucho a despejar la oscuridad con la que ha sido manejado el tema, pero la complejidad no es un obstáculo, sino una deliciosa oportunidad para descubrir un concepto lleno de historias, matices, grados, precisiones y por qué no decirlo, herramientas muy útiles para la vida en comunidad. La complejidad del término, lleva a la necesidad de aproximarse desde su propia multiplicidad de sentidos y enfoques para su conceptualización. Pedagógicamente se iniciará por la comprensión más básica, y se avanzará poco a poco en un concepto de Policía más preciso y definido.

El propósito de este capítulo es aproximarnos a la noción del término **Policía**, primero, haciendo explícita la multiplicidad de sentidos y acepciones, para luego, con la mayor cantidad de elementos de juicio para el lector, terminar sosteniendo la tesis que en el ámbito jurídico colombiano, la Corte Constitucional, ha constitucionalizado una noción de policía, para su interpretación y aplicación en Colombia, reconociendo que es una expresión multívoca con cuatro sentidos precisos, diferenciados y concretos, que en el mismo sentido deberán ser utilizados.

Se partirá de una definición gramatical, tratando de encontrar el sentido natural y obvio de las palabras, así como algunos elementos de juicio que nos permitan ir complementando gradualmente la expresión; se hará igualmente un recorrido histórico que nos permita establecer elementos claves para la comprensión del término policía, hasta llegar al entendimiento de la definición constitucional y oficializada por parte de la Corte Constitucional. Una vez ello, se podrá avanzar en la dogmática constitucional del Derecho de Policía, de tal manera que nos permita aprehender su noción y alcance, hasta aprender su significado.

### 1.1.1 Múltiples intentos y múltiples acepciones.

#### Primera aproximación: la acepción común.

Con gran pedagogía, Roberto Pineda del Castillo nos cuenta que cuando se le pregunta a un auditorio sobre temas de policía, siempre se vacilará para dar una respuesta, antes de definir intuitiva o técnicamente qué es, o qué se entiende por **Policía**. Tal vez la aproximación más común y recurrente sea afirmar que “*La Policía es el policía*” y si bien esta aproximación es relativamente correcta, resulta incompleta y poco técnica para los fines del estudio del derecho de policía. Múltiples han sido las definiciones, técnicas o no, que se han hecho de la expresión, como lo muestra el citado autor en las siguientes palabras:

*«Es lo común que las respuestas sobre lo que representa la policía varíen según el gusto, el ánimo y la ilustración de cada uno. “La policía es la parte bonacible de la fuerza pública”, es frase que se utiliza para sorprender por lo rebuscado del giro... “La policía es el gobierno que va por la calle”, es idea de nuestra propia cosecha. Solo los criminalistas podrán aducir: “Policía: agrupación humana de rastreo que apoya preferentemente en la prueba de indicios para descubrir y anonadar a los delincuentes”... “La policía es el sistema nervioso del Estado”, opinó en su tiempo don Gregorio Marañón, médico y humanista... Las palabras del doctor Marañón son estas: “De sistema simplemente purgatorio o eliminativo, la policía se ha convertido en un verdadero sistema nervioso del Estado, que mantiene enlazados y coherentes sus diversos órganos y responde a las contingencias urgentes con rapidez y exactitud de los reflejos”. Bismark, en su tono solemne de siempre, expresó en alguna ocasión: “Conceptuamos la policía como instituto previsor y provisor”. Para los energúmenos y contrarios a la autoridad, que siempre los hay, la policía no pasa de ser una agrupación de gente del gobierno encargada de perseguir, maltratar y apresar a diestra y siniestra. En materia de opiniones, la más simple se reduce a decir “La policía es el policía”... Los más presumidos dirán que la policía es la defensa del buen orden de la cosa pública» (1987, 35).*

#### La definición gramatical.

La primera herramienta, para comprender el sentido de un término, nos remite a la definición gramatical. Leonel Olivar Bonilla, retomando las definiciones de la Academia de la Lengua Española, encuentra cuatro acepciones para la palabra Policía, que pese a sus aparentes diferencias, guardan concordancia con el objeto de estudio, así:

1. *Buen orden*, que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas para su mejor gobierno. Coincide esta primera acepción con la noción de orden público interno;
2. *Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos*, a las órdenes de las autoridades políticas. Sentido que es acogido por el artículo 218 de la Constitución Política;
3. *Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres*. –Definición recogida en el conjunto de disposiciones legales del libro tercero del Código Nacional de Policía, como puede verse en el señalamiento de las contravenciones nacionales, como por ejemplo contrariar la prohibición de fumar, impedir o dificultar a otro presenciar tranquilamente el desarrollo de un espectáculo, perturbar la tranquilidad mediante riña, no guardar la debida compostura en ceremonia religiosa o cultural, alterar el turno de fila hecha para entrar a un espectáculo o diligencia en oficinas públicas;
4. Como cuarta acepción se tiene: *limpieza, aseo*. Relacionado con las normas sobre higiene y motivos de salubridad pública en establecimientos de comercio abiertos al público e industrias, o arrojar basuras en sitio público (OLIVAR: 1995, 10-12).

La vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, incorpora las expresiones Policía de estrados o Policía de la sala, Policía gubernativa, Policía judicial, Policía secreta, Policía urbana, comisaría de Policía, comisario de Policía, estación de Policía, perro policía. Así como propone el uso de la mayúscula para el “*Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas*” y en minúscula para “*Cada uno de los miembros del cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público*” (RAE: 2010). Finalmente es importante destacar el uso de la expresión “*policivo*” como un colombianismo que no encuentra referente en otra parte del mundo (OLIVAR: 2010, entrevista).

Pero aún recurriendo a una definición gramatical, el término Policía, no es completamente diáfano por ser una expresión ambigua y equívoca, o multívoca, como lo señalara la Corte Constitucional, y que será objeto de estudio más adelante, por lo que se hace necesario entender la expresión en el contexto en el que se utiliza cada una de sus acepciones. Así lo mostrará Roberto Pineda cuando hace un estudio de esta palabra, señalando que es un término ambiguo (que se aplica a un género de palabras que puede usarse como masculino o femenino o sin distinción del singular y plural), destacando la dificultad de una expresión que a pesar de ser femenino en su género, difícilmente en su época y aún hoy en día se aplican a las mujeres policía, a quienes se les antecede el calificativo de “mujer” para diferenciarlas; o para distinguir entre uno o varios individuos, como en la alocución “*Llegó la policía*” (PINEDA: 1987, 36).

El mismo autor señala que es un término equívoco (en la medida que permite tener dos o más acepciones), siendo la palabra policía de las más equívocas, porque no solo tiene varias acepciones en el lenguaje común, sino en el jurídico y también en lo político y lo tecnológico. Expresiones como “*Aquí no hay policía*” puede indicar la ausencia de

funcionarios o el desbarajuste reinante en los sitios públicos. Señala que en esta época emplear el término policía como limpieza o aseo se tiene por amanerado, cayendo en desuso su acepción indicativa de buenas maneras.

Cervantes, gustaba de utilizar el término policía para referirse también a los finos modales; en este caso, policía en su acepción como buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres, se emplea en ciertas manifestaciones de conducta en público, como fumar en sitios impropios, incomodar con gritos y vocabulario soez, o ejecutar actos desvergonzados en la calle. Por otra parte, acepción de policía como cuerpo encargado de velar por la convivencia pacífica en los lugares no murados o cercados, es la más extendida al presente, así como asociada a fuerza pública, ciencia jurídica o derecho de policía (1987, 36).

Para entender en mayor dimensión el término policía, se presentarán algunos elementos fundamentales que le dan carácter y contenido a la expresión, los cuales hemos sintetizado en un carácter preventivo, carácter civil, carácter histórico y relacionado con el orden público y la institucionalidad creada bajo este nombre.

### **Carácter preventivo.**

Desde el campo jurídico se mantiene la dificultad de establecer con precisión el concepto de policía, siendo una propuesta muy temprana de la doctrina en nuestro país, la realizada por Miguel Lleras Pizarro quien enseña que existe un régimen general de derecho que garantiza la libertad, pero que no es exclusivo y puede dar campo a los que se denomina *régimen de policía*, que consiste en que la Ley limita la libertad de cada individuo en pro de la de todos, y que permite a la autoridad intervenir preventivamente antes de que se viole el derecho. En su proyecto de sistematizar lo que es la policía, señala que ésta se caracteriza por su carácter preventivo:

*“No siempre la imposición de una pena es suficiente para reparar el daño causado a la sociedad al individuo por una infracción de la Ley o por una contravención; por tanto, no basta el régimen de derecho en multitud de casos, y es necesario y legítimo que la ley establezca prescripciones de policía, que tiendan a preservar a la sociedad como al individuo de males o perjuicios. Es verdad que con ello restringe la libertad, pero se procede así en beneficio de todos; la restricción es la medida preventiva; si no se dictara, no se podrán remediar después de cumplidos los males que se quiere evitar”* (LLERAS: 1943, 4).

La existencia de la policía y de un régimen de policía, se justifica por razones de convivencia social y se encamina a facilitar la más perfecta realización del derecho. De esta aproximación, interesa destacar el sentido preventivo que acompaña la noción de policía.

### **Carácter civil.**

El término policía debe relacionarse con otras expresiones colaterales, así: Partiendo de “Polis” que significa ciudad, se llega a la expresión ciudadanos y de allí a civilización, como lo contrario a la barbarie y un “*saber vivir sin rebajar la propia dignidad y sin irrespetar las libertades y los derechos ajenos*”, lo civil se expresa como condición que

habilita el ejercicio de los derechos políticos, se relaciona con orden civil o régimen civil, que se separa de gobiernos espirituales o castrenses y expresan situaciones de la consulta y querer de los ciudadanos, «*Sus contrarios son: el régimen despótico y un orden donde “los derechos cívicos suelen ser escasos y la represión de los opositores muy severa”*» (PINEDA: 1987, 43). El carácter civil se expresará en lo cívico, como entereza y decisión en el cumplimiento de los deberes ciudadanos, destacando en ello, las condecoraciones que imponen las autoridades como la “Medalla Cívica de Bogotá” a personas destacadas en su comportamiento cívico.

El tratadista Roberto Pineda Castillo, apoya sus disertaciones en la doctrina administrativista de Gabriel Rojas Arbeláez, a través de quien destaca el carácter civil de la noción de policía:

*«En su sentido prístino, el término policía no significa otra cosa que el interés por la “polis”, la identificación del hombre con la ciudad. En el pasado debió equivaler a algo así como el civismo del tiempo presente, o espíritu público, expresiones con las cuales se designa aquel ánimo de la persona que la lleva a anteponer, en la escala de sus desvelos y en ajuste de los valores, la preocupación por el conjunto social a que pertenece, y la estimación en primer grado de lo que a ese grupo le importa” (Gabriel Rojas Arbeláez “El espíritu del Derecho Administrativo”)» (PINEDA: 1987, 45)*

El carácter de civil es advertible en la consagración actual de la Policía Nacional como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, consagrado en la Constitución Política de Colombia (Art. 218), y fue parte importante en nuestro contexto para la comprensión de la policía durante la Colonia y la aplicación de la Legislación de Indias, frente a la civilización de salvajes; igualmente, podemos advertir la importancia que tuvo en la organización de nuestras ciudades, con el señalamiento de normas de convivencia y regulación de una ciudad en tránsito de una sociedad rural a una sociedad cada vez más urbana durante inicios del siglo XX, ejemplo de ello fueron las primeras campañas cívicas adelantadas en el país (PRIETO: 2010).

### **Orden público y derecho.**

Autores como Amelia Barrera de Garafo explica la noción de policía, a partir de entender el Derecho como una forma de organización social, donde el hombre vive en sociedad y convive con sus semejantes; mostrando la naturaleza cada vez más compleja de las relaciones sociales entre más estrechas, así mismo, su característica dinámica y cambiante. Con ello, señala que donde existe convivencia aparece la posibilidad del desorden o la posibilidad de la perturbación, toda vez que donde hay convivencia hay valores comunes, porque en la satisfacción de las necesidades del individuo, los que conviven en un mismo medio se ven obligados a asignarle a los bienes que los rodean el valor de cosa común, así, donde hay convivencia, hay valores comunes. En este sentido, siempre que exista la posibilidad de que ese equilibrio que regula el orden jurídico pueda romperse, o aparezca el peligro de perturbación, deberá actuar la actividad limitadora del Estado, para preservarlo o restablecerlo; esa actividad limitadora de las libertades individuales que nace dentro de la sociedad y se ejerce para el orden social, no es otra que la policía (BARRERA: 1964, 4).

De esta aproximación se recoge la idea, que el concepto de policía está fuertemente ligado a la noción de orden público interno, entendido como un orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al desorden, y fuertemente vinculado a la sociedad en la que se desarrolla, conforme sus tiempos y lugares. La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público, entendido como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

### **Carácter histórico-político.**

La pluralidad de significados y connotaciones de la palabra “policía”, deviene de un complejo proceso histórico, de su conformación y evolución, lo que produce una confusión sobre el término. Autores como Arturo Londoño nos propone el uso de un término genérico como “ente policía”, para referirse a la diversidad de acepciones y connotaciones históricas, que comprendería los términos derecho, administración, cuerpo social, cuerpo de doctrina, cuerpo institución, institución pura, estructura, proceso, intervención, función, poder, régimen, actividad, servicio, fuerza, control, reglamentación de la vida, técnica de gobierno, gubernamentalidad directa del Estado, mecanismo de razón de Estado, seguridad, entre otros rasgos genéricos (LONDOÑO: 2007, 88). Lo anterior implica un importante esfuerzo de la doctrina nacional para agrupar lo diverso, y resulta como reconocimiento de la diversidad de sentidos que hayan razón de ser en los procesos históricos de re-significación de la expresión policía.

En desarrollo de estas tesis, se expone y sistematiza una primera noción de policía en los siguientes términos: *“Entonces, y en aras de plantear una idea inicial relativamente común, y que atraviesa esa extensa línea a través de más de veinticuatro siglos, se sugiere que, cuando se habla de “policía”, se hace referencia, a un fenómeno de poder y de fuerza reguladora que determina, de un modo u otro, la forma de organización de una sociedad...”* (SUÁREZ: 2009, 5).

Es de anotar, que autores como Londoño exponen una división teórica de policía, desde una perspectiva histórico-política, asociada con la aparición de la civilización greco-romana, donde la palabra policía adquiere una configuración semántica densamente política, relacionando la idea de un derecho público en la ejecución de las leyes (en contraposición a una regulación jurídica de los intereses privados) y la conservación de la sociedad civil, que constituye y que forma una ciudad; concluye el autor: *“la perspectiva histórico-política, reafirma un concepto inicial de policía ligado al poder, y que entre los siglos XVII y XVIII, adquirió una fuerte carga ideológica, tanto así, que de aquí en adelante, Estado y policía se convierten en dos formas inherentes y constitutivas de las sociedades modernas: lo político y lo jurídico, el derecho y la política”* (SUÁREZ: 2009, 7).

Nos interesa destacar la necesidad humana de la seguridad individual y social, que da lugar a sistemas de protección y prevención frente a las amenazas del entorno y sus semejantes; en segundo lugar, la necesidad de buscar formas alternativas de regulación social, que impliquen el uso reglado de la fuerza; finalmente, se destaca la perspectiva *histórico-política* que nos permitirá entender la noción de policía como actividad del Estado, en su dimensión política, histórica, en un contexto determinado y en una determinada época.

## **Institución o cuerpo de policía.**

Con la formación de cuerpos especializados de policía, con la implementación de una institucionalidad que agrupa a los funcionarios de policía, el término de policía se ha especializado hasta casi asimilarse exclusivamente en el imaginario colectivo con ello. Desde la década de los 60 en el siglo XX, los estudios sobre policía, como se mostrará más adelante, se centraron en la investigación, conformación, organización y diseño de instituciones de policía, así como de cuerpos armados de policía. Por lo cual, es un sentido que no solo ha adquirido el mayor peso en la comprensión de la policía, sino que es uno de sus principales referentes en el sentido moderno.

En el caso colombiano es interesante advertir que esta idea tiene un respaldo en el artículo 218 de la Constitución, que señala:

*“La ley organizará el cuerpo de Policía... La Policía Nacional es 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... La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.*

Hasta aquí se ha hecho una primera aproximación al concepto de *Policía* desde la multiplicidad de acepciones, sin embargo, para su mejor comprensión se hace necesario hacer un breve repaso histórico, que nos permita ir dilucidando el sentido de la palabra y su uso en el contexto colombiano.

## **1.2 Breve recuento histórico del término policía.**

Como se ha señalado, la noción de policía tiene múltiples acepciones, acumulando sentidos y caracteres propios que llevan a una alta complejidad del concepto. Durante el proceso histórico de su conformación, se retomará de la doctrina nacional, los elementos más destacados de cada periodo.

Dentro de nuestra tradición occidental, la interpretación más antigua se remonta al mundo greco romano, de donde heredamos el vocablo *politía* y la relación del término con el gobierno de la ciudad, y se va conformando en la historia política de nuestra cultura, los rasgos más distintivos en los que se sembrará el término *policía*, como tangencialmente se ha reseñado en su carácter civil y civilizatorio. Si bien es indiscutible que el sentido actual de *policía* no puede asimilarse con el que tuvo en aquel entonces, no menos cierto resulta el hecho que esos antecedentes hacen parte de nuestra cultura occidental y de la forma de comprender el mundo.

## 1.2.1 La doctrina nacional.

### Grecia y Roma.

Un breve bosquejo de la expresión Policía desde Grecia, reconoce una superioridad del bien común sobre el Individuo, coloca en un segundo plano la libertad individual y el derecho patrimonial individual frente a las necesidades colectivas, la unidad social y el orden público (BATEMAN: 2000, 11). Así se enseñó sobre policía en el país durante muchos años, como puede verse en los trabajos de Amelia Barrera de Gafaro, quien retomando a otros autores argentinos, señala: En otras épocas el término policía, no se refería en exclusivo a la función que ahora llamamos con tal nombre. Conforme su significado literal (politia de polis, ciudad) la palabra policía, antiguamente y hasta fines de la edad media, se refería al gobierno de la ciudad o del Estado.

En esas épocas el concepto de policía era indeterminado por lo amplio y por tanto, jurídicamente inútil. Autores como Amelia Barrera muestran cómo policía significa el conjunto de instituciones que integran la ciudad. Retoma a Leopoldo Uprimny para indicar, que para los griegos, la polis tenía un origen divino "*Polis significa el estado-dios sobre la tierra*"; en Grecia, el individuo adquiere sentido como parte de la colectividad, prevaleciendo el interés de la ciudad, dando una unificación total de los fines del ciudadano con los fines mismos del Estado. No existe una separación de lo público y lo privado, por lo que se trató de introducir ciertas garantías para la actividad particular, en ello, lo relacionado con el punto de vista económico y social (BARRERA: 1964, 9).

Ricardo Uvalle, en fecha más reciente, muestra cómo la policía será la fórmula de asociación y gobierno que tiene su eje en la ciudad, que es el espacio político donde se satisfacen las necesidades sociales, bajo la égida de un poder que se encarga de gobernar la asociación. Policía refiere así a situaciones de orden político, aunado con la forma de ejercer las relaciones de dominación y que abarca las condiciones de la vida cotidiana y la calidad de vida de los asociados (como condiciones de salubridad, las comunicaciones, que permitan la seguridad, el orden, la virtud y el progreso de la ciudad). Establece a partir de Aristóteles, que en el arte de gobernar la ciudad no solo debe preocuparse por garantizar la subsistencia (las artes indispensables, las armas, una cierta abundancia y riqueza y el culto a lo divino) sino pretende la felicidad de los hombres procurando lo mejor para hacer posible el desenvolvimiento en comunidad (UVALLE: 1990, 57-59).

En una de las etapas del imperio romano se establece una separación jurídica entre derecho público y derecho privado, primacía del primero sobre el segundo con indemnización cuando se ocasionaban perjuicios al particular. Este periodo aportará al concepto de policía un contenido de naturaleza jurídica, el poder de policía, entendido como la potestad que se ejerce para mantener un orden social (2000, 11). Amelia Barrera asegura que en Roma, con la expansión del Imperio, se rompe la unidad individuo-ciudad, volviéndose lo principal el individuo; por ende, la seguridad jurídica se montó sobre la propiedad en el derecho privado. En este contexto, la policía adquiere categoría jurídica, en el ejercicio de la función de procurar asegurar la paz, guardar el orden y velar por la tranquilidad, mediante la intervención económica, la limitación de los precios del trigo, la organización de cuerpo de bomberos con categoría de servicio público, control



de precios y regulación de tasas de interés de prestamistas. Traducido en instituciones y normas como los “curadores urbis” y la “Tutela Urbis”. (1964, 12).

### **La Edad Media.**

Durante la edad media se consolidaron regímenes de derecho feudal y señorial dándose una discusión sobre el origen del poder que da lugar al enfrentamiento entre Príncipes y Clero, que tendrá su momento destacado en la Revolución Papal, la llamada Reforma Gregoriana y la Querrela de las Investiduras (BERMAN: 2001, 310 y ss.). De ello retomamos el impacto en la función policial para la guarda de ese orden, que no atendía a las personas. Durante lo que se denominó Estado de Policía, la actividad policial será ejercida por el Príncipe, extendiéndose su control a todos los ámbitos de la vida social sin reconocer derecho individual alguno que pudiera oponérsele y justificaba la autoridad de éste en la búsqueda de la felicidad de los súbditos por la voluntad expresa de Dios al elegirle gobernar. De allí se deriva el fundamento doctrinario de la Razón del Estado, que afirmaba que el cimiento del poder estaba en el bien común encarnado por el Príncipe, cuyos actos se dirigían a dar seguridad y brindar justicia y paz; el cuidado de las fronteras y la seguridad exterior quedó en manos del príncipe, mientras que el manejo de asuntos cotidianos como vías, vigilancia y seguridad, provisión del agua y demás aspectos comunitarios internos quedaron en manos de los gremios artesanales y económicos (BATEMAN: 2000, 14-17).

Miguel Alejandro Malagón, por su parte, muestra el proceso de transformación de un sistema feudal, donde la tranquilidad interna era un asunto de competencia de los señores feudales en disputa con otros feudos, quienes se verían apoyados por los gremios y los “municipios” en el mantenimiento del orden público interior, en la medida que se encargaban de conservar y custodiar los caminos públicos, los puentes, con medidas concretas como el cobro de peajes, por ejemplo; proceso que irá variando con la centralización que hace del poder el Absolutismo, quien asume el control de cualquier perturbación a la paz (MALAGÓN: 2007, 154).

### **Breve recorrido de la policía en la modernidad.**

En el Estado Gendarme, bajo la teoría del derecho natural, se opone el poder del Estado a los derechos y libertades de los individuos, como limitación a la omnipotencia del Estado; se incorpora la idea que el Estado es la expresión de la voluntad general, actuando el ciudadano como súbdito y soberano a la vez, sometido a la Ley; así, la función policial se ejecuta solo en beneficio del individuo, cambiando totalmente la relación entre individuo y bien común, ya que el bien común se logra si cada uno alcanza su bien particular; con ello, redujo totalmente la actividad policial: “El bien común por excelencia, fue la seguridad del derecho adquirido. A conservarlo y protegerlo convergieron todas las actividades del Estado Gendarme” (BARRERA: 1964, 15).

Los anteriores recuentos históricos hacen referencia a una lectura de lo que será el Estado Moderno, caracterizado por entronizar el concepto de la Libertad Individual. Allí, el individuo será quien posibilita y fundamenta la creación de la normatividad jurídica y la formación de un Estado de Derecho; la base será el individuo mismo, que considerado como aglomeración social es quien impone y acepta para sí las limitaciones a su propia

libertad, a través del orden jurídico que es el que produce resultados a partir de la razón y la voluntad de los ciudadanos. En el Estado de Derecho, la persona consiente en limitar sus derechos en aras del bien común, pero conservando siempre la competencia para participar en los procesos de creación del orden jurídico del pueblo (PINEDA: 2000,19-24) lo cual derivará el poder soberano en la conformación del Estado y de allí, las limitaciones por la actuación de la policía que asumirá un papel negativo frente a las libertades de los ciudadanos.

## 1.2.2 Reconceptualización histórica del término policía

Uno de los trabajos nacionales más importantes y ampliamente documentado es el realizado por Álvaro Castaño Castillo “*LA POLICÍA: Su origen y su destino*”; éste nos permite, en cierta medida, entender las similitudes en los trabajos que con posterioridad se siguieron en el panorama académico nacional y el cual es ampliamente citado por los grandes maestros en la materia. El texto de Castaño se divide en tres capítulos principales: el primero, sobre el origen histórico de la Policía, que no solo hace un recuento del mundo greco romano, sino que ampliamente recorre el papel de la policía en la historia universal hasta la actualidad; el segundo capítulo refiere al origen histórico de la policía colombiana; y el tercero, lo denominará una biografía política de la policía colombiana.

Para efectos de nuestro trabajo, se parte por señalar que la historia no es un recuento lineal de sucesos universales, por lo que resulta necesario remitirse a los contextos históricos y las particularidades de cada una de las épocas en las que se desarrollan los acontecimientos que permitan explicaciones factibles dentro de las ciencias sociales. Por ser solo una aproximación a las nociones de policía y al derecho de policía, resulta pertinente esbozar a grandes rasgos cuatro de los principales escenarios históricos en los que se desarrolló la policía.

El primer escenario está relacionado con la tradición greco-romana, a la que pertenecemos en occidente, ligada a la palabra Policía que ha servido de hilo conductor, y como se ha insistido reiteradamente por múltiples autores, el mundo griego hace su gran aporte con el término policía, el cual, si bien es cierto ha desarrollado diferentes significados a lo largo de la historia, hasta el punto que en la actualidad no puede entenderse por policía lo que pudo haberse entendido en la antigua Grecia, no menos cierto es que desde aquella época se mantiene la identidad en el tiempo, de una expresión, la cual está cargada de las múltiples acepciones y usos que desarrolló desde la antigüedad, sin que pierda elementos fundamentales, como la idea de gobierno, regulación de la vida social, civilidad, bienestar, salubridad, etc...

El segundo aporte que destacamos deriva del anterior, al vincular la expresión policía con la política y las ciudades, y en particular con el gobierno de las ciudades; si bien es cierto, el sentido de gobierno griego estaba dado por esa categoría de *Politeia* de tan difícil asimilación en el mundo actual, aparece por primera vez, la necesidad de vincular en el mantenimiento del orden de la ciudad, a la población, el territorio y las normas de regulación de la conducta social. Si bien se articulaba con los valores y religiosidad del hombre griego, es un elemento de importancia en el concepto mismo de policía.

Es claro que lo que se trató de establecer entonces, fueron experiencias adecuadas de gobierno, no siendo la misma experiencia la sucedida en la Atenas de Solón con la de Esparta, y de lo cual podemos aprender que cada sociedad desarrollará bajo sus propias condiciones, la policía que necesitaba para mantener sus instituciones; en contraste con lo anterior, debe tenerse como referencia que si bien durante el Absolutismo de los siglos XVII y XVIII revive la noción de policía, fuertemente vinculada a las ciudades o burgos del incipiente capitalismo moderno, es el gobierno de dichas ciudades diferente al planteado en la antigua Grecia y el que se espera de las sociedades democráticas y constitucionales de la actualidad. De Roma hay que destacar la distinción de lo público y lo privado así como de una primera institucionalidad para la defensa de los intereses de la comunidad, que si bien estuvo vinculada al ejercicio de la fuerza por parte del ejército romano, tiene su referente en un derecho público que se mantiene en la actualidad, una normatividad para la vida en lugares públicos y en la composición de un cuerpo especializado que desarrolla esta actividad, enfatizando las diferencias con la milicia, encontrándose en todo caso, elementos de juicio en dicha tradición.

El segundo escenario relevante lo encontraremos con las Ciencias Camerales de origen alemán y su desarrollo con la Ciencia de Policía propia del Absolutismo europeo de los siglos XVII y XVIII, que servirá como un antecedente directo en la formación de la administración pública con una racionalidad propia en el manejo de los asuntos del Estado, y antecedente de la diferenciación de la policía con otras actividades del Estado como la Justicia, la Hacienda, la Guerra, en los siglos posteriores. Igualmente, la policía adquiere no solo presencia con el uso del término en los grandes tratados de la época, sino una vital importancia como ciencia de gobierno y administración del Estado; que anteceden a una tecnología de poder en el mantenimiento del orden público interno de las crecientes ciudades y aglomeraciones de la emergente sociedad de masas. Que se desarrolla en todas las esferas de la vida pública y privada de los administrados, regulando la vida cotidiana en sus más mínimos detalles para la prosperidad del individuo, y especialmente, del propio Estado.

De este escenario destacamos los antecedentes de la conformación de un poder público como lo es la Administración, y su transición de sujeción a las normas de derecho; es ilustrativo de lo anterior cómo hoy en día se mantienen funciones de administración de justicia en autoridades de policía; y la preocupación por la regulación de la vida social a favor de los intereses de la comunidad, en aspectos como la economía y el bienestar colectivo. En este escenario histórico, encontramos las primeras aproximaciones al disciplinamiento y control social a través de los reglamentos de policía, con sus respectivas variaciones históricas dentro del contexto europeo y sus repercusiones en el ámbito Hispanoamericano.

El tercer escenario, con el que se conforma lo que se denomina la policía moderna, tiene su origen con la Revolución Francesa y el cambio de mentalidad del Antiguo Régimen, frente a los derechos y las libertades individuales, lo que conlleva a una redefinición total de la concepción de la policía en la historia de la humanidad. En este escenario se observan dos grandes momentos. El primero, en relación con el impacto de carácter teórico en la conformación del régimen de derecho y la primacía por el respeto de las libertades individuales, limitadas únicamente por la voluntad popular y sus desarrollos en términos de democracia; la primacía de dichas libertades individuales determina un papel negativo por parte del Estado, y un permanente desarrollo de instrumentos de control del poder, en salvaguarda de los referidos derechos (MALAGÓN: 2006).

El segundo momento es de carácter histórico, que ve su mayor desarrollo en la década de los años 60 y 70 del siglo XX, donde se ya se ha consolidado una fuerte institucionalidad de los cuerpos de policía, que no solo ha desarrollado divisiones especializadas a favor de la protección y seguridad del Estado (PGEAPS: 2007), cambiando el papel de la policía caracterizado por la represión a nivel interno y en el control de la propia población a la que se dirige en el mantenimiento del *statu quo*; este escenario se ve complementado por el otro extremo, con un incremento de la criminalidad y transformación de las condiciones sociales de la vida moderna, que requiere y exige una intervención pronta y eficaz por parte de las instituciones de policía. Es así que la noción de policía tiene una variación en su sentido moderno, orientada fundamentalmente a la Institución Policía y/o Cuerpos de Policía, por un lado, con funciones fundamentalmente de lucha contra la criminalidad y la delincuencia; en ello, se fortalece la noción de policía judicial en contraposición a las funciones que se venían desarrollando en la antigua Ciencia de Policía, que es asumida ahora como policía administrativa.

Finalmente, el cuarto escenario del que surge la necesidad de aproximarse al concepto de policía está dado por un marco espacial, y no temporal. Nos referimos a la necesidad de ver la noción de policía en el contexto no europeo-estadounidense, sino bajo las particularidades propias del contexto latinoamericano y en nuestro caso, su énfasis en Colombia, caracterizado por dar al término un sentido particular, como se desprende de la noción de policía, que a partir de la Legislación de Indias, será aplicable a los territorios españoles del ultramar; éste fue entendido y aplicado en la “civilización de indios” dentro de las misiones de evangelización en nuestros territorios.

Con los procesos de conformación como Estados nacionales, la policía también ha adquirido la particularidad de haberse convertido en la fuerza represora de la incipiente institucionalidad de un Estado para el mantenimiento del orden público interno, una noción con gran relevancia en la conformación de Estados Nacionales en países en vías de desarrollo y lo que se ha denominado como Estados Fallidos o Estados Débiles (SERRANO: 1998; TILLY: 1990).

Deberán por tanto, adelantarse las investigaciones comparadas correspondientes, para ver el desarrollo del concepto policía en latitudes no europeas, y por fuera del contexto latinoamericano y colombiano al que se hace referencia en el presente texto, como podrá ser en África, Asia, Oceanía. Del mismo modo, se requiere avanzar en estudios especializados de la noción de policía y sus características, así como de sus elementos fundamentales y funcionamiento bajo regímenes totalitarios, situaciones de conflicto armado interno o situaciones de estados de excepción, lo que dará luces sobre el entendimiento integral de lo que llamamos policía.

## **1.3 Policía en la conformación histórica del estado colombiano.**

### **1.3.1 Origen histórico de la policía colombiana.**

Dentro de los antecedentes de una investigación sobre policía en Colombia retomaremos el trabajo de Álvaro Castaño Castillo, quien hace un recuento histórico de lo que podría ser la Policía en Colombia, a partir de un recorrido que ha hecho a lo largo de la historia occidental. Remitimos por tanto a este autor, en la materia, así como a otros trabajos posteriores de la Historia de la Policía, limitándonos en la presente sección, a un breve recuento de la historia de la policía en Colombia. Es de destacar que dicha historia, está fundamentalmente centrada en los cuerpos de policía.

Inicia Álvaro Castaño con un estudio en la colonia, señalando que no existió una organización que pudiera llamarse Cuerpo de Policía; existió sin embargo, los cargos de Alguaciles, Guardias peajeros, pero con funciones no administrativas sino represivas de ejército, con competencia en todas aquellas cuestiones que pudieran intranquilizar la estabilidad del virreinato (desde aprehender infractores hasta recolectar impuestos). El primer cuerpo policiaco se da con el establecimiento de la “Junta de Policía de Santa Fe” por el Virrey Ezpeleta (compuesta por Antonio Nariño, Primo Groot y José María Lozano). Su misión: velar por la tranquilidad de la ciudad; a los miembros subalternos se les llamó Serenos, cuya función principal era cuidar las calles de noche; se encargó del alumbrado, el ornato, la mendicidad, construcción de calles, desapareciendo durante la Independencia al confundirse con los soldados de la Independencia, a causa de la guerra hasta fines del siglo XVIII (CASTAÑO: 1943, 22).

Durante la Gran Colombia se destaca el Decreto de diciembre de 1827 proferido por el Libertador Presidente, que reguló el tema de policía durante todo el periodo, con antecedentes en disposiciones del Congreso y la reglamentación que dicta Santander contra el orden virreinal, centrándose la policía en el ámbito municipal, con funciones muy variadas tendientes al provecho y mejora de la ciudad, como cuidar el tráfico de los mercados, control de pesas y medidas, cuidado de fuentes, embellecimiento de la ciudad, hasta el fomento de la agricultura, industria, comercio e instrucción pública. Destacamos las funciones sobre mendicidad que relata el autor, en el sentido de reintroducirlos al cuerpo de policía “a ración y sin sueldo”, como medio de resocialización en un contexto de administración sin funcionarios preparados (25); igualmente, la medida del censo de población no a favor de la economía nacional, sino para controlar mendigos y vagos tiene un enfoque altamente moralizante y tutelar. Se le encargó también de atención de desastres y emergencias, así como del ornato y aseo que se reguló en sus detalles. También asumió competencias sobre Instrucción Criminal (25-27). Disuelta la Gran Colombia en 1832, durante la Nueva Granada, se refuerza la reglamentación sobre vagancia y se actúa como entidad de vigilancia y prevención, teniendo apoyo del ejército y la Guardia Nacional Auxiliar.

De esta época se destaca la Ley 8 de 1841, en la que se organiza la Policía en urbana y rural. En relación con la jerarquía, se asume por el Presidente de la República y a nivel

territorial por sus agentes, que son el Gobernador y los Alcaldes, eliminando el cargo de Director General o Jefe de Policía que desplazó a estos funcionarios en el periodo anterior (28). Pese a una organización de la estructura del Cuerpo de Policía, su número era insuficiente y malas las condiciones de su trabajo, tanto de los Comisarios como de los Inspectores de Policía (29). La Ley 8 de 1841 quiso hacer de la policía un cuerpo pacífico, por lo que sus normas eran muy respetuosas de la dignidad humana. Desórdenes graves como asonadas, motines y sediciones requerían apoyo de la “fuerza pública”, marcando diferencias con el ejército, siguiendo las teorías de Peel en Inglaterra (carácter civilista) (30). Es con esta Ley que se organiza la policía en Colombia, para el autor.

Se destaca por otra parte, cómo una de las principales funciones fue la vigilancia incesante para impedir las conspiraciones o tentativas para destruir o alterar, por vías de hecho, la Constitución o el gobierno establecido por ella, impidiendo la existencia de sociedades secretas, publicaciones ofensivas a la moral y que prelados eclesiásticos introdujeran novedades en la doctrina patronal de la iglesia (31). Se estableció una policía judicial a fin de descubrir los delitos y ejercer medidas de cuarentena a favor de la salubridad públicas.

Con la Ley 13 de 1842 se faculta a los Jefes de Policía a declarar quién es vago, y para restringir sus libertades, en un abanico que iba desde amigos de delincuentes hasta estudiantes que no cumplían con sus obligaciones escolares, quitándole esta función a los jueces. Esta ley dio resultados infortunados en todos sus aspectos, al favorecer el atropello de las libertades a fin de combatir determinados estados antisociales (32) *«El estado de irregularidad general que en aquellos años padeció la Nueva Granada, fue combatido en forma conjunta por todas las instituciones armadas dentro de una notable confusión funcional, inherente a las graves alteraciones públicas y más explicable en aquella edad de la Policía, que aún no contaba con los elementos suficientes para ejercer adecuadamente la legítima defensa del orden»* (CASTAÑO: 1943, 34)

Luego se destaca solo el lapso comprendido entre los años de 1861 a 1886, en el periodo de los Estados Unidos de Colombia, en los que se dictaron disposiciones de policía. Es de anotar que las fuerzas policiacas se habían vuelto sectarias, por la experiencia del General Mosquera, con lo que se recurre al Ejército, quien se entiende mejor preparado materialmente y experimentado en las conmociones del país.

El cambio se da con Murillo Toro, Santiago Pérez y Aquileo Parra, quienes se esfuerzan por darle estabilidad a la administración, con lo cual, la Policía se entenderá a nivel de los Estados como una fuerza pacífica, teniendo eco, por ejemplo, en Cundinamarca, donde detallará funciones más civiles de orden público interno como la vigilancia y el aseo, con apoyo de las fuerzas del ejército, cuando era necesario. Con la Ley 56 de 1881, se dispuso la creación de un cuerpo especial para Bogotá.

En 1890 se faculta por la Ley 23 la creación de un cuerpo de policía, cuyo propósito era ser menos político, más técnico, y con vocación de perdurar en el tiempo. Con la llegada de Gilibert, Comisario de Primera Clase de la policía francesa, se elaboró el Decreto orgánico de la Policía Nacional, expedido con el Decreto 1000 de 1889. Señala el autor que con la reforma propuesta se termina la historia de los orígenes de la Policía y se inicia la época de su desarrollo.

Con posterioridad a la reforma de Gilibert y el establecimiento del Cuerpo de Policía técnico en el gobierno de Caro, un episodio revolucionario en 1895, hará sufrir a la Policía su primer embate, ordenando Caro hacer depender la institución del Ministerio de Guerra y recibir sus integrantes formación preferentemente militar. En 1899 con un episodio de guerra civil, se politizó la policía y se abandonó el servicio público, al llamamiento sectario que venía de los campos de batalla. (38). En 1902 se reorganizó la “Guardia Civil de Bogotá”, con jóvenes que no habían recibido formación alguna, cuya única misión consistió en velar por la seguridad presidencial a pesar de que teóricamente se le encomendara también la vigilancia de la ciudad. Una de las características fue su vinculación directa al Ministerio de Guerra, pensamiento que distaba mucho del propuesto por Gilibert, y se orientó a una militarización de la Policía (39).

