

LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICÍA; UNA NOCIÓN EN CRISIS

DAVID MENDOZA BELTRÁN

**CORPORACION UNIVERSIDAD LIBRE
INSTITUTO DE POSGRADOS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
2012**

LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICÍA; UNA NOCIÓN EN CRISIS

David Mendoza Beltrán

MONOGRAFIA DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE MAGISTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO

ASESOR

Dr. TARSICIO CÁCERES TORO

**CORPORACION UNIVERSIDAD LIBRE
INSTITUTO DE POSGRADOS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
2012**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del presidente del jurado

Firma del presidente del jurado

Bogotá D.C., Agosto de 2012

A mi hija Selena
A mis alumnos
A los que luchan por una democracia radical

Sería imposible recoger en un reconocimiento a todas las personas involucradas en esta obra; pero, pese a ello, quiero intentar hacerlo por justicia y agradecimiento a su colaboración, en un sentido u otro. En primer lugar a quienes me apoyaron en la parte logística y, en muchos casos, sustantiva: a Víctor Buitrago, de cuyo diálogo surgió el primer borrador de este escrito y, no en menor grado, a otros compañeros y amigos: Jesús Hernando Álvarez, Néstor Varón, Rubén Duarte y Hugo Eduardo Cubillos.

No podría faltar un respaldo decisivo y fundamental que nunca me cansaré de reconocer. El del profesor y maestro Tarsicio Cáceres., director de mi investigación de maestría, que con paciencia y, no pocas veces, amable condescendencia me ha guiado en mi trasegar académico, desde hace 10 años, como estudiante, discípulo, colega y amigo.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION.....	7
1. ASPECTOS PRELIMINARES.....	22
1.1. FORMULACION Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	22
1.2 HIPOTESIS	21
1.3.JUSTIFICACIÓN.....	21
1.4.OBJETIVO.....	21
1.4.1. Objetivo General.....	22
1.4.2. Objetivos especificos.....	23
1.5.RESULTADOS ESPERADOS.....	23
1.6.MARCO REFERENCIAL.....	23
1.6.1.Estado del Arte.....	24
2.DIFERENCIAS ENTRE POLICIA ADMINISTRATIVA Y LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.....	21
2.1. LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA.....	23
2.2 CLASIFICACIÓN DE LA POLICÍA.....	25
2.2.1. Según Canasi José.....	28
2.2.2. Según Torres Rico.....	29
2.2.3. Según Villegas Basavildaso.....	34
2.2.4. Según Mayer.....	35
2.2.5. Según Fiorini Bartolomé.....	40
2.2.6. Según Gómez Porras.....	40
2.2.7. Según Rodríguez Zapata.....	41
2.2.8. Según la Ley 62 de 1993.....	41
3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA NATURALEZA DE LA POLICIA.....	42
3.1 NATURALEZA CIVIL.....	42
3.1.1 Cuerpo Armado Permanente de Naturaleza Civil.....	43
3.1.2 Perfil Constitucional de la Institución Policial.....	43
3.2. FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DE LA NATURALEZA DE LA POLICIA.....	43
3.2.1 Condiciones Esenciales de la Naturaleza de Policía.....	50

3.2.2	Definiciones Sobre La Naturaleza De La Policía.....	52
3.2.3	Reflexiones sobre la Función de Policía.....	54
3.2.4.	Fundamentos Jurisprudenciales sobre la Función de Policía.	59
4.	LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.....	69
4.1	EL PROBLEMA JURÍDICO COMO ENCABEZAMIENTO DE LA LÍNEA. LA POLICIA NACIONAL UN CUERPO CUASIMILITAR.....	70
4.2.	LUGARES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL, LA CIVILIDAD.....	71
4.3.	LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.....	77
4.4.	SENTENCIAS DENTRO DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA.....	86
4.5.	TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN EN LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL.....	93
5.	CONCLUSIONES.....	104
	BIBLIOGRAFIA	107

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1(Sentencias Corte Constitucional)	76
Gráfico 2. Sentencias.....	77
Gráfico 3. Sentencia no importantes.....	78
Gráfico 4. Sentencia hito.....	90
Gráfico 5. Sentencia c-421/02.....	98
Gráfico 6. Ingeniería irreverso.....	100

INTRODUCCION

La sociedad colombiana ha vivido una difícil situación social y política en los últimos años, acompañada de la violencia, generada por distintos factores y en la que han participado un variado tipo de actores. Este contexto ha llevado a que se perciba el concepto de Policía bajo el marco de la institución policial, como una organización de defensa del Estado, que actúa imponiendo la rigidez del orden y la Ley sobre la vida.

Ante esta coyuntura de nuestra realidad, en calidad de oficial en uso de buen retiro de la Policía Nacional de Colombia y como alumno de la Maestría en Derecho administrativo de la Universidad Libre, es nuestro compromiso ocuparnos de la relación existente entre Estado, sociedad y derecho, focalizando nuestra investigación en la institución Policía Nacional y la relación con el Derecho administrativo. En efecto, ni la doctrina ni mucho menos los investigadores del Derecho le han dedicado tradicionalmente mucha espacio a este tipo de temas¹; además, una parte importante que se dedicada al estudio de la Policía Nacional pasa de largo por el tema dela naturaleza civil o si apenas se permiten hacer algunas alusiones casuales.

Pero al mismo tiempo, importantes cambios han ocurrido recientemente en el derecho colombiano y en especial con la policía nacional de Colombia. La creación de nuevos jueces independientes, la expedición de un nuevo Código Contencioso administrativo y el cambio en la cultura jurídica nacional (en parte ocasionados por la recepción de nuevas teorías del derecho con circulación transnacional) han sido, entre otros, algunos de los factores que han generado modificaciones importantes en las formas cómo los abogados y los Policías enfrentan, entre otros, los problemas de fuentes, interpretación y legitimidad en el

¹ Una visión renovada del derecho administrativo debe promover y fortalecer, al mismo tiempo, la constitución de grupos y productos académicos más numerosos, más plurales, más creativos y más críticos. En el país siguen faltando los textos, las publicaciones que reflejen de manera permanente y consistente los nuevos problemas, las nuevas técnicas y la nueva dogmática del derecho administrativo colombiano.

derecho administrativo.