Señala Castaño, que el gobierno de Carlos E. Restrepo fue un gobierno de transición sin profundos cambios, pero que dio lugar a la creación de importantes instituciones en la estructura de la entidad; se fortaleció su carácter técnico, ampliando la policía de fronteras, más al cuidado de los bienes del Estado que de los ciudadanos (39). El gobierno de José Vicente Concha se transforma la percepción de la Policía y se busca el apoyo de técnicos extranjeros, volviendo la Policía al Ministerio de Gobierno, siendo reestructurada por Osuna, comandante de la Guardia Española, quien se destaca por implantar los más modernos sistemas dactiloscópicos «Ya no se habla en ella [Ley 41 de 1915] que *“la Policía tiene por objeto prestar mano fuerte al gobierno”*, sino, por el contrario, su artículo 1º establece que su objeto primordial es la conservación de la tranquilidad pública, la protección de las personas y la prestación del auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial» (41), superando la grave crisis doctrinaria que venía sufriendo la Policía Nacional.

### 1.3.2 Historiografía actual de la policía colombiana.

Los inicios del siglo XX, estarán determinados por la ubicación conceptual de la Policía, entre un cuerpo civil y una fuerza militar. En 1904, a través del Decreto 743, el gobierno de Rafael Reyes inscribe nuevamente la Policía al Ministerio de Guerra, y en 1906 se crea un cuerpo paralelo a la Policía, llamado Cuerpo de Gendarmería Nacional, de carácter más militar que trabaja junto con los Cuerpos de Policía. Esta Gendarmería Nacional desaparece en 1909 cuando se les permite a los gobernadores, mediante el Decreto 591, organizar la policía en sus jurisdicciones. Para ese entonces la policía estaba conformada por tres áreas: Uno de vigilancia y seguridad; otro de guardia civil y gendarmería y, la policía judicial (POLICÍA: 2010).

Entre 1916 y 1939 se destaca la presencia de diferentes misiones internacionales con el fin de capacitar a la policía colombiana, la misión española en 1916, la misión francesa en 1919, argentina en 1929 y la primera misión norteamericana en 1939. (POLICÍA: 2007; POLICÍA: 2010)

Con la urbanización del país se hicieron necesarias técnicas más sofisticadas de investigación criminal, proceso que se produce entre 1919 y 1936. De este periodo se destaca el decreto 1775 del 25 de octubre de 1926 que separa la Policía Nacional en tres secciones: vigilancia, servicios técnicos especiales y policía judicial. De igual forma los

años treinta se destacan por la creación del Departamento Nacional de Seguridad con el fin de asumir las funciones de investigación criminal. De este periodo se resaltan igualmente la creación de jueces de instrucción penal ayudados por la policía, así como la ampliación de las funciones de esta en la rama judicial (GUERRERO: 2003).

En 1949, tras los sucesos de conmoción interna producidos por la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, se reestructura el Cuerpo de Policía, tras su previa disolución, siguiendo las recomendaciones de una comisión inglesa. En esta reestructuración se creó el Departamento de Investigación Criminal, que luego se convertiría en el Servicio Nacional de Seguridad, que una vez reglamentado en 1953 sería un antecedente del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S. . (POLICÍA: 2007; POLICÍA: 2010; GUERRERO: 2003).

En 1953 la Policía entra a formar parte del Ministerio de Guerra como el cuarto componente de las fuerzas armadas, a través del artículo 3 decreto 1814, dictado por Gustavo Rojas Pinilla. Con el Frente Nacional se nacionaliza la Policía en 1959 y se acentúa su doble carácter civil y militar. En 1960, a través de la reestructuración del Ministerio de Guerra, que pasaría en 1965 a ser el Ministerio de Defensa, la Policía y las Fuerzas Militares entran a ser parte de dicho Ministerio. En ese momento la Policía es considerada como una “rama técnica” dentro del Ministerio y con la expedición del decreto orgánico de la Policía en 1966 esta institución pasó a conformar el escalafón bélico de la defensa Nacional. (POLICÍA: 2007; POLICÍA: 2010; GUERRERO: 2003).

En la década de los setenta la permanencia del conflicto acentuó las tensiones entre las funciones militares y las civiles de la Policía. Por este motivo, y a través del Decreto 2347 de 1971, se le permite a la policía la asistencia militar cuando ésta requiera de ayuda externa. (GUERRERO: 2003).

El artículo 216 de la Constitución de 1991 establece que la Fuerza Pública estará conformada por las Fuerzas Militares y por la Policía Nacional. Sin embargo hace énfasis a través del artículo 218 que la policía es “*un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordiales el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz*”. Con la Ley 62 de 1993 se refuerzan los postulados de “*principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad*”. Así como “*la labor de Policía a un trabajo comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial*”. Tal como se mantiene en los lineamientos generales de Política para la Policía Nacional de Colombia, publicados en 2007. (GUERRERO: 2003).

En la misma década de los noventa, la policía era comúnmente vista por la población como una institución corrupta y violadora de Derechos Humanos. De igual forma, la percepción general indicaba que el agente la policía de la calle provenía de estratos socioeconómicos bajos, poseía una deficiente educación y por consecuencia no tenía ni formación, ni ética, ni profesionalismo; además de recibir bajos ingresos, lo que lo hacía propenso a la corrupción. Esta percepción fue confirmada en el diagnóstico efectuado por la comisión externa de la reforma de 1993 que ilustra de manera contundente que el concepto que tenía la comunidad de la policía, era negativo y resultaba necesario efectuar cambios profundos.

Este diagnóstico mostró que, además de las características negativas mencionadas anteriormente, la policía era considerada por la comunidad como una entidad dispuesta a



subordinarse a grupos locales de poder privado, tendiente a realizar persecuciones políticas y a crear cuerpos especializados en el asesinato político, capaz de adquirir comportamientos delincuenciales amparados por su calidad de policías, dispuesta a realizar prácticas de limpieza social, violar los Derechos Humanos bajo el pretexto de mantener el orden político e ineficiente para proteger a la ciudadanía, por no contar ni con los recursos, ni con la formación necesaria para hacerlo. (GUERRERO: 2007; CAMACHO: 1993)

Estas situaciones, además de escandalosas violaciones de Derechos Humanos llevados a cabo por miembros de la institución, produjeron distintas reformas en 1993, 1995 y 1997. Situaciones que intentaron ser contrarrestadas a través de las distintas reformas mencionadas anteriormente. Dentro de sus cambios cabe destacar:

- La acentuación del carácter comunitario de la policía y el control ciudadano de la institución (acción disminuida por la reforma de 1997)
- La dignificación de la policía a través del mejoras salariales después de un tiempo de servicio determinado (en 1995 el salario de un agente que prestaba sus servicios en el nivel ejecutivo aumento de US\$ 120 a US\$ 300. No está de más añadir que Colombia es el tercer país de Latinoamérica, después de Brasil y Chile en destinar recursos para el servicio de defensa, que incluye los salarios para la Policía) y la prestación de otros incentivos como programas de bienestar, subsidios y facilidades para los agentes y sus beneficiarios.
- Mejorar la formación de los miembros de la policía aumentando las exigencias académicas para su ingreso (un número mayor de años de educación secundaria cursados, examen de estado aprobado). De la misma manera se fortalecieron los contenidos programáticos de las formaciones haciendo énfasis en temas de Derechos Humanos, civilidad, ética y derecho penal.
- La diferenciación del papel de la policía al de las fuerzas militares y a la especialización creciente relacionada con los servicios que atiende en el campo operativo. Por ejemplo la comisión para la reforma del 93 proponía la creación de cuatro cuerpos de policía, de los cuales, uno urbano, dedicado a la protección ciudadana y de medidas preventivas; otro rural, entrenado para afrontar los problemas de orden público; uno judicial para trabajar como auxiliar de la Fiscalía; y finalmente una rama especializada para combatir a la delincuencia organizada. (GUERRERO: 2007; CAMACHO: 1993)

En 1995 la Policía Nacional adelanta el “Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional que enfatizo nuevamente el papel de servicio a la comunidad a través de la *“incorporación de personas con vocación de servicio y en la formación integral del policía que los lleve a cuestionar, desprender, comunicar, crear, participar, proyectar y liderar el desarrollo de la comunidad a la que sirve”*, al igual que a la creación de una *“cultura de civilidad y la convivencia social”*. A pesar de las reformas, siguen existiendo hechos que siguen siendo controversiales en las funciones de la policía. La comisión externa de la reforma de 1993 identifico estos hechos como: la situación de impotencia frente al cumplimiento de sus funciones judiciales; la negligencia del Estado a la protección de cierto grupo de habitantes y estigmatización de grupos sociales; el carácter de

vocacional, de obediencia y la ausencia de debate interno que se presenta al interior de la institución, entre otros. (CAMACHO: 1993)

Actualmente, la prevención del delito sigue siendo la actividad en la que se enfocan las políticas preventivas, tal como lo muestra el último informe de la Policía de 2001 donde se destaca que el 92,64% de las operaciones se orientaron a medidas preventivas de vigilancia urbana, mientras que el 7,36 % corresponden a todas las demás actividades preventivas, como prevención de accidentes, turismo, etc. (GUERRERO: 2003)

A partir de las reformas mencionadas la imagen negativa de la policía ha mejorado en la actualidad aunque la institución sigue siendo percibida como la tercera más deshonesto del país después del Congreso de la República y el Seguro Social, según un estudio sobre “corrupción y gobernabilidad” del Banco Interamericano de Desarrollo. (GUERRERO: 2007)

Hasta aquí habrá advertido el lector que el término policía tiene una larga historia que le da contenido y explicación a los diferentes sentidos que adquiere el vocablo, sin embargo, se hace necesario decantar qué se entiende por policía en el ámbito jurídico, por lo cual, en el próximo acápite revisaremos su definición jurídica, a partir de los pronunciamientos de las autoridades judiciales.

## **1.4 Policía: las cuatro (4) acepciones de la Corte Constitucional.**

### **1.4.1 Cuatro sentidos constitucionales de policía.**

El presente trabajo revisará y sostendrá la tesis expuesta anteriormente en un artículo nuestro, que sirve de discusión a la presente investigación. Muestra, como pese a las múltiples definiciones doctrinarias encontradas en la literatura jurídica y universal, la Corte Constitucional, mediante sus fallos, constitucionaliza una determinada interpretación de la Constitución. En consecuencia, la constitucionalidad de las normas y situaciones de violación a derechos fundamentales puestas a su conocimiento. En nuestro caso, una definición del término Policía, la interpreta en cuatro acepciones básicas y para ello retoma la conceptualización del término policía que para el efecto hiciera la Corte Suprema de Justicia, en decisión de Sala Plena, mediante sentencia del 21 de abril de 1982, magistrado ponente Dr. Manuel Gaona Cruz, consolidando una tradición jurídica sobre la materia (JIMÉNEZ: 2009, 251-269).

Interesa resaltar en favor de nuestra tesis, cómo la Corte Constitucional, en sentencia C-825 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, reconoce la existencia de varias definiciones sobre policía y establece que pese a las mismas, no encuentra la Corte que la utilizada por ella para adoptar sus decisiones sea inconsistente, por lo cual, en nuestro criterio, se constitucionaliza una definición particular de policía. Ésta presenta una estructura lógica

como ejercicio del poder subordinado del Estado al derecho y fundada en el respeto a los derechos fundamentales; pero al mismo tiempo, implica una restricción para el actuar de la Administración Pública, dentro de una lógica de ser la encargada de la promoción y protección directa de los derechos constitucionales, como debe esperarse de un Estado social democrático y participativo de derecho. Todo lo anterior, con un claro respaldo normativo en la Constitución Política de 1991.

El presente trabajo sostiene la idea de una constitucionalización del Derecho de Policía en doble vía, según se trate de derechos individuales o de derechos colectivos. Interesa destacar que tal propuesta es completamente compatible con la noción de policía que actualmente se acepta y establece por nuestra tradición jurídica, fijada en especial por la Corte Constitucional y fundada en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, arriba citada, siempre y cuando se fije su alcance dentro del marco de la integralidad de los Derechos Humanos, hacia donde se propone debe avanzarse en la construcción dogmática de la noción de policía y del derecho de policía.

Ya en el contexto del marco constitucional que nos rige, en sentencia C-024 de 1994 (27 de enero), M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional ha establecido dos tipos de policía, y sustancialmente los diferencia: la Policía Administrativa y la Policía Judicial. La primera, ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público y por tanto, de carácter preventivo; la segunda, como colaboración a las autoridades de justicia en el esclarecimiento de delitos y por tanto, con fines represivos.

Sobre el tema, podemos encontrar una línea jurisprudencial bastante definida, estructurada sobre la sentencia fundante de línea C-024 de 1994<sup>1</sup>; allí se adoptó el concepto de Policía ya conceptualizado por la Corte Suprema, en los siguientes términos:

*«El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial».*

El anterior criterio fue ratificado en la sentencia C-117-06, donde dijo:

*«Con fundamento en ello la Corte Constitucional, en numerosas sentencias, recogiendo la conceptualización que ha realizado en tal sentido la Corte Suprema de Justicia, ha distinguido entre poder de policía, entendido como potestad de reglamentación general; función de policía consistente en la gestión administrativa concreta de poder de policía, y actividad de policía que comporta la ejecución coactiva».*

En cuanto tiene que ver con el concepto de policía, éste ha sido entendido al menos en cuatro acepciones, que sintetizamos en el siguiente esquema:

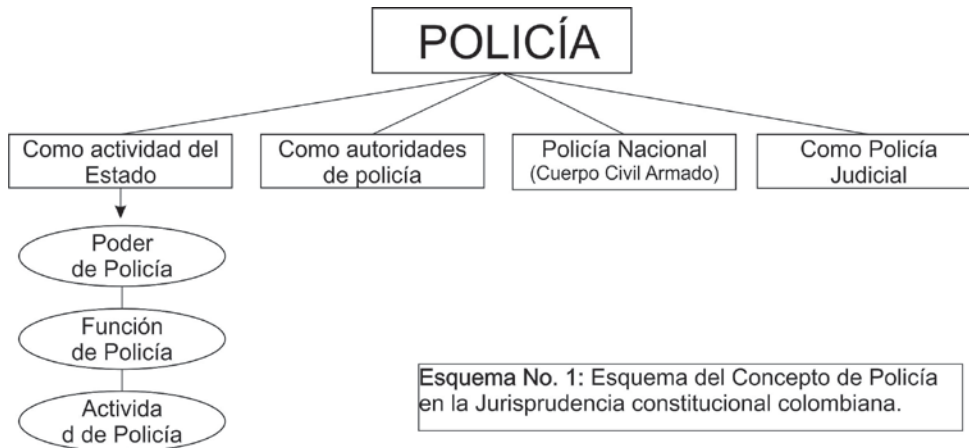
a.) Como actividad del Estado, aquí se habla de:

- Poder de policía,
- Función de policía y
- Actividad de policía

b.) Como autoridades de policía;

c.) Como cuerpo civil armado (Policía Nacional) y ,

d.) Como policía judicial.



El término policía usado en la Constitución es multívoco y puede significar hasta cuatro cosas diferentes en términos de la Corte Constitucional, como pasa a desarrollarse:

### **1.) Policía como actividad del Estado.**

Aquí se habla de: a.) Poder de policía; b.) Función de policía y c.) Actividad de policía. Es la noción más abstracta, pero la más importante, porque trata de la protección de los derechos y la limitación de algunas de las libertades públicas de los ciudadanos. Sobre este punto se destaca cómo la Constitución consagra un generoso catálogo de derechos, de primera, de segunda y de tercera generación, derechos a la vida, a la libertad en todas sus formas, a ser tratados de manera igual, derechos a la salud, a la educación, al trabajo, derechos al medio ambiente, a la paz, derechos al espacio público, etc...

**a.) El poder de policía:** Es la facultad de dictar normas de policía, es decir, leyes o reglamentos de policía que limitan, de forma general, impersonal y abstracta, el ámbito de algunas libertades públicas en relación con el mantenimiento del orden público y sus elementos de salubridad, seguridad, tranquilidad, moralidad públicas y ecología.

Ha señalado la Corte Suprema de Justicia en sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz, y retomado bajo la actual Constitución en sentencia C-024-94 de la Corte Constitucional, que el poder de policía es normativo: legal o reglamentario y corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. Conforme al régimen del Estado de derecho es, además, preexistente. Se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de

algunas libertades públicas con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para el mantenimiento del orden público.

**b.) Función de policía:** Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Sin que dicha función otorgue competencias de reglamentación ni de regulación de la libertad. Es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Dice la Corte Constitucional:

*“Supeditada al poder de policía, es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución (...) En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario” (Sentencia C-117-06).*

A través de la función de policía se hace específica para un caso particular y concreto la norma de policía (Sentencia C-282-04); en esta gestión administrativa, como lo llama la Corte, se encuentra la expedición de licencias, permisos, autorizaciones, así como las demás decisiones administrativas aplicables a un individuo en particular, como puede ser: la orden de cierre de un establecimiento de comercio, el retiro de un cerramiento en espacio público, la orden de demolición de una construcción que contraviene el régimen de obras y urbanismo; así como la imposición de multas y suspensión de actividades.

**c.) Actividad de policía:** La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.

Corresponde a la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico; asume la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía (Sentencia C-117-06). La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional (Art. 216 y 218 C.Pol.) que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos, para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público (Sentencia C-492-92) y en este sentido no se aparta en nada de lo dicho en 1982 por la Corte Suprema de Justicia cuando señaló:

*“Finalmente, la actividad de policía se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple executor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad”* Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz

## **2.) Autoridades de Policía.**

El segundo concepto de policía, ya no refiere a la actividad del Estado, sino a las autoridades de policía. Son autoridades de policía: el Presidente de la República, el Gobernador en cada Departamento, el Alcalde, los inspectores de policía, etc...

Sobre este punto es importante destacar cómo las autoridades ejecutivas unipersonales, son las encargadas del mantenimiento del orden público en su respectivo nivel territorial; sobre este punto haremos una corta reflexión más adelante, mirando el papel de las formas de Estado y la organización del Estado autonómico. Por otra parte, es importante este concepto de las autoridades de policía porque define las competencias, y dentro de un Estado de derecho, autoriza a hacer algo preciso a los funcionarios a nombre del Estado evitando así la arbitrariedad o la discrecionalidad de quien tiene el uso legítimo de la fuerza.

Múltiples situaciones de este tipo hemos visto, donde el Alcalde municipal adopta decisiones, que corresponden a los concejos municipales, y otras tantas, como en materia de establecimientos de comercio, que los concejos municipales dictan normas que son privativas del Congreso de la República. En materia ambiental, sea el caso de precisar las dificultades que se presentan entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las Secretarías de Ambiente para mencionar solo un grave ejemplo, como ocurre en el caso de los Cerros Orientales de Bogotá.

## **3.) La Policía Nacional.**

La Policía Nacional es 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 (Art. 218 C.Pol).

El tercer concepto de policía se corresponde con nuestra primera aproximación de *'la policía es el policía'*. Para nuestro caso, hablaremos en términos de la Institución, la Policía Nacional, organizado constitucionalmente como un cuerpo civil armado, y por tanto, diferente a las fuerzas militares, pese a que en la práctica, por la organización dentro del Ministerio de Defensa, su mando esté ligado al Estado Mayor y su concepto guerrillero y no a fines de prevención como es su naturaleza.

Debe reconocerse el trabajo conjunto que se realiza por toda la fuerza pública en muchos escenarios. Sobre este punto debe recalcar su consagración constitucional, 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.

## **4.) La Policía Judicial.**

El último concepto de policía, es un concepto excepcional. No hace parte de la naturaleza propia de la noción de policía, determinado por un régimen preventivo relacionado con el orden público interno, sino que se remite al régimen punitivo del Estado y corresponde a la Policía Judicial. Es una atribución de carácter excepcional a los funcionarios de policía para que puedan colaborar y prestar ayuda a la justicia en la investigación penal y bajo dirección de la Fiscalía.

Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional considera el rol de Policía Judicial, según lo ha señalado en un primer momento en la sentencia C-024 de 1994, como: “el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes”, siendo “una denominación que se emplea para aludir a las fuerzas de policía en cuanto dirigen su actividad, que antecede a la función represiva de los funcionarios judiciales (fiscales y jueces de la República)”. Más adelante, en la sentencia C-789 de 2006, señaló:

*“Concepto diferente es el de policía judicial, referido a la actividad desarrollada con ocasión de la comisión de un delito, encaminada a su esclarecimiento e individualización de los presuntos responsables, operación que no es característica ni propia de la policía, aun cuando miembros de la Policía Nacional en sus dependencias especializadas puedan ser investidos de tal función (Art. 201, Ley 906 de 2004) o supletoriamente la tengan que ejercer (parágrafo ib.), lo cual es ocasional y excepcional (...) La policía judicial es concebida por la propia Ley 906 de 2004, inciso final de su artículo 200, como la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal, dependiendo funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados (...) Así se trataría, como lo han comentado voces autorizadas, de una extensión del lenguaje originada en el hecho de que tales operaciones puedan encomendarse a quienes realizan, como función esencial, la prevención” (C-789-06)*

## 1.4.2 Policía Administrativa y Policía Judicial

De los cuatro conceptos enunciados, la Corte señala que se desprende, lo que la doctrina ha clasificado como la policía administrativa y policía judicial. La policía administrativa se entenderá así: “*En términos generales puede ser definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público*” (C-024-94) y acto seguido plantea las diferencias con la Policía Nacional (fuerzas de policía) y la policía judicial, en los siguientes términos:

*«Se comprende entonces la distinción entre estas dos acepciones de la policía. Mientras que la policía administrativa, en sentido técnico, implica un poder jurídico de tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de los particulares, las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, siendo sus funcionarios agentes de ejecución, que no realizan actos jurídicos, sino operaciones materiales. Además, no siempre hay coincidencia entre los fines perseguidos por la policía administrativa y por las fuerzas de policía. La fuerza policial busca lograr coactivamente el respeto al ordenamiento jurídico. Para eso debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la policía administrativa, principalmente el aseguramiento del orden público (policía de seguridad), pero también las fuerzas policiales persiguen finalidades ajenas a la estricta policía administrativa: investigar la comisión de delitos públicos deteniendo a sus autores (policía judicial), pero bajo estricto control judicial (...) Encontramos así la noción de Policía Judicial como el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. No se trata de dos especies de un género común, sino que la Policía Judicial es una denominación que se emplea para aludir a las fuerzas de policía en cuanto dirigen su actividad para preparar la función*

*represiva de los funcionarios judiciales (fiscales y jueces de la República). Por eso, la concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces (C-024-94)».*

Consideró la Corte Constitucional, la distinción entre las policías administrativa y judicial que la doctrina ha hecho, y para ello remite a Jaime Vidal Perdomo en Colombia y a Georges Dupuis y Marie Jose Guedón doctrinantes franceses, de la siguiente forma:

*«Este carácter eminentemente preventivo de la policía administrativa la distingue de la policía judicial encargada fundamentalmente de reprimir los atentados contra el orden público una vez que ellos hayan ocurrido. La distinción entre ambas policías es importante no sólo por el principio de separación entre autoridades administrativas y judiciales propiamente dichas sino porque en la práctica numerosas acciones de policía son mixtas y su calificación se funda algunas veces en la finalidad de la acción más que en su contenido» (C-024-94; T-425-92)*



Esquema No. 2: Tipología del Concepto de Policía en la doctrina.

### 1.4.3 La excepción hace la regla.

El concepto multívoco de policía reseñado aquí, debe ser complementado por situaciones excepcionales que son importantes reiterar brevemente.

En primer lugar, respecto del Poder de policía, definido como la potestad de reglamentación general, corresponde por excelencia al Congreso de la República. Excepcionalmente y por mandato constitucional, tendrán poder de policía el Presidente de la República en los estados de conmoción interior (Art. 213 C.Pol) y Estado de Emergencia (Art. 215 C.Pol); así mismo, tendrán poder de policía las Asambleas Departamentales, en todo aquello que no sea materia de disposición legal (Art. 300.8 C.Pol) y a los Concejos Municipales en la estricta facultad de: “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (Art. 313.7 y 313.9 C.Pol); estos órganos y autoridades deben ejercer sus atribuciones dentro de los límites de la Constitución y la Ley, y los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa. En este sentido es interesante ver pronunciamientos de la Corte Constitucional entre ellas, las sentencias de constitucionalidad C-117 de 2006, C-173 de 2006 y C-765 de 2006.

En segundo lugar, es factible que la Función de policía, entendida como *la gestión administrativa concreta de poder de policía, ejercida dentro del marco y supeditada al*



*poder de policía*, y la cual no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad, y haya concreción en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; se extiende, según lo ha señalado la Corte, a actos administrativos de carácter general e impersonal, aunque limitado en el tiempo, dirigido a un conjunto de destinatarios en determinadas situaciones y a un espacio geográfico definido. En este sentido es interesante ver la sentencia de constitucionalidad C-825 de 2004, donde se debatió la facultad de los alcaldes municipales de restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, asignada por la Ley (lit. c., núm. 2., ord. B., Art. 91, Ley 136 de 1994) y agregó a la definición de la función de policía:

*«... la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo... Lo anterior es consecuencia de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas» (C-825-04)*

De lo anterior se concluye, sobre la función de policía, que la Corte Constitucional en una lectura integral de la confrontación de normas legales con las constitucionales, amplió el sentido de función de policía en los siguientes términos:

*“Esta función de policía supone el reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía permiten entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concreción. Así, la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho, corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Éste configura el denominado “poder administrativo de policía”, que corresponde de manera más exacta a una “función o gestión administrativa de policía” la cual debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley, y se concreta en la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc” (Sentencia C-117-06).*

Finalmente, la Actividad de policía no solo implica la realización material de un acto administrativo previo emanado de la función de policía, sino que implica decisiones y actuaciones materiales que pueden llegar a tener un control jurídico posterior en términos de recursos jurídico-administrativos contra las decisiones impuestas como medidas correctivas. Ejemplo de lo anterior son las medidas de cierre temporal de los establecimientos de comercio, impuestas por los Comandantes de Estación en ejercicio de la actividad de policía y que son objeto de recursos ante el superior jerárquico. En este sentido resultan interesantes las sentencias de constitucionalidad C-518 de 2002, C-593 de 2005 y C-179 de 2007.

Para concluir este capítulo, se señala que la tradición jurídica colombiana desde el año 1982, con sentencia de la Corte Suprema de Justicia, retomada en el año 1994, por la Corte Constitucional, ha establecido cuatro grandes acepciones de policía. Policía será Actividad del Estado, serán las Autoridades de Policía; El Cuerpo Civil Armado (Policía Nacional) y la Policía Judicial.

Sustancialmente puede ser clasificada en dos: Policía Administrativa y Policía Judicial. La primera, ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades públicas y por tanto de carácter preventivo; la segunda, como colaboración a las autoridades de justicia en el esclarecimiento de delitos y por tanto con fines represivos. Las fuerzas de policía, como se denomina a los funcionarios de la Policía Nacional, aunque son otra noción del concepto de policía, se remite tanto a la policía judicial como administrativa, sin agotar ninguna y con fundamento en el artículo 218 constitucional.

\* \* \*

Hasta aquí se ha hecho una primera aproximación al concepto de *Policía* en general, partiendo de la multiplicidad de acepciones que puede tener el término, en segundo lugar, se ha recurrido a una revisión histórica de la policía en occidente y se hace un breve estudio específico sobre cómo se ha entendido en la historiografía colombiana la expresión. Finalmente se retoma el parámetro jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional, que refuerza la tradición jurídica colombiana, para señalar en un sentido técnico jurídico, qué se entiende por policía, noción multívoca, pero con sentidos claros, precisos y determinados, que deberán ser utilizados adecuadamente para la comprensión de nuestro tema de estudio.

En el próximo capítulo, se hará un estudio más detallado desde los estudios específicos del fenómeno policial, que permitan comprender el origen y las características propias de cada uno de los sentidos que adquiere la policía. Se partirá de la Ciencia de Policía como antecedente histórico y político que dará lugar a la policía administrativa, igualmente se revisarán los estudios especializados para comprender la forma y énfasis que adopta el término para centrarse en lo que se conoce como policía judicial.

El hilo conductor de este proceso estará marcado por la formación del Estado nacional, que en el caso europeo, se hará a través de la guerra exterior y la delimitación territorial de las fronteras por parte de los ejércitos nacionales, mientras que el mantenimiento del orden público interno, por parte de poderes fuertes, estará a cargo de la policía, con un carácter civil y no militar, sin una lógica no de arrasamiento bélico, y orientada al control y disciplinamiento social, dada su alta capacidad de control de la población. Contrario a ello, el proceso de formación de los Estados nacionales en el Tercer Mundo, será externo, con estructuras burocráticas sin nación, por parte de algunas élites en permanente disputa, lo que dará lugar a una permanente confusión entre lo civil y lo militar en el mantenimiento del orden público interno, y una lógica de persecución contra el enemigo político.

En consecuencia, el segundo capítulo se orientará a estudiar el proceso histórico y político de la formación de la policía, a partir de la Ciencia de Policía para el caso europeo y la adopción de dicho esquema bajo las condiciones particulares del Tercer Mundo, concluyendo que los nuevos requerimientos mundiales en la protección de los Derechos Humanos, entran en la agenda nacional y determinan la configuración y actuar de lo que se espera de la policía y por ende del derecho de policía, en un sentido amplio y en un sentido específico.

---

## NOTAS AL FINAL.

i. Metodológicamente se ha seguido la propuesta del profesor Diego López Medina, para la construcción de líneas jurisprudenciales, así como su tipología. Pese a ello, la construcción de la línea, se ha fundado más en la identificación de escenarios constitucionales y en la síntesis del concepto de policía, que si bien no corresponde con la propuesta central de dicho autor (jurisprudencia conceptualista), resulta útil para los propósitos de esta investigación. Igualmente, es claro en el análisis dinámico de los precedentes estudiados, la solidez conceptual que se mantiene en todos los casos, debiéndose avanzar por la academia, en el estudio de líneas jurisprudenciales específicas para cada acepción de policía y según el respectivo escenario constitucional y problema jurídico planteado. (Cfr. LÓPEZ MEDINA, *Diego Eduardo. EL DERECHO DE LOS JUECES: Obligatoriedad del Precedente Constitucional... Bogotá: Uniandes y Legis, 2000*).



## 2. Capítulo II -¿Qué es el Derecho de Policía?.

### 2.1 Aproximación al Derecho de Policía.

Hemos visto en el capítulo anterior, cómo el concepto de policía es multívoco, y se ha sostenido la tesis que ello ocurre por las variaciones en el sentido y uso dado a la expresión a lo largo de la historia y conforme las condiciones en la que se ha venido desarrollando en sus prácticas y costumbres. Hemos visto igualmente, cómo para el caso colombiano, la Corte Constitucional adopta una noción de policía en cuatro sentidos diferentes, precisos y definidos, que deben ser utilizados de manera correcta en cada circunstancia, evidenciando, cómo cada una de ellas, corresponde con un proceso histórico o es tributaria a una tradición jurídica particular.

Ahora nos corresponde hacer una aproximación a una rama del derecho, denominada Derecho de Policía. Para entender su funcionamiento y alcance dentro del ordenamiento jurídico y en particular, en el marco de un Estado social democrático y constitucional de derecho, el Derecho de Policía al que nos referimos en el presente estudio, podrá ser entendido en un sentido amplio y en otro restringido.

Para el primer caso, nos serviremos de la noción de Ciencia Policial utilizada en los más recientes estudios europeos para determinar su alcance, y se hará una revisión comparada de cómo se ha abordado el fenómeno policial a lo largo de la historia europea para llegar a la forma como se estudia y se propone estudiar actualmente. Este sentido amplio se caracteriza por ser abierto y transdisciplinario, lo que permite dar cuenta de las características, problemáticas y perspectivas del complejo objeto de estudio.

Si bien la Ciencia Policial abarca un amplio espectro de áreas y temáticas, que van desde los estudios filosóficos y las investigaciones experimentales en el campo de las ciencias sociales, hasta las ciencias forenses, pasando por la organización y estructura de los cuerpos de policía, el énfasis del presente trabajo se hará en el campo de lo jurídico, sin que ello niegue la posibilidad de una comprensión integral de fenómeno policial.

En un sentido estricto, partimos de las definiciones que realiza Leonel Olivar Bonilla quien señala que: *“El Derecho de Policía es el conjunto de normas jurídicas dictadas para la regulación de los derechos y libertades públicas establecidos en la Constitución Política, con el fin de garantizar su ejercicio y para asegurar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas”* (OLIVAR: 2009, 7). La anterior definición es más completa que la desarrollada por el mismo autor en 1981, donde señaló que el Derecho de Policía es *“el conjunto de normas establecidas por el Estado con el fin de garantizar la*

*seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, esto es, el orden público” (OLIVAR: 1981, 11).*

El presente trabajo pretende aportar un modesto avance en la noción de Derecho de Policía en su sentido estricto, en al menos dos sentidos, en primer lugar, consideramos que las realidades contemporáneas exigen dar autonomía a la ecología, como elemento independiente del orden público, desvinculándolo especialmente de la salubridad pública, y de la seguridad y tranquilidad públicas, no solo con la intención de resaltar una perspectiva integral de los derechos en defensa del ambiente, sino por el contexto de crisis ambiental y civilizatoria en el que nos encontramos. Sobre el particular, baste destacar entre los urgentes llamados por la defensa del Ambiente, el más reciente estudio de octubre 2010 “8ª Edición Informe Planeta Vivo” de WWF, en colaboración con la Red de La Huella Global y la Sociedad Zoológica de Londres, donde se concluye frente a la huella ecológica que si seguimos a este ritmo de consumo de los recursos del planeta, en 2030 necesitaremos dos planetas y tres en el 2050, para satisfacer nuestra demanda de recursos naturales; por otra parte, la biodiversidad seguirá disminuyendo, habiéndose perdido un 30% de riqueza biológica desde 1970. Informe altamente contrastante con el hecho de ser el presente, el Año la Biodiversidad y los escasos avances del desarrollo humano, frente a la próxima revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (WWF: 2010).

En un segundo lugar, el estudio del Derecho de Policía está directamente vinculado con el orden público, entendido como las condiciones de seguridad, salubridad, tranquilidad, moralidad públicas y ecología para la vida en común. Esto, en el entendido que en el marco de un Estado de Derecho no todas las libertades son objeto de restricciones de policía, y haciéndose necesario avanzar en un Estado social de derecho, en mantener el hecho que solo ciertas libertades públicas son objeto de restricción por el régimen de policía, pero simultáneamente corresponde al Estado y por tanto al Derecho de Policía, desarrollar el estudio de todas aquellas medidas de carácter administrativo que permitan la cabal protección de todos los derechos, tanto individuales como colectivos, y ello se propone debe realizarse a través de la formulación de políticas públicas que sean el complemento de las decisiones del régimen de policía.

En este sentido, entendemos el Derecho de Policía como el conjunto de normas jurídicas dictadas para la regulación de los derechos y libertades públicas establecidos en la Constitución Política, con el fin de garantizar su ejercicio y para asegurar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad, la moralidad públicas, así como la ecología; regulación de algunas libertades públicas, con un sentido negativo de no intervención del Estado a favor de los derechos individuales fundamentales, así como también en un sentido afirmativo de acción e intervención a favor de la promoción de los derechos colectivos, para la realización de los fines y valores del Estado colombiano, de forma material y no solo en su consagración formal.

En fundamentación de la anterior propuesta, iniciaremos un estudio histórico de lo que se denominó la Ciencia de Policía como antecedente directo, no solo del derecho administrativo, sino de la propia policía, siendo entendida como ciencia de gobierno. Los vestigios de esta tradición europea del *Ancien régime*, hoy desaparecida, los encontramos en la noción de policía administrativa, que en el Estado de derecho se encontró muy limitada por la protección de las libertades públicas, pero que aflora su necesidad de expansión en el marco de un Estado social de derecho, siempre y cuando

el mismo esté determinado por un marcado carácter democrático y pluralista, con lo que se evita el retorno a modelos de corte absolutista o totalitarios.

En un segundo momento, se mostrará el panorama actual del Derecho de Policía y su importancia en la sociedad, haciendo un ejercicio comparado de los estudios que actualmente se desarrollan en Europa sobre la materia y el desplazamiento de la policía hacia una tradición anglosajona, desde estudios que vincularon la policía a temas de criminalidad y seguridad, pasando por los estudios sociales comunitarios, hasta particularizarse en el estudio de los cuerpos de policía. Aunque no se entrará en el análisis de la Institucionalidad de los Cuerpos de Policía, se evidenciará el peso que dicha tradición tiene en los estudios actuales, así como de la necesidad de retomar el Derecho de Policía como gobierno.

### **2.1.1 Antecedentes – La Ciencia de Policía.**

Uno de los antecedentes de lo que hoy denominamos el moderno Derecho de Policía lo podemos encontrar en la Ciencia de Policía ó La Kameralística, institución nacida en el seno de los regímenes absolutistas europeos de los siglos XVII y XVIII, en los territorios de lo que hoy es Alemania y donde se ha establecido se utilizó por primera vez el término policía que evolucionaría posteriormente a una estructura de control de los individuos más compleja y dentro de las formas propias del Estado de Derecho (FRAYLE: 2007).

Pese a que actualmente no se habla de Ciencia de Policía («*de*» *polizeiwissenschaft*) en los mismos términos en los que se empleó en aquel entonces, ni se corresponde en los tiempos modernos con el alcance que tuvo en aquella época, se hace necesario revisar su conformación y alcance, para comprender mejor las actuales condiciones en las que se desarrolla y debería llevarse a cabo el Derecho de Policía, en nuestro actual contexto histórico político, particularmente, para extraer enseñanzas aplicables a un Estado social de derecho que sin retornar a los regímenes absolutistas, supere las deficiencias formales del liberalismo clásico.

Acto seguido, se estudiará cómo con las Revoluciones Liberales, la policía sufre una variación conceptual y pretende romper las ideas del autoritarismo que le habían fundado; se enfatizará la idea de la limitación al poder a través de la prevalencia de las libertades de los ciudadanos. Se mostrará, cómo algunos autores plantean que en el siglo XIX la administración del Estado que se hacía desde la Ciencia de Policía se orientará a temas de seguridad, donde la Policía sería la encargada de velar por el orden público en general y se conformará un escenario de policía administrativa diferente al de seguridad, encargado del ornato, la limpieza, la salud, el urbanismo, centrado en el poder municipal y con su correlato en la policía municipal.

Para efectos del presente trabajo se tendrá a la Ciencia de Policía como un antecedente histórico del derecho administrativo y del derecho de policía moderno; y particularmente, en la formación de la Administración Pública y el Gobierno. Su objeto ha sido el de la regulación de los deberes de los individuos para vivir en sociedad, a través de la fijación de reglas de conducta y el disciplinamiento social. Igualmente, asumimos la tesis de Pedro Frayle, quien sostuvo que la "*Ciencia de Policía contiene el embrión de una nueva*

*estrategia para el gobierno práctico y cotidiano de las colectividades, y sus correcciones fueron laboratorio donde se experimentaron” (2007,59).*

Múltiples autores plantean que los orígenes de la Administración Pública estuvieron vinculados a la Ciencia de Policía, la cual fue el antecedente directo de la administración pública moderna y formada en el desarrollo de una racionalidad propia de las prácticas administrativas del Estado Absolutista. La Ciencia de Policía fue una de las Ciencias Camerales que se desarrollaron en este periodo, como también lo serían las Finanzas, la Justicia, o la Guerra, entre otras. El Cameralismo, puede entonces considerarse, como un movimiento de los emergentes principados alemanes que intentaban separarse de las relaciones del Sacro Imperio Romano Germánico, y de las estructuras feudales imperantes. Dicho movimiento rindió sus primeros frutos bajo el reinado de Federico Guillermo de Prusia en el siglo XV, y tendría su mayor auge en los siglos XVII y XVIII.

Se ha visto, cómo la policía fue entendida como gobierno en las ciudades Estado de la antigüedad. Una visión moderna nos permitirá entender la policía no solo como una institución, sino como una práctica del poder estatal, desarrollada históricamente con el fortalecimiento de los intercambios mercantiles, el fin del feudalismo, y la ascensión del capitalismo como nuevo sistema de organización social. Dentro de este escenario, el autor mejicano Ricardo Uvalle Berrónés, nos plantea la formación de una Ciencia de Policía que tuvo dos momentos: el primero, un origen vinculado a las Ciencias Camerales del Absolutismo, surgido en Austria, Prusia y Suecia; y un segundo momento, de desarrollo, en una versión no cameral con la expansión que se hace a Francia y España (UVALLE, 1990, 59).