De estos factores, algunos son “datos estructurales”, esto es, modificaciones institucionales conseguidas, las más de las veces, mediante reformas. Otros, más difíciles de discernir y más extraños al análisis tradicionalmente legalista de los abogados, podrían llamarse “datos culturales” ya que tocan, más allá de los cambios positivos establecidos por el constituyente o el legislador, con las actitudes y los imaginarios que los juristas y otros operarios del derecho tienen y que determinan de manera fundamental sus modos de concebir las fuentes del derecho o su interpretación. Estos mismos factores parecen estar renovando de manera especial algunas de las formas tradicionales de concebir el Derecho de policía. Por razones metodológicas no podemos emprender aquí una descripción detallada de la génesis y la evolución de la naturaleza civil de la policía Nacional de Colombia. Sin embargo, una breve referencia a la finalidad de esta teoría resulta imprescindible para comprender la función que desempeña en la actual jurisprudencia del Tribunal de lo contencioso administrativo y los problemas que su aplicación suscita.

Esta investigación se centra en el papel de la policía Nacional de Colombia. Sería un claro error sostener que la policía como institución es predominantemente militar. Todo lo contrario si se tratara de hacer un balance en conjunto de los estilos sería preciso concluir que la vasta mayoría de autores y sentencias en Colombia promulgada a todos los niveles jerárquicos a lo largo de estos últimos años constituyen un sólido ejemplo de un sistema mixto donde participan un componente militar y componente civilista dentro de la institución policial. Sin embargo, en este trabajo se ha asentado, no en el papel tradicional de la jurisprudencia, la doctrina y la ley, sino en su intervención, en la creación de subreglas jurídicas en la teoría sobre la naturaleza civil de la policía nacional con

obligatoriedad formal y en la producción de cambio social a través de dichas subreglas.

1. ASPECTOS PRELIMINARES

Existen algunas dificultades derivadas de condiciones fácticas que impiden hacer la separación entre las funciones entre Policía Nacional y las Fuerzas Militares, lo que conlleva a señalar que “en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social en Colombia, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional. La existencia de agentes internos de violencia organizada desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar”. En otras palabras, la distinción entre estos dos ámbitos, vital en un Estado de derecho, puede verse obstaculizada por la necesidad de responder a fuentes de violencia internas que comprometen tanto el orden constitucional (cuya defensa es fin primordial de las fuerzas militares), como las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (que corresponde a la policía nacional,); estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de ‘zona gris’ o ‘fronteriza’ en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa.

1.1. FORMULACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

La existencia de agentes internos de violencia organizada en Colombia desestabiliza la distinción entre lo civil y lo militar. En otras palabras, la distinción deseable entre estos dos ámbitos, vital en un Estado de derecho, puede verse obstaculizada por la necesidad de responder a fuentes de violencia internas que comprometen tanto el orden constitucional, cuya defensa es fin primordial de las fuerzas militares, según el artículo 217 de la Constitución Política; como las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, que corresponde a la policía nacional, de acuerdo con el artículo 218 de la Carta; estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de ‘zona gris’ o ‘fronteriza’ en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa. Lo anterior, permite formular el siguiente problema de Investigación ¿La

jurisprudencia ha reconocido al cuerpo de policía Colombiana, un naturaleza jurídica distinta a la civil señalada en la Constitución?

1.2.HIPÓTESIS.

Una calificación intermedia de la naturaleza de la Policía, consistente con la realidad y las necesidades del servicio, lleva a desdibujar el principio general establecido por el constituyente, es decir, si desvirtúa la naturaleza civil de la policía, y el carácter preventivo del servicio que presta. Igualmente, las consecuencias de este régimen ecléctico determinan en reglas específicas, como se observa en la decisión del constituyente de establecer una jurisdicción especial para el juicio de sus miembros, por delitos cometidos en relación con el servicio. Sin embargo, la decisión del constituyente, que estableció como principio general la naturaleza civil de la policía, prevalece en ausencia de una regla constitucional directa que disponga lo contrario. Esta relación “*principio general-excepción*” se hizo aún más evidente cuando se afirmó que su naturaleza civil la exime del nivel de disciplina exigido en el sistema castrense, y por lo tanto, su régimen resulta incompatible con la institución de la obediencia debida como causal de exoneración de responsabilidad penal del inferior por las órdenes que le imparta su superior jerárquico².

1.3. JUSTIFICACIÓN

“La naturaleza preventiva de su función implica que el cuerpo de policía de Colombia deba tener la capacidad de reaccionar rápidamente para contrarrestar situaciones que, de extenderse, comprometan el ejercicio de los derechos y libertades, o amenacen la convivencia pacífica”³.

En efecto, la función que cumple la policía consiste principalmente en vigilar y controlar conglomerados humanos, lo cual hace indispensable que la ubicación de sus estaciones en ciudades y municipios esté diseñada estratégicamente hacia tal

²COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-453 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³Ibid., p. 5.

propósito. A pesar de lo anterior, la situación actual de conflicto colombiano, impide que se pueda clasificar el cuerpo de policía como una institución de naturaleza enteramente civil desde un punto de vista normativo, pues los factores de inestabilidad que se viven cotidianamente en ciertas zonas del país son generalizados, hasta el punto de que sus miembros, y las instalaciones donde desarrollan su labor, constituyen objetivos militares frecuentes de la guerrilla.

Por otra parte, en este conflicto, los medios utilizados por los actores armados para atacar las estaciones de policía son indiscriminados y en ocasiones resultan lesionando gravemente a la población civil. En esa medida, el desbordamiento del conflicto armado lleva a un incremento de la violencia, que a su vez implica que algunos aspectos inherentes a la prestación de un servicio público cuya finalidad es garantizar la vida y demás derechos a la población, terminan por convertirse en un riesgo para los bienes jurídicos que se pretenden proteger mediante el mismo servicio⁴.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar la doctrina jurisprudencial de la naturaleza jurídica de la policía Nacional de Colombia para establecer la verdadera función del cuerpo de Policía en Colombia.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisar el estado del arte de la teoría de la naturaleza jurídica de la Policía Nacional de Colombia para indicar el número de las investigaciones sobre el tema.

⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 525 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

- Identificar los elementos de Naturaleza jurídica del cuerpo de policía para relacionarlos con las funciones del Estado social de Derecho.
- Establecer una línea jurisprudencia sobre la naturaleza civil del cuerpo de Policía para indicar el grado de intervención de los jueces en las políticas de seguridad del Estado Colombiano.
- Identificar las implicaciones de la existencia de una especie de naturaleza jurídica distinta a la civil para la Policía de Colombia para indicar que tipo de Estado y la relaciones con la sociedad.

1.5. RESULTADOS ESPERADOS.

Con esta investigación se pretende, su publicación en una revista de la Universidad Libre, y ofrecer elementos que les permitan a los jueces, abogados, policía y al practicante adentrarse en la "estructura" del derecho administrativo contemporáneo en Colombia. Es decir de ningún modo que crea en la existencia de respuestas correctas y definitivas en derecho, sino más bien la formación de línea jurisprudencial en las que se han ido especificando las subreglas de derecho administrativo. Incluso en aquellos temas, como la naturaleza civil del cuerpo de policía, donde las subreglas no están todavía bien definidas, la estructura del derecho administrativo permite al menos mostrar con claridad en qué consisten las diferencias de posición. Esta estructura del derecho es en realidad una forma de creación de conocimiento social y político que podría llegarse a perder si los jueces y litigantes no aprenden a descifrarlo dentro de su aparente inmensidad.

1.6. MARCO REFERENCIAL

1.6.1. ESTADO DEL ARTE

El primero de los grandes autores en hacer la distinción entre civil y militar de la policía fue CASTAÑO CASTILLO, Álvaro quien en su libro La "Policía su origen y su destino", señala que "La policía tiene una naturaleza civil"; es decir obedece a

una formación civil que fue una labor previa de estrategia científica, encaminada a reformar el aspecto más adulterado de la composición policiaca, cuál era la tendencia militarista. Situada así la institución en un terreno más propicio para su actividad policial.

Igualmente, LLERAS PIZARRO, Miguel Antonio en su libro “Derecho de Policía” señala que los cuerpos de policía tienen una función civilista, es decir prestan los servicios a la comunidad, destacando el carácter preventivo frente al orden público interno.

PINEDA CASTILLO, Roberto, en su libro “Ensayos sobre Derecho de Policía”, señala que la función de la policía se limita a mantener el orden público. El concepto de orden público es el producto del mantenimiento de tres elementos como es la tranquilidad pública o tranquilidad en la calle; la seguridad pública, garantía preventiva contra los crímenes y delitos; y la salubridad pública, garantía preventiva contra las epidemias y enfermedades contagiosas.

Por último, GOMEZ PORRAS, Gustavo, en su libro “Derecho de Policía y Protección a la Comunidad”, ha señalado que a la policía le compete el mantenimiento del orden público, entendiéndose por orden público toda la actividad del Estado encaminada a dar a los ciudadanos la tranquilidad que necesitan para su bienestar, se comprende en ella. La seguridad es la protección que el Estado debe dar a todos los habitantes del país para que sus derechos sean debidamente respetados.

1.6.2.MARCO TEÓRICO

La distinción conceptual entre lo civil y militar, sobre la naturaleza de la policía nacional, lleva a presentar las siguientes teorías: a) El carácter íntegramente civil de la Policía Nacional que encuentra un respaldo en el inciso 2 del artículo 218 de la Carta Política, en los siguientes términos “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”. b) Seguidamente se enunciará la segunda teoría que señala que la policía junto con las fuerzas militares, conforman la denominada “Fuerza Pública” y tienen una naturaleza militar; es decir se caracteriza por la ejecución de órdenes impartidas por sus superiores, derivados de la práctica al enfrentar la violencia social que se vive en Colombia y otros factores perturbadores del desarrollo institucional. La existencia de agentes internos de violencia que vive Colombia han permitido que la policía desarrolle funciones militares para controvertir problemas como narcotráfico, narcoguerrilla y paramilitarismo.

c) La naturaleza de la policía nacional, si bien cumple una actividad preventiva, su misión no es eminentemente civil sino que igualmente cumple en algunas situaciones funciones de militar. En otras palabras, las circunstancias anteriores determinan que la existencia de la policía presupone una función que ni es civil ni es militar, por ende se ha denominado en términos del Derecho Constitucional que su función pertenece a lo denominado zonas grises o fronteras entre lo preventivo y lo represivo.

1.6.3. MARCO LEGAL

En la Constitución Política se consagra que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales y del Estado; en otras palabras pone de presente la función policiva por excelencia de la autoridad, que es, ante todo, de tutela y de protección y al mismo tiempo el cumplimiento de los deberes del Estado.

Igualmente, el artículo 216 y 218 constitucionales señalan cómo está conformada la fuerza pública y al mismo tiempo, la naturaleza jurídica de la policía nacional.

Entre los fines esenciales del Estado la Carta proclama en su artículo 2° que son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política; en otras palabras las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política que en la democracia formal se vuelve más real y en la democracia política se complementan con los mecanismos de participación.

De igual manera, el artículo 6° determina la responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Como contrapartida y complemento inexcusables del imperativo de actividad del Estado, el artículo 90 establece expresamente su responsabilidad, derivada del cumplimiento normal o anormal de sus cometidos. Este principio se impone a todas las funciones y actividades estatales, ya que no se limita a las que corresponden expresamente a la Administración Pública.

En la perspectiva jurídica de la Administración Pública, propia del Derecho Administrativo tradicional y producto de la consolidación del Estado liberal de Derecho, el enfoque de la Administración se circunscribe al análisis de las reglas jurídicas que regulan su funcionamiento y actuación frente a los particulares. Este enfoque tiene el problema de hacer predominar la preocupación por la legalidad formal, olvidándose de los problemas de la eficiencia administrativa. Se trata por tanto de una visión unilateral, limitada a la dicha legalidad formal de la Administración⁵. Pero en el Estado Social de Derecho la Administración tiene la misión de realizar los intereses generales de la comunidad a través de una acción adecuada y sujeta a claros mandamientos constitucionales. Dice el artículo 209 de la Constitución Política:

⁵Ibíd., p. 3.

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus funciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”⁶.