### **La experiencia en Alemania.**

Señala Miguel Malagón, que la Ciencia de Policía tuvo su origen en la Cameralística (año 400 d.C.) y se remonta a los territorios que actualmente corresponde a Alemania. Vuelve a aparecer la expresión Policía en Francia en 1403, por medio de Ordenanzas Reales tendientes a la organización interior del Estado. Posteriormente, se traslada a España hacia 1440, donde aparece la expresión en las Cortes de Valladolid. El alcance de policía en este contexto, puede señalarse así: *“La policía se constituyó en el instrumento en manos del monarca para expandir su poder absoluto frente a los estamentos. La pax pública devendrá de esta manera la razón de ser de la ciencia de la policía y del Estado Absoluto” (2007, 154).*

El desarrollo histórico nos lo muestra este autor así: La Cameralística surge en el contexto del Estado Feudal, con la figura del Kammerer, quien fuera el tesorero del electorado de la Marca de Brandeburgo (Prusia); surge con la conformación del Consejo de Cámara del Príncipe<sup>i</sup>, que dividió los asuntos del reino en Finanzas, Política Internacional y asuntos de Administración del Estado. Para 1525 se afianzan instituciones como el Consejo de la Cámara, que se ocupa del manejo de la administración pública; su desarrollo estuvo ligado a la refrendación de sus decisiones por el Canciller, hasta que fue desplazando tal refrendación para volverse cada vez más autónomo, lo que ocurriría para 1598. Los devenires de tal institución se notan en decisiones como las asumidas por Federico II (1615) quien asigna a la Cámara solo asuntos de justicia y no asuntos financieros; para 1648, con el fin de la Guerra de los Treinta Años, se unifica la Administración Pública alrededor de la administración Cameral, del que se desprende la figura del Gabinete de Ministros (1791-1797) para fortalecerse con la figura del Directorio General, que en 1797 conocerá de asuntos como:



talas, cuentas, negocios militares, correos y moneda, Justicia y Policía, así como del fomento interior. Es de destacar, cómo la administración pública regula en esta época todos los poderes del Estado y pretendía con su actuar la búsqueda del bienestar general. Otro aspecto interesante del Directorio General era la condición de sus miembros, ya que el Gabinete se conformaba por meritocracia, lo que sería un antecedente de la burocracia moderna (MALAGÓN: 2007, 153).

Señalan algunos autores que debe diferenciarse con claridad las Ciencias Camerales de la Ciencia de Policía, que es tan solo una de las ciencias camerales. En este sentido, *“El cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potencializar el poder del Estado absolutista”* (GUERRERO, Omar. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México: Fontamara, 1986, citado por UVALLE: 1990, 61). Y sus características para entenderlo, permitirán afirmar que:

1. Fue el medio para la implantación de un modelo capitalista, comprometido con un proyecto de vida a favor de la sociedad moderna y al construir un basamento teórico, que cultiva el conocimiento, como parte de un saber profesional que nutre la explicación científica de la actividad administrativa del Estado;
1. El Cameralismo será una estrategia de conocimientos aplicados, que indica al Estado por dónde debe transitar para robustecerse y conservarse con buena salud. La razón de su existencia no estaba dada solo para administrar los recursos y fuerzas del Estado, sino en la búsqueda de cómo producir recursos para una administración mejor;
2. El Cameralismo será un saber especializado que articula el sistema de dominación que soporta, con la subordinación de la sociedad y el respeto por el Estado. Mediante la perspectiva de lograr la felicidad de los súbditos y a través de ella, la felicidad del propio Estado, aplica una tecnología del poder que articula el individuo, la sociedad y el Estado, bajo la premisa de que lo que favorece al individuo, beneficia al Estado. En este punto, son dicientes las palabras de Uvalle Berrónés sobre las tecnologías del poder, cuando afirma:

*“Cualitativamente destaca por articular, mediante un saber especializado, el sistema de dominación que soporta la subordinación de la sociedad respecto al Estado. Para ello, parte de la armonización de las prácticas administrativas entendidas no como meros procesos de gestión, sino como potencias que permiten ampliar las fuerzas de la sociedad para desarrollar y conservar mejor la vida del Estado. Tiene como premisa que el bienestar del Estado es la felicidad de los súbditos. Es decir, la felicidad del Estado depende de la forma en que es capaz de mejorar las condiciones de vida de los individuos para asegurar su propia conservación”* (UVALLE: 1990, 61).

4. El conocimiento del Estado está dado por conocer la aplicación de la actividad administrativa aplicando la economía y la policía, desde la Cameralia; entendiendo que la prosperidad particular redundará en la prosperidad pública y por tanto, es necesario el cultivo de la economía para favorecerlo. La cameralística aporta así el más alto grado de relación y coordinación en los procesos, orientándose a la lograr una cobertura cada vez más amplia y de carácter global, la economía de Estado, concepto que luego será desarrollado por Justi. Esto permite una mejor calidad de vida a los súbditos, para que vivan en abundancia, a través del uso de tecnologías

administrativas que aseguran rendimientos óptimos para el Estado y la sociedad. En cuanto refiere a la economía, interesa al Estado desde las ciencias camerales, no solo la administración de los recursos existentes, sino la multiplicación de la riqueza real (no financiera) mediante la explotación racional de los recursos como los bosques, ríos, tierras. Lo que brindan las ciencias camerales en este contexto, es el aprovechamiento eficaz a través del conocimiento de las debilidades y fortalezas del Estado, y sus recursos, potencializando lo que genera bienestar, o reanimando los escenarios improductivos y conflictivos.

Ahora bien, si estos son algunos elementos que permiten comprender las Ciencias Camerales, la Ciencia de Policía en particular, será el centro de la vida de la Cameralia. Allí destacarán los trabajos de autores alemanes sobre la materia, y en especial los realizados por Juan Enrique Goutbooes Justi, dándole un papel protagónico a la Ciencia de Policía sobre las Ciencias Camerales, y quien sostendrá que la policía es una ciencia de la vida, en la medida que se ocupa al detalle de la prosperidad de los individuos:

*«Como ciencia de la vida, la policía está pendiente de lo que a los individuos puede proporcionarles desde la satisfacción de las necesidades básicas hasta el goce de la belleza y los placeres. Entiéndase de los placeres que no le causan daño ni al individuo, ni por consecuencia al Estado. Son placeres que tienen por objeto dotarlo del cultivo intelectual (artes, lecturas, diversiones, cultivo de la moral, el teatro) que moldea su personalidad y su modo de vida». El progreso integral del individuo es el eje de la policía. Por tanto, se ocupa de que no viva solo, sino que viva bien, con lo indispensable y hasta lo superfluo, «la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre... la vida es el objeto de la policía, lo indispensable, lo útil y lo superfluo» (JUSTI citado por UVALLE: 1990, 69).*

### **La experiencia en Francia.**

Si bien fue en Alemania el origen de la Ciencia de Policía y su conformación histórica, en relación con los orígenes de la administración pública, será en Francia <sup>ii</sup> donde adquiera un particular sello, en cuanto refiere en detalle al mantenimiento del orden público interno en relación con el gobierno de las ciudades y el Estado.

Señala Pedro Frayle en un interesante estudio sobre Nicolás De la Mare, que la preocupación de éste fue garantizar el máximo bienestar posible en la vida cotidiana de las ciudades francesas (FRAYLE: 1997, 15). Para ello, reseña el cambio y la transformación de París, con lo que advierte De La Mare, que la conformación de grandes ciudades, se vuelven foco de pugnas y posibles desórdenes; a ello dedicará parte importante de su vida y sus propios recursos, profundizando el conocimiento de la capital del reino de Francia, sus problemas, las posibles soluciones y su ordenación (21-24). Es importante destacar en este aspecto, cómo la criminalidad no era el problema central en la organización de las ciudades, sino un asunto de carácter muy secundario frente a asuntos de salubridad, la prosperidad y todos aquellos otros aspectos que permitieran la maximización de las condiciones de vida de la población.

A la pregunta de qué es realmente la Policía, De La Mare contesta que es una Ciencia de gobierno; su carácter científico está dado por la recopilación y sistematización que hace de las normas dictadas para el mantenimiento del orden interno tomadas de la propia historia pasada y reciente del París de su época y tendiente a una intervención eficaz en la vida cotidiana. El Tratado de Policía escrito en 1705 es una idea de la codificación

normativa que se desarrolla hasta el ochocientos, pero con una perspectiva práctica. El segundo elemento importante de su Tratado es la separación que marca entre gobierno y judicatura, lo cual fue un largo proceso de definición de competencias y manejo de poderes locales. En tercer lugar, su Tratado de Policía será una recopilación de la normativa de policía, íntimamente ligada a la vida cotidiana, que busca atender el orden público, la disciplina, el aprovisionamiento y la higiene, entre otros temas, en cabeza del Comisario General de Policía de París (20).

El trabajo de De La Maré no irá más allá de su contexto histórico y político, el cual está determinado por el Despotismo Ilustrado de los siglos XVII y XVIII, y la invención por Luis XIV de una función autónoma de policía. Como señala en otro texto Hélène L'Heuillet:

*«Delamare busca en efecto mostrar la realidad inventada por Luis XIV. O es bien el orden urbano lo que busca el monarca como lo indica el edicto promulgado poco antes de la institucionalización de la policía “Las quejas que hemos recibido del poco orden que había en nuestra buena ciudad de Paris... debimos examinar a nuestro favor los consejos de las antiguas ordenanzas y los reglamentos de policía... que hemos estimado... que esta podría ser restablecida ampliamente y los habitantes de nuestra buena ciudad de Paris recibirán notables comodidades...”» (L'HEUILLET: 2003)*

La misión fundamental de su trabajo es la de conducir a los hombres a su felicidad, ya no por la buena educación del Príncipe y sus cualidades personales como había sido hasta aquel momento, sino por medio del estudio de la organización material de las ciudades, las que estarán para este autor fuertemente vinculadas con el origen del Estado. Por otra parte, las enseñanzas que deja el voluminoso trabajo de De La Mare, será la vinculación que haga entre Despotismo Ilustrado, el Mercantilismo naciente y la Ciencia de Policía (FRAYLE: 1997, 27).

En este sentido, entiende la Policía unida a la vida cotidiana, siendo un instrumento de intervención pronta, en cuanto no requiere de los formalismos y las trabas del proceso judicial, así como inmediata y discreta; tales características permiten lograr la máxima eficacia en la tarea de mantener el orden y conducir a los ciudadanos por el camino trazado para ellos. Las anteriores características se complementan con lo que Frayle dará por llamar la *Política del Detalle* de la Ciencia de Policía, consistente en actuar sobre las cosas del día a día, atendiendo a lo pequeño que es lo que orienta la vida cotidiana. Su preocupación será la regulación hasta la minucia (25). En otras palabras lo señala Frayle:

*«La policía actúa sobre las cosas de cada día, está atenta a lo pequeño porque eso, precisamente, es lo que orienta la vida cotidiana en una u otra dirección, es, en gran medida, la clave para lograr una actitud disciplinada... Al hablar del adoquinado de las calles dice nuestro autor [De la Mare]: “entraré incluso en las menores circunstancias; por otra parte esta exactitud no puede ser más que útil para los que están encargados del detalle de la administración de la Policía” (...) Pero cuando reflexiona sobre la organización de la ciudad, sobre las medidas higiénicas o de reglamentación de la vida urbana, su actitud es la misma: es preciso detenerse en los aspectos más nimios, puesto que en esa atención esté el secreto del éxito (...) En cierto sentido detalle y disciplina van unidos: Delamare explica, por ejemplo, cómo puede ser conveniente que el Comisario de Policía mande, en tiempos de calor, que todos los ciudadanos arrojen cubos de agua limpia y fresca delante de su casa, a una determinada hora, para templar el aire. Quizás propuestas como ésta parezcan ingenuas desde la perspectiva de los últimos años del siglo XX, pero no lo eran en absoluto a finales del seiscientos (...) En la ciencia de policía empieza a*

*manifestarse la toma de conciencia de que la manera más eficaz de lograr un comportamiento disciplinado es interviniendo sobre los pequeños detalles de la actividad cotidiana de los individuos: sometiéndolos a un orden a un control, por tanto a una reglamentación. Si esto es cierto para aquellos que, por una u otra razón, tienen su libertad restringida, también lo es para el conjunto de los ciudadanos” (FRAYLE: 1997, 25)*

Por otra parte, la policía se desarrolla en los reglamentos u ordenanzas de Policía; ordenanzas que regulan una gran variedad de actividades y circunstancias. Las múltiples necesidades conducen a múltiples regulaciones de la ciudad y del país, produciendo una reglamentomanía. (OESTREICH Y KOENIGSBERGER 1982, 157, citados por PGEAPS).

En “*buen orden*” estas ordenanzas de policía se relacionan con preocupaciones sobre la moral y está compuesto principalmente por la realización de una vida virtuosa y religiosa. La religión, tanto como un cuerpo de creencias y como un patrón de comportamiento, fue la principal preocupación de aquel momento. El buen orden se cree que sólo existe si los sujetos llevaban una vida modesta, ordenada al estilo cristiano: así por ejemplo, la apostasía de la fe religiosa se consideraba la raíz de todo mal social y el desorden, por lo que los reglamentos en las ordenanzas de policía con frecuencia se inician con las prohibiciones relativas a la blasfemia y la maldición (RAEFF: 1983, citados por PGEAPS). Luego se seguía con secciones sobre la educación de los hijos, los gastos de mantenimiento del hogar, en las bodas y los bautizos y los tratos entre hosteleros y clientes. Luego vino una regulación de secciones relativas a la mendicidad y la limosna, la prevención de la usura y los monopolios, y las condiciones para el comercio de transporte por intermediarios, hasta la regulación integral de asuntos suntuarios. Esta cuestión en particular, la observancia de las condiciones contractuales, que por supuesto son un aspecto central de la existencia social ordenada. Se desprende de este extenso catálogo de las materias abarcadas por la policía, prácticamente todas las actividades públicas y privadas, las cuales pueden ser objeto de regulaciones por las autoridades (HARTER 1999; STOLLEIS 1988, citados por PGEAPS).

Finalmente, destacamos que la Ciencia de Policía en la lectura de Pedro Frayle, servirá como fuente experimental del derecho penal que se desarrollaría más adelante en la Ilustración. Sin embargo, existen claras diferencias con los precursores del Derecho Penal, porque si bien anticipa los instrumentos de control social de una época venidera, De La Mare, está inserto en su propio tiempo de transición, vinculando la idea de castigo, tanto a la noción de delito, como a la de pecado. De La Mare vincula así el control social con instrumentos de control moral del antiguo régimen. Otra diferencia la encontramos en que si bien la noción de ley y pena llevarán a la codificación en la época moderna, para De La Mare, a quien se le reconoce su extraordinario esfuerzo en una completa sistematización y compilación normativa, le será más importante la figura del juez que la aplicación de la Ley escrita (FRAYLE, 1997).

### **La experiencia en España.**

En cuanto refiere a España, se destaca la Obra para Corregidores de Castillo de Bobadilla, escrita en 1597, donde se precisa el estudio de la policía, entendida como “*buena gobernación de ciudad que abraza todos los buenos gobiernos, que trata y ordena las cosas corporales que tocan a la Policía, conservación y buen encaminamiento de los hombres*” (citado por MALAGÓN: 2007, 154). Miguel Malagón encuentra una marcada influencia aristotélica en dicha definición, donde *policía* se puede asimilar a *politeia*, pero también

con administración interior del Estado, marcando diferencias con la Hacienda Real y Guerra.

Contrario a lo sostenido en múltiples escenarios, en el Absolutismo, la legitimidad no está dada solo por el carácter divino del monarca, sino que en temas de la administración del Estado Absolutista estará determinado por la búsqueda de la felicidad de los súbditos (especialmente en su última época). En este escenario, el príncipe pasa a controlar tanto las instituciones de beneficencia como las universidades, con la característica que no se consulta al pueblo en la toma de dichas decisiones, lo que repercute en una posición paternalista de la Administración y define cuál es la felicidad de sus súbditos.

Pedro Frayle nos trae un muy completo estudio de cómo se recepciona en España la Ciencia de Policía, partiendo de la conformación de la Ilustración española en tres grandes etapas, las cuales, tienen como sello característico un fuerte componente de militarización en su dinámica (1997:46). La primera etapa se identifica con la Carta Filosófica de 1687 de Médico Chymica; una segunda etapa está dada por la conformación de colegios de los años 1767, con un rasgo moderno y experimental, a diferencia de los estudios conceptualistas que se desarrolla en Alemania; una tercera etapa la establece desde 1767 hasta Carlos III, con quien se desarrollan las Sociedades Amigos del País, con fines utilitarios, que se sirvieron de los saberes de policía para incidir en la evolución de las estructuras productivas y económicas del país.

El énfasis de la última etapa estará dado por desarrollos prácticos no sustentados en bases teóricas, ni en instituciones científicas que le permitieran una tecnología propia y competitiva para la época; por esto España recurrió al espionaje industrial y a la contratación de extranjeros. Se destacan en su producción las medidas de policía adoptadas por Carlos III, quien ratificó las normas dictadas por los Alcaldes de Caza y Corte, referente a la insalubridad que se vivía en las ciudades, y respecto al tráfico y el transporte, con la pavimentación de vías ordenada mediante Real Orden del 14 de mayo de 1761.

Una mejor imagen de la situación que vivía España en aquella época, nos la muestran las siguientes crónicas:

*«Carlos III demostró desde el primer momento una profunda voluntad de introducir reformas. Casi desde su llegada hizo llamar al ingeniero napolitano Francisca Sabatini... y le encargó la realización urgente de un plan para su saneamiento [de la ciudad]. En un año tenía listo un proyecto de limpieza y pavimentación (...) En él se preveía obligar a los propietarios de edificios (fuesen personas o corporaciones) a embaldosar frentes y costados, crear conducciones para el agua o depositar regularmente las basuras para que fuesen sacadas de Madrid; también se prohibía la circulación de animales domésticos (como los cerdos) por las calles» (FRAYLE: 1997, 52)*

Por otra parte, se destacan las medidas dirigidas contra la mendicidad, lo que sirvió para la reorganización de la milicia urbana con los sobrevivientes del ejército; su finalidad fue volverlos productivos, empezando con la reclusión y creación de centros para mendigos. Señala Fraile:

*«Un bando de 16 de mayo de 1767 ordenaba la expulsión de la ciudad de las mujeres de vida disipada y el internamiento en casas de reclusión de mendigos y pordioseros de aspecto robusto que, presumiblemente, estarían en condiciones de ganarse el sustento con*

*su esfuerzo. De hecho, esta normativa permaneció vigente hasta 1775 (Ordenanza de 7 de mayo), momento en que se trató de afinar esta política de control de sectores marginales. Se precisó el concepto de pobreza, y a quién iba dirigida la legislación, se suprimieron las penas más duras y se propusieron medidas para aprovechar el potencial productivo de estos individuos que, de otro modo, se hubiese desperdiciado. Tras ser detenidos y encarcelados se preveía enviarlos a cuatro depósitos o arsenales (...) A la par, en una Real Orden de noviembre de 1777 se prescribía el recogimiento de los verdaderos pobres en hospitales de Madrid, intentando, en lo posible, aplicarlos a algunos oficios u ocupaciones» (FRAYLE: 1997, 53)*

Otras de las medidas adoptadas tienen que ver con la organización del territorio, a partir de la partición sistemática de la ciudad de Madrid, cuya finalidad era encuadrar espacialmente a los individuos para ejercer una vigilancia más estricta sobre ellos.

*«Quizás menos espectacular, pero de mayor trascendencia en el diseño de una estrategia de control social, era la partición sistemática de la capital, cuya finalidad era encuadrar espacialmente a los individuos, con la intención de poder ejercer una vigilancia más estrecha sobre ellos. La Real Cédula de 6 de octubre de 1768 divide Madrid en ocho cuarteles, y a cada uno de los mismos en ocho barrios, que alcanzan así el número de sesenta y cuatro. A su frente se pone un Alcalde que tendrá jurisdicción criminal en la zona, con lo cual se están creando las condiciones para la intensificación de las medidas policiales (...) Años después, en 1792, Floridablanca reconocía la importante labor realizada en la década de los 60. De ella decía que Aranda "hizo mucho en lo tocante a la Policía con la creación de Alcaldes de Cuartel y de Barrio, Hospicios etc... (pero que) hubo después de aquel gobierno tal flojedad en la ejecución(...) que fue preciso (...) desde el año 1778 pensar muy seriamente en el remedio". Dentro de esta dinámica de replanteamientos habría que enmarcar la aparición de un nuevo instrumento: la Superintendencia General de Policía para Madrid y su Rastro» (FRAYLE: 1997, 53)*

Entre 1782 y 1792 se crea la Superintendencia General de Policía, la cual se desarrolló con no pocos problemas de competencias y funciones con otras autoridades. Su desarrollo histórico nos muestra cómo sus actividades se centraron en el aspecto más represivo y de vigilancia de los ciudadanos; igualmente, estuvo fuertemente centrado en el orden público, que rápidamente pasó de la concepción ilustrada en que nació a una práctica restrictiva y de espionaje legal de la competitividad. Esta fue una tendencia que apareció en 1823 con Fernando VII, quien conformó la Junta Superior de Policía, totalmente contrario a la idea inicial que se tenía de Policía en los orígenes de la Ilustración española (54).

Ahora bien, el anterior fue el contexto histórico en el que se desarrolló la Ciencia de Policía en España. De la pluma del mismo Pedro Frayle, entraremos en la producción científica española y lo que este autor denominara la Ciencia de Policía sin tratados, para identificar con claridad lo que referimos como Ciencia de Policía. Inicia el citado autor indicando que la producción científica española sobre la materia comenzó con la Obra de Castillo de Bobadilla, que fue posteriormente desarrollada por Lorenzo de Santayana Bustillo, quien hace la transición a lo que se entiende como Ciencia de Policía en sentido estricto; este último autor se ocupa menos del Príncipe y sus cualidades, orientando su trabajo más al escenario de la maquinaria estatal, es decir, a las instituciones y organismos, a sus competencias y la relación entre ellos. Su desarrollo se enfocará al buen funcionamiento del ejercicio cotidiano del poder (1997, 56). Se destacan los trabajos de Foronda y Valeriola, desarrollados en el ochocientos, y los trabajos de De la Torre y Puig, que lo hicieron en la época de Carlos III. Los temas a los que se dedicaron

hicieron fuerte referencia a la higiene, las ciudades, medidas contra terremotos y edificaciones, desarrollando al detalle medidas de urbanismo y normas de edificabilidad, pero también relacionado con el comercio y los espectáculos (56-58).

El anterior fue el desarrollo que tuvo la Ciencia de Policía en Europa, en sus diferentes matices para los tres países revisados, experiencias que sirven de modelo para la conformación de la Ciencia de Policía y la organización estatal en el mundo. Sin embargo, la situación en América Latina bajo la dominación española, y conforme la Legislación de Indias, fue muy distinta a las preocupaciones que había en el continente europeo.

### **La experiencia de América Hispánica.**

Miguel Malagón, en un esfuerzo por mostrar que el origen del derecho administrativo colombiano no nace con la Revolución Francesa ni bajo la orientación exclusiva del Consejo de Estado francés, se remonta a la historia de nuestros pueblos durante la Colonia e Independencia, para defender la tesis que la Ciencia de Policía fue la primera expresión en la conformación de nuestro derecho administrativo, a partir de las regulaciones que se hicieron en el derecho indiano (MALAGÓN: 2007).

Para nuestro contexto, señala el citado autor: “... en las Indias, la primera noción que se tuvo de policía hacía referencia a la reorganización a que eran sometidos los indios a ser juntados para vivir en policía” (2007, 177). Policía sería entendida en una etapa inicial, como el instrumento de los religiosos para cristianizar a los aborígenes, en un contexto geográfico, donde las poblaciones indígenas se encontraban dispersas por el territorio, por lo que las primeras medidas de policía fue la agrupación y la formación de poblaciones donde se destaca la planificación en cuadrícula. Así mismo, el proceso de agrupación, implicaba un proceso de “humanización” o de “civilización” de los aborígenes. Policía adquiriría así un sentido de civilizar, es decir, hacer comportarse a los indígenas como seres humanos, según los conquistadores. Las medidas para este efecto se advertían en la obligación de vestirse y especialmente de taparse, hablar en castellano, asumir prácticas monógamas y sobre todo, la moral y las costumbres cristianas, elementos que se mantuvieron en el derecho administrativo colombiano de los siglos XIX y XX, como puede advertirse en la Ley dictada en 1821 «*De Civilización de Indígenas*», o en el desarrollo que tuvo la aprobación del Concordato, aprobado mediante la Ley 35 de 1888, el cual contenía un especial capítulo sobre las Misiones. Este capítulo fue desarrollado prontamente por la Ley 89 «*Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*», y en la que se asimilaría a los indígenas a menores de edad, que por ejemplo, requerían aprobación judicial para las transacciones de porciones de terreno, norma que estuvo vigente hasta 1996, año en que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional colombiana (179)

Sostiene Miguel Malagón en su tesis doctoral, que la Policía fue la expresión del control en Iberoamérica y funcionó como elemento de estabilización social, en una doble vía: por un lado, la legislación de policía buscó que los indios no fueran demasiado maltratados; y por otro lado, como instrumento para que los oficiales seculares o eclesiásticos no pelearan entre sí (MALAGON: 2006, 7). La Policía será la expresión de este fenómeno del control, y el control se manifestó en la plena intervención de que se valía la Policía

para conseguir el centralismo estatal, que tendría un profundo arraigo y se expandió en América. En este sentido, el Derecho Indiano se construyó inspirado en un ideal modernizador como lo era el del buen gobierno, un gobierno de cuidado (8).

### 2.1.2 La Revolución Francesa - El fin de una Era.

Como se ha dicho, la Ciencia de Policía fue tributaria y fiel al régimen en el que nació: El Absolutismo Ilustrado, y murió con él. Las Revoluciones Liberales marcarán una profunda ruptura con el antiguo régimen; con su sistema de principios y valores y la manera de entender el mundo. La Revolución Francesa en particular, marcará el inicio de una nueva era en la comprensión del poder, el Estado y el Derecho mismo. Los nuevos valores y principios revolucionarios lograrán un giro en el régimen de policía, adaptándolo a los nuevos tiempos y a las nuevas necesidades sociales.

El sentido de policía se despojará de cualquier intento de intervención exterior sobre el individuo, que lo determine, y se limitará a un escenario de mantenimiento del orden público interno, entendido como las condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad, lo cual es contundente en el contexto europeo continental, aunque no tan estricto en el modelo anglosajón que favoreció la intervención estatal sin llegar a asimilarse al Antiguo Régimen: *“El poder de policía se extiende, no solamente a las regulaciones que promuevan la salud, moral y seguridad públicas, sino también a aquellas que persiguen la conveniencia y prosperidad general”*. Donde el poder de policía se orienta a ser la suma de todos los poderes del Estado, incluso para justificar el derecho a reglamentar los precios en los ferrocarriles” (Bump, citado por LLERAS: 1943, 11). Este será el inicio de lo que conocemos hoy como derecho de policía en el sentido moderno.

Una aproximación a las características de esta nueva era, pese a su complejidad, cambios y transformaciones internas, la encontramos de la mano de Miguel Malagón, quien con otro sentido, hace un breve panorama de los principales elementos del derecho administrativo continental europeo y de la tributación de la Revolución Francesa al mismo. Aquí se retomarán algunos elementos, de manera pedagógica, en los siguientes seis elementos: El concepto de libertad; la soberanía nacional, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; el principio de legalidad; la división de poderes; las tesis de la discrecionalidad administrativa y el nacimiento del acto político.

1. El pilar más destacado de la Revolución Francesa, será la concepción de libertad, entendida ésta como autonomía del individuo, la cual resultaba distinta al sentido de participar en los asuntos públicos, como se entendía por los antiguos. Agregamos al citado autor, que la libertad, permite la opción de autodeterminación del individuo, lo que la diferencia del modelo absolutista arriba estudiado.

2. Destaca la creación del concepto de soberanía nacional, como el paso del poder en cabeza del Príncipe a la Nación, que siempre será distinta a la suma de los individuos; con ello se anuló el papel que ostentaban los gremios y las corporaciones en el antiguo régimen.



3. El tercer gran aporte está dado por la Declaración de los Derechos del Hombre, que en última instancia fue un instrumento que protegió a la propia Administración e instauró los pilares de la Revolución: La Libertad, la Igualdad, la Fraternidad y la Propiedad.

a.) Con relación a la Libertad, señala que se contempló un catálogo de libertades públicas, que exigían la no intervención del Estado, pudiéndose hablar de libertades límite como la seguridad y protección de la vida, el no arresto ni la detención arbitraria, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión, movimiento y pensamiento, por otra parte las libertades de oposición, como el derecho de prensa, reunión y manifestación.

b.) En lo que tiene que ver con la Igualdad, esta era formal del individuo ante la Ley (unitaria y nacional), que propendía por eliminar los privilegios; ello se fortalece con un esquema de organización territorial del Estado francés como unitario y centralista, donde la figura del Departamento se convirtió en la unidad fundamental del territorio, y el control se ejercía a través de un prefecto, que actuaba como agente del nivel central; cuyas facultades permitían el control de tutela por parte de la Administración Central.

c.) En lo relacionado con la Fraternidad, fue un postulado poco desarrollado, que empieza a abrirse camino en la actualidad bajo el principio de solidaridad.

d.) Finalmente, la Propiedad, será un derecho indiscutible, que la nueva clase emergente, hará valer.

4. Aparece el Principio de Legalidad y la Codificación. La ley es la expresión de la voluntad general y se consolida con ello la idea del imperio de la Ley. Los funcionarios ahora pueden hacer solo aquello que les es permitido en la ley y por tanto, el poder se subordina al parlamento, la Administración se limita a la ejecución de la ley. Un caso que merece resaltarse es el traído por el propio Malagón, quien señala que el primer Código Administrativo fue una propuesta de Juan Carlos Bonnin contra las arbitrariedades del régimen absolutista en materias como impuestos, servicio militar, obras públicas, agricultura, comercio, industria. Como se sabe, es un ataque frontal contra el antiguo régimen y su propósito era preservar los derechos naturales del hombre, en su relación con las cosas de interés común, temas que por demás son propios del derecho de policía.

5. La división de poderes. Con arreglo a los postulados de Montesquieu, donde se establece un sistema de límites funcionales entre los poderes, donde cada rama del poder público cumple una función y no interviene en la de los otros, lo que contrasta con el sistema de pesos y contrapesos del modelo norteamericano. Destaca en este punto, el contexto de defensa de la Revolución, donde si bien se acepta la subordinación del ejecutivo al parlamento a través de la Ley, no se acepta el control por parte de los jueces a las actuaciones de la Administración, ejemplo de esto es el Consejo de Estado, que nace en el seno de la propia Administración como autocontrol de la desviación del poder y solo hasta finales del siglo XIX se convierte en un juez independiente.

6. En desarrollo de lo anterior, aparece la discrecionalidad administrativa y el nacimiento del acto político. El arbitrio que tenía el funcionario público en aplicación de la ley recibiría el nombre de discrecionalidad. En un inicio, la discrecionalidad no tuvo ningún control

judicial, porque se entendía que juzgar a la Administración era también administrar; así que los controles los tenía la propia Administración, quien se controlaba a sí misma. El particular que resultase afectado, solo podía alegar ante la Administración la existencia de un derecho adquirido, el cual no era siempre oponible, como en el caso, de los actos generales, dictados en el deber de vigilancia y protección hacia los administrados. Históricamente, nace y se desarrolla el recurso de exceso de poder, que irá reduciendo la discrecionalidad administrativa y el fortalecimiento del Consejo de Estado, con la facultad de corregir a la propia Administración, cuando adquiere la plena jurisdicción en 1872; sin embargo, el control judicial excluirá los actos de gobierno, diferenciando en los actos administrativos, el acto político (MALAGÓN: 2007, 27-42).

Bajo las ideas de las revoluciones liberales, los gobiernos buscarán garantizar los derechos: ¿cuáles y cómo?, esto se definirá en cada una de las revoluciones, norteamericana, inglesa y francesa (RODRÍGUEZ: 2004). El mecanismo principal, será la separación de poderes, tanto vertical como horizontal; esto es, en relación con las funciones de las ramas de poder público, como en el escenario territorial, con el debate entre centralismo y federalismo. Las revoluciones liberales traerán así, un nuevo marco conceptual que reducirá el espacio de intervención de la policía en la vida cotidiana de los ciudadanos, centrándose en la garantía de la seguridad como del orden: ya no será posible hablar de la felicidad, ni del bienestar de la comunidad. El tema del bienestar y la faceta positiva en la promoción de los derechos, desaparecerá y se cargará a la sociedad civil. La policía en este contexto quedará limitada a temas de seguridad y adoptará una faceta negativa, fundada en los límites al poder, restringida a la ejecución de las leyes y en beneficio de los derechos. La Policía tendrá a su vez un desdoblamiento, en un escenario técnico y otro jurídico; en uno actuará en ejecución de las leyes, siempre con habilitación previa; y por otra parte, se consolidará como instrumento de protección de los derechos individuales a través de cuerpos de policía.

Con el establecimiento del derecho público moderno se limita el concepto de policía en nombre del “sistema constitucional” y del “régimen de derecho”, a un papel negativo de la policía, introduciendo en su objeto múltiples actividades, muchas de las cuales nada tienen en común, se desecha cualquier escenario referido a la policía de prosperidad, siendo ahora su misión, defender a la sociedad y a los individuos de los peligros que pueden amenazarlos. Para lo concebido en el Antiguo Régimen como policía de prosperidad, se adopta la noción de previsión administrativa.

Esta perspectiva será desarrollada teóricamente por autores como Otto Mayer, quien dentro de la noción del derecho actual y el desarrollo del derecho administrativo, afirmará que la policía es *“la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar”* (MAYER: 1950, 8)

Mayer, a mediados del siglo XX justifica en el derecho actual, la necesidad de delimitar al máximo la noción de policía, ya no para evitar los abusos del poder, porque dentro de un sistema constitucional y bajo un régimen de derecho, ya estaría salvaguardado la actividad del Estado por la sujeción al sistema jurídico, y en particular al principio de legalidad, sino en la necesidad de diferenciar la policía de las demás actividades de la administración, lo que se justifica en la medida que la policía mantiene un deber de auto conservación del sistema, fundado en realizar y hacer valer un deber jurídico y general preexistente (el deber de *no perturbar* el buen orden de la cosa pública, el deber de evitar cuidadosamente e impedir trastornos que podría suscitar su propia existencia), aspecto

que distinguirá la policía de todas las otras instituciones del derecho administrativo. Así las cosas, ya no es la coacción el elemento diferenciador, sino el deber de garantía de este deber preexistente, como actividad del Estado, lo que caracterizará a la policía hoy y que lo diferenciará de la noción de policía del antiguo régimen (p.9-13).

La Revolución Francesa también traerá de la tradición romana, el mantenimiento del orden público mediante la figura de los estados de excepción, diferenciándose de las dictaduras en la que no se suspenden las leyes, sino que el estado de sitio dota al Ejecutivo de poderes exorbitantes, pero no implica un cambio en la voluntad general. De otra parte, de Inglaterra se tomará la Ley Marcial, que se aplicará tanto a soldados como a controlar a los detractores políticos y la protección del propio sistema.

Como se verá más adelante, con los postulados de las revoluciones liberales se transformará el marco conceptual del derecho de policía, pasando de ser toda la ciencia de gobierno, para centrarse en una protección a la seguridad y en la conformación de Cuerpos de Policía, orientados por la lucha contra la criminalidad, cuando no en pocas ocasiones como el instrumento de defensa política del régimen.

## **2.2 Las ciencias policiales y los estudios modernos de policía en el derecho comparado.**

La Ciencia Policial corresponde a un ámbito de estudio genérico, el cual, deberá estudiarse desde una perspectiva de transdisciplinariedad y complejidad del conocimiento, que ella implica. El Derecho de Policía se propone entenderlo como un componente específico de las Ciencias Policiales, restringido al ámbito jurídico.

Se ha dado ya una primera definición de lo que se entiende en el presente trabajo por Derecho de Policía, a partir de la conceptualización dada por el profesor Leonel Olivar. Ahora, se hace necesario hacer un breve recuento de cómo se han entendido en la literatura comparada los estudios del fenómeno policía en su conjunto, para lo cual nos serviremos de las primeras sistematizaciones realizadas en el derecho comparado europeo; recogiendo el estudio concretado en la reunión de expertos en ciencias policiales, ocurrida en la Academia Austríaca de Policía en Traiskirchen, en la primavera de 2005 y que culminara con el Informe Final de las perspectivas de la Ciencia Policial en Europa publicado en el año 2007 (PGEAPS, 2007).

Una buena síntesis de este trabajo, frente al recorrido de la evolución y transformación de la policía, con proyección a lo que se desea como Ciencia Policial, lo hace Jairo Suárez, que por su claridad y brevedad nos permitimos transcribir aquí, para efectos de nuestro estudio. Señala el nombrado autor:

*«...si se acepta una abrupta síntesis, dicha metamorfosis de la “ciencia policial” fue así: según los europeos, en el siglo XV su significado original fue coincidente al de gobierno o administración, y se utilizó de forma muy amplia en el contexto del mantenimiento del orden y el de prevención de delitos civiles; luego, en el siglo XVIII la “Police Science”*

*(Polizeiwissenschaft) era la ciencia del Gobierno en el sentido similar de la “administración pública” o con relación a la cameralística, esto es, la administración de diversos asuntos del Estado; después, en el siglo XIX, la ciencia policial llegó a ser una disciplina académica en algunas naciones europeas, y fue de cierto modo, asociada a términos como “ciencia política” y “ciencias militares”; y finalmente, durante el siglo XX comenzó a desaparecer el sentido gubernamental de la ciencia policial, reemplazado en su lugar por un significado ligado a la criminología y a la criminalística ».* (SUÁREZ: 2009, 3).

Para los efectos del presente escrito, debe señalarse que se ha hecho una traducción libre de la expresión *Police Science*, utilizada en el mencionado informe como *Ciencia Policial*, con el propósito de diferenciarla de la Ciencia de Policía, entendida como antecedente histórico propio de los siglos XVII y XVIII europeo, y que encontró su mejor expresión en la palabra alemana *Polizeiwissenschaft*. Si bien el texto utiliza las expresiones *Police Science*, *Police of Science*, y más adelante propone la distinción con *Science of Policing*, lo que nos interesa es diferenciarla de la expresión Ciencia de Policía propia de los Regímenes Absolutistas. Así, la *Ciencia Policial* refiere a una nueva disciplina que estudia en la actualidad los asuntos de la policía.

La anterior traducción se considera adecuada y ajustada al texto original del citado informe, teniendo en cuenta que la propuesta teórica de los autores, es la conformación de una disciplina moderna, que se oriente al estudio de la policía desde una perspectiva integral y compleja, que incorpore tanto la perspectiva de las ciencias sociales como la de las ciencias forenses; aunque de manera diferenciada y específica. La perspectiva europea que nos sirve de modelo, se orienta a fortalecer los estudios sobre el poder de policía como una tecnología básica de gobierno moderno, rescatándola del énfasis de la criminología y la Institucionalidad en la que se encuentra. Para ello, propone retomar la propuesta de Cyrille Fijnaut (1983, citado en PGEAPS: 2007,28) para su estudio en cinco grandes secciones: Policía como política en un sentido gubernamental, en un sentido social, otro tecnológico, un sentido histórico y finalmente, en un sentido comparado.