Como resulta del mandato de la Carta Política, a la administración le corresponde cumplir y hacer cumplir las leyes y realizar los fines constitucionales, en el marco de los principios que aquella le impone, entre los cuales destacan la igualdad, la economía, la celeridad, y con especial pertinencia la eficacia. En otras palabras, uno de los imperativos de su actividad es el buen funcionamiento. Pero es claro que la eficacia no se alcanza con la mera efectividad jurídica a través de la aplicación concreta de las normas y reglamentos, sino que engloba necesariamente la eficiencia en la realización material del interés general. Desde la perspectiva constitucional, por tanto, no hay solo administración legal o ilegal, sino también -con importancia decisiva- administración eficaz o ineficaz, o lo que es lo mismo, buena o mala administración.

La administración no puede verse por tanto, como un fin en sí misma sino como un actor esencial en la realización del Estado Social de Derecho. Ahora bien, si el Derecho administrativo es su instrumento jurídico, este no puede, a su vez, limitarse a ser un simple arbitrio técnico, sino la piedra de toque de la Constitución y el lugar donde se plasman concretamente los grandes principios constitucionales. Corresponde entonces al Derecho público, en su doble carácter de mecanismo de garantía de los ciudadanos y herramienta del poder público, favorecer la eficacia a través de la correcta prestación de los servicios y actividades que gestiona la Administración Pública. "Al ciudadano, en efecto, le interesa el buen funcionamiento, la buena gestión, la calidad, la rapidez, la agilidad, el servicio. Solo en última instancia le interesa lo patológico, el recurso, la

⁶Ibíd., p. 6.

garantía. Pero la garantía debe estar prevista porque la eficacia no puede, no debe intentarse lograr a cualquier precio y, desde luego, no a costa del control"⁷.

La responsabilidad es por tanto inseparable de las pautas de calidad en la prestación de los servicios y a los imperativos del buen funcionamiento. Un sistema de responsabilidad, cualquiera que sea su fundamentación, exige que los servicios públicos tengan niveles o estándares muy altos de calidad so pena de que tal sistema se convierta en un mecanismo desligado por completo de las verdaderas condiciones económicas, materiales y sociales, y termine en decisiones irreales, o no pueda aplicarse de manera alguna.

1.7. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.

El problema de investigación permite resolverlo de forma científica, es decir será de tipo histórico, es un modo de tratar los hechos y experiencias humanas del pasado, se utiliza no solamente en el conocimiento de los fenómenos y hechos históricos, sino también en las ciencias de la naturaleza y otros avances científicos. En nuestra era actual, la investigación histórica es una búsqueda crítica de la verdad, que sustenta los hechos y acontecimientos del pasado. Igualmente el descriptivo, que consiste en la preocupación primordial de este diseño radica en explicar de modo sistemático las características fundamentales de un objeto, fenómeno o proceso y con la utilización de criterios sistemáticos, destacan los elementos esenciales de su naturaleza. Este diseño destacar de manera sistemática las características de su universo, muestra, situación o acontecimiento. Y por último, el cuasi-experimental, El diseño estudia relaciones de causa y efecto, no en condiciones de control riguroso de todos los factores que pueden afectar el experimento. Es apropiado para el campo de las ciencias sociales, en los cuales el investigador trata de introducir el concepto de experimento, pero éste puede controlar todas las variables de importancia. Conviene anotar que ese tipo de investigación difícilmente se presentan pura, generalmente

⁷Ibíd.,p. 3.

se combinan entre sí y obedecen sistemáticamente a la aplicación de la misma temática investigativa.

2. DIFERENCIAS ENTRE POLICIA ADMINISTRATIVA Y LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.

El escritor Libardo Rodríguez, señala a la policía administrativa *“como el*

*poder o facultad que tiene la administración para aplicar limitaciones a la actividad de los gobernados, a fin de mantener el orden público*⁸.

Así, el profesor Rivero, entiende por policía administrativa *"el conjunto de intervenciones de la administración que tienden a imponer a la libre acción de los particulares la disciplina exigida por la vida en sociedad"*⁹.

Igualmente, para el tratadista Bartolomé A. Fiorini,

Más, cualesquiera fueren los distintos ordenamientos sobre la actividad policial será siempre el dato exterior y positivo el que las distinguiera: limitación de los derechos individuales ante cosas o valores de la comunidad. Surgirá siempre de los supuestos o datos ya analizados: vida social ordenada, relación de equilibrio entre individuo y bien común, y perturbación¹⁰.

Por su parte, el profesor De Laubadere, la define diciendo que: *"es una forma de acción de la administración que consiste en reglamentar la actividad de los particulares con el fin de asegurar el mantenimiento del orden público"*¹¹.

Al mismo tiempo Torres Rico, señala: "Por policía administrativa se resalta la competencia de las autoridades administrativas en aplicar el régimen general, atribuyéndose también facultades para restringir las libertades dentro de su jurisdicción"¹².

Para Vedel, *"la administración pública comprende esencialmente tres tareas, que consisten en el mantenimiento del orden público por la policía, la satisfacción de las necesidades públicas por los servicios públicos y finalmente*

⁸RODRÍGUEZ Libardo. Derecho Administrativo, Bogotá: editorial Temis, p. 45.

⁹RIVERO, Jean. Derecho administrativo, Caracas: Instituto de Derecho Público, p. 78.

¹⁰FIORINI, Bartolomé. Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, p. 84.

¹¹ DE LAUBADERE, André. Tratado de derecho administrativo, Bogotá, Edit. Temis, 1984, p. 34.

¹²TORRES RICO, Derecho de Policía, Bogotá, Editorial Ciencia y Derecho, p. 46.

*las empresas privadas de interés general*¹³. Estudia este autor la *policía administrativa* y la *policía judicial*. Respecto de la policía administrativa, se refiere a su carácter amplio de sus primeros tiempos y que desembocó en el Estado policía. La policía judicial se concreta a la materia penal propia de los delitos dentro de la rama judicial, mientras que la policía administrativa no se vincula a las infracciones, sino al mantenimiento del orden público, es decir, carácter preventivo, la policía judicial está entre los servicios judiciales.

Para Canasi, la policía no es propiamente un servicio público, *“sino que resulta ser una función pública, a los cuales se ha dado una noción bien distinta, es decir una potestad pública o poder público, al tratar del poder de policía, que surge como un poder dentro de la Constitución nacional”*¹⁴.

Cuando se estudia el concepto o noción de policía, observamos que en su evolución histórica presenta una elasticidad tal que puede abarcar la total actividad del Estado o reducirse a una de sus facetas administrativas. Esto suele ser el punto de partida de un estudio de los Estados Modernos, pues en los gobiernos absolutos adquiere dimensiones extraordinarias, lo mismo que en los gobiernos *de factos*. “Mediante su poder de policía, en cuanto a su ejercicio y alcance, se refleja fielmente el tipo de gobierno de un país”¹⁵. Si quieres que te diga qué gobierno tienes, dime cómo funciona su poder de policía. Es el estudio del cuerpo del Estado en virtud de la expresión de su rostro visible que es la policía.

Consideramos la policía como función esencial del Estado, tanto se le considere con el criterio estrecho, o el criterio amplio, su existencia se hace tan necesaria a la vida del Estado Moderno, cualquiera que sea éste, que de

¹³ VEDEL, GEORGE. *Derecho administrativo*, ed. Tiémis, 2 ed. refundida, París, 1961, p, 593.

¹⁴ CANASI, José. *Derecho Administrativo.*, Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 17

¹⁵ CANASI, José. *Derecho Administrativo.*, Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 18.

no existir —casosupuesto—, la crearía el mismo ciudadano por generación espontánea. La policía está comprometida con la defensa individual y colectiva interna de la nación Colombiana. Es decir,

“Son como las defensas del organismo humano, sin las cuales éste moriría o se desorganizaría sensiblemente. Y no es necesario que la constitución del país la contemple expresamente, puesto que está ínsita o implícita en su contenido. Tiene una existencia indefinible y resulta sumamente difícil dar una noción exacta de ella. La policía es energía, es fuerza capaz de coaccionar en su caso, aun cuando por lo general actúa por su solo acto de presencia y se presenta como un estado especial de la materia social, de la libertad o de la propiedad, es una fuerza que late en todos los cuerpos vivos de la sociedad”¹⁶.

En otras palabras, la policía es un fenómeno del conglomerado social que aparece como producto de la convivencia. Su mecanismo se acentúa más en las grandes Ciudades, municipios, regiones y lugares apartados de la geografía nacional de Colombia. “*En cierto sentido la policía la encontramos como fenómeno de urbanismo*”¹⁷. Su misión es la de proteger y servir y se aplica a todos los individuos y grupos que componen la comunidad, sin distinción de ricos y pobres, jóvenes y ancianos, mujeres y niños, liberales y conservadores, católicos y protestantes, y para ello tiene tanta importancia la prevención como la represión.

Para Canasi, “*la policía semimilitarizada es el resultado de una mayor acentuación jerárquica que no se necesita en los organismos administrativos meramente civiles*”¹⁸. Pero igualmente, se nota una jerarquía militarizada, en los momentos de la coerción y sanción que la caracteriza en algunas de las actividades policiales.

¹⁶ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 19.

¹⁷ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 17.

¹⁸ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 21.

Igualmente, en determinado caso en que es necesario garantizar el orden público interno, la paz, la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos, como de los servicios públicos esenciales, se refuerza la actividad policial, o sea apoyada con las instituciones militares; aspectos, éstos, que se observan en los casos de elecciones, ataques guerrilleros, y desordenes públicos de los servicios públicos, etc.

“La coacción no es elemento exclusivo de la policía, y el concepto de orden público varía en la acepción administrativa de la civil, razón, ésta, que hace decir que la concepción de policía es confusa, indefinible y que es metajurídica”¹⁹.

Canasi, da una noción amplia y una restringida de policía. En la primera comprende "el ejercicio del poder público sobre hombres y cosas". En la segunda es "el conjunto de servicios organizados por la Administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral".

Igualmente, cuando se profundiza el concepto sobre policía administrativa se concluye como una gestión, un poder de la administración. Cuesta dificultad investigar el dato que diferencia a estos dos conceptos jurídicos, como también convencerse de su exacta existencia. Cuando se diferencia la policía administrativa de la policía como institución, los estudiosos deben acentuar los fines que envuelven las manifestaciones conceptuales. Es decir se habla que el poder de policía tiende al bienestar del pueblo, expresión ésta que se relaciona con la frase de "la felicidad del ciudadano", y al referirse a la policía administrativa se la destaca como una actividad administrativa, presentándose como una técnica de ejecución y coerción inmediata.

Igualmente, la actividad administrativa policial se presenta como una realización en favor del orden, el bienestar y la seguridad diferente de lo que es la limitación de

¹⁹ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 22.

libertades y derechos del individuo.

La aclaración del concepto sobre supuestos exclusivamente jurídicos, es tanto más necesaria “por cuantos teóricos que consideran al derecho como un principio de toda actividad estatal, y por ende la administrativa, desconocen totalmente de la gestión policial”²⁰. La policía nacional formar parte de la labor administrativa donde debe regir el derecho, y que éste corresponde por igual a toda y cualquier clase de actividad jurídica del Estado. Se reconoce que actúa jurídicamente, a la policía Nacional; y sin embargo se la presenta como una actividad que no es consecuente con los fines esenciales del Estado social del Derecho.

Al mismo tiempo, si se considera a la actividad administrativa como el conjunto de las gestiones que realiza la administración pública para la satisfacción inmediata de los fines sociales del Estado social de Derecho, no hay duda que sus manifestaciones serán necesariamente jurídicas. Los distintos fines que realiza la administración pública, sean éstos grandes, elevados o pequeños, todos absolutamente todos y sin excepción llevarán el toque del derecho. Ante la posibilidad de que una gestión administrativa actúe al margen de normas jurídicas en forma despótica o arbitraria, será la misma esencia viva del derecho la que concurrirá para condenar y señalar la existencia de la ilegalidad.

El derecho no sólo sirve para regular rectamente la actividad permanente de los órganos públicos cualquiera fuere su contenido, sino también para rectificar, anular o sancionar cuando se le lesione, se le desvíe o se le burle. Derecho para actuar bien y derecho para sancionar cuando actúa mal²¹.

Esta diferencia, entre derecho y policía, se hace más necesaria cuando se ubica a la función policial en la exclusiva zona de la actividad administrativa

²⁰ FIORINI, Bartolomé. Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, p. 46.

²¹ FIORINI, Bartolomé. Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, p. 46.

que tiende a la conservación de la tranquilidad y orden público material y a la persecución de los delincuentes. En las legislaciones positivas de muchos países extranjeros esta actividad de la policía, como es la persecución de los delincuentes, es realizada por órganos judiciales, y en otros muchos casos por órganos que no se hallan bajo la dependencia de las autoridades ejecutoras del "derecho policíaco".