Señalan los expertos en ciencias policiales, quienes después de colocar de presente las múltiples dificultadas para dar una definición sobre la Ciencia Policial en la actualidad, y en pro de una definición de políticas comunes de policía, enfocado al futuro de la Unión Europea, adoptan una primera definición que se puede referir en los siguientes términos:

*«La Ciencia Policial es el estudio científico de la policía como institución y de la actuación policial como un proceso. Como una disciplina aplicada que combina los métodos y temas de otras disciplinas de vecinos en el ámbito policial. Incluye todo lo que hace la policía y todos los aspectos desde el exterior que tienen un impacto en la vigilancia del orden y el público (...) La Ciencia Policial trata de explicar los hechos y adquirir conocimiento sobre la realidad de la actuación policial con el fin de generalizar y ser capaces de predecir los posibles escenarios (...) Con el fin de lograr su objetivo, la Ciencia Policial hace uso de la experiencia del conocimiento de la policía, los conocimientos científicos de diversas disciplinas, relacionadas con la policía y un conjunto de métodos establecidos que son práctica común en otras disciplinas. Para el establecimiento de Ciencias Policiales hay muchos pasos a seguir en el futuro: la continuidad de los puntos de partida, la promoción de actividades en la comunidad científica y las comunidades de policía, crear proyectos de investigación con la academia, reuniones, revistas, publicaciones, buscando el apoyo de personas e instituciones. La puesta en práctica de la Ciencia Policial en el mundo académico, en las Academias de Policía y en las organizaciones de la policía necesita una gran cantidad de publicidad para aumentar gradualmente su aceptación. Todo esto será un proyecto a largo plazo para el beneficio tanto de la policía como de la sociedad».* (PGEAPS: 2007, 23).

## 2.2.1 Los aportes teóricos de la tradición jurídica europea continental y la Ciencia de Policía.

Al iniciar este capítulo, se ha hecho una aproximación a la Ciencia de Policía (*Polizeiwissenschaft*), donde se ha rastreado la noción de policía, ubicándola en el Siglo XVI y cuyo objetivo era en aquel entonces establecer una comunidad bien ordenada, cívica o territorial. Se hablaba de “buena policía” para referirse a las medidas que implicaban corregir un trastorno en la vida virtuosa o religiosa de las comunidades donde se aplicaban las ordenanzas de policía. Policía se entendía como un buen orden de la vida comunitaria y se desarrolló en multiplicidad de ordenanzas de policía para afrontar problemas concretos de salubridad, abastecimiento, etc....

En el Siglo XVIII tendrá su esplendor la Ciencia de Policía entendida como ciencia del gobierno o como llegó a nombrarse en algún momento, la *Ciencia de la Felicidad*. La Ciencia de Policía tuvo una pretensión de sistematización de las ordenanzas de policía, pero orientada al ejercicio del buen gobierno, y frente a lo que entendemos hoy en día, seguirá siendo un concepto muy amplio, porque abarcaba casi todas las tareas del gobierno, llegando a afirmarse “La policía lo incluye todo” y su objetivo se orientaba a resolver conflictos civiles, incluso antes de una institucionalidad formada para tal fin. La denominada Ciencia de Policía hizo parte de las Ciencias Camerales y será el antecedente de la Administración Pública como se conoce hoy en día.

Ahora nos corresponde hacer, en un primer momento, una revisión, de la Ciencia de Policía, no en sí misma considerada, sino una revisión desde el campo jurídico, desde lo que diversos autores han conceptualizado sobre ella, para establecer el proceso que han tenido los estudios sobre la policía hasta la actualidad. En este sentido, el informe de los expertos policiales europeos, destacan el papel de las tres tradiciones jurídicas en su conformación.

Entre los autores más destacados de las Ciencias de Policía encontramos en la tradición jurídica de Alemania, al teórico Von Justi, quien en su gran esfuerzo de sistematización de la policía como ciencia sostuvo:

*«A mediados del siglo XVIII, el término "Ciencias Camerales" (Kameralwissenschaft) había adquirido dos sentidos: uno estrecho y otro amplio. En sentido estricto, Kameralwissenschaft significan las finanzas públicas que es la gestión del presupuesto del príncipe. El sentido más amplio de Kameralwissenschaften, cuando la palabra se utiliza en plural, se refiere al campo de varias ciencias que eran útiles para los administradores de formación. Estos incluyen Ökonomie y Polizei, términos que no son precisamente traducibles. La tercera ciencia en la tríada cameralística, fue la Ciencia de Policía (Polizeiwissenschaft), refería a una ciencia práctica de la administración» (PGEAPS: 2007, 31).*

Von Justi (1717-1771) se destacó por ser el primero en diferenciar y promover una Ciencia de Policía por fuera de las demás Ciencias Camerales, proponiendo por otra parte, que la felicidad del individuo redundaría en la felicidad del Estado; la policía fue pensada entonces como una actividad dirigida a la mediación entre la felicidad de la persona (familia) y la del Estado. Un segundo avance en la individualización de la Ciencia de Policía, lo encontraremos en el teórico alemán Von Sonnenfels (1732-1817) quien oponiéndose a Von Justi, propuso distanciar a la Ciencia de Policía de los objetivos del bienestar del Estado y de las personas, entendiéndola como una ciencia para establecer

y gestionar la seguridad interna del Estado. Así, su preocupación no será obtener el máximo bienestar posible, sino prevenir los males futuros, a través de una fuerza organizacional encargada de mantener el orden público, la seguridad, prevención e investigación de actividades ilícitas. Con ello, poco a poco la policía vino a significar una autoridad, una institución específica (PGEAPS: 2007, 33).

Por otra parte, recientes estudios de la tradición jurídica francesa, como los realizados por Michel Foucault sobre las ciencias camerales y entre ellas la Ciencia de Policía, entendió a ésta como gubernamentalidad (36). Para Foucault, la Ciencia de Policía se constituyó en una nueva forma de pensar el ejercicio del poder. En el contexto francés, los autores de los siglos XVII y XVIII entenderían la Ciencia de Policía como un conjunto de técnicas y estrategias mediante las cuales un gobierno en el marco del Estado, fuese capaz de gobernar personas e individuos con una relevancia que adquirió nivel mundial. Gubernamentalidad, implicaba una gestión de las finanzas del Estado, como economía y población; este nuevo arte de gobierno surgirá acompañado de la doctrina de la razón de Estado, encargada de mantener y acumular la fuerza del Estado, en lo externo, y favorecer el enriquecimiento de las fuerzas en beneficio de la felicidad del Estado, en lo interno. Policía, nuevamente incluye todo: Justicia, Ejército, Finanzas, Hacienda y especialmente, la intervención sobre el hombre a favor de su felicidad. La policía, en este sentido, intervenía en lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Ello lo destaca Nicolás De La Mare al vincular al individuo al Estado, a través de la fuerza y la búsqueda de la felicidad, regulando la vida de los hombres en comunidad, en todos sus aspectos físicos, espirituales y culturales, a través de ordenanzas de policía que favorezcan su disciplinamiento y control (38).

La tercera gran tradición jurídica de occidente corresponde a la anglosajona. Sin embargo, en lo referente a la policía, si bien hubo aplicación del poder de policía fundado en la idea de que el Rey debe maximizar el bienestar de su Estado como el de su hogar, y por tanto, adoptar medidas disciplinarias como un *pater patriae*, que no eran otras que las medidas de policía, no hubo un desarrollo particular sobre la materia. Autores como Blackstone y Adam Smith, refiriéndose a la policía, hablaron de las funciones de prevención e intimidación de la policía; igualmente se aclaró el espacio natural de la policía como el lugar público, aunque las medidas, eran de diversa índole y no solo iban dirigidas a favor de la pax pública, sino que incluían desde la regulación de las relaciones sexuales, hasta asuntos de salubridad. Otro aporte lo encontramos en Colquhoun, respecto al carácter preventivo de la policía, diferenciándolo del castigo y del delito, o las contribuciones de Adam Smith sobre la opulencia y el estado de la prosperidad. Pese a ello, no hubo un fuerte desarrollo de la Ciencia de Policía, lo que puede tener explicación en la falta de una institucionalidad fuerte y centralizada, como la del Estado Absolutista francés o alemán.

En el siglo XIX, lo que se consideró como la antigua Ciencia de Policía se bifurcó hacia el campo de lo que hoy llamamos Política, bajo el componente de discusión y soberanía popular, y hacia el estudio de las ciencias militares, por otro lado. La Policía se vuelve cada vez más una rama científica vinculada a los estudios de la criminología y la delincuencia. Igualmente, opera una transición del concepto y los estudios de policía en el sentido de estar cada vez más orientados a lograr la seguridad de las personas y del Estado; en otro sentido, estudios como los de Mohl muestran la dificultad de integrar la Administración con la Policía respecto del bienestar social. Otro de los énfasis que adquieren los estudios en esta nueva etapa, es destacado por Zimmerman, quien

propone separarse del viejo academicismo y enfatiza en estudios más prácticos, imponiendo una orientación en la noción de Cuerpos de Policía.

### **2.2.2 La incursión de la tradición anglosajona y los estudios estadounidenses.**

En la actualidad, el sentido moderno de policía, ha dado lugar a estudios e investigaciones del fenómeno policial más cercanos a la sociología jurídica y desvinculados de la tradición europea proveniente de la Ciencia de Policía, ligado al modelo estadounidense de investigación que se centró en el análisis de la actividad de policía. El sentido moderno de las investigaciones sobre policía, inicia en los Estados Unidos con los estudios de William Westley, con un importante carácter empírico que se distancia de los grandes tratados teóricos de la antigüedad; entendiéndose la policía, como la violencia que utiliza el Estado, cuando no se respeta su autoridad o se está bajo amenaza. De allí derivará todo el análisis sobre la violencia policial que será una constante en los estudios realizados.

Desde la década de los 60 y 70 del siglo pasado, se dio una amplia expansión de los estudios sobre la policía, causado principalmente por conflictos étnicos y la situación de rebelión estudiantil de 1964-5, lo que llevó a una nueva necesidad de volver a estudiar el fenómeno de la policía en un contexto de disturbios sociales y aumento de la delincuencia, lo que se hizo desde enfoques como la criminología, encontrándose en multiplicidad de casos que la acción policial no se correspondía necesariamente con los valores democráticos ni con el sistema de derecho. El énfasis que adquirirán los estudios de policía estará determinado por la lucha contra la criminalidad y el papel de los cuerpos oficiales de policía, como institucionalidad.

En los años 60 del pasado siglo, múltiples científicos sociales realizaron estudios empíricos críticos, contra la violencia policial y el uso discrecional de la policía en un sentido que no se corresponde con los estándares de un Estado de derecho. Por otra parte, se criticó el papel de la institucionalidad, por su falta de respuesta adecuada al aumento de la criminalidad, lo que tuvo repercusión en el desarrollo de nuevos estudios en dos vías, unos tendientes a fortalecer los sistemas de vigilancia y la investigación criminal, así como de mejores prácticas en la actividad policial aplicados en la cotidianidad, lo que nuevamente fue criticado, al no concordar con las garantías del Estado de derecho. Otros estudios académicos realizados y marcados por el empirismo en la investigación, concluyen críticamente en el poco impacto real que ha tenido el aumento de la actividad de policía sobre la delincuencia, y empieza a desmitificar grandes ideas de la policía, como demostrar la gran cantidad de actividades desarrolladas por los cuerpos de policía no relacionadas con la delincuencia, o el funcionamiento jerárquico de la Institución; dichos estudios generaron un distanciamiento entre la academia y la institucionalidad policial, que atacó las investigaciones realizadas por la academia, de falta de respuesta a situaciones que merecían decisiones inmediatas. Finalmente, la Ciencia Policial en los Estados Unidos se orientó al estudio de la Administración de la Policía.

La policía de Europa en su sentido moderno, se aleja de la criminología y la política como gobierno, que había sido su antigua tradición, para adoptar la línea del modelo estadounidense y se desarrolla en las décadas de los años 70 hasta la década de los 90. Lo anterior, se revisa a la luz de los estados nacionales (PGEAPS: 2007, 56), para lo cual puede verse la siguiente cronología:

En Francia, se pueden identificar tres periodos, sobre los estudios del quehacer de la actividad de policía: El primero va hasta 1981, donde se desarrolló en un sentido similar al de los Estados Unidos, y del que podemos destacar la fuerte crítica a la discrecionalidad/arbitrariedad en las detenciones por parte de la policía, mostrando como la investigación penal, estaba en la práctica, en manos de la policía y no de los fiscales. Una segunda etapa, está marcada por el gobierno de Mitterrand a partir de 1981, quien propuso la modernización y profesionalización de los cuerpos de policía, buscando un acercamiento con los estudios de las ciencias sociales, sin embargo, no hubo una comunidad científica interesada en ello. La tercera etapa francesa se ubica a partir de 1989, con la fundación del IHESI (Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure) adscrito a la Dirección de la Policía Nacional, encargado de promover la investigación sobre la policía y acercar la comunidad científica a dichos temas.

En Alemania encontramos dos momentos diferenciados en el desarrollo de este modelo estadounidense: El primero se desarrolla entre los años 60 y 70, en un contexto de protestas estudiantiles, donde pierde importancia el análisis de la criminología y se asume una preocupación por el quehacer de la policía (actividad de policía); se criticarán igualmente, el uso de métodos selectivos de la actividad de la policía, estudios, que inmediatamente son rechazados por la institucionalidad. El segundo periodo se da en reacción al primero, donde se empiezan a desarrollar investigaciones sobre policía por la propia institucionalidad, las que en la práctica culminaron en estudios orientados a la lucha contra la delincuencia en un sentido práctico y empírico, y centrada en el estudio de delitos específicos para mejorar los métodos y los procedimientos policiales. Los estudios críticos a su vez, mostraron como temas de estudio, la integración entre la policía y la ciudadanía; la subcultura de la policía; la toma de decisiones de la policía en su acción; y fundamentalmente, en un trabajo concreto sobre lo que hace la policía.

En el Reino Unido las primeras investigaciones también se desarrollan entre los años 60 y 70. El estudio se centró en el papel que cumplía la policía en la comunidad, mostrando que lo que existía era un profundo distanciamiento, lo que llevó a reorientar las acciones a una política de colaboración con la población (comunidad). Un segundo grupo de estudios mantuvo la línea de la actividad de policía y la discriminación, así como de la autonomía de la policía frente a la política. Un tercer grupo de estudios críticos, resultó en el mismo sentido de los Estados Unidos señalando que el incremento del pie de fuerza de policía no disminuyó significativamente la criminalidad, pero por el contrario, reforzó un distanciamiento con la comunidad. En la siguiente década de los años 80 se vio fortalecido por una tendencia realista, donde las investigaciones se centraron en micro procesos de trabajo de la actividad de policía y su organización; dichos estudios se caracterizaron por reforzar los aspectos positivos de las medidas implementadas y que funcionaron, en relación con la disminución de la criminalidad.



### **2.2.3 La Ciencia Policial en la actualidad y los retos del mundo europeo.**

En el presente, existe un nuevo impulso por los estudios de la policía, como parte de la conformación de una política europea, donde puede advertirse que la investigación reciente de carácter histórico se ha centrado en la institucionalidad, en relación con el contexto político y la evolución urbano-nacional, lo que ha llevado a un desconocimiento real de la policía, proponiéndose como novedosas soluciones, algunas que no lo son tanto y que pueden tener un fuerte respaldo en las tradiciones nacionales de los Estados europeos (PGEAPS: 2007).

Se ha señalado que el estudio de la policía como Ciencia Policial, está en proceso de formación, bajo una nueva perspectiva, en un proceso de cientifización del estudio de lo policial, definiéndose algunos de los parámetros que habrán de seguirse para su concreción. Sin embargo, el contexto en el que se ha de desarrollar, corresponde cada vez más a un mundo globalizado, marcado por fuertes procesos de modernización y de rápidos avances y cambios sociales y tecnológicos, que tendrán impacto en la policía del futuro. Nos encontramos ante un escenario de desterritorialización, de cambios en el tiempo y de identidades nacionales que se van desdibujando con la difuminación de las fronteras, los avances del crimen organizado y la aparición de nuevas subculturas que inevitablemente darán lugar a nuevos conflictos.

El futuro de la Ciencia Policial deberá afrontar dos caminos: Pasar de una visión de policía en el sentido de restricción, a una concepción fundamentada de poder de policía como tecnología básica de los gobiernos modernos en la gestión, que supere las lecturas de corte restrictivo de los derechos que anuncia proteger. La respuesta hasta ahora ha sido el fortalecimiento de estrategias de cooperación e integración mundial, a través de la Interpol, la Europol, con intereses comunes. Por otra parte, en cuanto a la actividad de policía, se ha pensado en desarrollar una policía científica, bajo el sistema POP -Policía Orientada a Problemas- y el fortalecimiento de la percepción que la comunidad tiene de lo que hace la institución. También existe una fuerte tendencia hacia la integración de la policía con organismos públicos y privados, tanto en lo atinente a los servicios de vigilancia por personas jurídicas privadas, como con apoyo en las comunidades. Lo que queda claro en todo caso es la necesidad de legitimar el accionar de la policía ante la opinión pública.

Finalmente, se resalta la importancia de estudiar el futuro de la policía en Europa, sin que ello implique, que sea el mismo camino que deba transitarse en nuestros países de América Latina y en Colombia, en particular. Sin embargo, es claro que la política mundial sobre la materia y la inversión de recursos están destinadas en esa dirección, cuando no dada directamente como desarrollo del modelo estadounidense y de las políticas de Estados Unidos para América Latina.

## 2.3 Policía y la seguridad en la conformación histórica de los Estados en el Tercer Mundo.

El concepto de Tercer Mundo nace con la Guerra Fría, a partir de la interacción y formación de identidades “comunes” entre América Latina, Asia y África, que en común tal vez solo tuvieron experiencias similares de explotación y subordinación. El Tercer Mundo será una experiencia empírica y tomará relevancia con la conformación en el escenario internacional del Movimiento de los No Alineados – G77, en un intento de ordenar el mundo en un lógica Norte - Sur, cuando el mundo se había establecido en la lógica Este – Occidente bajo el peso de los EE.UU y la U.R.S.S. como superpotencias. Su gran impacto es la defensa de la autonomía en la agenda internacional, que tienen efectos sobre la economía mundial, pero de facto estarán alineados con las superpotencias como objetos de la maquinaria bipolar.

Durante la Guerra Fría, los países del orbe fueron ubicados estratégicamente de forma geo-política y geo-económica, en la idea de ganar poder en la periferia, siendo estratégico el control político sobre ellos y sus recursos. Sin embargo, la postura oficial será la no intervención directa en los conflictos del Tercer Mundo, aunque informalmente suplen con armas y tecnología militar los conflictos intraestatales y regionales, que con posterioridad a la II Guerra Mundial es del orden del 98% de los conflictos mundiales. Así, el Tercer Mundo es la arena de disputa entre las superpotencias, según Litwak y Wells, generando una nueva relación de dominación postcolonial. El mundo advierte así una profunda asimetría entre los países del Tercer Mundo y las Superpotencias, una realidad fáctica visible en los niveles de industrialización, que genera una clara estratificación del mundo y se fortalece con el control y transferencia del poderío militar. Esta asimetría convierte a EE.UU y URSS en los *Shifts* del mundo (AYOOB: 1995).

Hemos hecho una aproximación a los estudios de Policía, especialmente en el contexto europeo, y se puede advertir que el mismo es fundamentalmente tributario del contexto histórico y del régimen político en el que se desarrolló, destacando principalmente una tendencia de exportación a nivel global de las ideas que van predominando en cada periodo, por lo que el derecho de policía se nutre de los diversos procesos de formación que le anteceden y de las diferentes experiencias históricas, aunque se caracterice por el momento en el que se desarrolla.

En la presente sección se sostiene la tesis que el derecho de policía es tributario de una larga tradición que ha tenido su eje fundamental en el pensamiento europeo y más recientemente, en el estadounidense. Sin embargo, es claro que no necesariamente se desarrollará en los mismos términos en el contexto latinoamericano o en los Estados del Tercer Mundo, como lo hizo en los contextos europeos y anglosajones. Por lo tanto, y dada la escases de una producción local o regional conocida que permita presentar un nuevo paradigma en materia de Derecho de Policía, iniciaremos tal labor con una reconstrucción del papel del Estado, en países en vías de desarrollo, como el colombiano, inserto en un contexto internacional de globalización, lo que nos dará luces para comprender las dinámicas propias y permitirá poner un punto de referencia para estudios posteriores en la materia.

## **El modelo europeo en la formación del Sistema de Estados Nacionales.**

En el orden mundial es un hecho indiscutible el predominio del modelo europeo de Estados nación; actualmente no es posible dejar de hablar en el escenario internacional de los Estados, pero también es claro que si bien todos los Estados son iguales formalmente, no todos lo son en el plano de la *real politike*. Países como Colombia son clasificados como países en vías de desarrollo, Estados del Tercer Mundo e incluso, llegaron a ser clasificados como Estados Fallidos (ROJAS: 2007). Por lo cual, se entrará a hacer un análisis de su desarrollo y conformación como Estados, para ver bajo qué condiciones se caracterizará el fenómeno policial en estas latitudes, sus particularidades y condicionamientos, lo que nos permitirá entender la fuerte relación con las Fuerzas Armadas y su difícil asimilación a lo civil.

Conceptualmente, a la pregunta de ¿cómo se construye lo estatal? autores como Jagers afirman que se requiere de una capacidad nacional, esto es, un territorio con fronteras definidas, una capacidad política, entendida como una autoridad centralizada, que ejerza control sobre la población y el territorio y una coherencia institucional, es decir, una arquitectura institucional que permita mantener la autoridad en el tiempo. Charles Tilly, plantea la guerra como el factor central, la capacidad de eliminar o neutralizar cualquier enemigo interno, la acumulación de recursos y coerción (*State making*), la capacidad de proteger a la población y sus recursos, así como de extraerlos. Ayoub a su vez, señala tres elementos: la guerra (*war*) que da lugar a la consolidación y expansión territorial y el fortalecimiento de una autoridad política; el *policing* como capacidad de ejercer un control y mantener el orden; y la *taxation*, como extracción de recursos. Finalmente Weber, nos habla de una población, un territorio, una autoridad centralizada, que ejerce el monopolio de la violencia legítima y la conformación de una institucionalidad (ROJAS: 2008).

Ahora bien, el proceso de formación de los Estados del Tercer Mundo no concuerda con el proceso que siguió Europa, porque como se verá, en el Tercer Mundo, no será la guerra de expansión territorial, el factor de construcción del Estado, sino la preocupación por la seguridad lograda por la vía de la coerción, la globalización económica y su inserción en la economía mundial, cuando ya existe consolidado un complejo sistema de Estados en el orden mundial.

## **La formación del Estado nación en Europa.**

Los Estados nacionales europeos, serán caracterizados como entidades autónomas, con poderes centralizados fuertes, diferenciados, con control de población y control territorial. Un breve recorrido histórico nos muestra cómo se imponen y por qué triunfa el sistema europeo de Estados nacionales. Sus orígenes se remontan al siglo X, hacia el 990 d.C., con el primer tratado comercial celebrado en Occidente: “*La Paz de Buda*”, en el contexto de la Guerra con el Imperio Otomano, considerada como el primer acuerdo internacional moderno. Más adelante, a finales del siglo XV, hacia 1492, podemos encontrar ya un sistema bastante interconectado de tratados entre naciones, la existencia de embajadores y una fuerte misión diplomática, así como el uso de matrimonios entre

reinos como instrumento de paz y culminación de las guerras, con la firma de acuerdos de paz formales. Encontramos como característica, que la formación del Estado europeo es de carácter interno, por un poder central capaz de someter a su población y controlar un determinado territorio, pero convirtiéndose en Estado, solo cuando encuentra viabilidad política frente a los territorios que controla y externo frente a su reconocimiento por los países Estado vecinos (ROJAS: 2008).

Una segunda característica en su conformación, será la guerra exterior, que está relacionada por una parte con el control territorial en una lógica de expansión, que generó en las fronteras zonas de amortiguamiento las que se ganaban o perdían en las guerras, pero que simultáneamente consolidó una zona de seguridad al centro del Estado que favoreció la cohesión interna, lo que a su vez permitiría mantener la guerra con otros países; en aquella zona de seguridad se consolidó un gobierno civil por cada Estado europeo. En las zonas de amortiguamiento, la guerra culminará con acuerdos de paz y la consolidación de una fuerte misión diplomática, aunque la guerra misma será un instrumento generalizado de garantía de estos y de nuevos acuerdos, lo que favoreció nuevamente la construcción de un sistema europeo de Estados, con reglas de juego y trato, incluso para la guerra misma. El sistema europeo de Estados se caracterizará un modelo imperial de expansión hacia el exterior y conquista del mundo. La formación de los Estados no es interno, sino que depende de la existencia de otros Estados en el mismo proceso de expansión. Como hitos en la historia encontraremos en el Siglo XVII el Tratado de Westfalia o de Münster/Osnabrück (1648), consolidándose el proceso de formación de los Estados hasta la II Guerra Mundial (ROJAS: 2008).

### **Los países del Tercer Mundo en el sistema mundial de Estados nacionales.**

Algunos autores señalan que la inserción de los países del Tercer Mundo como Estados, sólo será relevante en el sistema mundial a partir de los procesos postcoloniales, caracterizados por la diversidad y lo étnico (AYOOB: 1995). Asistimos a un paso de sociedades fundamentalmente agrarias a urbanas, caracterizadas por Estados con una incipiente burocracia y Administración Pública, jalonadas por un proceso de modernización sin modernidad. El modelo europeo de Estados expandido a nivel mundial, se apoya en la lógica de un sociedad industrial y de masas que se globaliza; y la forma Estado se adoptará en los países del Tercer Mundo, previo a su constitución real como verdaderos Estados, lo que dará lugar a profundas disparidades entre ellos en el plano internacional.

Por otra parte, los tiempos de construcción del Estado en el Tercer Mundo no serán similares a los que tuvo Europa; éstos fueron sobredeterminados por la intervención externa, impuesta como un requisito a las ex colonias, y posteriormente reforzado por el contexto de la Guerra Fría, dada la necesidad de las potencias de homogenizar el sistema internacional; paralelo a ello, la formación de los Estados en el Tercer Mundo, estuvo sujeta al avance del ideario democrático y de Derechos Humanos, consecuencia del fuerte activismo social posterior a las dos guerras mundiales.

Desde otra perspectiva, hay quienes sostienen que la formación de los Estados en el Tercer Mundo no puede ser explicada, ni parametrizada por el modelo histórico europeo; autores como Charles Tilly propusieron que la formación de los Estados contemporáneos

se distingue de los de sus equivalentes en el pasado, por la relación entre coerción, capital y coerción capitalizada, lo que marca una profunda diferencia y diversidad en las relaciones entre el ciudadano y el Estado, al respecto señala: *«El Estado contemporáneo surge principalmente de procesos de descolonización, en el contexto de la Guerra Fría (mundo bipolar) donde no hay lugar a la expansión territorial, ni a los acuerdos interestatales, sino que se focalizan en el control interno de cada uno a partir del control militar de la población, lo que implica fundamentalmente la vía de la coerción intensiva»* (TILLY: 1992)

El proceso de formación de los Estados Contemporáneos y del Tercer Mundo, se puede analizar desde cinco aspectos: En primer lugar, el impacto de la Segunda Guerra Mundial, evidenció una transformación de la Guerra, con la posibilidad de la destrucción total, lo que impedirá terminar la guerra con acuerdos de paz al estilo europeo y cederá su papel en el equilibrio mundial a las dos potencias vencedoras; con posterioridad a la Guerra, sucederán guerras civiles a gran escala; se desarrollará la carrera armamentista y nuclear que dará lugar a la Guerra Fría y la consolidación de un mundo bipolar donde se reparte geoestratégicamente el planeta.

En segundo lugar, ocurre un proceso de descolonización mundial fundado en la pérdida de poder de Europa sobre sus colonias, quien se centrará en su reconstrucción, dando lugar a la formación de nuevos Estados sobre estructuras coloniales y en una nueva relación ciudadano – Estado. Ello impedirá la formación de estos Estados que se caracterizan por sus luchas internas y subordinadas al contexto bipolar del reparto del mundo y la alineación en uno de los dos bandos, con presencia de bases militares de las grandes potencias.

En tercer lugar, en el contexto de un mundo bipolar, existe una fuerte asimetría en la guerra, por efecto de la carrera armamentista, el temor a la destrucción del mundo y el aumento de las armas nucleares, lo que genera una repartición del mundo, con presencia real y control por parte de bases militares de las grandes potencias, en los países periféricos.

En cuarto lugar, la formación de los nuevos Estados es de carácter externo, marcado por los efectos del fin de la II Guerra Mundial, por otra parte, no se permite la formación de Estados nacionales por la vía de la expansión territorial (guerra exterior), dada la capacidad de destrucción alcanzada. Se suma a lo anterior el intento de diferentes facciones sin el suficiente poder, por hacerse al mismo internamente, la guerra no es contra otros Estados, sino interna por hacerse al poder del Estado, lo que lleva a una marcada debilidad institucional y a gobiernos inestables, que se mantienen a partir de economías extractivas y por su necesaria inserción en la economía mundial, con procesos de neocolonización, y control externo, fundado en la financiación. Las fronteras son más o menos seguras, en la medida que no las amenazan otros Estados, pero la inestabilidad interna es alta.

Finalmente, el quinto aspecto está dado por el control interno de carácter militar, fundado en la vía de la coerción; el poder militar no estará subordinado a lo civil y no requiere de él, en la medida que los recursos militares provendrán de economías extractivas debiéndose garantizar el control interno frente a los insurgentes. El genocidio y el exterminio político se convierten en una técnica habitual de gobierno; los militares generan una élite que define el patrón de lo “nacional” y se impone la vía de la coerción. Si existe interés de ellos en el Estado será porque su control permite la obtención de recursos para la guerra interna (TILLY: 1992)

## La Guerra Fría.

En este escenario con el fin de la Segunda Guerra Mundial, se reconfigura el sistema mundo en un sistema bipolar, que dará paso a la Guerra Fría, la cual afectará el desarrollo de todos los países del planeta. Un diagnóstico del Tercer Mundo estará marcado por un aumento de las guerras civiles y “Guerra de Guerrillas”, en el marco de una tensión mundial, que mantiene latente la potencial destrucción del mundo, por lo que no es posible pensar en la culminación de la guerra con acuerdos de paz del modelo europeo; así mismo, con el proceso de descolonización, ingresan muchos nuevos países-Estado al sistema internacional como miembros de la Asamblea de Naciones Unidas, que reconfiguran los equilibrios del sistema; países constituidos por fuertes poderes internos, no burocráticos, como la iglesia o los gremios. En el mismo sentido, las facciones militares se harán al poder, frente a otras facciones civiles, en el marco de permanentes conflictos étnicos, religiosos, raciales, etc...

Será así el poder militar y no el civil, según lo explica Tilly, la característica de los gobiernos en el Tercer Mundo, lo que explica que la relación con el capital, no sea por la vía civil, sino por el apoyo externo que reciben de las grandes potencias, las que financiarán las guerras internas y el mantenimiento del poder de los militares en medio de un permanente conflicto interno; aunque subordinado al control indirecto de las dos potencias. En el caso de Estados Unidos hará carrera el slogan de “combatir el comunismo”. Característica de estos Estados del Tercer Mundo, será tener fronteras más seguras que las que vivió Europa, pero gobiernos más inestables, así serán los militares quienes tendrán un mayor poder y ejercerán el control, por vía de la coerción, lo que contrasta con el modelo europeo de democracia e instituciones civiles, el Tercer Mundo, tendrá una estructura burocrática, pero llena de zonas grises, dado el mal desarrollo político, y a futuro se plantearán dos vías para recuperar el poder civil sobre lo militar, el primero una vía inestable, que será el apoyo del cuerpo civil a los sectores militares en el ejercicio del control, y por otra, una vía objetiva, fundada en la profesionalización del cuerpo militar.

Tilly muestra que la conformación de los Estados en el Tercer Mundo se hará por una guerra interna y no exterior, en una estructura interna frágil, que favoreció el poder de los militares, dada la debilidad del poder civil, y con el apoyo externo de las grandes potencias, a cambio de subordinación. En el caso de América Latina, la tendencia buscará en los años 90, el paso de las dictaduras a gobiernos civiles, sin que ello implique liberación del poder militar, África se caracterizará por los altos procesos de gobiernos militares y Medio Oriente, por el papel del petróleo y los conflictos religiosos, todo ello subordinado a la potencial guerra nuclear mundial, lo que favoreció el control militar y la violencia del Estado contra el ciudadano (TILLY: 1992, Cap. 7).

En segundo lugar, el modelo mundial de Estados nacionales, después de la Segunda Guerra Mundial, se transformará con la extensión e incorporación de países del Tercer Mundo, advirtiéndose que en dichos países no se siguió el mismo curso que en Europa, sino que se advierte un mal desarrollo del proceso, caracterizado por experiencias históricas divergentes al modelo europeo, la base del modelo tendrá su origen en las ex colonias y frente a la *real politike*, caracterizado por el desarrollo de modelos autoritarios, dada la diversidad interna y la existencia de estructuras burocráticas, pero con una distinta relación ciudadano – Estado, que en Europa. En lo que Charles Tilly, llamará como vías distintas entre coerción y capital.

Los Estados del Tercer Mundo en el sistema postcolonial se organizan en torno a la seguridad, ésta será el factor de constitución de dichos Estados, y paradójicamente, tendrán la inseguridad como característica fundamental. El Estado como organizador de la violencia entra en un proceso de acumulación de poder, y su principal estrategia será la coerción, con formas de autoritarismo, dada la imposibilidad de lograr consensos populares a partir de largos procesos de nacionalismos. El desequilibrio en los países del Tercer Mundo estará dado por los altos niveles de violencia e inseguridad interna, y no externa como ocurrió en Europa, por élites gobernantes con claros intereses particulares en lo económico, político y social, que refuerza la estrategia coercitiva y una baja participación política; junto a ello, surgen permanentes demandas al Estado por una mayor inclusión, demandas sociales por la distribución de recursos y democratización, como fundamento para la legitimación del Estado (AYOOB: 1995).

### **Los Derechos Humanos en la conformación de los Estados emergentes.**

La formación del Estado en el modelo europeo se basa en la expansión territorial y se define hasta la Segunda Guerra Mundial; se da históricamente luego de determinarse su viabilidad como Estado. Por el contrario, los procesos de formación del Estado en el Tercer Mundo resulta de un fenómeno jurídico, derivado de procesos de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial como producto de normas internacionales, sin que se hubiera determinado su viabilidad previa como Estado. Ahora bien, se ha visto que la incorporación de los Estados del Tercer Mundo al sistema internacional no siguió el mismo camino que el modelo europeo, por lo que se hace necesario ver cuáles fueron los elementos que reconfiguraron el moderno sistema internacional de Estados, con la expansión del Tercer Mundo al sistema internacional europeo original.

El Tercer Mundo entra al sistema internacional con una igualdad formal y en proceso de construcción como Estados en un contexto de fuertes diferencias con los países desarrollados. La estructura normativa del sistema internacional, se funda en la autodeterminación de los pueblos y la imposición por el respeto a los Derechos Humanos. El efecto en los países del Tercer Mundo es un tipo de esquizofrenia de las élites de dichos países, por los cambios en la estructura mundial y la sensación de inseguridad interna, que llevan a la búsqueda de apoyo externo a sus gobiernos, lo que lleva a una soberanía negativa, así en la búsqueda de su seguridad interna los gobiernos recurren a las ayudas de los países desarrollados, como del propio Sistema Internacional que irá aumentando su capacidad de determinar la acción de los nuevos Estados, mientras se va densificando su institucionalidad, cada vez más reglado y más rígido.

Ello redundará en nuevos requerimientos internacionales en materia de Derechos Humanos, lo que lleva a la esquizofrenia, dada la imposibilidad de implementar los Derechos Humanos bajo el parámetro de soberanía fundado en la coerción. Sin embargo, el aporte de los países del Tercer Mundo, es la presión de nuevas normas y reivindicaciones a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en un sistema internacional que no aborda el tema de los crecientes conflictos internos, de carácter: étnico, regionales, religiosos (AYOOB: 1995, 71-91).

## La Postguerra Fría.

El Tercer Mundo en la post guerra fría mantendrá sus conflictos internos, sin un entorno bipolar. El conflicto ya no estará definido por el discurso exacerbado de la Guerra Fría, sino se enfatizan los problemas de inestabilidad e inseguridad, con lo que se evidencia un cambio en la balanza mundial, aunque mantiene su propia dinámica de conflictos internos.

Como antecedente encontramos la caída de la URSS y el debate en el mundo se centrará en establecer quién queda con el control de las armas nucleares. EE.UU. adopta un papel prioritario en el mundo y consolida su papel como Superpotencia en el escenario económico y fundamentalmente en el campo militar, constituyéndose como el guardián del orden mundial.

El mundo entra en una hegemonía unipolar en lo militar que define el orden internacional. EE.UU. será apoyado en la legitimidad que le da la estructura de Naciones Unidas, como pudo verse en la Guerra del Golfo Pérsico, aunque persiga sus intereses internos como el control estratégico del petróleo, en lo que denomina sus intereses prioritarios. Posteriormente cambia el principio de legitimidad de un escenario multilateral, con la Guerra de Irak en 2003, donde EE.UU. se independiza del respaldo de Naciones Unidas, bajo la tesis de su seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo aparecida con los sucesos del 11S.

La seguridad colectiva del mundo estará a cargo de EE.UU. respaldada en su poderío militar, mientras que la seguridad colectiva propiciada por la ONU dependerá del control que internamente ejerce EE.UU., como miembro del Consejo de Seguridad, con la imposibilidad de que se desarrollen verdaderos conflictos interestatales autónomos, mientras que la ONU orienta su acción en el Tercer Mundo a través de sus agencias, organismos y organizaciones en el fortalecimiento de escenario económico. El Tercer Mundo tendrá un nuevo papel de sujeción a la hegemonía unipolar de EE.UU. en temas de seguridad internacional, a través de la política de lucha contra las drogas y de sujeción al incipiente orden económico multilateral (AYOOB: 1995).

\* \* \*

Frente a la conceptualización aquí recogida de la formación de los Nuevos Estados o Estados emergentes en el Tercer Mundo, muchos autores se preguntan si es correcto hablar de Estados fallidos o fracasados, o si ello corresponde a una construcción conceptual que favorece la hegemonía de las potencias desde el campo de las ciencias sociales. Ello ha llevado a plantearse en el mundo académico, la necesidad de nuevas categorías conceptuales que hagan tránsito desde los análisis en clave de Guerra Fría a los de Post Guerra Fría, de Estudios de la Seguridad a estudios de la Economía Política Internacional.

Por otra parte, se levantan las voces de quienes plantean abandonar el esquema de los Estados fallidos a favor del reconocimiento histórico de los propios procesos, que permita incluir diferentes racionalidades y experiencias históricas tanto generales como particulares. Aparecen propuestas de un modelo holístico, de carácter alternativo fundado en la seguridad humana, cuya base conceptual gramsciana busca la relación entre sociedad civil y hegemonía de la sociedad política, que incorpore elementos de la



economía política de la sociedad civil y los procesos histórico sociales, como fuerzas sociales sobre el poder estatal, que articule lo interno con lo internacional, donde la soberanía esté fundada en la relación social.

Igualmente el movimiento para pensar otros mundos posibles, trabaja en su conceptualización. A pesar de compartir esta urgida necesidad, el presente documento, ha presentado un breve panorama síntesis, de los modelos que han marcado el curso histórico y que son el soporte de la apropiación que se ha hecho en nuestro país en la comprensión del derecho de policía, haciendo un llamado a profundizar en nuevos estudios sobre la materia.

### **Anotaciones al caso colombiano.**

El tema de la policía ha sido asumido por gran parte de la población colombiana y por sus élites dirigentes como un problema de orden público, pero no en el entendido que le da la doctrina y la jurisprudencia, como las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad y ecología, opuestas a un estado de desorden, sino como un asunto de supervivencia del propio Estado, en la lucha contrainsurgente y en el marco de un complejo conflicto armado y social interno. En este sentido, se ha opacado el carácter civil de la policía, y de las categorías tendientes al gobierno civil, de las ciudades y la población, confundiendo a la policía y a los cuerpos de policía en particular hacia una tendencia militarista.

Apoyándonos en el trabajo de Zuluaga, podemos decir que desde la Doctrina Monroe, América Latina fue considerada como el patio trasero de los EE.UU.; durante la Guerra Fría, sus países se alinearon, salvo el caso de Cuba y alguna lucha que se extendió al Caribe. En los años 70 del siglo pasado, se desarrolló una activa política de cooperación en la lucha contrainsurgente, financiando países con grupos guerrilleros de inspiración socialista, promovándose la política de la Seguridad Nacional y la formación en la Escuela de las Américas, donde se entrenaron unidades militares en la lucha contrainsurgente. Lo que no tuvo en consideración la violación de Derechos Humanos, dada la urgencia de detener la amenaza comunista (ZULUAGA: 2010).

Prueba de lo anterior es la lectura que hiciera el ex Presidente Carlos Lleras Restrepo, hacia 1987, refiriéndose al contexto de los años 80, donde son relevantes algunos procesos de paz, con posterioridad a los acontecimientos de Palacio de Justicia y con un aumento del poder del narcotráfico desbordado. Lleras Restrepo hace un análisis del poder del narcotráfico, que ha permeado muchos escenarios políticos y sociales del país, para luego hacer un estudio del poder de las guerrillas en Colombia, señalando para la época, la existencia de 33 grupos armados, con presencia en casi todo el territorio nacional, con una cierta tendencia a la multiplicación en el Sur-Oriente del país, sin que su poder disminuya con la conformación de la Unión Patriótica como movimiento político, por lo que critica, la Tregua Armada con las guerrillas y la creación del Consejo Nacional de Normalización, por permitir la propaganda política de la guerrilla. Anuncia la necesidad de dotar mucho mejor a las Fuerzas Armadas, en cuanto armamento, transporte y entrenamiento, lo que presionará el abandono de la lucha armada de la guerrilla y la reincorporación a la vida civil. Ataca el crecimiento de la Unión Patriótica frente al llamado partidista de fortalecer las huestes liberales, señalando que el aumento de los

miembros de la Unión Patriótica no implica disminución de los efectivos de la guerrilla, mientras esta siga armada (LLERAS RESTREPO: 1987, 4-5).

Finalmente, en el marco de la democracia más antigua del continente, señala que se aproximan las elecciones de Cabildos y Alcaldes, con una situación de orden público, peligrosa, haciendo un llamado a una cuidadosa vigilancia sobre el curso de los acontecimientos. Señala que los actos que afectan al tesoro público y a la economía nacional, como la destrucción de grandes trayectos en los oleoductos, por lo que sospecha del Consejo de Normalización, producto del Gran Diálogo Nacional (1987, 6)

Con el fin de la Guerra Fría, la intervención y apoyo externo se desplazó a la lucha contra el narcotráfico, con la “*Guerra contra las Drogas*” de Ronald Wilson Reagan en 1982, con fundamento en una política prohibicionista que ha fracasado, como se desprende del hecho que Naciones Unidas promoviera un considerable descenso para 2008, el cual no ha ocurrido, y que cada vez encuentra mayores críticos que han presionado en los últimos años la discusión para un giro en la política de lucha contra las drogas (ZULUAGA: 2010. MURILLO: sf)

La problemática del narcotráfico y la lucha contra las drogas ha derivado en la criminalización del campesinado y de los usuarios, no de los agentes del comercio y las redes de tráfico. Desde la administración Clinton, se fortaleció la lucha contra el narcotráfico, y aunque se trató de desmarcar de la lucha contrainsurgente, en el caso colombiano, por ejemplo, vuelve a articularse con la financiación del Plan Patriota y Plan Colombia, con las políticas antiterroristas del gobierno de Bush.

Desde 1999 se inicia ese ambicioso plan de cooperación militar que combina la lucha antinarcóticos y contrainsurgente con financiación en un 80%, mientras un 20% se destina a la democracia y el fortalecimiento institucional; sin embargo, no ha habido una reducción significativa de cultivos y se abre la puerta a la ubicación de 7 bases militares en el país. El papel de la policía estará determinado en el marco de la financiación de esta política de lucha contra las drogas.

Por otra parte, se advierte un cuestionamiento en la región a la hegemonía de los EE.UU. en materia comercial y un llamado a la intervención neocolonial que se ejerce en el subcontinente, por una parte con el fortalecimiento de organismos regionales como MERCOSUR, CAN, UNASUR, ALBA, frente al fallido ALCA, que debe reorganizarse a través de tratados bilaterales de TLC. En este escenario no se ha visto con la nueva administración de EE.UU. un cambio efectivo a la desmilitarización de las relaciones (ZULUAGA: 2010).

Desde una lectura académica más reciente, encontramos cómo se reafirma la política de seguridad colombiana, con las políticas y el curso de los acontecimientos mundiales. Así se dice, que con gran expectativa recibió el mundo la elección del presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, quien prometió cambios en la política exterior, seguridad y defensa de los Estados Unidos, en lo que llamó un “*Nuevo Trato*” con otros países, basado en el respeto mutuo y la renuncia al unilateralismo y las imposiciones del gobierno anterior.

*«Estos planteamientos marcan distancia respecto de la política seguida por la administración Bush hijo, que buscó imponer su visión militarista aún a sus aliados y amigos; pasó por encima de las decisiones de los órganos multilaterales, avaló la práctica*

*de torturas en su país como en otros y, mediante el Patriot Act, recortó libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos estadounidenses. Estos cambios se producen en medio de la crisis de la hegemonía norteamericana, de severas dificultades económicas y de inciertas variaciones en el sistema mundo» (ZULUAGA: 2010).*

Su mandato se inserta en la lógica de Post Guerra Fría, donde desde finales del siglo XX, se advierte como los problemas más destacados de la política norteamericana, el narcotráfico y con ocasión del “11 S” la lucha contra el terrorismo. El orden mundial se caracteriza por la fluidez, la inestabilidad y la incertidumbre, y el reacomodamiento económico de algunas potencias y el posicionamiento de algunas potencias regionales que amenazan la hegemonía de los EE.UU., en un desplazamiento del Atlántico hacia el Pacífico (Asia).

El nuevo gobierno Obama propone mantener el liderazgo de los EE.UU. a partir de los valores de la Libertad, la Democracia, la defensa del Estado de derecho y los Derechos Humanos, asimilando en la nueva política norteamericana los intereses de EE.UU. con los intereses de la humanidad. No abandonará la lucha contra el terrorismo, pero propone la búsqueda de salidas conjuntas, en la idea del uso de la violencia como medio que no justifica todo, como la violación de Derechos Humanos que permitió la política de la Guerra Preventiva contra el terrorismo a escala global y el *Patriot Act* al interior de los Estados Unidos, de la política de Bush hijo. Propone a cambio una paz justa que garantice las condiciones dignas de existencia, y su discurso recoge que la seguridad se ve amenazada por la pobreza, la inequidad y las pandemias.

A modo de conclusión de esta sección, podemos reiterar que el concepto de policía y los estudios sobre la materia, son tributarios del régimen político e histórico en el que se desarrollan, tal y como ha sido mostrado en acápites anteriores, sin embargo, la lógica con la que ha sido explicada y entendida en el contexto europeo el fenómeno de la policía, no da respuesta a la complejidad de las realidades con las que se desarrolla en nuestro país, ni en contexto de países en desarrollo que pueden agruparse bajo la categoría de Tercer Mundo.

Dada la falta de trabajos académicos sobre las características de la policía en la organización civil de la sociedad en nuestros contextos históricos y políticos, se propone y se plantea para la discusión académica, buscar dichas características a partir de los procesos de formación del Estado en el Tercer Mundo. En desarrollo de esta propuesta, se inicio con un análisis de las características del Estado europeo y cómo desde allí se va consolidando un sistema internacional de Estados que organiza el mundo entero; una fuerte organización interna sobre población y territorio que facilita la pretensión de la expansión territorial, y por otra parte, el reconocimiento de la guerra exterior como factor de cohesión interna y reconocimiento externo como Estados soberanos por otros Estados.

Acto seguido de la mano de varios autores mostramos que el proceso de formación de los Estados en el Tercer Mundo, no sigue los mismos parámetros que siguió Europa y se señala que tampoco podrá seguir dicho proceso, porque los tiempos de conformación no fueron los mismos que en Europa, igualmente, ya no es posible considerar la guerra como factor de conformación de los nuevos Estados, por el nivel de la guerra alcanzado que amenazaba la destrucción del planeta, lo que será contenido por el sistema internacional bipolar durante la Guerra Fría. Por otra parte los procesos de descolonización en el mundo y la debilidad institucional de otros países como los de

América Latina, dieron lugar a que estos países siguieran no la ruta de consensos sociales internos, sino que se focalizan en el control interno por parte de élites a partir del control militar de la población.

Si en Europa, la población permitió el sostenimiento de la guerra con otros países, no ocurrirá lo mismo en el Tercer Mundo, que sustentará su existencia como Estado sobre economías extractivas, con lo que el control podrá fácilmente desarrollarse por los militares, que en nuestro caso, difuminará las fronteras, el carácter civil y el papel de la policía frente al poder militar. Así mismo, la debilidad de una institucionalidad estatal, hará que el poder político lo ostenten militares o facciones políticas de élites con intereses particulares o gremiales, quienes para hacerse al poder del Estado requerirán el apoyo externo primero a las potencias y luego al propio sistema internacional, generando procesos de neocolonialismo por una parte, pero al mismo tiempo, se introduce la exigencia de respeto a los Derechos Humanos. Esto planteará una esquizofrenia de las élites locales en el mantenimiento del orden público que amenaza la propia existencia del Estado, apoyado por políticas internacionales de lucha contra el Comunismo o el Capitalismo durante la Guerra Fría, o contra el narcotráfico y el terrorismo durante la Post Guerra Fría y por otra parte la exigencia de respeto a los Derechos Humanos y la limitación a recurrir a medios no validados desde el sistema internacional.

Así las cosas, el papel de la policía en nuestros contextos estará determinado por la debilidad del Estado, que requiere del apoyo y la financiación externa y que determinará el rol que jugará en la sociedad, enfocándose en la guerra de guerrillas, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, su carácter civil estará difuminado orgánica y funcionalmente dado el control de la población por la vía de la coerción y como se vio en el primer capítulo en la historia de la policía nacional, por su uso partidista y contra la oposición política. Sin embargo, las exigencias de respeto a los Derechos Humanos cada vez son más altas, y se van incorporando a nivel interno en los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, contra la lógica del autoritarismo que había planteado únicamente violencia del Estado contra el ciudadano.

Este trabajo respalda la idea, que la constitucionalización del derecho de policía implica un cambio en la mentalidad y uso en la violencia organizada del Estado contra sus ciudadanos y por ende de la policía, de un modelo autoritario y de coerción intensiva a un nuevo esquema donde la policía sea un instrumento respetuoso, garante y protector de los derechos fundamentales de los individuos y la sociedad. Por eso, antes de introducirnos en una dogmática constitucional del nuevo derecho de policía y sus garantías que dé cuenta de ésta nueva necesidad, en el marco no solo de respeto a un Estado de derecho, sino consecuente con el modelo de Estado social y constitucional de derecho, se revisará la importancia del derecho de policía en la sociedad, para justificar su existencia y desarrollo pero en esta nueva mentalidad.

## 2.4 El derecho de policía hoy y su importancia en la sociedad.

Leonel Olivar Bonilla ha enseñado como el Derecho de Policía cumple funciones trascendentes, porque su aplicación y la sola existencia de sus normas extienden su influencia más allá de la propia Ley; va más allá de lo jurídico, y de las experiencias adquiridas por los funcionarios y los ciudadanos. Concluye que si no se le conoce en amplios sectores de la sociedad, si no se le aplica en toda su extensión, es un problema que debe resolver el Estado, quien lo debe divulgar y no lo divulga, quien lo debe aplicar y no lo aplica. La ignorancia de sus normas, la falta de aplicación por parte de la Administración en este aspecto, han tenido consecuencias funestas en la vida de relación, concluye (OLIVAR: 1995, 79).

El Derecho de Policía cumple para este autor, dos funciones trascendentes: una función preventiva y una función educadora. Prevenir significa precaver, evitar, estorbar o impedir un hecho. Retomando al criminólogo Manuel López Rey y Arrojo, se señalan las diferencias entre prevención e intimidación, en el sentido que si ambos tratan de evitar algo, sin embargo, la intimidación implica prevención, pero no toda prevención significa intimidación; en todo caso, ambas existen, son necesarias y juegan un papel decisivo en la criminología. Por otra parte, destacan las diferencias entre la prevención y el control, las cuales si bien marchan juntos, se diferencian en que la primera tiene un alcance general y se manifiesta en forma de programas o políticas para beneficio de todos y cada uno, mientras que el control significa acción concreta frente a personas o situaciones, a fin de poner término a lo que se considera como contrario a algo preestablecido. La siguiente cita aclara la cuestión.

*“El control implica fuerza o poder, y en buen número de casos represión”, por otra parte, “podría decirse que mientras la prevención significa existencia de un fin, el control es más bien un medio para asegurar la consecución de un fin determinado, que puede ser tanto el funcionamiento del sistema penal, la continuación de un régimen político o el mantenimiento del orden o de la seguridad”. “La prevención puede basarse en el conocimiento más o menos acabado de las causas o de lo que se estima como tales, mientras que el control hace caso omiso de ellas, al menos en gran parte, y se ocupa principalmente en domeñar una condición o situación que se estima contraria a lo que debe ser” (OLIVAR: 1995, 80-81).*

En el marco legal colombiano, señala Olivar, el Código Nacional de Policía -Decreto 1355 de 1970- establece que las normas y los servicios de policía son medios para prevenir la infracción penal. En cuanto a las normas de policía, son disposiciones que en regulación de algunas libertades públicas advierten a los titulares de esas libertades acerca de los cuidados que deben tener y de las limitaciones para su ejercicio, máxime cuando con alguna de ellas se puedan poner en peligro la vida o la integridad de las personas. En respaldo de lo anterior, nos trae normas de policía como la facultad de jefe de policía para impedir la realización de un espectáculo en recinto o lugar impropio que no cumpla con las condiciones de solidez o que no cumpla con los requisitos de higiene con riesgo a los espectadores (Art. 144); la prohibición de establecer depósitos de explosivos o de materiales inflamables, sino de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de policía local (Art. 114); sobre la acción educativa y el uso de medios de comunicación social y servicio social ambiental, así como la motivación a la población por los medios de

comunicación adecuada en la protección ambiental, y el mejor manejo de los recursos naturales renovables y para el manejo de sustancias nocivas al ambiente o para formar y mantener en la comunidad el conocimiento y convicción sobre la necesidad de proteger el medio ambiente (Arts. 7, 14, 15, 16 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente), doliéndose el autor en aquellas líneas, del desconocimiento y falta de aplicación de esta reglamentación. Igual situación puede verse con el Código Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, lo relacionado con el régimen de obras y construcción en Bogotá, la conservación de las vías públicas, para evitar su deterioro u ocupación indebida, manejo de basuras o las relaciones entre vecinos, y concluye:

*“La simple existencia de estos mandatos, si se los conoce, encierra una prevención a favor de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad públicas. Constituyen una advertencia para quienes quieran ejercer estas libertades; ilustran y autorizan a los ciudadanos para dar los avisos correspondientes a los funcionarios de policía encargados de la protección de la sociedad y de la aplicación del Código”* (OLIVAR: 1995, 85).

Por otra parte, encontramos los servicios de policía, siendo el principal, el servicio de vigilancia. Es como los otros, un servicio público, porque viene a satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización que es parte de la administración pública, entrando a hacer un estudio de dicho servicio en la organización interna de la Policía Nacional, conforme la Ley 62 de 1993 [Modificada por la Ley 180 de 1995]. Entre otros servicios de policía encontramos la protección del menor, el apoyo a la Rama Judicial, etc... (86).

Concluye el autor que cualquiera sea la orientación filosófico-política que se le pretenda dar al Estado, sea un Estado Gendarme proclamado por el individualismo liberal o de la concepción colectivista del Estado en sus variadas formas de socialismo, la vigilancia en las calles y demás sitios públicos o abiertos al público es una de las razones de ser del propio Estado, una manifestación de su existencia, de su soberanía, es una de sus justificaciones, pero añade el autor: *“En Colombia no”* (87).

La policía satisface una necesidad colectiva y la vigilancia, que es uno de sus servicios, posibilita el mantenimiento del orden público, no solo por disuasión frente a los malhechores, sino frente al ciudadano común, que se desvíe de las normas de ordenación social. Señala: *“La prevención de la infracción penal por medio de los servicios de policía cuando se prestan de manera regular, es más eficaz que la prevención general por la coacción síquica con la sola existencia de la norma penal, con la amenaza de una pena, por drástica que ésta sea”* para reforzar la tesis contraria al criterio de legisladores y gobernantes que siguen creyendo que basta dictar leyes, crear nuevos delitos, aumentar penas, sin darle mayor importancia a la policía de prevención por los medios que la propia ley ha establecido desde hace tiempo.

Acto seguido, Olivar Bonilla se introduce en un análisis sociológico del pie de fuerza policial en Colombia, en relación con el territorio, señalando entre otras cosas, que en 79 cabeceras municipales y en 1918 corregimientos no hay policía. Que la relación entre pie de fuerza y población es 196 policías por cada cien mil habitantes, frente a 767 y 350 uniformados por igual número de habitantes en Uruguay y Perú, con lo que concluye que Colombia no es el país más violento del mundo, sino el más desprotegido del mundo. A continuación, basado en informaciones de prensa concluye que el servicio de vigilancia en Colombia no es primordial, como sí lo es en cualquier país civilizado, más grave aún

es la situación en materia de tránsito, en la que termina afirmando *“Es la administración contra el Estado. O contra la sociedad que la sostiene. Es el Código cumpliendo una función trascendental y la administración en contravía”* (88-90).

La segunda función trascendental contenida en el Código Nacional de Policía, como principal manifestación del derecho de policía, es la función educadora, que en concordancia con una de las definiciones de policía, es el conocimiento y la observancia de las costumbres y buenos modales de la sociedad *“Si en el hogar, escuela o colegio la persona no recibió la debida formación, el Código consagra estos buenos modales como deberes de imperativo cumplimiento y los funcionarios de policía están para recordarlos. Sus normas por sí solas constituyen un tratado elemental de civismo, de educación social, de formación ciudadana. Las autoridades están obligadas a hacerlo conocer”* (92). Para ello se apoya en el pensamiento de Montesquieu, así como del Libertador en el contexto colombiano, la idea del fortalecimiento de la moral, como mecanismo para salir del triple yugo de la ignorancia, la tiranía y el vicio *“La educación popular debe ser el cuidado primogénito del amor paternal del Congreso. Moral y luces son los polos de una república; moral y luces son nuestras primeras necesidades”* (93).

Pero si bien esto fue cierto en el periodo de la independencia, no lo es menos en la actualidad, cuando no se trata de formar en un tipo específico de moral, sino en democracia, como lo señala inmediatamente el profesor Olivar:

*“Son fundamentales para la democracia la instrucción y educación del pueblo; el conocimiento de las normas de policía es parte de la formación del ciudadano. Los colombianos se ilustrarían acerca del más importante conjunto de mandatos del buen comportamiento social, no solo como manifestaciones de altruismo sino como deberes de obligatorio cumplimiento. Las autoridades en todos los ámbitos estarían en mejores condiciones para intervenir dentro de los límites de sus competencias; para preservar el derecho y realizar el bien común, con el beneplácito de los particulares y con su colaboración. Las compañías cívicas promovidas por los funcionarios del Estado o por los particulares tendrían mayor respaldo”* (93)

Con mayor claridad lo manejará Miguel Lleras Pizarro en carta dirigida al director del diario El Espectador, fechado el 22 de enero de 1979, motivada por el propósito e interés de algunos políticos, de cambiar el Código de Policía de Bogotá, y donde manifestaba sus dudas sobre el cambio de la sociedad colombiana que requiriera un nuevo Código en la materia, en las siguientes palabras:

*“La vida, o más propiamente, el vigor de la ley, no depende de su texto sino de la mentalidad de los encargados de aplicarla (...) El de policía no es el código de las penas sino de la disciplina diaria y elemental. Sus penitencias son un símbolo. Por ejemplo, si alguien fuma en un cine la función debe suspenderse, las luces encenderse y el infractor expulsarse. La multa pueden economizársela. Este código no se concibió para castigar sino para conducir, para enseñar. Quizás está inspirado en un concepto que no coincide con la mentalidad intrínseca tradicional de las personas que en Colombia ejercen autoridad: no tienen vocación sino para lo atroz, lo arbitrario, y sufren cuando la ley no los faculta para la persecución de sus hermanos. Cuando tienen la sartén por el mango les gusta ostentarlo y lloran sino se les nota. El Código de Policía de Bogotá no se ha aplicado nunca. Lo obsoleto es la autoridad”* (Miguel Lleras Pizarro, El Espectador, Carta del Lector, 22 de enero de 1979, citado por OLIVAR: 1995, 93).

\* \* \*

En síntesis del presente capítulo, se ha mostrado como el derecho de policía responde a la comprensión que de él se haga según las tradiciones jurídicas que le sirven de respaldo y fundamento, pero principalmente, que su funcionamiento, está determinado por el proceso histórico y político desde donde se analiza y realiza. Así, en el caso de los países del Tercer Mundo, la policía ha estado determinada por procesos de consolidación de un Estado nacional, en una estructura incipiente de Estado que busca fortalecerse internamente por parte de sus élites, para lo cual recurre a la vía de la coerción sobre la vía civil del control de su población.

Se resalta como la interdependencia en el mundo, genera en la actualidad, una doble presión al funcionamiento de la policía, por una parte, la presión de los organismos internacionales en el respeto a los Derechos Humanos, como un logro universal de la humanidad, mientras que por otra parte, se refuerzan las estructuras de dominación neocolonial por parte de las potencias sobre nuestros países. El primer escenario tendrá como referente los procesos de constitucionalización y promoción de los Derechos Humanos en el ámbito interno, a través de la consagración de derechos fundamentales de rango constitucional; es a este escenario que hemos llamado la constitucionalización del derecho de policía, que se convierte en el horizonte de acción de nuestro estudio.

Finalmente, hemos recordado la importancia del Derecho de Policía en la sociedad, a partir de dos de sus funciones trascendentales, la prevención y la educación. Lo que permite concluir que no son las normas de policía obsoletas, sino la realización de las mismas para la vida en comunidad.

En el siguiente capítulo, se hará un análisis jurídico normativo, desde los elementos dogmáticos del derecho de policía, con el fin de profundizar el en conocimiento del proceso que aquí se describió, desde una perspectiva netamente jurídica.

---

## NOTAS AL FINAL.

- i. La conformación del Consejo de Cámara del Príncipe, para la administración de los asuntos del Estado no fue el primero en la historia de la humanidad; antecedentes del mismo pueden encontrarse en el Imperio Romano, donde se destaca el Concilio que formara Octavio Augusto, organismo colegiado con funciones consultivas, integrado por familiares y amigos del emperador. Posteriormente, con Tiberio Augusto y Adriano, se oficializa la designación de reconocidos especialistas como miembros del Concilio; en la época de Dioclesiano se conformará el Consistorio que se conformará por cargos superiores e inferiores, siendo los segundos reconocidos miembros de las oficinas administrativas; también con Constantino existirá el Comité, que conformado por hombres de confianza del emperador, tratarán temas excepcionales como reformas a la administración pública o la inspección de alguna provincia imperial (MALAGÓN: 2004, 176). En igual sentido, Álvaro Castaño Castillo, hará un destacado recorrido histórico desde la antigüedad greco-romana, pasando por las decisiones edilicias de Carlomagno durante la Edad Media (CASTAÑO: 1947).
- ii. Uno de los autores más representativos en la Ciencia de Policía fue Nicolás de La Mare, quien en 1705 escribiera su «TRAITE DE LA POLICE», uno de los más completos tratados sobre la materia y que sirviera de inspiración en los escritos posteriores, especialmente en España (FRAYLE: 1997). Iniciaremos por ello, el estudio de la Ciencia de Policía con algunos extractos del Tratado de Policía que escribiera Nicolás De la Mare en 1705, donde se podrá encontrar importantes elementos para identificar lo que fue en la antigüedad hasta llegar a lo que se entendió por "policía" durante el Absolutismo. De la Mare señaló:



«El amor de la sociedad que los hombres traen cuando nacen y los recursos mutuos que necesitan continuamente, llevaron a los primeros habitantes de la tierra a acercarse y a reunir varias familias en un conjunto. Así fue como sus primeras cabañas o casas rústicas formaron los pueblos. Así nacieron las ciudades y de la unión de varias ciudades nacieron los Estados... La vida cómoda y tranquila fue el primer objeto de la sociedad, pero el amor propio, las otras pasiones y el error sembraron prontamente el desorden y la división. Para remediarlo, los más sabios de entre los hombres establecieron las leyes. Este fue el nombre que le dieron a los preceptos producidos por la recta razón y de la equidad natural que iluminan el espíritu, enderezan la voluntad y colocan cada cosa en su orden... Dentro de esas leyes hay las que tienen por objeto el bien general y común de la sociedad; y hay otras que solo conciernen a los intereses de los particulares. Una distinción tan natural formó desde el inicio de los tiempos lo que llamamos el derecho público y el derecho privado... Todas las Naciones bien disciplinadas siguieron esta división de las leyes, pero los griegos, cuya lengua por encima de todas las otras ha sido siempre abundante en nombres energéticos dieron el de Policía a este derecho público. Este nombre viene de una palabra primitiva que significa en ellos Ciudad. Su interés, según los intérpretes más hábiles, de hacer entender por la conformación de los nombres, que la ejecución de estas leyes que componen el derecho público y la conservación de la sociedad civil, que constituye y forma cada ciudad eran dos cosas inseparables... Este nombre de Policía, que pasa de los griegos a los romanos, ha llegado hasta nosotros con el mismo significado, pero encierra todas las diferentes formas de gobierno y tiene varias especies. En algunas ocasiones se le toma por el gobierno general de todos los Estados, sea cual sea la forma en la que se han establecido; y en este sentido se divide en monarquía, aristocracia, democracia... Y en algunas partes menos perfectas, formadas por las diferentes combinaciones que pueden hacer estos tres primeros. En otras ocasiones significan el gobierno de cada Estado en particular y entonces se divide en policía eclesiástica, policía civil, policía militar; pero ordinariamente en un sentido más limitado se toma por el orden público de cada ciudad y el uso sigue realmente este significado, que una vez pronunciado absolutamente y sin continuación no sea entendido más que por ese significado. Y parece que es este significado es el único que los filósofos y los jurisconsultos tienen en la cabeza en esas grandes elogias que dan a la policía y que leemos en sus escritos (...) finalmente imitamos a las antiguas repúblicas en los cuidados que dieron a la porción de la Policía que concierne a las cuestiones de la vida. Hay sin embargo una diferencia entre los antiguos y nosotros, como los juegos y los espectáculos hacían parte entre ellos de una parte considerable del culto que le rendían a sus dioses, sus leyes no tenían como objetivo que aumentar su magnificencia; mientras que las nuestras, más conformes a la pureza de nuestra religión y nuestras costumbres solo tienen por objetivo corregir los abusos que una gran libertad podría generar o de asegurar la tranquilidad. De allí viene el nombre de policía y nosotros los organizaremos según a lo que concierne a la disciplina y las costumbres... Pero después del nacimiento del cristianismo, los emperadores y los reyes han agregado a esta antigua división el cuidado y la disciplina de los pobres, como una parte considerable del bien público, del cual no se encuentra ningún ejemplo en la Policía de Atenas ni en la Roma pagana. Ellos hicieron un título separado, no solamente por la importancia del tema, sino también porque las reglas que la componen integran las otras partes de la Policía; de manera que será difícil de organizarlas en ningún título donde se pueda decir al que pertenezcan realmente (...) La Policía según nosotros esta entonces comprendida en esas once partes que venimos de recorrer: la religión, la disciplina de las costumbres, la salud, los víveres, la seguridad y la tranquilidad pública, las vías, las ciencias y las artes liberales, el comercio, los servidores domésticos, los obreros y los pobres.. En cada una de esas partes se encuentra la subdivisión de las diferentes especies (como lo veremos en la continuación de este tratado) componen universalmente toda la unidad de nuestro derecho que mereció por excelencia el nombre de policía. Allí descubrimos al mismo tiempo como esta policía que seguimos a conformidad como la de los antiguos y la de las célebres repúblicas que nos han servido de modelo; y comenzaremos este paralelo entre sus magistrados y los nuestros» (DE LA MARE: 1705, 1-4)



### **3. Capítulo III. Hacia una dogmática constitucional de policía: Constitución colombiana y jurisprudencia constitucional.**

#### **3.1 Constitucionalismo y dogmática para el derecho de policía**

El presente capítulo, pretende abordar el estudio de la policía como fenómeno y del Derecho de Policía, como rama del derecho, desde un punto de vista interno de la teoría constitucional. Por lo que se hace necesario hacer una breve aproximación a las teorías contemporáneas del derecho constitucional, que permita ubicar rápidamente los elementos que aquí se desarrollarán.

La historia constitucional occidental puede dividirse en dos grandes etapas, la primera un Constitucionalismo Antiguo, que referirá al mundo clásico, ubicado entre los siglos III a.C. y V d.C.; una historia constitucional medioeval que comprendería el periodo de los siglos V hasta XVI d.C., como lo ha desarrollado en sus estudios Fioravanti o Lowenstein y que sería el antecedente de una segunda etapa denominada Constitucionalismo Moderno, que podemos clasificar en tres periodos: a.) Un periodo Liberal moderno, que comprenderá los siglos XVII y XVIII, b.) Un constitucionalismo estatista que comprenderá fundamentalmente el siglo XIX, y c.) El constitucionalismo de un Estado social y democrático de derecho que responderá a la crisis del constitucionalismo moderno liberal clásico, surgido de la I y II Guerra Mundial, que será el referente a partir del siglo XX (RODRÍGUEZ: 2004).

##### **Elementos del constitucionalismo moderno.**

El constitucionalismo moderno se dará en el marco del nacimiento y formación del Estado Nación, sus antecedentes más remotos los encontraremos en las guerras de religión europeas, que generaron una crisis en las estructuras de poder medioevales y abrieron paso a teóricos del poder concentrado y absoluto como Bodino, Hobbes y Rousseau, quienes plantearon la necesidad de estructuras centralizadas y jerarquizadas del poder político. En este periodo encontraremos tres grandes procesos, la Gran

Revolución Industrial y en particular la Revolución Gloriosa, que marcará el modelo anglosajón inglés, la Revolución Norteamericana y en particular la Constitución de Filadelfia, que marcará el constitucionalismo estadounidense y la Revolución Francesa.

El modelo anglosajón, retomará del constitucionalismo medieval la idea de supremacía de la Constitución, como Ley Fundamental y la necesidad de equilibrios institucionales que tuvo su expresión en el fortalecimiento del Parlamento, insertándolo en la nueva estructura del gestante Estado nacional y fundamentado en la filosofía política del contractualismo y la representación, que a partir de las nuevas tesis de la soberanía del Parlamento, dieron lugar al modelo de la supremacía de la Representación Política. El constitucionalismo estadounidense, reforzará el modelo anglosajón de la Revolución Gloriosa, reforzando la idea de la Ley Fundamental en una Constitución escrita (Constitución Rígida) y el mantenimiento de los equilibrios institucionales, mediante un mecanismo de separación de poderes vertical y horizontal, introduciendo un régimen presidencial que hará la separación estricta, mediante un sistema de pesos y contrapesos (vertical) y un sistema de organización federal del territorio y el poder (horizontal). El también complejo proceso de la Revolución Francesa, aportó la democratización del poder a través de la Ley, mediante el principio de la Soberanía Popular y que posteriormente recae en la Nación, así como la Declaración de los Derechos del Hombre de 1793, donde la Ley será la expresión libre y solemne de la voluntad general, fundado en la secularización del poder político. Y el ideario de Libertad, Igualdad y Fraternidad que marcará el pensamiento político posterior (GARCÍA et al.: 2007)

### **Del Estado de derecho al Estado social de derecho.**

El Estado de derecho, en general, corresponderá a cualquier ordenamiento jurídico, en que los poderes públicos son definidos por las normas y podrá ser tanto formal como sustancial. En el primer caso, el formal, tendrán gran importancia los principios de legalidad, donde toda actuación estatal estará reglada, y el principio de reglas de competencia, según el cual, a todo agente del Estado le es permitido hacer lo que está expresamente consagrado, en contraposición, a la cláusula general de libertad de los individuos. Hablaremos en este sentido de un Estado legislativo de derecho, fundado en los principios de soberanía popular, donde cualquier contenido puede ser derecho y el derecho estará encargado de producir un orden coercitivo que regule la conducta humana, donde lo único que interesa es que la producción normativa esté sujeta a reglas para ser legítimo.

En el segundo caso, el estado de derecho sustancial, considera que son ordenamientos jurídicos, solo aquellos donde los poderes públicos están sujetos tanto a la estructura formal de producción y creación de la norma, como a principios sustanciales y de contenido, dando lugar así a lo que se conoce como un Estado constitucional de derecho, que tuvo su expansión a partir de la segunda mitad del siglo XX, fundado en la idea que la soberanía no está en el legislador que actúa a través de la Ley, sino en el pueblo, quien goza de derechos fundamentales que consigna en la Constitución y que sirve de instrumento para controlar al propio legislador, quien solo podrá hacer aquello que las normas fundamentales le permitan, así las normas constitucionales darán el contenido a la Ley y la harán coherente con principios superiores, esto es, con los Derechos Fundamentales. La Constitución se volverá la norma jurídica superior, llamada a producir plenos efectos jurídicos y podrá ser aplicada de forma directa e inmediata.

Dentro de la doctrina alemana, serían Carl Th. Welcker y Ch. Freiherr, los primeros en hablar del Estado de derecho, quienes plantearán una primera concepción y quienes lo entendían como el “Estado de la razón”, esta nueva especie de Estado, renunciaba a la creación divina y era *res pública* al servicio del interés común de todos los individuos, en él, el Estado se limita a garantizar la libertad, la seguridad y la propiedad de las personas, con funciones policiales para la defensa contra peligros externos del individuo y algunas exigencias subsidiarias de bienestar; la organización y regulación del Estado obedecía a principios racionales (derechos de ciudadanía, libertad civil, igualdad jurídica, garantía de la propiedad, independencia de los jueces, legalidad y representación del pueblo) (BÖCKENFORDE:2000).

En esta primera concepción, la Ley sería el eje central de este modelo de Estado, y constituía tanto el límite y condición de la acción del Estado, como la garantía y límite a la libertad del pueblo. Una segunda concepción, considerará al Estado de derecho, como un instrumento neutral, formal y apolítico, centrado en la Administración, donde el derecho administrativo cumplirá un papel material y orgánico en la dirección de la realización de la libertad civil. Una tercera concepción, planteada por Bahr y Gierke, señalará la necesidad de un control judicial a la Administración, acercándose a las teorías del Estado. En un cuarto momento se señalará que, el Estado de derecho, se constituye por la Ley, como garantía de las libertades civiles, la legalidad de la Administración y el control judicial, fundamento del modelo positivista del derecho.

Sin embargo, su carácter formalista determinará que solo es real: la voluntad del legislador. El Estado de derecho se configuró como un sistema de garantías formales y procedimentales, lo que se mantuvo hasta la República de Weimar, donde se requirió una igualdad material, económica y social, que daría lugar al Estado social de derecho. Este surge con la crisis del Estado nacional socialista y pretende superar el Estado liberal burgués que generó profundas desigualdades sociales, por lo que se requiere un Estado interventor (asistencial y redistribuidor), la noción original del Estado de derecho aparecerá incompatible con la del Estado social, por lo cual surge a nivel constitucional, para ser realizado por la Administración y la Ley, sin que se tenga que desmontar las garantías de igualdad jurídica, libertad de adquisición y propiedad; este Estado social no se aplicará directamente sino mediado por la legislación y la Administración, sujeto a las garantías constitucionales del Estado de derecho (BÖCKENFORDE: 2000).

### **El neoconstitucionalismo.**

Las teorías constitucionales se enfrentarán a dos grandes retos durante el siglo XX, el primero será la crisis económica de los años 30, que pondrá en tela de juicio la idea de sociedades uniformes, libre e iguales, evidenciando lo que ya se había señalado desde el marxismo que la sociedad es compleja, desigual y llena de conflictos internos, tal como puso en evidencia la Revolución Rusa de 1917, por lo que cede a una transformación como Estado interventor, benefactor y social, que en el caso de la República de Weimar en 1919 dará lugar al reconocimiento de derechos civiles y políticos, a la proclamación de derechos sociales (antes ya había ocurrido en la Constitución de Querétalo, México) y la proclamación de valores y principios, como la libertad, la justicia y la paz.

La segunda gran crisis será la Crisis Humanitaria de los años 30 y 40 del siglo XX, que había dado paso a la consolidación en el poder de regímenes totalitarios y fascistas, donde la sociedad se imbricaba en el Estado y bajo el lema de las mayorías se llegaría a gravísimas consecuencias en la violación de Derechos Humanos. Con posterioridad a la II Guerra Mundial, el Estado será la mayor amenaza a la humanidad, y surgirán las Declaraciones de Derechos Humanos, de carácter universal y supremo.

El caso alemán, será significativo para la teoría constitucional, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la cual hace una valoración de la experiencia de la Constitución de Weimar en cuanto a la ampliación de los Derechos fundamentales y el reconocimiento de principios, valores y derechos sociales, determinando que resultaba insuficiente su proclamación formal y debía avanzarse en garantías para su realización material, se incorpora en segundo lugar la figura de un Tribunal Constitucional (Kelsen) como Guardián de la Constitución y la protección material se hará a partir de los principios de Intangibilidad, reconocimiento de un núcleo básico, y la aplicación de la norma constitucional como derecho directamente aplicable.

El Principio de Intangibilidad estará determinado por la existencia de cláusulas pétreas de la Constitución, inmodificables por el legislador, relativa al reconocimiento de los Derechos Fundamentales, la fórmula de un Estado democrático y social de derecho y la organización federal como organización político administrativa. El Principio de Contenido Básico Esencial, o núcleo fundamental de los derechos, determinará que la regulación de ciertos derechos, no podrá modificar y alterar sustancialmente su contenido o esencia, aspecto que resultará altamente importante en el derecho de policía. Finalmente, en cuanto a la vinculatoriedad de la Constitución como norma directamente aplicable, se rompe la idea programática de la Constitución como una Carta de Batalla y se vuelve norma jurídica, así mismo, la Constitución ya no será un instrumento neutral, sino que tendrá un contenido material, al incorporar principios y valores con una vocación jurídica para realizarse por el legislador (BÖCKENFORDE: 2000; AJA: 2001; PAZOS: 2003)

Asistimos así a una constitucionalización total del derecho, un nuevo proceso de transformación del ordenamiento jurídico, donde ahora éste está invadido por normas constitucionales, que inciden en las relaciones con la legislación, el actuar de la Administración, la Jurisprudencia, la Doctrina y las relaciones sociales. El constitucionalismo contemporáneo establecerá siete condiciones, las dos primeras necesarias, como son el reconocimiento de una Constitución rígida y la garantía constitucional de protección judicial, las demás complementarias, señalarán la fuerza vinculante de la Constitución como norma, la tendencia al control de la discrecionalidad legislativa, la vocación de la aplicación directa de las normas constitucionales, el principio de interpretación conforme la constitución y la supremacía de la Constitución sobre la relación política y social (ARAGON: 1987).

Si se hiciera una tipología del constitucionalismo, podríamos hablar de un constitucionalismo débil y otro fuerte, el primero estaría centrado en la concepción liberal de limitación al poder, mientras que el segundo se orientaría a la garantía de los derechos fundamentales. En otro sentido podría hablarse de un constitucionalismo de contrapoderes frente a uno de reglas, el primero centrado en el diseño constitucional de pesos y contrapesos, mientras el segundo, se orienta a la consagración de libertades y derechos fundamentales (COMANDUCCI: 2009).