La mente del vulgo identifica, así, policía con actos de fuerza y de realización violenta, sin ninguna relación con el derecho. El derecho será siempre derecho, en la actividad policial de cualquier índole; la libertad de la persona será eterna e inviolable aunque tenga tratos con la actividad administrativa policial. La manera de manifestarse será una modalidad para siempre con el derecho, y es característica de éste no expresarse en forma igual, pues es necesario amoldarse a los contenidos y a las múltiples circunstancias que puedan presentarse. Los hechos se amoldan al derecho presentando su particularidad; lo que no puede aceptarse es que los hechos anulen al derecho como se pretende, en algunos casos, con la policía.

La presunta clasificación de las gestiones administrativas, tan cara a los juristas italianos, en actividades de conservación pública y en actividades de bienestar físico, económico e intelectual muestra dificultades para su comprensión en cuanto no señala cuál es el dato que las unifica y la condición complementaria que las divide. La misma debilidad presenta la distinción con que Orlando dirigió y organizó su valioso Tratado, entre actividad jurídica y actividad social, puesto que no puede existir actividad social sin necesaria gestión jurídica.

La administración pública es un todo orgánico, pese a las distintas gestiones que realice, y cualquiera fuere la forma jurídica con que se manifieste, tendrá

siempre un fin estatal funcional idéntico, es decir cumplir el derecho²². Lo mismo acontece con la legislación, pues pese a las distintas formas, contenidos y modos, siempre la ley cumple su contenido finalista; no interesan tampoco las distintas denominaciones con que los juristas la clasifican. La ley es y será derecho. Toda actividad administrativa tiene su fuente en la legislación.

2.1.LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA.

La misión de la policía en el Estado moderno es el mantenimiento del orden en la cosa común ante las libres posibilidades de cada persona o grupos de personas. “Se Comprueba que la intervención policial tiende a hacer desaparecer la perturbación del desorden, y mantener el orden o equilibrio”²³. La policía actúa teniendo en mira la perturbación y la mantenimiento del orden, ya creando uno nuevo o restableciendo el anterior, pero en los dos casos la esencia con que ha actuado es la misma.

Esta función ha sido siempre idéntica, lo único que la destaca en el Estado Moderno es la defensa del ámbito inviolable de la persona y las seguridades para que desarrolle sus posibilidades creadoras²⁴.

Este dato específico respecto a la persona y su existencia individual establece la diferencia total con todas las faenas policiales cumplidas por los Estados que acontecieron y que pertenecen a la historia. La persona y su existencia es el valor primario e inalienable; todo sacrificio impuesto sobre la cosa común será en beneficio directo o indirecto de lo que representa ese valor. Bien puede decirse que toda limitación a la libertad de las personas, llevada por el derecho, con mira a la cosa común tiene por fin asegurar con mayor eficacia la existencia libre e individual de cada individuo. “La limitación es totalmente impuesta por la conveniencia pero para afirmar y

²²FIORINI, Bartolomé. Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, p. 55.

²³FIORINI, Bartolomé. Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, p. 57.

²⁴MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p.5.

asegurar la existencia del individuo”.²⁵

La perturbación provoca el desorden y por lo tanto ataca a su valor más inmediato: la seguridad, pues sin seguridad no hay orden. Toda actividad policial debe poner en marcha para asegurar la existencia del individuo y en forma alguna destruirla, menospreciarla o anularla. Si la limitación que se realiza no tiene en mira a la persona misma, la intervención policial realiza todo lo contrario de los fines para que fuere instituida, rompiendo el equilibrio de la ecuación persona humana y cosa común para frustrarse en un declive totalitario. No hay duda, en este caso, que la relevancia de la persona como único valor inviolable, ha sido lesionada y avasallada por la función policial.

“La policía no debe crear el milagro de la felicidad del individuo, pero sí asegurarle firme existencia con las mayores posibilidades en el ámbito de la libertad para que, por medio de su inteligencia y su voluntad, pueda sortear las vicisitudes de su existencia”²⁶.

Igualmente, para lograr el acercamiento entre comunidad y Policía, la Ley 62/1993, en su artículo 16, dispuso de la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana; el cual se conforma por una comisión a nivel nacional y una comisión a nivel municipal. La primera debe proponer políticas, planes y programas preventivos para la acción policial; implementar mecanismos para promover la función ética, civilista, democrática y educativa de la Institución policial y por último canalizar a través de todo el sistema quejas y reclamos, de acuerdo a lo establecido al artículo 28 de la Ley 62.

A manera de complemento, mediante el artículo 18, se introdujo al organigrama de la Policía Nacional la subdirección de Participación Comunitaria, cuyo objetivo consiste en establecer el proceso de quejas y reclamos e implementar iniciativas

²⁵ MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p. 6.

²⁶ MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p. 9.

propuestas por la Comisión del sistema de Participación Ciudadana. Dicho artículo señala lo siguiente así:

“Estructura. La Policía Nacional tendrá la siguiente organización:
Dirección General.
Subdirección General
Subdirecciones especializadas por áreas de servicio así:
Subdirección de Recursos Humanos.
Subdirección Operativa.
Subdirección de Policía Urbana.
Subdirección de Carabineros o Policía Rural.
Subdirección de Policía Judicial e Investigación.
Subdirección de Servicios Especializados.
Subdirección de Participación Comunitaria.
Subdirección Administrativa y Financiera.
Subdirección Docente”

De esta manera la Policía Nacional empezó el proceso de reforma a través del Programa de Transformación cultural y Mejoramiento Institucional; el cual tomó un rumbo diferente a lo establecido en 1993. Se adelantó un proceso de depuración interna, “el cual, en tres años, arrojó un total de 7.000 uniformados retirados. Además, mediante el programa de Participación Ciudadana para el cambio, se recogió inquietudes de la ciudadanía en torno del servicio de policía”²⁷.

Con el fin de prestar un mejor servicio, se realizó la Consulta Ciudadana, cuyos resultados se utilizaron para fortalecer los programas de Frentes Locales de Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, Quejas y Reclamos, y Policía Cívica Juvenil, así como también el programa de Una Nueva Cultura del Trabajo, el cual consistió en un proceso de reestructuración orgánica y funcional de la Institución, que inició en 1994 y se consolidó en 1997, “estableciendo una plataforma estratégica en la cual se incluyeron definiciones de visión, misión y valores corporativos”²⁸.