En Colombia, se podrá hablar según la anterior tipología, de un constitucionalismo fuerte, en la medida que se garantiza la existencia de derechos fundamentales y sus garantías, a través de instrumentos y mecanismos judiciales como la acción de tutela, derechos fundamentales que por vía del bloque de constitucionalidad, se abre al reconocimiento del catálogo de Derechos Humanos, el derecho internacional humanitario y sus mecanismos de protección internacional. Por otra parte, la tradición del diseño constitucional colombiano ha consagrado un sistema de contrapoderes, o de pesos y contrapesos a partir de la división de funciones, al que se le ha agregado en 1991, un constitucionalismo de reglas, que lleva implícito una prevalencia del poder judicial en la medida que funge como instancia de protección de la Constitución a través del control judicial de acciones constitucionales directas, tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado y en materia de derechos fundamentales, por cualquier juez de la República.

### 3.2 El régimen de derecho y el régimen de policía

Tal vez uno de los pocos y más completos trabajos de teorización sobre el Derecho de Policía en Colombia, lo encontraremos en la obra de Miguel Lleras Pizarro, escrita en 1943, quien para superar la confusión conceptual que se ha hecho en la materia, establece la existencia de un régimen de derecho y un régimen de policía. La intención de esta clasificación será precisar el carácter preventivo de la policía en el marco del ordenamiento jurídico. En su época, el concepto de policía tenía, al menos, tres acepciones: La primera, como policía administrativa, la segunda, la policía judicial y la tercera, los cuerpos de policía, (nacional y local) que como ya se vio corresponden en la actualidad a la Policía Nacional, confusión que resulta del hecho que la policía administrativa y la policía judicial, pese a su distinta naturaleza, es desarrollada por el mismo cuerpo de policía.

Para lograr una claridad conceptual, propone de la mano de Bonnard, un método para la investigación de la naturaleza de la función de policía. Lleras Pizarro, señalará que el método que permite identificar el acto de policía no debe mirarse por su objeto sino por su fin, igual sucede con el motivo del acto de policía, y en los siguientes términos:

*«Bonnard, haciendo eco de la necesidad de poner punto final a esta confusión conceptual propone un nuevo método, cuya aplicación nos conduce a conclusiones más jurídicas. Afirma que la policía es una operación que se define de una manera más bien particular, porque no debe definirse por su objeto como la mayor parte de los actos, sino por su fin. En esta forma se elimina la vaguedad que acompaña frecuentemente a todas las nociones de policía» (citado por LLERAS: 1943, 7).*

Para diferenciar entre el régimen de derecho y el régimen de policía, el autor señala cómo el segundo corresponde a una limitación de las libertades de manera preventiva, en los siguientes términos:

*«No siempre la imposición de una pena es suficiente para reparar el daño causado a la sociedad al individuo por una infracción de la Ley o por una contravención; por tanto, no*

*basta el régimen de derecho en multitud de casos, y es necesario y legítimo que la ley establezca prescripciones de policía, que tiendan a preservar a la sociedad como al individuo de males o perjuicios. Es verdad que con ello restringe la libertad, pero se procede así en beneficio de todos; la restricción es la medida preventiva; si no se dictara, no se podrán remediar después de cumplidos los males que se quiere evitar". Se aclara que el régimen de policía no puede existir fuera del régimen de derecho y si se justifica por razones de convivencia social, se encamina a facilitar la más perfecta realización del derecho (...) Si el régimen de derecho como se indicó atrás, es aquel en el cual el ejercicio de las garantías individuales está sometido únicamente al evento de soportar la sanción cuando se ha incurrido en abuso y si el régimen de policía resulta como una natural consecuencia de la consideración de que la plena convivencia social requiere no solamente la reparación del derecho violado sino la determinación de ciertas reglas que procuren evitar el que las personas se excedan o desvíen, no es dable pretender que el régimen de policía tenga fines y revista características idénticas al de Derecho. El poder de policía se ha reconocido únicamente para que ciertas autoridades del orden administrativo en el desempeño de su deber de vigilar por el recto cumplimiento de la ley, puedan como fruto de la observación y la experiencia indicar a los ciudadanos la forma como deben ser ejercidos sus derechos para que al hacerlo no dañen los de los demás no los del Estado» (1943, 15)*

Con ello establece una distinción entre el régimen de hecho, el régimen de derecho y el régimen de policía. Señala que el de derecho es un régimen que garantiza la libertad una vez se ha violentado. Pero a su vez señala, existe un régimen de policía que consiste en que la Ley limita la libertad de cada individuo en pro de todos, permitiendo a la autoridad intervenir preventivamente antes de que se viole el derecho, dice que la Ley limita de este modo la libertad individual solamente en beneficio común de los ciudadanos, lo que constituye el poder de policía. Señala que aplicar las sanciones derivadas del régimen de derecho, no serían suficientes para reparar el daño causado a la sociedad o al individuo y por tanto se justifica establecer prescripciones de policía, que tiendan a preservar a la sociedad y al individuo de males o perjuicios, aunque sea mediante la limitación de la libertad en beneficio de todos, la restricción es la medida preventiva, si no se dictara, no se podría remediar después de cumplidos los males que se quiere evitar. Este régimen preventivo o de policía, trata de cuestiones de higiene, salubridad, seguridad y tranquilidad generales en lugares públicos especialmente, el resto se somete a régimen general de derecho (LLERAS: 1943, 4).

En las actuales Teorías del Derecho, es claro que el derecho, no solo está determinado por prescripciones normativas de las que se deriva una sanción, como bien lo ha establecido Hart. Aun así, resulta interesante y útil el recurso de un régimen de policía, para explicar el carácter preventivo del derecho de policía y la posibilidad de limitación de algunas libertades públicas, en otras palabras, explica cómo pueden limitarse los derechos, sin que haya ocurrido un hecho negativo, con el solo motivo de prevenirlo.

El presente trabajo, actualizará la propuesta de Miguel Lleras Pizarro en el marco de un Estado constitucional y social de derecho, mostrando que el fin de toda policía es garantizar la protección de los derechos, que en la nueva Constitución están consagrados en un catálogo amplio y de más difícil limitación, toda vez que se incorporan criterios como los de núcleo esencial, razonabilidad y proporcionalidad para la legítima limitación de los mismos, por lo cual, no todas las libertades son susceptibles de restricción, siendo solo algunas libertades públicas sujetas al régimen de policía. En segundo lugar, el amplio y complejo catálogo de derechos constitucionales, obligan a una importante distinción en la forma como se constitucionaliza el derecho de policía, en la



medida que si bien, no todas las libertades públicas son susceptibles de policía, la Constitución no solo trata de libertades públicas y derechos civiles y políticos de carácter individual, sino que incorpora en su catálogo derechos de segunda y tercera generación, manteniendo la posibilidad de incorporar nuevos derechos, tanto individuales como colectivos, que si bien no son objeto de restricción preventiva, si deben ser todos garantizados por la policía, para el efectivo mantenimiento del orden público.

Ello nos llevará a sostener la tesis que el derecho de policía se constitucionaliza en una doble vía, por una parte, mediante la precisa y restringida limitación de algunos derechos individuales, y por otra vía, mediante la promoción de los derechos colectivos y el acompañamiento de medidas para la realización de los demás derechos cuando se aplique una limitación por régimen de policía, ya que en un Estado social y constitucional de derecho, no puede darse la mera aplicación de medidas sin la previa garantía de la realización material de la totalidad de los derechos que se pretenden proteger. Lo anterior, se hará fundamentalmente por parte de la Administración, con la formulación de políticas públicas subordinadas a la Ley y siempre sujetas a un control judicial.

A continuación, se hará una revisión de la jurisprudencia constitucional, mirando la comprensión que se tiene de algunos aspectos fundamentales del derecho de policía, partiendo por el orden público, los motivos de policía, los medios de policía, para luego revisar el tratamiento constitucional de los derechos que debe proteger y puede limitar la policía, tanto individuales como colectivos, así como las características constitucionales que asume la policía y su diferencia con otras ramas del derecho. Finalmente se revisarán las contravenciones de policía y las medidas a adoptar en un Estado diverso, multicultural y pluralista.

### **3.3 Elementos fundamentales para una dogmática de policía: Naturaleza y Características del Derecho de Policía en el Marco Constitucional Colombiano.**

#### **3.3.1 El Orden Público, el Fin y los Motivos de policía.**

*“Todo en policía converge hacia la conservación del orden. Saber qué es el orden público equivale a saber cuál es el oficio de la policía y también cuáles son los medios adecuados a esa tarea. Desde luego, saber qué es el orden público equivale a tener conocimientos exactos sobre lo que está vedado a la policía”. Roberto Pineda Castillo.*

Tal vez una de las definiciones más claras de orden público, la desarrolló Maurice Hauriou, a quien se recurre generalmente en estos casos, él señaló:

*«El orden público en el sentido de policía, es el orden material y exterior considerado como un estado de derecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de turbulencia. Conciérne pues a la policía prohibir todo lo que provoque desorden, y merece ser por ella protegido y tolerado todo lo que no lo provoca. El desorden material es síntoma que guía a la policía, como la fiebre es síntoma que guía al médico. Y la policía emplea, como la medicina, una terapéutica que tienda únicamente a hacer desaparecer los síntomas. Ella no trata de llegar a las causas profundas del mal social sino se conforma con restablecer el orden material o, más aún, solo el orden de la calle; en otros términos, ella no persigue lo que se ha llamado en cierta época el orden moral, el orden en las ideas y en los sentimientos; no persigue los desordenes morales, pues para ello resultaría radicalmente incompetente, y si se ensayara perseguirlos, caería en la opresión de las conciencias a causa de la pesadez de su mecanismo» (OLIVAR: 1995, 49)*

Lleras Pizarro sostuvo que: *“Las normas del Derecho han sido dictadas para la satisfacción de dos intereses distintos: el interés colectivo de la sociedad y el interés individual de los hombres. El cumplimiento de las primeras asegura el orden jurídico público; el de las segundas el orden jurídico privado (...) En otras palabras, la policía debe impedir, prevenir la ejecución de actos materiales dirigidos contra el orden jurídico público” (LLERAS: 1943, 21).*

El Orden Público es un aspecto fundamental del derecho de policía. La finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. *«La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público»*, ha dicho la Corte Constitucional, por lo que éste se convierte en la razón de ser y finalidad de la policía.

Múltiples han sido las definiciones que han intentado asir este concepto de orden público, que como se verá, reviste la mayor importancia en el curso de una sociedad que procura la regulación de sus conflictos a través del derecho. Ha señalado la jurisprudencia sobre el particular; en un primer momento que:

*«Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración (...) Quizás lo más sensato, para trazar un límite que resulta ineludible, es construir la noción a partir de otra, no exenta de dificultades pero menos problemática, como lo es la de eficacia del derecho. El derecho es eficaz, desde esta perspectiva, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa. Cuando tal ocurre, no hay duda de que al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, no importa cuán plausible o censurable se nos antoje» (Sentencia C-179-94).*

Así, la Corte Constitucional intentó en un primer momento precisar la definición de orden público, a partir de la eficacia del derecho, señalando que el derecho es eficaz, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa. Cuando tal ocurre, al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, así entendida esa noción, se confunde con la de paz. Hans Kelsen por ejemplo, señalará la Corte, no obstante su afán de entender e interpretar el derecho al margen de valores, lo defina como un ordenamiento de paz, situación que adviene cuando quienes detentan el

monopolio de la fuerza dentro de la comunidad, logran el propósito de ser obedecidos. Cuando ocurre lo contrario, se presenta una situación de anomia, por carencia de una normatividad capaz de uniformar la conducta de los sujetos destinatarios, en la medida necesaria para que sea posible la convivencia.

La Corte Constitucional avanzará rápidamente, a un segundo momento, con una línea decisional muy definida que se mantiene en la actualidad, donde precisa que el concepto de orden público, a pesar de ser un concepto jurídico indeterminado, “*se determina en función de circunstancias locales que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales*” (C-024-94; T-1104-08), y es allí, que el orden, es público, en la medida que pueda desencadenar riesgos o problemas sociales.

En la misma sentencia C-024 de 1994, continúa avanzando en la precisión del concepto, ya que en temas de policía, no se trata simplemente del mantenimiento de cualquier orden, sino del orden público y éste adquiere entidad, a partir de los elementos que lo conforman “*el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los Derechos Humanos*”. Más adelante en desarrollo de esta línea jurisprudencial, en Sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional afirmó que el orden público se refiere a:

*«Las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables»* (C-802-02).

Así las cosas, se hace un rápido tránsito de entender el orden público como ordenamiento jurídico a una noción más específica, que está determinada por las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad para el despliegue de la vida en comunidad.

La doctrina de policía por su parte, desde tiempo atrás había precisado el concepto de orden público, en la misma línea que la asumida por la Corte y para la actual Constitución, diferenciando el concepto de orden público del orden jurídico, ya que no son lo mismo y por tanto descartando la definición del de orden público como “*la general sumisión a la Constitución y a las leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir*”, que traían algunos códigos departamentales, definición más acertada para orden jurídico. Para sustentar esta posición, se señala que a pesar de que ambas tienen como supuesto el estado de legalidad, la transgresión de las leyes es una violación al derecho, pero no una perturbación al orden público, que no siempre se perturba en sentido de policía, cuando se transgrede la ley.

Retomando a Hauriou y a Fleiner, se señala que orden público en sentido de policía corresponde a un orden material y externo: material, en cuanto no ataca las causas profundas de la perturbación, sino sus síntomas, y externo, en el sentido que ejerce su poder cuando ocurre en sitios públicos o cuando sus efectos rebasan la vida y el domicilio privados y toman un aspecto público, ya que nada tiene que hacer frente a las

ideas, los sentimientos (desordenes morales) por la pesadez de su mecanismo, y solo puede operar sobre manifestaciones sociales (PINEDA: 1950, 53-58).

Sin perjuicio de lo anterior, el aspecto más importante en la constitucionalización del derecho de policía actual, será el giro conceptual que hace la Corte Constitucional, frente al mantenimiento del orden público y respecto de las definiciones que recoge de la Corte Suprema de Justicia, al ser aplicadas en el marco de un Estado constitucional y social de derecho.

En este caso, la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, nos introduce en un nuevo paradigma, apoyada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, donde el mantenimiento del orden público no es un fin en sí mismo, sino una condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas y al mismo tiempo, para la realización de los principios contenidos en la Constitución Política que constituyen el límite del poder de policía.

*«En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts 1º, 3º y 5º), el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana [el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los Derechos Humanos...]”, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático” [C-024-94]. Por ello el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los Derechos Humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas» (Sentencias Hito C-024-94 y C-825-04).*

Así las cosas, podemos concluir que el orden público, es un supuesto de la convivencia pacífica, entendido como las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. Una condición opuesta al desorden, que se determina en función de las circunstancias locales, que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. El orden público en un Estado constitucional, no es un valor en sí mismo, sino un valor subordinado al respeto a la dignidad humana y la protección de los Derechos Humanos; ligado a las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad y ecología, requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables. En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos.

### **El motivo de policía.**

Una vez establecido, qué se entiende por orden público en el marco constitucional colombiano, dentro de la dogmática del derecho de policía surge el concepto de los motivos de policía. Al respecto, se ha señalado:

*«Queda establecido que por regla general corresponde al Congreso de la República, expedir las normas restrictivas o limitativas de las libertades y derechos ciudadanos con base en los hechos o circunstancias que constituyen lo que se denomina motivo de policía, que son todos aquellos hechos o circunstancias que en cualquier forma atentan contra el orden público, bien sea en forma directa o como resultado del abuso en el ejercicio del correspondiente derecho o libertad (...) No obstante, no puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia, pues las atribuciones de éste se encuentran limitadas por las normas constitucionales y los tratados y convenios internacionales (art. 93) que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los Derechos Humanos. En estas circunstancias, las regulaciones normativas expedidas por aquél órgano en el ejercicio del poder de policía se encuentran sometidas a límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial (...) Las restricciones, en consecuencia, no buscan impedir el goce de éstos, sino regular y permitir su cabal ejercicio acorde con las necesidades de la convivencia social, y el respeto por los derechos de todas las personas que integran el conglomerado social. De ahí que sólo sean admisibles aquellas restricciones mínimas, necesarias e indispensables, que obedezcan a finalidades constitucionalmente legítimas, dentro del sistema democrático que nos rige, que tiendan a prevenir infracciones penales o a proteger o a asegurar la seguridad nacional, el orden público la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás» (subraya fuera del texto -Sentencia C-046-01).*

Así constituyen motivo de policía, todos los hechos que amenacen o perturben el orden público, o sea, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas. Pero por tratarse de libertades y derechos ciudadanos, en el marco de un Estado de derecho, no basta con que un hecho sea atentatorio de los elementos del orden público, sino que se precisa que la ley lo haya estimado como tal (LLERAS: 1943, 34). Adicional a lo anterior, en un Estado constitucional de derecho, los motivos de policía, no quedan a la libre interpretación del legislador o de la autoridad de policía con poder de policía, quienes se encuentran subordinados sustancialmente por las normas constitucionales y el respeto y efectividad de los Derechos Humanos, como lo ha señalado la Corte Constitucional.

### **Intentos de sistematización de los motivos de policía**

Los motivos de policía están directamente relacionados con los elementos del orden público. De los pocos doctrinantes que han existido en el país, Miguel Lleras Pizarro hizo una importante clasificación sobre los motivos de policía, introduciéndose en una primera sistematización de los elementos del orden público, esto es, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

En lo referente a la tranquilidad pública hay dos sub-categorías: la tranquilidad física (referida a ruidos) y la tranquilidad moral (contra el pudor, la estética y ornato –contrarios al sentimiento medio dominante en un lugar dado y en un momento determinado). La moralidad pública, señala, no debe ser juzgada por los agentes y sus subalternos, sino solo aplicada en la medida que esté consagrado en el Código Penal. En lo relativo al pacífico desarrollo de las actividades sociales, se presenta la asonada que no afecta el elemento de seguridad, sino la tranquilidad pública (sin perjuicio de los delitos conexos).

Los motivos relacionados con la seguridad pública, se dividen en relativo a la seguridad del Estado (motivos contenidos en el Código Penal, la policía solo aporta los medios para prevenir eficazmente la violación de las prohibiciones penales), de las personas (motivos contenidos en el Código Penal, referente a la integridad física, moral, sexual, etc. de las personas); reglamentos de tránsito, construcciones, amenazas de ruina, trabajo en fábricas y talleres, sustancias peligrosas y explosivos) y de las propiedades.

Sobre los motivos de policía relacionados con la salubridad pública, señaló el citado autor: *“La salubridad pública puede considerarse como un elemento tan fundamental en la conservación del orden público y tan variadas, complejas y vastas sus manifestaciones, que puede estimarse este como el más rico campo de actuación policial y también el más delicado y el que exige más competencia técnica”* (LLERAS: 1943, 42). comprende cuatro objetos distintos: las personas, los inmuebles, las vías públicas y los animales. Los motivos están contenidos desde el Código Penal, hasta reglamentos de jefes locales de sanidad (motivos tan diversos que existen entidades especializadas y cuerpos armados especializados para la protección de la salud pública, reglamentación de actividades y oficios como farmaceutas, expendio de alimentos; inspección y vigilancia de trabajadores y lugares).

Resulta indispensable desde la Academia, actualizar el trabajo de Miguel Lleras Pizarro, bajo las actuales circunstancias del mundo, de manera tentativa se presenta una clasificación que simplifique los múltiples y variados motivos de policía, siendo una propuesta, la de clasificarlos en seis factores: Factor Seguridad (personal, familiar, de la comunidad social y de los bienes); Factor Tranquilidad (personal, familiar y social); Factor Salubridad (física y mental); Factor Moralidad (ética y social); Factor Urbanístico (urbanismo, ornato, vías públicas –espacio público en nuestro concepto-); control económico (control de precios, control de especulación, control de producción y distribución, control de pesas y medidas –lo reformularíamos como protección al consumidor y contra la competencia desleal-) y agregaríamos la Ecología (protección del ambiente y derechos culturales y patrimoniales) (DELGADO: s.f.).

### **Los motivos de policía y el orden público**

Agrega el presente trabajo a los elementos del orden público, que debe dárseles independencia tanto a la moralidad pública como a la ecología. Precizando sin lugar a equívocos, que la moralidad pública, fue un elemento ampliamente utilizado bajo la doctrina católica en del país, que como ya se vio en capítulo anterior, hizo parte de nuestra propia historia de policía en un tratamiento discriminatorio hacia los pueblos indígenas, que se ha mantenido bajo nuevos ropajes de discriminación social, sin embargo, sin referirnos a una moralidad religiosa católica o cualquier otro sistema moral particular, concordamos con la necesidad de reivindicar un tipo de moralidad, en materia de policía.

En sentido similar, la Corte Constitucional, ha convalidado una noción de “moral social”, como criterio al cual se puede acudir para determinar la conformidad de las normas que persiguen la defensa de un principio de moralidad, con la carta, aspecto ampliamente desarrollado a nivel legal, y con claro fundamento constitucional.

Una explicación más detallada de lo anterior, la encontramos en la sentencia C-814 de 2001, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde se retoma la definición

de moral social como “*la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia*” (C-224-94), añadiéndosele que “*entendida así, la moral no es individual: lo individual es la valoración que cada uno hace de sus actos en relación con la moral social*” (C-814-01). La introducción de la moralidad como elemento autónomo del orden público reviste gran importancia, cuando se orienta a la protección de menores y/o a la población homosexual, como ha sido varias veces tratado por la Corte Constitucional, y en general, orientado al mantenimiento del orden público, siempre y cuando la voluntad de las mayorías respete y garantice los derechos de los grupos minoritarios y en especial, si se encuentran en condición de debilidad o indefensión (KYMLICKA: 2003)

Por otra parte, en lo referente a la ecología, ha sido tradicional, que el manejo de sus temas se haya hecho desde la salubridad pública. Sin embargo, abogamos por su independencia como elemento autónomo del orden público, por dos razones fundamentales, en primer lugar, porque determina las condiciones de existencia para la vida misma y con fuertes implicaciones en la vida en sociedad, que no pueden reducirse a la salubridad públicas como ha sido su actual tratamiento, y frente a una profunda crisis ambiental y de grandes responsabilidades para las generaciones presentes y futuras; en segundo lugar, porque las características propias de la ecología como sistema de factores bióticos y abióticos, complejos, escapan a la comprensión tradicional de la protección de derechos de carácter individual y subjetivos, requiriéndose que de acuerdo a los nuevos tiempos y la tendencia mundial de darle a los Derechos Humanos un tratamiento de integralidad, facilite la protección efectiva de derechos de carácter colectivo, que no es posible desde concepciones fundadas en la propiedad privada y la salubridad pública. Si bien es cierto adelantar en esta materia, como ha sido el interés de nuestras investigaciones, los primeros resultados los encontramos en el contexto del gobierno de las ciudades y la protección al ambiente (JIMÉNEZ: 2009 b; MESA: 2007; CÁRDENAS: 2010)

Afirmó Lleras que existe un consenso generalizado del orden público, limitado a la idea de un orden material, externo, objetivo, señalando que hay alteraciones que no se traducen en estas cualidades, como son: Situaciones peculiares de origen social, económico, político o religioso que pueden provocar un agudo estado de exaltación en el ánimo de las personas que al no ser objeto de una intervención preventiva adecuada, y que fácilmente pueden concluir en manifestaciones materiales de alteración del orden. La intranquilidad o inquietud puede dar lugar a situaciones de exaltación, que alteren el orden público y por tanto pueden y deben ser intervenidas por la policía, justamente como una aplicación de sus funciones preventivas las cuales deben caracterizarse por la oportunidad.

Casos como las crisis económicas, situaciones de intolerancia o fanatismo religioso o político. La intervención de la policial puede variar, pero no su extensión y la misma se orienta a eliminar o impedir los actos materiales de perturbación y contra las personas de quien se teme la perturbación, pero no podría la policía intentar su intervención con el propósito de eliminar la causa económica que ha dado origen a la perturbación, porque no son esas sus funciones constitucionales y porque, como lo dice Hauriou, sería para ello radical y técnicamente incompetente. Si lo intentara caería en la más odiosa opresión. (LLERAS: 1943, 29)

Finalmente y aunque no es objeto del presente trabajo, se trae una reflexión de Lleras Pizarro sobre la relación entre economía y derecho de policía, en el entendido que debe

adecuarse la misma a las condiciones del mundo actual y en el marco de un Estado social de derecho. En la actualidad, la Corte Constitucional ha validado funciones y actuaciones de las Superintendencias, fundándose en los conceptos básicos del derecho de policía, en particular, de la función de policía para la protección de los derechos del consumidor y la libre competencia económica. Las palabras que siguen, son una invitación para continuar el estudio del papel del derecho y la economía desde el derecho de policía.

### **Límites a la policía en el mantenimiento del orden público.**

Dentro del constitucionalismo actual, no solo existe una subordinación de los motivos de policía a la ley sino a los principios y valores constitucionales. La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial fuerte, clara y consistente sobre los límites relativos al uso del poder de policía para el mantenimiento del orden público, señalando que: En un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellos que derivan de la finalidad de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

De lo anterior se desprende, que no solo existen límites para el poder de policía, sino que los mismos son extensibles a cada una de las nociones de policía, tanto a la función, como a la actividad de policía (C-492-02), siendo aplicable a la policía administrativa, como a la policía judicial, así a las autoridades de policía, como a la Policía Nacional, según corresponda.

Los límites al poder, función y actividad de policía, señalará la Corte, están determinados por ciertos principios constitucionales mínimos, a saber:

- (i) Está sometido al principio de legalidad.** La Policía, siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.
- (ii) Su actividad debe tender a asegurar el orden público.** Encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. La policía no podrá actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.
- (iii) Sujeto al Principio de Necesidad.** La actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público. La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico -de entre los varios posibles-, ha de ser siempre la *ultima ratio* de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.
- (iv) Principio de Proporcionalidad y razonabilidad.** Las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables, en atención a las circunstancias y al fin perseguido. Debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la



administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía. y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada. Por otra parte, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias, como la regulación de los sitios públicos, el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

- (v) **No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores.** En desarrollo del derecho a la igualdad, contenido en el artículo 13 constitucional, el ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "*recibirán la misma protección y trato de las autoridades*". Regla constitucional que adquiere especial importancia en esta materia de policía.
- (vi) **Debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.** Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus derechos. El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos.
- (vii) **Sujeto a control judicial.** Debe resaltarse, que dentro del marco de un Estado constitucional de derecho, la actuación de las autoridades, debe evitar al máximo la arbitrariedad y por sobre todo, la vulneración de derechos constitucionales por acción u omisión, lo que lleva implícito un control judicial de acuerdo con la Constitución y la Ley.

El control judicial sobre la Policía, según se desprende de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se desarrollan en dos niveles, el primero de carácter normativo sobre el poder legislativo, principalmente al controlar las Leyes de Policía dictadas por el Congreso, o los Reglamentos de Policía en ejercicio del poder de policía que tienen otras autoridades, como el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales. Control normativo que se extiende a la función de policía, de los actos que se dictan en virtud de tal.

En un segundo nivel, encontramos el control judicial, sobre los actos y la actividad de policía, fundamentalmente por vía de tutela para la protección de los derechos fundamentales, y otras acciones constitucionales, principalmente, las acciones populares; así como vía reparación directa ante lo contencioso administrativo. No debe confundirse en este caso, la falta de control judicial, con las decisiones que adoptan algunas autoridades en ejercicio de facultades jurisdiccionales de policía, que tendrán en este caso, los mismos controles que una sentencia judicial.

### 3.3.2 Los Medios de Policía.

Ha señalado la Corte Constitucional, sobre los medios de policía:

*«La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos*

*individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso esta Corte Constitucional, en numerosas sentencias, ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para diferenciar esos distintos medios de policía, en lo cual ha reiterado la conceptualización realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia» (Sentencia C-825-04).*

Desde 1943, Lleras Pizarro, mencionó que para el mantenimiento del orden público, la policía emplea dos clases de medios: 1º Los de naturaleza jurídica (1.1. Por vía general – 1.1.1. permanente y 1.1.2. transitorios - y 1.2. Por vía individual); y 2º Los simplemente materiales (por la simple fuerza o por medio de las armas) (LLERAS: 1943). En la actualidad, en una perspectiva académica puede mantenerse la estructura general planteada por Lleras Pizarro, que en nada contradice lo señalado por la Corte Constitucional, y pasamos a clasificarla en los siguientes términos:

Los medios de policía son Jurídicos y Materiales. Los Jurídicos, son de carácter normativo, y pueden ser a su vez: generales e individuales. Los medios jurídicos generales se profieren en desarrollo del poder de policía y corresponden a las leyes de policía y los reglamentos de policía, que a su turno pueden ser permanentes o transitorios.

Por otra parte, los medios de policía individuales, se desarrollan con ocasión de la función de policía y están subordinados al poder de policía, corresponden a la gestión administrativa concreta y se expiden en forma de resoluciones, permisos o licencias, para un caso particular y concreto.

En relación con los medios de policía materiales, su naturaleza no es jurídica, sino fáctica y nunca son autónomos, toda vez que dependen de la Constitución y la Ley, subordinándose al poder y a la función de policía. Siguen el principio de proteger los derechos y solo actuar contra el que abuse de ellos. Se reconoce su licitud en consideración a que contra la violencia física perturbadora no puede oponerse con eficiencia sino la fuerza física organizada. El agente de policía, no es sino un ejecutor material que no puede determinar arbitrariamente ni con fines distintos a los contemplados por el ordenamiento jurídico, los motivos que puedan provocar su intervención.

Veamos en detalle, a continuación, cada uno de los medios de policía y su relación con las autoridades de policía.

### **3.3.2.1 Medios Jurídicos.**

**Los medios jurídicos de policía generales, son las normas de policía que provienen del poder de policía.**

Las Leyes de Policía: Conforme el artículo 150 constitucional, corresponde al Congreso hacer las leyes, y entre sus funciones constitucionales, están las de: “1. Interpretar, reformar y derogar las leyes... 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones... 25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el

*territorio de la República*". Ha señalado la Corte Constitucional que en un Estado social de derecho, la regulación de los derechos y las libertades públicas, debe partir del texto constitucional y tener un desarrollo primario en la ley, como expresión de la soberanía popular. La regla general es que sólo el Congreso ejerce el poder de policía, pues únicamente este órgano estatal puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades; como quiera que el órgano legislativo ha sido tradicionalmente concebido como el foro que tiene representación de la sociedad civil, esto le confiere mayor legitimidad a sus decisiones. En estas circunstancias, el poder de policía es una facultad propia del Congreso y no podrá ser delegada, como se desprende de los tratados de Derechos Humanos ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, entre otros, lo relativo al artículo 30 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (C-825-04).

El Congreso de la República tendrá así por excelencia el poder de policía, y en consecuencia, la facultad para dictar *Leyes de Policía*, estas leyes tienen de particular frente a las demás leyes proferidas en otros campos del derecho, como lo civil, lo penal, lo comercial, que son leyes reguladoras de los derechos y las libertades públicas tendientes al mantenimiento del orden público interno. La doctrina argentina ampliamente citada en nuestro país por profesores y doctrinantes, da un sentido particular al poder de policía, como la facultad de dictar normas generales impersonales y abstractas reguladoras de los derechos y las libertades públicas, sin que necesariamente se refiera a la facultad de dictar las leyes que tienen los parlamentos, esto haya razón de ser en la estructura constitucional de ser Estados federados, donde cada Estado o Provincia tiene la facultad de dictar sus propias leyes, aspecto que no ocurre bajo la estructura constitucional colombiana, donde el poder de policía, lo tiene por excelencia el Congreso de la República (OLIVAR: 2010).

Los Reglamentos de Policía: Si bien el poder de policía, está en cabeza del Congreso, por excepción y solo por mandato constitucional, será una facultad de autoridades diferentes al Congreso. Dichas facultades de ostentar poder de policía, se tienen, por virtud de disposición constitucional y en los estrictos y precisos términos que señala la Constitución. Como la facultad de dictar leyes es exclusiva del Congreso, estas normas generales, impersonales y abstractas, reguladora de las libertades públicas proferidas por autoridad diferente al Congreso, recibirán el nombre de *reglamentos de policía* (OLIVAR: 2010).

En este sentido, en los artículos 213 y 215 de la Constitución, se consagran los estados de excepción y en particular, los estados de Comoción Interior y el Estado de Emergencia en casos de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, y, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior la Constitución otorga poder de policía, al Presidente de la República, para conjurar tales crisis, en estas excepcionales circunstancias. Dichos estados de excepción, están sujetos a estrictos límites y controles tanto formales como

materiales, jurídicos y políticos, bajo la Constitución de 1991 (C-802-02; JIMÉNEZ: 2003; UPRIMNY: 2005). En este sentido hablamos de poder de policía transitoria.

En las anteriores circunstancias, el Presidente de la República, con la firma de sus ministros, en ejercicio del poder de policía, está facultado para dictar normas reguladoras de las libertades públicas, en los estrictos términos y bajo las condiciones que impone la Constitución, en particular, el artículo 214 superior, es por ello que ejerce poder de policía, pero de manera excepcional y temporal, por lo cual hablamos de medios jurídicos de policía, por vía general y transitorios.

Por otra parte debe señalarse que el artículo 212 constitucional, hace parte de las figuras de los estados de excepción, sin embargo, por su naturaleza militar, las facultades asignadas al Gobierno, son las estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, aspectos que no son objeto de policía, al no ser parte del orden público interno.

También como una excepción a la regla que el poder de policía está en cabeza del Congreso, la Constitución, facultó en el artículo 300, numeral 8, a las Asambleas Departamentales, para que por medio de ordenanzas, dictara normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

La presente disposición, resulta de gran importancia en la estructura y valores de la Constitución, en particular, en la organización del Estado colombiano en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Hemos visto como el orden público interno, se realiza primordialmente en el ámbito local, por lo cual, la disposición constitucional, guarda plena armonía con los valores constitucionales y resulta de gran importancia para las realidades de un país diverso y multicultural como el nuestro. Sin embargo, a pesar de parecer amplia la facultad otorgada por la Constitución, debe enfatizarse que dicho poder de policía que ostentan las Asambleas Departamentales, guarda su más infranqueable límite en la regulación de derechos y libertades, en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

Así las cosas, bajo el paradigma constitucional, es claro que cierto tipo de derechos, solo pueden ser objeto de reglamentación por parte del Congreso, estos derechos son los así reconocidos en tratados internacionales de Derechos Humanos incorporados por vía del bloque de constitucionalidad y los que la Constitución les ha impuesto esa limitación; a modo de ejemplo véanse los artículos 15 y 37 de la Constitución, que establecen el derecho a la intimidad personal y familiar y a su buen nombre, donde la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables y sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley, o, el derecho de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el cual solo por ley se podrá limitar (VILLACORTA: 1994).

Subsiste aún y pese a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, una generalizada confusión sobre el carácter residual o subsidiario del poder de policía que ejercen las Asambleas Departamentales, y en el ámbito de su jurisdicción, por lo cual, valga la pena señalar, que dichas Corporaciones Administrativas, no tienen poder de policía residual, sino únicamente subsidiario en todo aquello que no sea objeto de reserva legal. La interpretación auténtica de la Constitución sobre el punto, ha señalado:

*«el poder de policía que pueden ejercer subsidiariamente el Presidente y las Asambleas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual un gran número de derechos y libertades sólo pueden ser reglamentados por el Congreso, lo cual deriva de la naturaleza misma del Estado colombiano como república unitaria (CP Art. 1º). Así las cosas, en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia» (C-024-94)*

Debe entenderse que el poder de policía de las Asambleas Departamentales es subsidiario, en el entendido que solo en aquellas materias donde no existe reserva legal es posible desarrollarlo y no, como se ha entendido en amplios círculos académicos y gubernamentales, como la facultad de dictar normas de policía para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho, por las mismas razones, no es residual, por su carácter excepcional y limitado de tal facultad, ya que donde hay reserva legal y al subordinarse al desarrollo legal, no podrá reglamentar las libertades públicas, lo demás podrá hacerlo no de forma residual, sino por atribución constitucional directa.

Agregamos como criterio propio que el carácter subsidiario del poder de policía mencionado, tiene una doble cara en lo referente a la reserva legal. El primero como ya se indicó son los derechos que solo pueden ser regulados por la Ley, el segundo, que dentro de un Estado unitario, ningún reglamento pueden contradecir disposiciones legales o de superior jerarquía, por lo que los reglamentos locales de policía ceden a la regulación local dada, lo cual aplica a todos los derechos.

La última excepción que hace la Constitución, de otorgar poder de policía, a autoridades diferentes al Congreso, la encontramos en el Artículo 313, numerales 7 y 9, donde asigna poder de policía a los concejos municipales, en los siguientes y restrictivos términos:

**“ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos:... 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda... 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.*

Dicha facultad de los concejos municipales, es atribución directa de la Constitución, la cual no puede ser desconocida por el legislador, y mucho menos por autoridades del orden nacional, en virtud de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, aunque las normas que dicten los concejos municipales, tampoco pueden desconocer los parámetros y límites que le fije la ley en respeto a la estructura de un Estado unitario (C-643-99).

Como síntesis de lo anterior, transcribimos el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, que se ha mantenido desde 1994 hasta la actualidad de manera coherente y reiterada:

*«La regla ordinaria es entonces que sólo el Congreso ejerce el poder de policía pues únicamente este órgano estatal puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades. Ello no es sorprendente como quiera que el órgano legislativo ha sido tradicionalmente concebido como el foro en el que tiene representación la sociedad civil, lo que le confiere mayor*

*legitimidad a sus decisiones (...) Esta afirmación, tiene sin embargo dos matices:... Primero, la Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario. Así, según la constitución, a las asambleas departamentales mediante ordenanzas les corresponde "dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal" -art. 300.8-, con lo cual se les confirió poder de policía subsidiario. A los concejos municipales también se les confirió un cierto poder de policía para materias específicas, como la regulación del uso del suelo (CP Art 313 ord 8º) y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP Art 313 ord 9º). Igualmente, en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República puede por decreto desarrollar la ley, sin excederla ni desconocerla, de conformidad con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución».*

Concluiremos el análisis de los medios jurídicos de policía por vía general, ya sean permanentes o transitorios con las siguientes reflexiones: Solo el Congreso está facultado para hacer leyes, entre ellas, las leyes de policía. Las otras normas de policía generales, impersonales y abstractas, reguladoras de derechos y libertades públicas tendientes al mantenimiento del orden público, dictadas por autoridad diferente al Congreso, según sus facultades constitucionales, reciben el nombre de reglamentos de policía, trátese de decretos legislativos, ordenanzas departamentales o acuerdos municipales, partiendo del concepto de reglamento, como todo acto administrativo de contenido general.

En segundo lugar, no debe confundirse los reglamentos de policía arriba estudiados, con la facultad reglamentaria del Presidente de la República, contenida en el Artículo 189, numeral 11, que lo faculta para ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Ya que la segunda se limita a lograr la cumplida ejecución de las leyes, sin modificarla ni alterarla y no tendiente a la regulación de las libertades públicas para el mantenimiento del orden público interno.

**Los medios jurídicos de policía individuales, son las normas de policía que provienen del ejercicio de la función de policía.**

Ha señalado la jurisprudencia constitucional que la función de policía, se subordina al poder de policía. En el mismo sentido, lo entiende la doctrina, desde 1943, al señalar que: debe distinguirse entre los medios jurídicos, los individuales de los generales, para los individuales, el motivo de policía ya está definido en la Ley y por tanto la intervención deriva de una regla de derecho preexistente, no siendo por ello autónomo. (LLERAS: 1943, 36).