²⁷MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p. 10.

²⁸MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p. 12.

Los cambios propuestos incluían desarrollar para la carrera policial el Nivel Ejecutivo, este tuvo el primer impulso mediante la ley 62 de 1993 en su numeral 1º del artículo 35, el cual otorgó facultades al presidente de la época Cesar Gaviria Trujillo; quien mediante el Decreto 41 de enero 10 de 1994 desarrolló el proyecto; Decreto declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-417/94 del 22 de septiembre.

Con la Ley 180 de 1995 el Congreso de Colombia, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la época Ernesto Samper Pizano, para desarrollar la iniciativa. Con el Decreto 132 de 1995 se establecieron los grados y los tiempos mínimos para el ascenso en la carrera del Nivel Ejecutivo. Éste luego sería modificado por el Decreto 1791 de 2000, mediante facultades otorgadas por el Congreso, en la Ley 578 de 2000.

Igualmente en la Ley 180 de 1995 se modifica la estructura orgánica de la Policía Nacional creando las siguientes Direcciones:

- Dirección General
- Subdirección General
- Inspección General
- Direcciones especializadas por áreas de servicio, así:
- Dirección de Recursos Humanos
- Dirección Operativa
- Dirección de Policía Urbana
- Dirección de Carabineros o Policía Rural

La siguiente categoría para estudiar es el desarrollo de la Institución policial en la implementación de la Política de Seguridad Democrática iniciada en 2002 y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática desde 2006 hasta 2010 durante los gobiernos consecutivos del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Para el año 2002, los problemas de corrupción seguían latentes dentro de la institución, lo cual generó un conato de crisis entre la Ministra de Defensa y el Director General de la Policía Nacional. Para lo cual el gobierno, mediante decreto, conformó una Misión Especial cuyo objetivo principal era el control y depuración del organismo policial:

“Analizar y evaluar la situación actual de la policía y establecer un plan de acción para prevenir y corregir conductas que lesionen la ética en la institución...analizar y evaluar los mecanismos y las prácticas internas de la Policía Nacional encaminadas a prevenir la corrupción y mantener un canal de información de la ciudadanía”²⁹.

Desde el 2004 en adelante, el viraje que tomó la Institución Policial fue al rededor a la política gubernamental de Seguridad Democrática, la cual en su primera fase se ocupó de realizar una acción en bloque de todos los entes estatales con el objetivo fundamental de la recuperación del control estatal sobre la mayor parte del territorio nacional, particularmente aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales y narcotraficantes. La política liderada por el Ministerio de Defensa Nacional, establece directrices específicas tanto para las Fuerzas Militares como para la Policía Nacional. Este proceso, específicamente, mejoró la opinión de la ciudadanía frente a las instituciones del Estado. A continuación se entrara a analizar la clasificación de la Policía como institución.

2.2. CLASIFICACIÓN DE LA POLICÍA.

Hablar de clasificación de la policía o clases de policía es introducirse en un mismo contenido conceptual, que según el tratadista que trate dicho tema, así será su división y exposición:

²⁹ MÉNDEZ ROJAS y otros. Relación de la policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, p. 21

2.2.1. Según Canasi José, Dentro de las funciones de la policía en general, la que se refiere a la seguridad pública, reviste caracteres autónomos de las demás que comprende la actividad policial, como señala Canasi,

*"La funciones de la policía, ya que no se circunscribe solamente al concepto de orden público, es decir, no sólo se altera el orden público cuando ocurren desórdenes o manifestaciones materiales; sino cuando por una causa social, política o religiosa se exalten los ánimos o cuando se conmueva el espíritu público, porque entonces, aunque esos síntomas no se exterioricen por hechos, o sólo desórdenes materiales, casi siempre generan cierta desconfianza e inquietud, lo cual crea un estado de desconfianza y zozobra, que cuando ello ocurre el orden público ya está perturbado"*³⁰

Por ende, la función esencial de la policía es la seguridad, es mantener el orden público, y por ende *"debe desarrollar una acción que combine con sus funciones integrantes: preventivas y represivas"*³¹.

Destaca Canasi José, de manera coincidente, que *"la policía de seguridad es la policía por antonomasia, y tiene por objeto específico: el mantenimiento de la tranquilidad pública en lo inmediatamente relacionado con la libertad individual y colectiva"*³². No obstante, reconoce Canasi, que el concepto de orden público, comúnmente tenido en cuenta en la noción de policía de seguridad, es nebuloso y metajurídico. Aclarando que su imprecisión y vaguedad son reconocidas doctrinariamente, tanto en el derecho privado como en el derecho público.

Igualmente, señala que existe una policía Marítima y Fluvial, con competencia en los mares, ríos, canales, puertos y también el dominio público lacustre. Tiene funciones de orden administrativo policial.

Consisten en dar en entrada y salida a los buques e intervenir en todo lo relativo a la navegación para fiscalizar el cumplimiento de las leyes que la

³⁰ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, p. 79.

³¹ CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, p. 84.

³² CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, p. 86.

rigen; vigilar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades sanitarias; cuidar de la limpieza de los puertos donde no existan dichas autoridades; y remover los obstáculos accidentales que entorpecen la navegación; determinar el orden de colocación de las embarcaciones en los puertos, para la seguridad de ellas, atendiendo a las disposiciones de la autoridad aduanera en lo relativo a carga y descarga; lleva además registro de matrícula de las embarcaciones nacionales, etc., y también lleva una estadística en todo lo concerniente al movimiento marítimo y fluvial.

Al mismo tiempo, Canasi enuncia otra clasificación llamada, policía de seguridad en Cárceles, Vigilancia y liberados, encargada del derecho penal ejecutivo, derecho carcelario y de las medidas de seguridad en los establecimientos carcelariosy fuera de ellos. Partiendo de una norma jurídica que dispone *“las cárceles de la Nación serán sanasy limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”*³³.

Todo el régimen concerniente con el cumplimiento de las penas, disciplina de las cárceles, durante el proceso como una vez dictada la pena, comprende tanto a las autoridades administrativas, que ejercen superintendencia en virtud de su jurisdicción y poder disciplinario, sobre los internos, y ello es tanto de la jurisdicción y competencia de las autoridades nacionales como departamentales.