Si la función de policía, consiste en la gestión administrativa concreta de poder de policía, conforme la asignación de funciones y competencias por la Constitución; serán las autoridades ejecutivas unipersonales, las encargadas de hacer cumplir la Constitución y las normas de policía, a través de actos administrativos individuales, particulares y concretos, llámense éstos ordenes, decretos, permisos, licencias, autorizaciones, directivas, resoluciones o en general, cualquier otra manifestación jurídica en la que se gestione y concrete, para una persona o grupo definido de personas, la aplicación del poder de policía. Ello no implica que sea únicamente dirigido contra una persona

particular, pueden estar dirigidos contra un grupo de personas o un tipo de población, en un ámbito territorial definido, como ha sido el caso de las normas que limitan el consumo de bebidas alcohólicas, en un territorio particular, siempre subordinado al poder de policía. Al respecto ha señalado la jurisprudencia:

*«La función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189.4 superior, estándole entonces vedado al Congreso ejercer este tipo de competencias. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales sí gozan de ella. Así, los gobernadores -art. 303- y los alcaldes -315.2-, ejercen la función de policía» (C-024-94).*

Ahora bien, los medios de policía individuales, no solo están subordinados a las normas de policía dictadas en ejercicio del poder de policía, sino que la Constitución, les ha impuesto expresamente otro límite a su ejercicio, conforme el Artículo 84 de la Constitución, al respecto dijo la jurisprudencia:

*«La Corte observa de paso que **respecto de la función de policía debe tenerse presente por parte de estas autoridades el artículo 84 de la Constitución**, que dice: "Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio". Esta norma, pregonada en principio como reacción ante la denominada tramitología resultante del intervencionismo de Estado, adquiere en realidad toda su dimensión humanista en materia de regulación de la libertad. En este orden de ideas, si bien es atribución de las primeras autoridades políticas del nivel nacional, seccional y local ejercer la función de policía, deben hacerlo en el marco del artículo 84 superior, de suerte que pueden concretar la ley o el reglamento mas no les es dable establecer nuevos condicionantes a los derechos, libertades y garantías de protección» (C-024-94).*

Reviste vital importancia, dentro del constitucionalismo contemporáneo, que las acciones del Estado, y en particular las actuaciones de la Administración, se orienten no solo al cumplimiento de los fines del Estado, sino a la realización efectiva y material de la fórmula de un Estado social de derecho, el cual, no solamente se da en un escenario constitucionalizado, con un sistema de garantías y protecciones reforzadas de los derechos individuales frente a la intervención estatal, sino principalmente mediante la realización de acciones afirmativas, esto es, una exigencia de promoción y realización efectiva de los derechos.

En este contexto, es criterio propio que la función de policía, esto es, el uso de los medios jurídicos individuales de policía, no deben hacer una aplicación simple y directa de una norma de policía, sino que subordinada y en estricto cumplimiento de las normas de policía, se de cumplimiento integral a todo el ordenamiento jurídico en virtud de la realización de los principios, valores y derechos constitucionales. En otras palabras, lo que aquí se propone es fundamentalmente que, la gestión administrativa del poder de policía, se haga en el marco integral del ordenamiento constitucional, lo que exigirá un mayor conocimiento de los funcionarios de policía, no solo del régimen de policía como restricción de derechos y libertades públicas, sino del régimen de derechos en sus instrumentos de promoción y realización efectiva de los mismos. Lo anterior, se propone que se haga a través de la formulación adecuada de políticas públicas, donde se integre el estudio complejo de las restricciones y limitaciones del régimen de policía, con los instrumentos de promoción y protección de derechos (JIMÉNEZ: 2009; JIMÉNEZ: 2009 b; GUERRERO OROZCO: 1989).

Ahora bien, no se trata solo de la formulación de la política pública, sino de su aplicación coherente y armónica, por quienes tienen función de policía, esto es, los funcionarios de policía, en el sentido de hacer una aplicación de las normas, bajo un nuevo parámetro constitucional, que no sacrifique un derecho constitucional frente a otro, para lo cual, podrá hacer uso de herramientas de interpretación jurídica como la ponderación, el núcleo esencial de los derechos, test de proporcionalidad e igualdad, etc... que han sido ampliamente desarrollados en el campo judicial; obviamente, en un esquema más riguroso y limitado por la obligatoria sujeción tanto de los derechos constitucionales en juego, como de las políticas públicas establecidas, y especialmente, con la garantía de control judicial a todo nivel.

### **3.3.2.2 Medios materiales.**

#### **Los medios materiales de policía, provienen del ejercicio de la actividad de policía.**

Ya hemos indicado como los medios materiales de policía, se corresponden con el uso reglado de la fuerza, están ligados a la actividad de policía y se relacionan con el despliegue de actividades materiales (medios no jurídicos), incluyen el empleo de la coacción y se traducen en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función de policía (C-825-04). Ahora bien, la actividad de policía, es ejercida principalmente, por los miembros de la Policía Nacional, oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan, despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, conforme el artículo 218 constitucional. En desarrollo de lo cual, puede aplicar medidas preventivas y correctivas cuando se encuentra ante situaciones que exigen una acción inmediata para contrarrestar las agresiones que ponen en peligro los derechos y bienes de las personas.

Ahora bien, en un Estado constitucional de derecho, la actividad de policía, también está sujeta a límites. En primer lugar, requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas. En segundo lugar, está sujeto al principio de legalidad y limitado por el poder y la función de policía. En tercer lugar, deberá aplicar diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público. En cuarto lugar, su acción debe ajustarse a los estrictos principios de proporcionalidad y razonabilidad del uso de la fuerza. (C-492-02). Igualmente, comparte todos los límites que señalamos al poder de policía.

Queremos destacar que los medios materiales, son desarrollados por la Policía Nacional, tanto, cuando cumple funciones preventivas administrativas, como cuando actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales, como policía judicial. Un caso emblemático son las sentencias sobre el genocidio político y la situación de combate con grupos políticos alzados en armas, C-177-01 y C-709-02, donde la Corte señaló que incluso, en el contexto de conflicto armado interno, la actividad de la Fuerza Pública, está subordinada al respeto de la dignidad humana, a la protección de la vida, sin admitir distinciones de sujetos, ni diferenciaciones en el grado de protección que se conceda a esos derechos; al respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.



### 3.3.3 La protección y limitación en el ejercicio de los derechos.

Uno de los retos más interesantes a los que se enfrenta el derecho de policía, es al reconocimiento de los derechos colectivos, como verdaderos derechos de rango constitucional (LOPEZ: 2000; VASQUEZ et al: 2002). Anteriormente, bajo el paradigma del liberalismo burgués de corte individualista, se había desarrollado la tesis de la soberanía nacional, como una entidad que representaba al conjunto de la sociedad. Bajo dicho esquema, surgió la tesis de la primacía del interés general sobre el particular, que como ya se ha mencionado, dio lugar en Francia a lo que se conoció como el Régimen del Terror. Bajo el nuevo paradigma constitucional, no es posible sostener la tesis de la primacía del interés general, en cuanto éste desconozca o desnaturalice los derechos fundamentales del individuo, por lo cual, uno de los retos más grandes del constitucionalismo, es encontrar el equilibrio adecuado entre la legitimidad del principio de mayorías y el respeto de las minorías, lo cual, no es posible hacer sino por nuevas herramientas de interpretación jurídica (Sentencia C-251-02; KYMLICKA: 2003).

Por otra parte, el mundo ha asistido a un fortalecimiento de la idea de los Derechos Humanos, más allá de la noción tradicional de derechos de carácter individual, y especialmente, a partir del reconocimiento del derecho de solidaridad a nivel internacional. Hoy en día, se ha hecho un reconocimiento de derechos de primera, segunda, tercera generación de Derechos Humanos, sin perjuicio de quienes abogan por el reconocimiento de derechos de cuarta y quinta generación (PAPACCHINI: 2003). Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos de desarrollo derivados de la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, donde se ponen de presente los retos del mundo actual, que está determinado por el respeto a importantes derechos colectivos (ASAMBLEA: 2010); mientras por otra parte se avanza, en el reconocimiento y el cumplimiento de los Derechos Humanos en su integralidad (MESA: 2007).

En virtud de lo anterior, se hace necesario hacer una corta reflexión sobre los derechos tanto fundamentales de carácter individual, como los fundamentales de carácter colectivo, que compete a la policía proteger.

#### 3.3.3.1 Algunos derechos fundamentales y el régimen de policía.

**La libertad personal.** Uno de los asuntos más delicados en un Estado de derecho, es la regulación de la libertad personal, en nuestro ordenamiento comprende *"la posibilidad y el ejercicio positivo de todas las acciones dirigidas a desarrollar las aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás ni entrañen abuso de los propios, como la proscripción de todo acto de coerción física o moral que interfiera o suprima la autonomía de la persona sojuzgándola, sustituyéndola, oprimiéndola o reduciéndola indebidamente"* (C-774-01). Dicho derecho fundamental ha vivido un proceso de constitucionalización fundamentado también en los convenios y tratados internacionales, que ha dado un refuerzo en su protección, teniendo como garantías, evitar la intervención directa del gobernante y asignar a los jueces su restricción, por motivos legales, previamente definidos. En consecuencia, en aras de las garantías

indicadas, la propia Constitución determinó los requisitos indispensables para poder privar o restringir la libertad personal; estos consisten en: i. Mandamiento escrito de autoridad judicial competente, ii. Ajustado a las formalidades legales y iii. Por motivos previamente determinados por la ley, así como el derecho de ser informado de los motivos de la detención (C-237-05; C-850-05; C-176-07).

En virtud de lo anterior, la Corte ha concluido en cuanto refiere a policía, que la voluntad del constituyente de 1991, estuvo expresamente dirigida a prohibir la privación de la libertad por orden propia de autoridades administrativas, consagrando la reserva judicial (C-024-94). La Constitución consagró dos excepciones a esa regla general, de tal suerte que procede la captura aún sin orden judicial previa cuando se presenta la situación de flagrancia (Artículo 32) y en las situaciones autorizadas por la ley para que la Fiscalía ordene la captura excepcional (Artículo 250). En esos dos casos, de todas maneras, se requerirá la valoración judicial para legalizar la captura (C-176-07).

Por otra parte, la Corte desarrolla dos conceptos de vital importancia en materia de policía, el primero, la detención por orden administrativa que resulta inconstitucional cuando no se hace en desarrollo de orden judicial; y la figura de restricción momentánea de la libertad, referida a la medida de retención transitoria. La Corte ha entendido que la retención transitoria es una medida de protección destinada a prevenir que una persona que se encuentra en estado de transitoria incapacidad, como la ebriedad, o de grave, notoria y violenta exaltación (sin que haya iniciado comportamiento delictivo alguno, pues de otra forma se estaría ante la comisión de un delito -al menos en grado de tentativa- y frente a lo cual la policía está autorizada para capturar a la persona, por verificarse el estado de flagrancia), que pueda cometer actos que afecten sus propios derechos o derechos de terceros. En este sentido, la medida estudiada tiene dos finalidades: busca proteger tanto al individuo que se encuentra en estado de transitoria incapacidad o de extrema excitación, como a terceras personas del peligro que podría suponer un comportamiento agresivo o simplemente descontrolado de una persona en tales circunstancias. (C-720-07).

La consagración y uso de esta medida de protección, no puede ser utilizada para encubrir medidas sancionatorias de ningún tipo, ni para lograr otros objetivos de política criminal, y exige los más altos estándares de protección a la libertad personal, porque lleva aparejada la afectación de otros derechos fundamentales, como el derecho a disponer de un recurso efectivo para evitar la arbitrariedad; a conocer las razones de la privación de la libertad y que estas reposen en documento escrito que pueda ser susceptible de control judicial; a no ser encerrado en lugar común con personas condenadas o sindicadas; a comunicarse con el exterior y recibir asistencia de familiares o amigos y defensa técnica de un abogado de confianza; en fin, al derecho de todo ciudadano a confiar, tranquila y seguramente, en que no será objeto de actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades (C-199-98; C-720-07) .

**Inviolabilidad del domicilio.** Estableció la Corte que se requiere de orden judicial previa a las diligencias de registro y allanamiento del domicilio, sin embargo, está facultado el legislador para regular situaciones en las que la Policía Nacional puede penetrar domicilios, sin mandamiento de autoridad judicial, en casos excepcionales, cuando un derecho fundamental se encuentra en grave o inminente peligro, en tales situaciones la autoridad administrativa autorizada por la ley para ordenar la medida debe ajustarse al objetivo de la medida (protección del derecho fundamental afectado o cumplimiento de

un deber constitucional), debe ser necesaria, razonable y proporcional a la finalidad que persigue. (Sentencia C-176-07)

**Registro de personas y vehículos.** Dicho registro es una actividad de policía, necesaria y eficaz para lograr la conservación y el restablecimiento del orden público, se justifica en cuanto no exista otro procedimiento menos impactante sobre quien se ejerce y en términos de sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin buscado. Es constitucional la palpación superficial, que no podrá extenderse a zonas erógenas, y la inspección sobre las prendas y otros objetos que las personas porten, que la policía podrá hacer directamente con las manos o con la ayuda de mecanismos magnéticos, radiológicos o electrónicos, y que le permita determinar si el individuo lleva elementos que puedan perturbar los derechos y libertades públicas. Si casualmente son hallados elementos materiales y evidencias con eventual aptitud probatoria para una instrucción penal, dará lugar al respectivo procedimiento penal y conforme lo establezca la ley penal. En este caso debe diferenciarse que la policía actúa en función preventiva y no como policía judicial, por lo cual, no deberá hacerse el registro de personas y vehículos, tendiente al acopio o allegamiento de elementos materiales y evidencias con eventual aptitud probatoria para una instrucción penal en curso. Aspecto que ayuda a diferenciar aún más los campos de intervención de la Policía Nacional (Sentencia C-789-06)

**Libertad de reunión y locomoción.** El derecho de reunión "*ha sido concebido como una libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos*", que puede ser limitado, siempre y cuando sea por vía legal (C-179-94). Resulta constitucional la exigencia legal de anuncios previos a su realización circunscrita a las reuniones públicas y a los desfiles que se realicen en sitios públicos o de uso público, lo que implica que requisitos de tal índole no pueden exigirse tratándose de reuniones privadas, ni para manifestaciones o desfiles que se lleven a cabo dentro de espacios que no son públicos o de uso público, o en recintos privados (C-711-05). En cuanto al derecho fundamental de circulación éste puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; y no son admisibles, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales (T-483-99; C-1064-00). Se enfatiza que no puede existir restricción para individuos o grupo de personas en determinadas condiciones, como enfermedad, homosexualidad, etc (T-301-04)

### 3.3.3.2 ¿Qué son los derechos colectivos? y su protección por policía.

Siempre que se habla de derechos colectivos, la conclusión termina siendo la dificultad de establecer qué son y cómo se identifican. Los derechos colectivos, son otro de esos conceptos polémicos en el mundo del derecho y no es fácil encontrar en la doctrina hispanohablante un acuerdo sobre los mismos (LÓPEZ: 2000; ANSUÁTEGUI: 2002; VÁSQUEZ et al: 2002; MELISA LÓPEZ: 2005).

En la doctrina española, se cuestiona con gran énfasis su existencia dentro del mundo de los derechos y enfatiza las dificultades que presenta no solo su identificación, sino su reconocimiento y protección (GARCÍA: 2001, 113-119). Sin embargo, es claro que la Constitución colombiana de 1991, no solo les ha reconocido existencia jurídica, sino que los ha elevado a rango constitucional (VÁSQUEZ et al: 2002, 16).

La Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-215 de 1999 y reiterado en decisiones posteriores, estableció que por derechos colectivos se entiende:

*«(...) un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés».*

A su vez, el Consejo de Estado como juez constitucional en las acciones populares, en sentencia del Consejo de Estado - Sección Primera, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón, Exp. AP-2002-02753, en la que reitera lo dicho por el Consejo de Estado en el expediente AP-2001-02012 C.P. Ricardo Hoyos. Y posición que fue inicialmente adoptada por dicha Corporación en sentencia de acción popular Exp. 2000-0001. señaló respecto de los derechos colectivos, que:

*«los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” “los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos”».*

La doctrina nacional, en un importante esfuerzo por conceptualizar el tema, nos propone por una parte entender los derechos colectivos desde una perspectiva de tensión entre liberalismo y democracia, la cual incorpora de fondo, el debate sobre libertades y democracia de mayorías. Los derechos colectivos son entendidos fundamentalmente como bienes colectivos. Desde esta perspectiva se enfatiza el papel del constitucionalismo, como límite al ejercicio del poder a través del derecho y la inviolabilidad de los derechos fundamentales individuales frente a las decisiones de las mayorías (MELISA LÓPEZ: 2005).

Otro sector de la doctrina señala que si bien la Constitución no adoptó ninguna definición para los mismos, sino que se limitó a presentar un listado no taxativo, de qué se extiende por derechos colectivos, éstos son reconocidos en el orden legal y en el orden internacional, resultan “normas en blanco” remisivas, de amplia textura abierta al señalarse incluso que podrán ser derechos colectivos otros de “similar naturaleza” reconocidos judicialmente y a partir del cual, propondrán una interesante clasificación con el fin de identificar de qué hablamos cuando hablamos de derechos colectivos en Colombia.(VÁSQUEZ et al: 2002).

Encontramos así aquellos que están relacionados con objetos jurídicos que poseen la característica de ser ontológicamente colectivos, en la medida de que su disfrute tiene que efectuarse necesariamente de manera compartida ya que no son susceptibles de ser repartidos y por consiguiente no se puede acceder a ellos de manera excluyente. El ejemplo más ilustrativo de este tipo de objetos jurídicos es el medio ambiente, también lo son el espacio público y la lengua. Otros derechos e intereses poseen una naturaleza

colectiva porque están referidos a actividades que necesariamente requieren ser realizadas de manera concurrente. La libre competencia económica y el derecho a la participación política son algunos de ellos. La naturaleza colectiva puede ser referida a una tercera tipología de derechos que alude a necesidades masivas y compartidas en la población y cuya satisfacción necesariamente tiene que brindarse de manera colectiva a través de los órganos e instituciones del Estado. Son en el fondo derechos que constituyen condiciones de posibilidad de otros, concretamente de los derechos sociales, económicos y culturales. A manera de ejemplo, podríamos señalar que para el adecuado cumplimiento de un acceso a la educación es necesario que el Estado cuente con instituciones y órganos que faciliten el derecho mediante la dotación de infraestructura y recursos apropiados al fin prescrito (VÁSQUEZ et al: 2002, 17-19)

Los derechos colectivos tienen consagración constitucional, y la encontramos fundamentalmente en el Capítulo III, Título I de la Constitución Política. Igualmente, han tenido regulación legal, como ha sido el caso de la Ley 472 de 1998, que se ocupó específicamente del tema, señalando que su regulación legal se extiende por múltiples áreas del ordenamiento jurídico, reconociéndose su existencia no solo por vía legal, sino por creación jurisprudencial. En este punto, nos interesa destacar que son las autoridades administrativas y en lo pertinente, las autoridades policivas, las encargadas de materializar la realización de los derechos (JIMÉNEZ: 2009).

Ahora bien, no en pocas ocasiones, pueden presentarse tensiones entre derechos fundamentales individuales, entre sí, o entre éstos y los derechos colectivos, para ello recurrimos al desarrollo jurisprudencial sobre el uso de herramientas de interpretación judicial como la ponderación o el núcleo esencial, para la garantía de todos los derechos (UPRIMNY: 2008) En materia de derechos civiles y políticos y derechos económicos sociales y culturales, ha sido claro el desarrollo de tales instrumentos, el cual no se ha desarrollado ampliamente en cuanto tiene que ver con la atención entre derechos individuales y colectivos

**La recuperación del espacio público y su tensión con otros derechos constitucionales.** Ha sido un tema recurrente, la tensión que se suscita entre la protección del espacio público y la eficacia de los derechos fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. La forma como se ha propuesto salvar la tensión por la jurisprudencia, en este caso particular, será mediante la necesidad de implementar políticas razonables de reubicación (T-772-03).

Parte la Corte que en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, las autoridades públicas están obligadas a contribuir con el diseño e implementación de medidas tendientes a erradicar la pobreza y a promover, con fundamento en el criterio de igualdad material, de quienes en virtud de sus particulares circunstancias se encuentran en situación de debilidad manifiesta o de necesidad, reciban la debida protección estatal. Lo que es aplicable al caso de la recuperación del espacio público, donde se impone la exigencia que la recuperación esté acompañada de acciones para contrarrestar los efectos negativos que eventualmente puedan desprenderse de las mismas, porque no hacerlo puede dar lugar a generar una fuente de pobreza a sus destinatarios, o resultar regresivo, lo que es injustificable a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, así

como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Constitución (T-772-03; C-1064-01; T-1179-08)

Por medio de lo afirmado, se destaca que las políticas públicas o las medidas configuradas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público deben partir simultáneamente de *“una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención y han de formularse de manera tal, que atiendan no a un estado de cosas ideal o desactualizado sino, más bien, a los resultados fácticos derivados de la apreciación de las circunstancias particulares, así que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas”* (T-729-06).

Así las cosas, si bien la Corte ha establecido límites a las políticas de recuperación del espacio público, en casos como el presente, que no es distinto a la función de policía en protección de un derecho constitucional y a favor de la comunidad en general y no de un individuo en particular. Es claro que lo que se discute de fondo es el control a las políticas de la administración a través de sus funcionarios. El límite está determinado por la comprensión de las realidades particulares y concretas en donde se aplica la medida, y lo que en nada impide que sea en este mismo escenario que se constitucionalice por parte de los funcionarios de policía, mediante la adopción de políticas públicas adecuadas la protección de los derechos constitucionales en su integralidad. El no hacerlo no solo daría lugar a medidas regresivas en cuanto a la realización de derechos económicos y sociales, sino a una eventual alteración y perturbación del orden público, generando el efecto contrario al que la norma quiere encaminarse.

**El diseño institucional y las facultades constitucionales en el ordenamiento territorial.** Sobre el particular, se ha reseñado en recientes textos de nuestra autoría, que sirvieron de espacio de discusión a las tesis que ahora se sostienen, la relación entre el derecho de policía y el ordenamiento territorial, como el escenario de realización de los derechos y principal espacio democrático, así como escenario por excelencia en la protección del ambiente (JIMÉNEZ: 2009; 2009 b). Sostuvimos en aquella oportunidad que el derecho de policía, se constitucionalizaba por la vía de los derechos colectivos, hipótesis que ha sido reformulada, para concluir que el derecho de policía se constitucionaliza en una doble vía, como ya se ha señalado, por un sistema reforzado de protección de derechos fundamentales de carácter individual, mediante la limitación y no intervención desproporcionada o no razonable en la esfera de los derechos del individuo y, por la vía afirmativa de la realización de los derechos colectivos, en lo que refiere al derecho de policía, a través de la adecuada formulación de políticas públicas.

El gobierno de la ciudad, se ve imbuido del reto de realizar todos los derechos constitucionales, a través del derecho de policía. Sus principales instrumentos serán aquellos relativos al ordenamiento territorial, donde se establecen los espacios públicos, la definición de usos del suelo y definición de normas urbanas para la localización ordenada de industrias, establecimientos de comercio, servicios dotacionales, así como identificación de áreas protegidas e infraestructura de la ciudad. Lo que evidentemente va más allá de la gestión necesaria para el acceso a la vivienda digna. A modo de ejemplo y conclusión, mostraremos una discusión entre las facultades de regulación del suelo entre el nivel nacional, y departamental, contenida en la sentencia C-351-09.

Ha señalado la Corte, que “*Las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales*”. Facultades que ejercen bajo el poder de policía excepcional que se ha estudiado, y en los siguientes términos:

*«Sobre este aspecto, deben recordarse las siguientes premisas, inherentes a la organización del Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales: (i) la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que le fijen la Constitución y la ley ( CP art. 287); (ii) conforme el artículo 288 ibídem, corresponde a la ley establecer los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución.*

*Una interpretación de los anteriores principios constitucionales conduce a la Corte a afirmar que en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así: (i) a la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus parámetros generales y que regule sus demás aspectos estructurales; (ii) corresponde a los departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal por la vía del ejercicio de su competencia de regulación normativa, con miras a satisfacer las necesidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de su ámbito territorial.*

*El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: (i) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; (ii) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y, (iii) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos ( artículo 6º, Ley 388 de 1997). Y reglamentar los usos del suelo también es determinar en el Plan de Ordenamiento Territorial la destinación permitida para las diferentes áreas urbanas y suburbanas en el respectivo municipio o distrito, como de uso industrial, comercial, residencial, etc. Así, no encuentra la Corte que el contenido normativo de los artículos 333 y 334 que se estiman violados, se relacione razonablemente con la temática de la norma a que pertenecen las expresiones acusadas.*

Así las cosas, debe existir una colaboración armónica y un claro respeto a las competencias asignadas por la Constitución, donde corresponde al Congreso “*fijar los elementos básicos de configuración de los derechos constitucionales –entre ellos el derecho a la vivienda digna (art. 51 CP y 150 CP)*” y al municipio, ordenar el desarrollo de su territorio, por lo que los concejos municipales están facultados por la Constitución a “*reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda*”, dentro de los límites que fije la Ley. Aspectos de vital importancia para el derecho de policía.

Con éstas últimas reflexiones, nuestro horizonte de estudio, será la protección del ambiente y la ciudad, lo que será desarrollado en futuros trabajos





## 4. Colofón

Se ha hecho un breve recorrido por los aspectos más importantes de la Policía, con la intención de dar cuenta, qué es y cómo debe entenderse, así como su estudio desde el derecho de policía procurando dar cuenta del fenómeno, en las condiciones particulares y concretas del contexto colombiano. Igualmente, se ha dado un panorama de cómo se inserta en el proceso de constitucionalización del derecho y lo que se exige de él, no solo en su configuración legislativa, sino en su realización por las autoridades de policía.

Para efectos de lo anterior, hemos realizado un análisis desde la Teoría Constitucional, presentada como la intersección de tres esferas de análisis: La Histórico-Política, la Jurídico-Normativa y la Filosófico-Conceptual. En nuestro caso, se privilegió el estudio Histórico-Político y de la esfera Jurídico-Normativa, haciendo los respectivos análisis Filosófico-Conceptuales, de manera transversal en todo el trabajo investigativo, cuando se vio la necesidad de apoyar los análisis realizados. Dicho esquema, resulta una herramienta metodológica adecuada desde el campo jurídico para el estudio de la policía y con claras ventajas pedagógicas y formativas dentro de la tendencia de constitucionalización del derecho, ya que nos permite desarrollar un pensamiento complejo y transdisciplinar, que permita acercar y crear puentes entre lo normativo y las condiciones reales en las que se aplica la norma, si bien es cierto cada análisis tiene su propia estructura y lógica interna, no menos cierto es que presentar el estudio complejo desde las diferentes esferas mencionadas, brindan elementos de apoyo y comprensión de la policía y del derecho de policía, para llegar a mejores conclusiones.

### 1. La policía es un término multívoco, pero no equívoco.

En un primer momento, se ha mostrado la multiplicidad de sentidos y la permanente confusión que se tiene cuando se habla de policía. Hemos partido de la primera impresión que puede tener cualquier ciudadano, experto o no, para concluir que adentrándose en el uso y sentido de la expresión, se llega generalmente a la confusión si no se tiene claro en qué sentido se usa la palabra policía, dada la multiplicidad de acepciones del término, que son reconocidas oficialmente en el lenguaje castellano, y que se extiende al lenguaje técnico jurídico. Una primera solución sería eliminar la multiplicidad de acepciones y dejar un solo sentido a la expresión policía, sin embargo, es una propuesta poco viable en la construcción social del lenguaje, por lo que se prefiere la vía de explicar la razón histórica, en el que se adquiere cada uno de los sentidos, para ello, se hace un primer panorama general de la historia del término policía.

Bajo la tesis que es a través de la comprensión histórica que se elimina la confusión del término, se hace una primera aproximación, casi de carácter pedagógico, en la que se establece, cómo se ha entendido la policía en el contexto colombiano, referido

fundamentalmente a los Cuerpos de Policía o Policía Nacional, con lo cual se explicaría, que al hablar de policía, nuestra idiosincrasia remita en el imaginario colectivo, al funcionario uniformado de dicha institución, simultáneamente, se presentan algunas características que ha adoptado en el curso de la historia del país y su relación con la ciudadanía.

Finalmente, vemos cómo la multiplicidad de sentidos del término, tiene su correlato en el lenguaje jurídico, para lo cual, hemos seguido la postura de la Corte Constitucional, que nos señala cómo la expresión policía, es multívoca, es decir, tiene significados diferentes. Dicha situación, en el mundo del derecho, no es arbitraria sino que parte del propio texto constitucional vigente, sin que por ello, el término sea en el lenguaje constitucional equívoco, con eso llegamos a una nueva conclusión, consistente en que el término policía es multívoco, en el sentido que tiene varios significados, pero cada uno de ellos es preciso y determinado. Las cuatro acepciones de policía significan algo muy puntual que debe conocerse y que no da lugar a confusión alguna. Policía es en las cuatro acepciones estudiadas: 1. Actividad del Estado (poder, función y actividad de policía); 2. Las autoridades de policía; 3. La Policía Nacional y 4. Policía Judicial.

Adicional a lo anterior, hemos visto cómo la doctrina no es pacífica en cuanto asignar un mismo sentido y alcance a la palabra policía, especialmente, cuando refiere al poder de policía, sin embargo, en nuestro criterio la Corte Constitucional, en sentencia C-825 de 2004, constitucionaliza el sentido de policía en las cuatro acepciones mencionadas, luego que en 1994 bajo la lupa de la Constitución de 1991, hiciera un detallado examen de la noción, retomando la tradición jurídica colombiana, en el sentido que le asignara la Corte Suprema de Justicia desde el año 1982. La relevancia de lo que he denominado la constitucionalización del término policía, está en al menos dos direcciones, la primera, da mayor seguridad jurídica a un término multívoco y no pocas veces controvertido, lo que permite fijar a nivel de la interpretación constitucional sentidos definidos y precisos, aunque múltiples, en la definición del derecho; en segundo lugar, cuando la Corte Constitucional retoma una tradición jurídica particular, por encontrarla ajustada al texto constitucional, eleva a rango constitucional la interpretación normativa que de ella se deriva, fijando claros límites al legislador, en la facultad que tiene de disponer legalmente del sentido del término. Este será así, el primer aspecto de la constitucionalización del derecho de policía que se estudia en la presente investigación.

No faltará en este orden de ideas, quien discuta la legitimidad de la Corte Constitucional para disponer del sentido de policía en todo el ordenamiento jurídico, sin embargo, nos sumamos a todos aquellos que desde Hans Kelsen han visto en los tribunales constitucionales, los guardianes legítimos de la Constitución, que no solo es un cuerpo neutral y apolítico, sino que tiene un contenido material específico, en nuestro caso, fundado en la dignidad humana y el respeto de todos los Derechos Humanos en su integridad, sobre el punto, resulta interesante escuchar las palabras de uno de los pocos juristas especialistas en derecho de policía, quien enseñó:

*“Se ha creído que la policía es un asunto absolutamente técnico. La verdad es que la policía, antes que un aparato de prevención del delito es un fino instrumento regulador de las libertades públicas. De ahí que la policía no sea sólo un problema técnico, sino principalmente un problema político, de gobierno. La policía entendida y dirigida de cierta manera es la herramienta más preciosa y la más codiciada por los gobiernos despóticos y totalitarios. Lo primero que hizo Hitler fue acomodar la organización de la policía a su concepción política, a sus ideas y sistemas de gobierno. La policía en los Estados*

*democráticos tiene su peculiar organización. Obedece a determinados principios. La policía puede servir a una finalidad democrática si regula conforme a los preceptos generales de la democracia” (PINEDA: 1987, Prefacio, XXVII)*

## **2. Enseñanzas de la ciencia de policía a la policía administrativa moderna.**

En el segundo capítulo de la presente investigación, se sostuvo que las nociones de policía, no son configuraciones naturales o espontáneas en la historia de occidente, sino que estuvieron definidas por determinadas concepciones filosóficas y políticas, que alimentaron su desarrollo teórico, con consecuencias directas en el modo de organización social, principalmente en Europa.

Para corroborar lo anterior, partimos en un primer momento de revisar y caracterizar dentro del contexto del Absolutismo monárquico de los siglos XVI – XVIII, la Ciencia de Policía. En dicho periodo no solo se retomará la expresión de policía que tuvo su origen en el mundo grecorromano con el vocablo *Politia*, sino que se le asignará un sentido particular y concreto en cuanto refería a buen gobierno, sin que llegara a significar, lo que hoy en día se entiende por policía.

Pese a lo anterior, la importancia de este periodo estará determinada por ser uno de los primeros momentos de secularización y sujeción del poder al derecho. Con la Ciencia de Policía, se desarrollarán los primeros intentos de sistematización de normas jurídicas referentes al mantenimiento del orden y la organización de la sociedad a través de la realización de tratados de policía, abandonándose la idea de las cualidades del príncipe y su buena educación, como garantía de realización del bienestar de la sociedad, será ahora a partir de las normas y de las ciencias camerales en general, la forma como se logra el progreso y el bienestar de los pueblos.

Se ha hecho un sintético recuento histórico en Alemania, Francia y España, encontrándose de común en las tres expresiones, que la Ciencia de Policía guarda plena identidad con un momento histórico determinado e imperante, esto es, que la Ciencia de Policía será tributaria de un régimen absolutista, donde contrario a lo sostenido en algunos círculos académicos que desconocen los aportes del *ancien regime*, se dio una primera sujeción del poder absoluto a las normas del hombre y existió una fuerte preocupación por el bienestar social de los pobladores, entendidos como parte de una colectividad, de la cual el monarca tenía no solo el derecho, sino la obligación de dirigir y garantizar su bienestar.

La Ciencia de Policía dejará dos grandes enseñanzas, según cada una de las experiencias históricas estudiadas: Encontramos en el caso alemán, el surgimiento de las ciencias camerales, que irán configurando cuerpos especializados de funcionarios que se convertirán más adelante en la base de una burocracia administrativa que dirija la actividad del Estado. La Ciencia de Policía, dará lugar a la configuración en el mundo del derecho de una fuerte dogmática alemana de la Administración Pública, que llevará a voces como la de Miguel Malagón a sostener que el origen del derecho administrativo colombiano, no se encuentra en la escuela francesa de la Revolución Francesa y el Consejo de Estado francés, sino que halla sus orígenes en la Ciencia de Policía. La importancia para nuestro estudio será determinar la vinculación entre policía y administración, así como señalar que en la Ciencia de Policía, se gestan las primeras

formas de separación entre la justicia y la administración, y explicaría como un rezago histórico, la tendencia a asignar la resolución de variados conflictos de carácter civil y penal de la sociedad a funcionarios de policía, aunque su fundamentación jurídica actual sea diferente.

La experiencia francesa, si bien no se caracterizó por su alta teorización, hará de la Ciencia de Policía un producto de exportación, a partir de los trabajos de Nicolás De La Mare, que posteriormente serán teorizados por Michel Foucault, donde se concluye que la Ciencia de Policía que no solo será el antecedente directo de la Administración Pública y del gobierno, en el sentido de las funciones de ejecución, sino que tuvo su mayor esplendor en establecer los primeros inicios de una tecnología de poder para el control y disciplinamiento social, a partir de la política de regulación del detalle y la intervención en la vida cotidiana. Dicientes son las palabras de L'HEUILLET, al respecto:

*«En efecto, la policía encuentra su origen en un modelo de orden y de obediencia que es su naturaleza. El modelo policivo supone que es la ley la que modifica las costumbres y que ninguna armonía preestablecida, ninguna jerarquía natural y ningún plan divino fundan el derecho que debe obedecerse. El nacimiento de la policía acompañaría paradójicamente no solamente la laicización sino sobre todo la democratización de las sociedades aristocráticas. Esta como lo muestra Tocqueville comienza antes de la Revolución: la monarquía absoluta de Luis XIV, para detener la Fronza fue una gran niveladora. Pero la policía sirve de pastoreo para hacer de este el instrumento de la disciplina (...) La policía aparece en el seno de la monarquía absoluta pero apta para perpetuarla en una singular forma de poder que Michel Foucault denomina el poder de la norma. Junto a las virtudes clásicas de la ejemplaridad, el honor, el control de sí mismo y de los otros, nace una institución que no se propone ofrecer los modelos a imitar sino que vela para que la vida colectiva e individual se desarrolle "normalmente". Lo que muestra el éxito del ejercicio de la autoridad es en adelante la normalidad más que la devoción o la dedicación – marcas excepcionales de la sujeción. Lo que importa en adelante es que las reglas sean interiorizadas bajo la forma de comportamientos» (L'HEUILLET: 2003).*

El caso español, no tendrá una relevancia especial, más allá de la relación colonial que mantendrá con nuestros territorios, destacándose, como la metrópoli entra en un proceso de pérdida de importancia mundial y adopción de teorías foráneas para la regulación de nuevos conflictos sociales que se están sucediendo con la transformación del mundo industrializado y urbanizado, mientras que en América Hispánica se entenderá no como un instrumento de paz, sino como mecanismo de control que conllevará a un fortalecimiento de las estructuras y de ejercicio del poder y la dominación a través de la coerción.

Finalmente podemos concluir de manera general, respecto a la Ciencia de Policía, que será el antecedente histórico de lo que actualmente conocemos por policía administrativa. Y servirá como parte de la fundamentación de la tesis que más adelante se sostendrá, que a pesar de existir en la actualidad un marco muy preciso y limitado, donde la actuación de la policía está restringida al mantenimiento del orden público, se hace necesario revisar cómo operó la Ciencia de Policía en la realización material del bienestar social en su época y qué elementos de ella, son útiles, no a favor de un régimen totalitario o absolutista, sino en el marco de un Estado social de derecho, fundado en valores democráticos y con profundo respeto, a la dignidad humana y a los Derechos Humanos en su integralidad.

### **3. El derecho de policía moderno se configura en la tendencia de estudiar los cuerpos de policía.**

Son pocos los estudios académicos y jurídicos encontrados en lengua castellana sobre la configuración de la policía en la modernidad. Incluso, existe la dificultad como lo hacemos en el presente estudio de denominar derecho de policía el conjunto de estudios sobre el fenómeno policial, lo cual hemos hecho aquí señalando que es un sentido amplio, y con fines pedagógicos tendiente a organizar una presentación expositiva coherente, que nos permita extraer conclusiones rápidamente. En virtud de lo anterior, hemos recogido bajo la expresión derecho de policía, una serie de estudios de la más variada estirpe sobre el fenómeno policial, pudiendo concluir, que a partir de la Revolución Francesa, no será posible asignar a la policía, el sentido que tenía en el *ancien regime*, toda vez que en el nuevo paradigma moderno, el centro del mundo será el individuo y no el crecimiento de la sociedad.

A partir del Siglo XIX, con la institucionalización de los cuerpos de policía, de carácter permanente, se iniciará una nueva etapa de la policía, vinculada a los estudios de la criminalidad y la prevención del delito. Será tributario de este primer momento los trabajos desde el Derecho Penal que relacionan el papel de la policía con el delito y los crímenes, en un mundo en rápida transformación de una sociedad rural a una sociedad de masas y el aumento de los problemas de seguridad. En un segundo momento, con la Institucionalización de los Cuerpos de Policía y en un nuevo contexto mundial como lo es el de la segunda postguerra mundial, se dará un giro conceptual a los estudios de la policía, centrándose ya no solo en el papel de los cuerpos policiales, sino en su relación con la ciudadanía y la percepción que de ellos se tiene. Dicha situación es tributaria, ya no al modelo europeo que había dominado el estudio de lo policial hasta mediados del siglo XX, sino a un nuevo paradigma anglosajón, y fundamentalmente estadounidense. De este escenario podemos encontrar importantes elementos para la comprensión de la policía, en su acepción de Policía Judicial y como Cuerpo de Policía que en nuestro contexto corresponde a la Policía Nacional.

Como conclusión general, podemos señalar que las diferentes acepciones de policía a las que se recurre en la actualidad y que fueron adoptadas en la Constitución de 1991, guardan una larga historia en su conformación, siendo tributarias no solo a una concepción filosófico política determinada, sino a una teorización fundada en las experiencias históricas en las que se desarrolló. Que no siendo posible asignar un único momento en su formación y consolidación, sí se puede encontrar algunas tendencias, que permitan entender en qué momento histórico adopta mayor fuerza uno u otro sentido el término policía, lo que posibilita entender mejor sus características. Finalmente, si bien es cierto cada noción de policía es tributario a un momento histórico y político determinado, en la actualidad se mantienen vigentes todos, como parte de un gran proceso en el que acumulación de sentidos que se suman y complementan, sin que su estudio juicioso permita la confusión de unos y otros.

### **4. La realidad del Tercer Mundo, frente al estudio del fenómeno policial.**

No se conoce una conceptualización de policía auténtica en Colombia, ni para las condiciones de América Latina o Estados en formación, por lo que se ha recurrido a los referentes europeos y anglosajones para la comprensión del fenómeno policial y más

adelante del derecho de policía en particular. Sin embargo, es claro que la conformación de la policía en Europa, en un proceso de dominación y ejercicio pacífico y político del poder al interior de las fronteras nacionales en relación con sus ciudadanos, con una clara separación de las fuerzas militares encargadas de la protección de las fronteras en un proceso de expansión y consolidación territorial durante la formación de los Estados europeos, que no puede ser trasladada acríticamente al contexto de formación de Estados nacionales en lo que se ha denominado el Tercer Mundo.

La primera conclusión que se saca de ello, es que las realidades particulares de nuestros países, no puede ser evaluada a partir de las categorías conceptuales creadas a partir de las experiencias históricas foráneas, por lo que el sentido de cada uno de los términos de policía consignados en la Constitución y reconocidos por la Corte Constitucional debe tener un contenido particular y concreto aplicable a las realidades de nuestro país, pues no de otra manera el derecho servirá como instrumento de regulación pacífica de los conflictos sociales en nuestros países, y paradójicamente, la disfunción entre realidad y norma de policía, podría generar en sí misma una grave situación de alteración al orden público interno, y una fuerte pérdida de legitimidad institucional en la difícil consolidación del Estado colombiano. Prueba de ello, son los enérgicos debates institucionales que se presentan cuando se ejerce control judicial sobre situaciones como los estados de excepción, políticas de seguridad nacional o incluso, en la forma de protección de los derechos económicos sociales y culturales.

Una somera revisión al proceso de formación y consolidación de los Estados nacionales del Tercer Mundo y su inserción en el sistema internacional, nos permite concluir que resultará muy difícil definir su naturaleza civil, o realizar una separación fuerte entre policía y fuerzas militares en el Tercer Mundo, como ocurrió en el contexto europeo. En primer lugar, porque la consolidación del Estado, no se hará como en Europa a partir de la definición de fronteras estatales mediante la guerra externa y fuertes estructuras de poder, capaces de generar la dominación suficiente entre la población interna, que terminaría desarrollándose a través de instrumentos de policía de carácter civil, sino que los procesos de descolonización, hayan sido en el siglo XIX o XX en el Tercer Mundo, generó vacíos de poder que no pudieron ser llenados por las nuevas élites sino que generó una pugna interna por el poder, en segundo lugar, la falta de cuerpos de policía especializados y la debilidad económica propició que en un primer momento el orden público fuera atendido por el ejército, en un momento de incesantes conspiraciones políticas y cuyos cuerpos de policía se insertan en la discusión política de los Estados.

Los textos estudiados, nos permiten concluir que el Tercer Mundo seguirá la vía de la coerción como herramienta de dominación y sostenimiento de las nuevas élites en el poder. Lo que generó un uso indiscriminado de las fuerzas armadas, ya sean militares o policiales, contra enemigos políticos al interior de nuestros países, aspecto que distanciará aún más a la policía del carácter civil. En un segundo momento, encontramos característico el recurso a gobiernos militares en América Latina para el mantenimiento del orden público interno, o la aquiescencia de gobiernos civiles con fórmulas dictatoriales, donde el carácter militar subsistirá en virtud de economías primarias extractivas, que irán dando lugar a nuevas formas de neocolonialismo, tanto en el contexto de alineación a las superpotencias durante la Guerra Fría, donde la policía cumplirá un papel de lucha contrainsurgente de detención al comunismo, como en la Posguerra Fría, bajo la lógica de detención del narcotráfico y los cultivos ilícitos.

Simultáneamente, con la crisis humanitaria de la Segunda Posguerra Mundial, iniciará un proceso de universalización de los Derechos Humanos, al que deberán someterse los Estados emergentes en el contexto internacional, que redundará en lo que dentro del ámbito del derecho interno se conocerá como el fenómeno de la constitucionalización del derecho, en clave de protección de la dignidad humana y los propios Derechos Humanos. Simultáneamente, la presión por el respeto del nuevo paradigma humanitario, da lugar a nuevas presiones sociales y nuevas exigencias al Estado, que resultaron viables y fueron abandonadas en el mundo bajo el modelo de Estado de bienestar, con ocasión de la contención al socialismo real y por las crisis económicas mundiales.

La vía de la coerción entrará en crisis, sin que se consolide una estrategia de control por otras vías, en un escenario de débiles estructuras institucionales y poco control territorial y sobre la población. Proceso que en los últimos años irá avanzando, mientras el contexto internacional, varía bajo la lucha de guerra preventiva contra el terrorismo y crisis económica mundial, en la reacomodación de los poderes hegemónicos mundiales. Simultáneamente la aparición de nuevos temas en la agenda internacional, exigirá una profunda transformación en el papel de la policía.

Contrario a lo que podría pensarse, la comprensión de nuestras realidades particulares y la no asunción de teorías foráneas de manera acrítica. Nos lleva a una defensa radical por la transformación del derecho de policía, en clave a la protección de los Derechos Humanos entendidos en su integralidad, ya que el contexto internacional descrito y las nuevas realidades internas, hacen no solo impensable, sino imposible, seguir insistiendo en una vía de coerción para la policía, por lo que se debe, junto al reconocimiento de un conflicto armado interno que determina la comprensión del derecho a aplicarse, como de las nuevas realidades emergentes, el papel que jugará la policía en el mundo actual. A eso llamamos en el ámbito de lo jurídico, la constitucionalización del derecho de policía, como escenario de realización efectiva de lo que siempre ha propugnado, la protección de todos los derechos de las personas.

## **5. La constitucionalización del derecho de policía y la constitución política de 1991.**

En el tercer capítulo, se desarrolló un análisis Jurídico Normativo del derecho de policía, desde lo que podríamos denominar una dogmática jurídica de policía. De allí podemos concluir en primer lugar, que en el ámbito técnico jurídico, se desarrolla la realización efectiva de los principios y valores constitucionales. Así como en la Ciencia de Policía, se mostró que en la atención por el detalle estaba el éxito del ejercicio del poder y el control, será en la transformación de lo micro y la minucia que tendrá éxito, la transformación del derecho de policía, en un modelo constitucionalizado de protección de los derechos.

Se deduce de lo anterior, que el solo hecho de la expedición de una norma constitucional fundada en la dignidad humana, la democracia participativa y la forma de Estado social de derecho, resulta insuficiente si no se cambia el paradigma sobre el cual se concibe, se ejerce y se aplica el derecho de policía. Lo anterior es un asunto de voluntad política de todos y cada uno de los operadores jurídicos del derecho de policía. En primer lugar, se establece que los históricos ejercicios antidemocráticos del derecho de policía, generan un profundo desconocimiento en la materia y no pocas veces confusión con fines no muy claros como lo dijera Eduardo Umaña Luna en su momento, cuando una postura

democrática ha sido clara y coherente desde 1943 y por algunos pocos tratadistas de la actualidad, que con su claridad conceptual han ayudado a definir esta investigación.

El fenómeno mismo de la constitucionalización del derecho, da lugar a una inusitada relevancia del papel del juez constitucional, por lo que en el desarrollo de una dogmática jurídica para el derecho de policía, metodológicamente nos hemos servido de los pronunciamientos de la Corte Constitucional para el desarrollo del tema. Sin embargo, lo disperso que puedan llegar a resultar los pronunciamientos citados, fue solucionado recurriendo a la doctrina nacional, que si bien fue innovadora en vigencia de la Constitución de 1886 y hace más de 60 años, no menos cierto es, que son ejemplo de profunda vocación democrática, por lo que nos hemos servido de ella. Pese a lo anterior, en la actualidad no se conoce un estudio dogmático de tal brillantez que permita ser aplicado incluso bajo la Constitución de 1991. Es de recordar que la doctrina citada hace boga por la realización de un derecho de policía en el marco de un Estado de derecho, lo que no es incompatible, sino insuficiente, en el marco de un Estado social y constitucional de derecho.

En virtud de lo anterior, se han actualizado fundamentalmente en su contenido, los aspectos básicos del derecho de policía, esto es, el orden público, que ha servido como un caucho para medir y justificar la intervención de las autoridades de policía, por lo cual, se concluye, que pese a ser un concepto jurídico indeterminado, se encuentra delimitado por aspectos inmodificables como son las condiciones a las que se refiere (tranquilidad, salubridad, moralidad, seguridad públicas y ecología), así como la no arbitrariedad en su determinación por parte de las autoridades de policía y por sujeción a la Constitución, orientado al mantenimiento del orden público exterior y público. En cuanto al fin preventivo y no represivo de la policía y la determinación de los motivos que dan lugar a intervención, como de los medios de policía y las competencias respectivas, se hizo explicación detallada de cómo se entienden bajo la Constitución de 1991, cuya principal característica será someter la discrecionalidad legal y no pocas veces del Ejecutivo, para dictar normas reguladoras de derechos y libertades públicas, con sujeción al contenido y valores de la Constitución. Con ello, se elimina la ambigüedad que ha servido para hacer un irresponsable uso del derecho de policía, sin que ello implique atrofiar la figura para la eficaz protección de los derechos constitucionales.

Hemos mostrado de manera sistemática y más allá de lo que hasta la fecha ha señalado la doctrina, o expresamente la jurisprudencia, que en el marco de un Estado social, constitucional y democrático de derecho, el derecho de policía, se constitucionaliza por dos vías, en primer lugar, con relación a los derechos fundamentales individuales, mediante la incorporación de un sistema de garantías constitucionales, que limitan la facultad del legislador de imponer restricciones a los derechos; un contenido material de valores y principios del texto constitucional que se extiende por la vía del bloque de constitucionalidad a los tratados sobre Derechos Humanos en general como garantía del contenido de las futuras leyes. Esta será fundamentalmente una vía negativa de no intervención del Estado a favor de los derechos del individuo.

Por otra parte, en el marco de un Estado social, la realización efectiva de todos los derechos, implica acciones afirmativas por parte del Estado, para la realización de los fines y los Derechos Humanos en su integralidad. Es por ello que si bien el régimen de policía es preventivo y restringido, consideramos que su aplicación sea realizada en el marco de una interpretación armónica del ordenamiento jurídico, entre las normas preventivas de policía y las normas de régimen de derecho fundamentalmente orientadas



a derechos colectivos, para la promoción de los derechos y las libertades, mediante la adecuada formulación y aplicación de buenas políticas públicas.

Se plantea el escenario de las políticas públicas, como el punto de articulación entre el acatamiento de las normas de policía, en concordancia con las normas de derecho promotoras de derechos, con el fin de evitar la aparente contradicción entre el interés individual y el interés general al que se recurre con frecuencia en la aplicación de las normas de policía, o entre la protección de los derechos colectivos sobre la protección de los derechos individuales. Casos paradigmáticos de lo que acá se propone, fue la orden del juez de tutela, con relación a los vendedores informales, que se encontraban ocupando indebidamente el espacio público, en este caso, la norma de policía ordenaba la restitución del espacio público, el cual es un derecho de rango constitucional. En el cumplimiento directo y simple de tal norma por los funcionarios de policía, implicaba un desconocimiento y en criterio del juez constitucional, violación a los derechos al mínimo vital, al trabajo, por lo que se mantuvo la orden de restitución del espacio público, previo proceso de reubicación. Con ello se muestra con el régimen de policía, se ve acompañado por medidas tendientes a la realización material de los derechos.

## **ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LOS PROYECTOS DE CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA O CÓDIGOS DE CONVIVENCIA.**

### **6. Ubicación del tema.**

La diversidad de escenarios en la que se desenvuelven los elementos que constituyen el orden público, esto es, la tranquilidad, seguridad, salubridad, moralidad públicas y la ecología, son tan amplias que hacen imposible la reducción de la totalidad de normas de policía a un único estatuto normativo o código. Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la regulación de uno solo derecho como es la libre circulación para el tránsito terrestre y vehículos automotores, el cual tiene su propio estatuto de policía que con más de 170 artículos regulan la materia, no situación distinta se presenta con la salubridad que se extiende a múltiples áreas de la vida cotidiana o la protección preventiva del ambiente y los recursos naturales. Por ello, la expedición de un Código Nacional de Policía, no debe pretender la regulación total de la materia, sino análogo al Código Contencioso Administrativo – Libro I, ser el eje articulador de la actividad de la administración pública, en lo relacionado con el mantenimiento del orden público.

Ha considerado la Corte Constitucional en múltiples decisiones, que el Código Nacional de Policía ha entrado en una debilidad estructural a causa de la debilidad estructural en que ha quedado el Código Nacional de Policía vigente, Decreto 1355 de 1970 y sus modificaciones, a raíz de los sucesivos fallos proferidos por ese Tribunal y la declaratoria de inexecutable de muchas de sus normas, por lo que en ejercicio del principio de la coordinación entre los poderes públicos, ha exhortado al Congreso para que en ejercicio de su potestad de configuración adopte una ley que establezca un nuevo régimen de policía en desarrollo de la Constitución, toda vez que el Decreto 1355 de 1970 y sus modificaciones, contiene disposiciones dictadas para un momento histórico, político y jurídico, muy distinto al actual y por lo tanto merecen ser revisadas para adecuarlas, cuando menos, al derecho constitucional vigente.

Entre los elementos más recurrentes y destacados para la inserción de las normas de policía, a un nuevo modelo constitucional, ha hecho énfasis la Corte, en las condiciones jurídicas que se deben cumplir para establecer medidas administrativas de corrección. Dichas medidas deberán estar sujetas al principio de estricta legalidad, pues deben ser definidas en forma clara, expresa y precisa y conceder facultades de plena disposición en las que los derechos y libertades públicas no se desdibujen. Esto significa también, que las medidas correctivas sólo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa (C-110 de 2000, C-1410 de 2000 y C-1444 de 2000).

Por lo anterior, no es la estructura conceptual que debe abandonarse del Código vigente, sino muy especialmente, la regulación de disposiciones generales, ambiguas y evidentemente la incorporación de nuevas situaciones sociales que perturben o amenacen perturbar el orden público, mediante la legítima restricción de derechos y libertades públicas, sin que ellas desconozcas o hagan nugatorio o desproporcionado el ejercicio de los propios derechos constitucionales, en un carácter preventivo de la norma de policía.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno Nacional, ha presentado en varias ocasiones a discusión y aprobación del Congreso, proyectos de reforma al Código Nacional de Policía, siendo el más reciente, el Proyecto de Ley No. 113 de 2010 Cámara, que reformula el intento que en el mismo sentido fue archivado, bajo radicado Proyecto de Ley No. 011 de 2008 Cámara. Con relación al primer Proyecto de Ley (P.L.113-2010C) haremos nuestras más respetuosas críticas, con el fin de contribuir al esclarecimiento de tan importante tema que afecta directamente la vida cotidiana de todas las personas e su vida en relación en la calle.

## **7. La exposición de motivos.**

De la corta exposición de motivos, no es posible tener un entendimiento cabal de las razones por las cuáles, el legislador adoptará una u otra alternativa en la regulación de las contravenciones que fija, la exposición de motivos, se limita a unas consideraciones normativas y al objeto del proyecto, sin justificar su articulado en particular. Por otra parte, la multiplicidad de objetivos esenciales, parecen no guardar armonía entre sí y mantiene importantes confusiones en la razón de ser de la policía, con graves impactos en la vida cotidiana de los ciudadanos. El Proyecto ha propuesto y será objeto de nuestros comentarios:

En cuanto a lo general, señala la dispersión normativa y ambigüedad en la aplicación de la norma nacional y las normas locales, por lo que se propone desarrollar una política pública para articular y acoplar las normas, principios y procedimientos en un nuevo estatuto para la convivencia nacional, que actualice la legislación existente y la haga compatible con el régimen de libertades públicas, señalando que desarrollará 10 objetivos esenciales, dentro de los que se destaca: La definición de competencias para dictar normas de policía en cabeza del Congreso y residualmente en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales; la definición de un procedimiento único y la unificación de medidas de policía, en particular las multas, a fin de lograr una aplicación oportuna y eficiente de las medidas; pretende fortalecer el carácter preventivo y educativo sobre la orientación represiva sancionatoria; propende por el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, contribuyendo a la descongestión de la administración judicial y facilitando el acceso a la administración de justicia de los

ciudadanos; da especial importancia a temas como el uso y almacenamiento de pólvora, y sobre establecimientos de comercio, públicos o privados. Finalmente pretende una regula las condiciones mínimas de la convivencia ciudadana con una visión moderna de la función de policía y más eficiente del papel de la autoridad local.

## **8. La convivencia ciudadana.**

Pareciera que el Congreso en su inagotable creatividad pretende reinventar el derecho de policía, a través de definiciones legales no justificadas, que desconocen una importante tradición jurídica en el país, que han sido constitucionalizadas en la comprensión y aplicación de la Constitución. Ejemplo de lo anterior es el tratamiento de las normas de policía, como convivencia ciudadana, como si con el simple cambio de nombre, se renovara un modelo político de policía, sin tener en cuenta que ello afecta el ámbito de aplicación de las normas que se pretenden expedir.

Compartimos con Leonel Olivar la idea que, no debe confundirse la convivencia que en el texto constitucional se entiende como un fin del Estado (Preámbulo, Art. 2 superior) (OLIVAR: 2010), con el orden público, que es el fin del derecho de policía, según se ha estudiado ya. La pacífica convivencia es el mundo de normalidad que interfiere el derecho, un mundo cotidiano al que si bien no son ajenas las tensiones, sí se caracteriza por un desenvolvimiento sin interferencias que le hagan perder su punto de equilibrio, mientras que el orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad, ligado a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables (C-802-02). De lo anterior es claro que el fin de derecho de policía está restringido al orden público exterior, y no a toda la convivencia, no pudiéndose entender por convivencia ciudadana el ámbito de las ciudades, o un asunto micro y de poca monta. Si bien la Constitución menciona la convivencia ciudadana en su artículo 213, este está relacionado con situaciones de grave perturbación del orden público, por lo que el cambio de nombres no es irrelevante.

## **9. Las definiciones.**

En el mismo sentido, pretende el proyecto de código, innovar en definiciones de qué se entiende por poder, función y actividad de policía, cuando ha sido pacífico dentro de la tradición jurídica colombiana, reconocido y constitucionalizado como vigente en la Constitución Política de 1991, el sentido multívoco, pero preciso de cada término de policía, en contradicción, cuando no en restricción del alcance constitucional que tienen los términos, sin que en un Estado constitucional de derecho, ello resulte viable.

Así las cosas, el proyecto de código señala que: *“El poder de policía es la facultad legítima que tiene el legislador para expedir leyes de carácter general, abstracto e impersonal, reguladoras del comportamiento de las personas, con el fin de reglamentar los derechos individuales, procurando garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas, el bienestar de las personas y la convivencia dentro de los límites establecidos por la Constitución, la ley , los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia y las demás normas de superior jerarquía”*. Es claro que resulta

insuficiente esta definición, en cuanto no solo tiene poder de policía el Congreso, sino por mandato constitucional y de restringida manera excepcional, el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, situación que no puede desconocer una definición legal. En segundo lugar, la facultad no es para regular el comportamiento de las personas, lo cual es contrario a toda la carta de valores constitucionales, sino la facultad de dictar normas de policía que limitan, de forma general, impersonal y abstracta, el ámbito de algunas libertades públicas en relación con el mantenimiento del orden público y sus elementos, aspectos muy distintos.

Con relación a la función de policía, aún con su ambigua redacción como ejercicio de las competencias por parte de las Autoridades del Poder Ejecutivo, para asegurar el desarrollo del poder de policía, debe precisarse que ésta no puede ir más allá de la gestión administrativa concreta del poder de policía, por autoridades unipersonales y de carácter normativo, lo que resulta importante si se tiene en cuenta que el proyecto guarda silencio sobre los medios materiales de policía, referidos a la actividad de policía. Por otra parte, la definición amplia de reglamentos de policía, debe entenderse como ejercicio del poder de policía y no como desarrollo de este, limitado a las precisas y excepcionales facultades que asigna la Constitución, al Presidente, las asambleas, y los concejos, y no de manera general, según el art. 62 del proyecto, con los límites que fija la Constitución y no solo los parámetros del artículo 63 del proyecto, insistiendo que los reglamentos son actos administrativos generales, por lo que no pueden ser parte de la función de policía.

Más grave resulta aún la confusión que genera la definición de actividad de policía, en el artículo 73 del proyecto de código, que señala que “*La actividad de policía es una profesión*”, contrariando no solo la tradición jurídica colombiana, sino el sentido mismo de las palabras. Estamos de acuerdo en la necesidad de profesionalizar a la Policía Nacional, como mecanismo de fortalecimiento institucional en el país, sin embargo, la profesionalización de los miembros de la Policía Nacional en la prestación de los servicios de policía, y no de la actividad de policía, que es estrictamente material y corresponde a la competencia del ejercicio reglado de la fuerza, subordinado al poder y la función de policía.

## **10. La constitucionalidad de las contravenciones nacionales de policía.**

Ya se señaló, como la Corte ha hecho énfasis en las condiciones jurídicas que se deben cumplirse para establecer medidas administrativas de corrección, en el nuevo modelo constitucional, por lo cual deben ser definidas en forma clara, expresa y precisa. Así, resulta importante destacar el alto grado de discrecionalidad que se asigna a la Policía Nacional, para disolver reunión o desfile público, consagrado en la primera parte del párrafo, art. 25 del proyecto de código.

Con relación a la libertad económica y los establecimientos de comercio, no es más afortunada la redacción del proyecto en su artículo 27, ya que si bien ha sido un tema recurrente en el contexto nacional, la necesidad de controlar asociaciones, corporaciones, fundaciones o similares de naturaleza privada, que escudándose en su naturaleza jurídica buscan evitar el control policivo cuando ejercen verdaderas actuaciones que siendo inicialmente privadas trascienden a lo público, el proyecto faculta el control policivo sobre espacios privados que por naturaleza no son objeto de policía, cuando bastaría precisar que el control es legítimo cuando las actividades privadas trascienden a lo público, y/o señalando las condiciones de qué se entiende por abierto al

público, evitando así invadir las esferas privadas. Lo mismo ocurre con la invasión en la esfera privada en las inspecciones preventivas señaladas en el artículo 30. En igual sentido, el artículo 32 del proyecto, desconoce la reserva legal.

El uso de expresiones como bienes de la Unión (inc. 3, Art. 56); la restricción en el uso del espacio público a la reglamentación que se expida para el efecto (Art. 54); o la ambigüedad, imprecisión o redundancia en la suspensión de espectáculos por “*motivos de orden público*” (núm. 5, Art. 80); más grave aún, la retención de personas, cuando sea objeto de señalamiento por parte de una persona o de la comunidad de haber cometido una conducta punible (núm. 4, Art. 78), bajo el nombre de medida preventiva y de protección, en claro desconocimiento de la reserva judicial de la privación de la libertad y la desnaturalización de las medidas de protección, aspectos que no resultan acordes con el nuevo marco constitucional, que se pretende desarrollar.

### **11. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes - PNVCC.**

Resulta interesante, ver cómo el proyecto de código pretende dar alcance legal y nacional a la política y lineamientos del PNVCC, dentro del marco de la política de seguridad democrática, orientado a las ciudades. En el proyecto de Código en particular, se destaca el núm. 3, Artículo 98, como comportamiento que favorece la convivencia.

Dicho plan, a riesgo de caricaturizarlo en lo corto de su explicación, tiene por objetivo optimizar el servicio de policía a través de un sistema de control por vía de delimitación territorial, la asignación de responsabilidades, recursos y ejecución de procesos en coherencia con el Modelo de Vigilancia Comunitaria alineada con el Direccionamiento Estratégico Institucional, con el fin de contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones, lograr mayor efectividad en el servicio, incrementar la confianza de la comunidad y contribuir al mantenimiento de la convivencia y seguridad ciudadana. Como puede verse, dicho objetivo claramente puede insertarse dentro de lo que hemos denominado el modelo anglosajón y estadounidense, que se desarrolla a partir de la policía de proximidad, o la teoría de las “*Broken Windows*”, tendientes a acercar los cuerpos de policía a la comunidad y fortalecer sus niveles de legitimidad en la sociedad, con el fin de hacer más eficientes los niveles de seguridad y la percepción que de estos cuerpos se tiene. Sin embargo, el objeto del código nacional de policía no deben ser únicamente los instrumentos de control territorial, sino la regulación adecuada del orden público en perspectiva de realización de los fines del Estado y los derechos constitucionales y humanos.

Estos resultan tan solo algunos aspectos que deberá la sociedad discutir en el acompañamiento del debate del nuevo Código Nacional de Policía, con el fin de que la policía en el ejercicio de protección de los derechos constitucionales, no se vuelva un pesado instrumento de dominación coercitiva a favor de posturas políticas partidistas, contra la realización democrática, de los ciudadanos y las libertades de los individuos y la sociedad.



## 5. Bibliografía.

**AJA, ELISEO.** INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO ACTUAL DE CONSTITUCIÓN. Estudio Preliminar En: FERDINAND LASSALLE ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?. Barcelona: Ariel, 2001.

**ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER (ed.),** UNA DISCUSIÓN SOBRE DERECHOS COLECTIVOS, Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2001.

**AYOOB, MOHAMMED.** THE THIRD WORLD SECURITY PREDICAMENT: STATE MAKING, REGIONAL CONFLICT, AND THE INTERNATIONAL SYSTEM. Boulder: Rienner Publishers, 1995.

**BARRERA DE GAFARO, AMELIA.** ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO POLICIVO. Tesis de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1964.

**BERMAN, HAROLD J.** LA FORMACIÓN DE LA TRADICIÓN JURÍDICA DE OCCIDENTE. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.

**BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG.** ORÍGEN Y CAMBIO DEL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO. En: Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia. Madrid: Trotta, 2000.

**CAMACHO GUIZADO, ÁLVARO.** LA REFORMA DE LA POLICÍA: REALIDADES INMEDIATAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS. En: Revista Análisis Político No. 19, mayo/agosto 1993.

**CASTAÑO CASTILLO, Álvaro.** LA POLICÍA: SU ORIGEN Y SU DESTINO. Tesis de grado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1943?.

**COMANDUCCI, PAOLO.** FORMAS DE (NEO)CONSTITUCIONALISMO: UN ANÁLISIS METATEÓRICO. En: Miguel Carbonell. "NEOCONSTITUCIONALISMO(S)". 4a edición, Madrid: Trotta, 2009.

**FRAILE, PEDRO.** LA OTRA CIUDAD DEL REY: Ciencia de Policía y Organización Urbana en España. Madrid: Celeste Ediciones, 1997.

**GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO et al.** TEORÍA CONSTITUCIONAL: SURGIMIENTO DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Documento Borrador Reader versión agosto 2007

**JIMÉNEZ SCHROEDER, WILLIAM GABRIEL.** LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE POLICÍA: Una aproximación desde los derechos colectivos relacionados con el ordenamiento territorial y el urbanismo. En: Pensamiento Jurídico Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, No. 25., Bogotá, mayo-agosto 2009. pp. 251-269.

\_\_\_\_\_ EL DERECHO DE POLICÍA AMBIENTAL EN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD. (Ponencia). VIII Seminario de Investigación Urbana- Regional ACIUR. Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas 28, 29 Y 30 de septiembre de 2009. Mesa Temática: "14. DERECHO URBANO". Bogotá: ACIUR, inédito 2009 b.

\_\_\_\_\_ UNA APROXIMACIÓN JURÍDICO - AMBIENTAL AL TEMA DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C." (TESIS) Tesis de grado para optar al título de Especialista en Derecho Constitucional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

\_\_\_\_\_ "¿DEBE LA CORTE CONSTITUCIONAL CONTROLAR INTEGRALMENTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN? El Control Material, una Condición del Constitucionalismo Contemporáneo en Colombia". En Revista



Jurídica – Órgano de difusión de la Sociedad Jurídica de la Universidad Nacional de Colombia. No. 1-2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. II semestre de 2003.

**KYMLICKA, WILL.** LA POLÍTICA VERNÁCULA: NACIONALISMO, MULTICULTURALISMO Y CIUDADANÍA. Buenos Aires: Paidós, 2003.

**LLERAS PIZARRO, MIGUEL.** DERECHO DE POLICÍA: ENSAYO DE UNA TEORÍA GENERAL. Tesis de Grado. Texto mecanografiado. Bogotá: Universidad Nacional, s.n., 1943.

**LLERAS RESTREPO, CARLOS.** EL ORDEN PÚBLICO. En: Nueva Frontera (Notas Editoriales). Bogotá: Febrero 16 – 22 de 1987. No. 620, p. 16.

**LONDOÑO CÁRDENAS, FABIO ARTURO.** ANALECTAS PARA UNA FILOSOFÍA POLICIACA. BOGOTÁ: A.P.I. IMPRESORES, 2007.

\_\_\_\_\_ EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE POLICÍA Y PLANTEAMIENTOS CONTEMPORÁNEOS. BOGOTÁ: A.P.I. IMPRESORES, 2006.

**LÓPEZ CALERA, NICOLÁS.** HAY DERECHOS COLECTIVOS?: INDIVIDUALIDAD Y SOCIALIDAD EN LA TEORÍA DE LOS DERECHOS. Barcelona: Ariel, 2000.

**LÓPEZ HERNÁNDEZ, MELISA.** TENSIONES ENTRE DERECHOS COLECTIVOS Y DERECHOS INDIVIDUALES: DEBATES TEÓRICOS, DECISIONES JUDICIALES. Tesis de grado para optar al título de especialista en derecho constitucional, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

**LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo.** EL DERECHO DE LOS JUECES: Obligatoriedad del Precedente Constitucional, Análisis de Sentencias y Líneas Jurisprudenciales y Teoría del Derecho Judicial. Bogotá: Ed. Uniandes y Legis, 2000.

**MESA CUADROS, GREGORIO.** DERECHOS AMBIENTALES EN PERSPECTIVA DE INTEGRALIDAD: Concepto y fundamento de nuevas demandas y resistencias actuales “hacia el Estado ambiental de derecho”. Bogotá: Unibiblios, 2007

**MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL ALEJANDRO.** VIVIR EN POLICÍA: UNA CONTRALECTURA DE LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. Bogotá: U. Externado, 2007.

\_\_\_\_\_ LA CIENCIA DE LA POLICIA: UNA INTRODUCCIÓN HISTÓRICA AL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO (Memoria para optar al grado de Doctor). Universidad Complutense de Madrid - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. (Tesis). Madrid: 2006.

\_\_\_\_\_ LA CIENCIA DE LA POLICÍA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO. En Revista Estudios Socio-Jurídicos. Enero-junio. Año 2004. Vol. 6. No. 001, Bogotá: Universidad del Rosario, 2004. pág. 174-210.

**OLIVAR BONILLA, LEONEL.** EL DERECHO DE POLICÍA Y SU IMPORTANCIA EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA. Bogotá: Radar, 1995.

\_\_\_\_\_ LAS CONTRAVENCIONES DE POLICÍA NACIONALES Y ESPECIALES. (Grupo Proyecto Universitario de Investigación PUI -Criminología y Sociedad-). Bogotá: U. Nacional, 2009.

\_\_\_\_\_ DERECHO DE POLICÍA. Bogotá: Editorial ABC, 1986.

\_\_\_\_\_ (ENTREVISTA PERSONAL). Bogotá: Realizada en la Universidad Nacional de Colombia, el 06 de Agosto de 2010.

**PAPACCHINI, ÁNGELO.** FILOSOFÍA Y DERECHOS HUMANOS. Cali: Universidad del Valle, 2003.

**PAZOS GUERRERO, RAMIRO.** EL CARÁCTER NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN Y SU SUPREMACÍA JURÍDICA. En: Inconstitucionalidad por Omisión y derechos sociales (Tesina). Madrid: Universidad Carlos III, 2003.

**PINEDA CASTILLO, ROBERTO.** DERECHO DE POLICIA (Ensayos). Bogotá: Plaza & Janes, 1987.

\_\_\_\_\_ DIVAGACIONES POLICIALES. Revista Policía Nacional, Ed.12. Septiembre de 1981.

\_\_\_\_\_ LA POLICÍA: DOCTRINA, HISTORIA, LEGISLACIÓN. (La edición corresponde a la ordenada por el Concejo de Bogotá según acuerdo 28 de 1949). Bogotá: Ed. ABC, 1950.

**PRIETO, LEOPOLDO.** La Aventura de una Vida sin Control. Bogotá Movilidad y Vida Urbana 1939 – 1953 -. Maestría en Urbanismo Universidad Nacional de Colombia. En: 2º Congreso Iberoamericano de Teoría del Habitar. Bogotá D.C., 13 al 16 de septiembre de 2010. Lugar: Auditorio Margarita González (Anexo), Edificio de posgrados de Ciencias Humanas “Rogelio Salmona”. Universidad Nacional de Colombia.

**RODRÍGUEZ VILLABONA, ANDRÉS ABEL.** (CÁTEDRA) Seminario de Teoría Constitucional – Especialización en Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Colombia. Curso realizado en Primer Semestre de 2004.

**ROJAS RIVERA, DIANA MARCELA.** (CÁTEDRA) **Seminario** Los Estados en el Emergente Orden Global– Maestría en Estudios Políticos –I.E.P.R.I.-. Universidad Nacional de Colombia. Curso realizado en Primer Semestre de 2008.

**SERRANO, MÓNICA.** ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA. En: Foro Internacional. Vol. XXXVIII (No. 1). El Colegio de México: Enero - Marzo, 1998. No. 151. P. 5-18.

**TORRES RICO, REMBERTO.** TRATADO DE DERECHO DE POLICÍA. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, 2000.

**TILLY, CHARLES.** COERCION CAPITAL Y LOS ESTADOS EUROPEOS 990-1990. Madrid: Alianza, 1992.

**UPRIMNY YEPES, RODRIGO y MAURICIO GARCÍA VILLEGAS.** EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. Bogotá: Dejusticia, 2005.

**VILLACORTA MANCEBO, LUIS.** RESERVA DE LEY Y CONSTITUCIÓN. (Capítulo II, Fundamento y Significación Funcional de la Reserva de Ley, p. 47-73). Madrid: Dikynson, 1994.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS.

**ARAGÓN REYES, MANUEL.** EL CONTROL COMO ELEMENTO INSEPARABLE DEL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN. En: Revista española de derecho constitucional. Año nº 7, Nº 19, 1987 (en línea). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79346&orden=0&info=link>

**ASAMBLEA GENERAL, NACIONES UNIDAS.** CUMPLIR LA PROMESA: UNIDOS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO - RESOLUCIÓN (A/65/L.1). Sexagésimo quinto período de sesiones. Temas 13 y 115 del programa. Distr. general 19 de octubre de 2010. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/512/63/PDF/N1051263.pdf?OpenElement>

**DELGADO MALLARINO, VÍCTOR ALBERTO.** POLICÍA, DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES,(s.f.). Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr4.pdf>

**GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO.** SOBRE DERECHOS COLECTIVOS. DILEMAS, ENIGMAS, QUIMERAS. En: Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, No 318, junio 2001. Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12048286448080411865624/p000001.htm#l\\_72](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12048286448080411865624/p000001.htm#l_72).

**GUERRERO PERALTA, OSCAR JULIÁN.** LA POLICÍA EN EL ESTADO DE DERECHO LATINOAMERICANO: EL CASO COLOMBIA. En: La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos un proyecto Internacional de Investigación, Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomer, Richard Vogler Editores 2003. Disponible en: [http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com\\_docman&Itemid,56/gid,145/task,cat\\_view/](http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman&Itemid,56/gid,145/task,cat_view/)

**GUERRERO OROZCO, OMAR.** POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿UNA RESURRECCIÓN DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA?. Publicado en: Monterrey, Nuevo León, México, Teoría y Praxis Administrativa, vol. II, núm. 11, marzo, 1989, pp. 41-44. Disponible en: <http://omaguerrero.org/articulos/PPResurrecci.pdf>

**ILLERA, MARÍA DE JESÚS.** CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA: DOS PILARES FUNDAMENTALES DEL DERECHO POLICIVO. En Revista de Derecho, Universidad del Norte, No. 23. 240-253, 2005. Disponible en: <http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/23/8%20Convivencia%20y%20cultura%20ciudadana.pdf>

**L'HEUILLET, HÉLÈNE.** APROXIMACIONES COMPARADAS DE LAS POLICÍAS EN EUROPA. En: Revista "Culturas y Conflictos" No. 48 (en línea). Traducción al español Ángela María Jiménez Avilés. Puesta en línea el 27 de abril de 2003. Disponible en: <http://conflits.revues.org/index907.html>.

**LA MARE, NICOLAS DE,.** TRAITE DE LA POLICE: où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent. Tomo Primero. Editor: J. et P. Cot (Paris). 1705. Traducción al español Ángela María Jiménez Avilés. Fuente: Bibliothèque Nationale de France, Département Droit, économie, politique, F-2200. Disponible en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1098988.image.f2> .

**LÓPEZ RIAÑO, YED MILTON.** SEGURIDAD CIUDADANA Y CIUDADES. Bogotá: 2007. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/COMO%20LO%20HACEN.pdf>

**POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA.** LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA PARA LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Dirección General. Tomo I, Bogotá: PONAL, 2007. Disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/lineamientos\\_internet.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/lineamientos_internet.pdf)

\_\_\_\_\_ INSTITUCIÓN-RESEÑA HISTÓRICA (Portal Web Oficial de la Policía Nacional) Disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena\\_Historica1](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena_Historica1) (2010: 01:10)

**RAE. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA,** vigésima segunda edición. Consultada en: <http://buscon.rae.es/drae/> (2010: 07:09)

**ROJAS, DIANA MARCELA.** STATE FAILURE AND GLOBALIZATION. *anal.polit.* [online]. Dec. 2007, vol. 20, no.61 [cited 26 May 2011], p.73-85. Disponible en: [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052007000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000300005&lng=en&nrm=iso) ISSN 0121-4705.

**UPRIMNY YEPES, RODRIGO y ANDRÉS ABEL RODRÍGUEZ VILLABONA.** INTERPRETACIÓN JUDICIAL - MÓDULO DE AUTOFORMACIÓN. Segunda edición. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2008. Disponible en: [http://www.ejrlb.net/docs/Interpretacion\\_Judicial.pdf](http://www.ejrlb.net/docs/Interpretacion_Judicial.pdf)

**UVALLE BERRONES, Ricardo.** ORIGEN, COBERTURA Y OBJETIVOS DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA. En: Revista de Administración Pública. Tendencias de la administración pública. Número 76 Enero-Abril. Año 1990. Fuente: Biblioteca Jurídica Virtual, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/76/pr/pr6.pdf>

**VÁSQUEZ CÁRDENAS, ANA VICTORIA Y MONTOYA BRAND, MARIO ALBERTO.** LO COLECTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991. Documento No. 6-1120022002. Medellín: Universidad EAFIT, 2002. Disponible en: [www.eafit.edu.co/NR/rdonlyres/D2712D7A-3DFF-4C05-800D-A626E9420BD/0/cuaderno6.pdf](http://www.eafit.edu.co/NR/rdonlyres/D2712D7A-3DFF-4C05-800D-A626E9420BD/0/cuaderno6.pdf)

**WWF INTERNACIONAL et al.** PLANETA VIVO INFORME 2010 BIODIVERSIDAD, BIOCAPACIDAD Y DESARROLLO. Octubre 2010 (Recurso Digital) Fuente: WWF España. Disponible en: <http://assets.wwfspan.panda.org/downloads/infoplanetavivo2010.pdf>

**ZULUAGA NIETO, JAIME.** CAMBIOS EN LA POLITICA DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU INCIDENCIA EN COLOMBIA (EL CASO DE LA LUCHA ANTINARCOTICOS Y CONTRAINSURGENTE). En: XXIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. LASA 2010 / De crisis, respuesta y recuperación. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3599.pdf>

---