Al mismo tiempo, señala Canasi, una cuarta clasificación, que la denomina, policía de la mendicidad y de la vagancia, que por su funciones se reglamenta dentro de la policía de seguridad, encargada de la represión y vigilancia de la vagancia, *“que es bien distinta de la mendicidad, en cuanto el vago es*

³³ARGENTINA, CONSTITUCIÓN NACIONAL, Art. 18.

*generalmente un delincuente habitual*³⁴. La vagancia y mendicidad son contravenciones, reprimidos con multa o arresto. Este problema se vincula con el de los menores abandonados delincuentes. La mendicidad y la vagancia son de jurisdicción local o municipal, tanto por razones de seguridad como de moralidad públicas.

Finalmente, señala la policía de culto que tiene funciones de vigilancia en los actos religiosos que trascienden al exterior, en calles, plazas y demás; lugares del dominio público, como ocurre con las ceremonias religiosas. En cuanto a los cortejos fúnebres son civiles, pero pueden tener carácter religioso, lo que admite cánticos religiosos, precedidos por sacerdotes o prelados; lo mismo el uso de emblemas y la conducción del viático: los emblemas, como las banderas. Es condenable, para este autor, el uso de banderas e insignias religiosas con la bandera o el escudo nacional, que puede provocar un confuso propósito patriótico o nacionalista, como ocurre también con el uso de emblemas patrios y extranjeros, y también de la expresión nacional, en defensa de la seguridad política y el decoro nacional.

2.2.2. Según Torres Rico. Desde este punto de vista territorial, la policía se clasifica en Policía Nacional y Policía Local. La primera hace relación, a esa policía que tiene jurisdicción en toda la República³⁵. En el territorio Colombiano, la Constitución ha previsto en su artículo 218 un cuerpo de Policía Nacional, el cual será organizado por la ley e integrado a la fuerza pública de la nación.

El artículo 5 de la ley 62 de 1993 define la Policía Nacional como un servicio público de carácter permanente a cargo de la nación, lo cual denota que tiene jurisdicción en

³⁴CANASI, José. Derecho Administrativo., Ediciones Depalma, Vol. III. Buenos aires 1976, Pág 106.

³⁵TORRES RICO, Derecho de Policía, Bogotá, Editorial Ciencia y Derecho, p. 56

toda la República y competencia para procurar 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. Mientras que la segunda hace relación a que esta “policía está limitada a una región o localidad, que puede ser la circunscripción de un departamento, distrito o municipio”³⁶.

Es decir, se clasifica a la policía según el radio espacial donde actúa; así se denomina policía nacional la que actúa en un radio determinado a una localidad política o geográfica, en tanto que recibe el nombre de policía provincial o departamental la referida a una actividad centralizada en un radio geográfico o político más amplio que el anterior. En esta clasificación sólo priva en forma excluyente el radio o ámbito espacial de la actividad policial. Prácticamente estas clasificaciones corresponden a las disposiciones de normas que establecen el radio de competencia, y substancialmente no manifiestan ninguna diferencia, aunque en la vida real suelen plantearse grandes conflictos sobre las competencias fijadas.

2.2.3. Según Villegas Basavildaso. Suele clasificarse a la policía teniendo en cuenta:

Los objetos o bienes jurídicos que custodia y administra. Así son usuales las siguientes denominaciones referidas al objeto: policía de costumbre, policía de salud, policía de trabajo, policía de cultura, policía de la tranquilidad o de seguridad pública, etc.³⁷

Estas clasificaciones, que pueden llegar a un número variadísimo, adquieren importancia en cuanto a la especialidad del ordenamiento normativo referido al bien jurídico vigilado, pero en ninguna forma implican transformación de los caracteres típicos de la técnica policial realizados por la administración. Si reciben la denominación por el bien jurídico custodiado, por lo general se incluyen en las normas respectivas otras materias, sea por economía administrativa, sea por concentración

³⁶TORRES RICO, Derecho de Policía, Bogotá, Editorial Ciencia y Derecho, p.71

³⁷VILLEGAS BASAVILDASO BENJAMIN., Tratado de Derecho de policía, Bogotá, editorial Temis, p. 41.

de los órganos, etc.

2.2.4. Según Mayer. “En los últimos tiempos se ha hablado de otra clasificación que se denomina policía de seguridad y policía de administración”³⁸. Esta clasificación se diferencia de las anteriores por no representar ninguna característica substancial en la diferenciación, pues no tiene en cuenta que toda actividad policial llevada a colaborar con la administración es siempre administrativa. La actividad ejecutiva policial siempre será administrativa.

2.2.5. Según Fiorini Bartolomé, “Hablase así de una policía preventiva y de una policía represiva”, según que la autoridad intervenga para prever que la perturbación o el peligro no acontezca, o que concurra con posterioridad al hecho para reprimir”³⁹. Es decir, el primer caso se habla de policía preventiva, mientras que en el segundo, de policía represiva.

Estas manifestaciones son momentos distintos de la misma actividad policial, que en forma alguna se destacan como dos gestiones separadas, absolutas y distintas. Son realmente momentos distintos de un mismo e idéntico proceso jurídico.

2.2.6. Según Gómez Porras, la policía, se clasifica “de acuerdo con la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, se habla de la policía de tranquilidad, de la policía de salubridad y de la policía de moralidad pública, etc.”⁴⁰. Es decir que la Policía de seguridad, es la más extensa de todo el instituto de la policía no solamente porque se refiere a la protección de las personas sino también sobre las cosas.

En el derecho público, la seguridad individual o colectiva es un elemento de la libertad

³⁸ MAYER OTTO., Derecho administrativo, tomo II, Parte Especial, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 51.

³⁹ MAYER OTTO., Derecho administrativo, tomo II, Parte Especial, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 47.

⁴⁰ GÓMEZ PORRAS., Derecho de Policía, Escuela de administración Pública, Bogotá. 1995. p. 75.

consistente en la garantía contra todo tipo de molestia en la persona o familia. Mientras que la Policía de salubridad, atañe a la salud de las personas y a la sanidad de los animales y plantas.

También se le denomina policía sanitaria o de higiene. Esta policía debiera ser la de mayor interés para el Estado en su acción preventiva de procurar una buena salud para la población, evitando las enfermedades o amenaza de enfermedades, mediante prescripciones relativas con la higiene de las personas, animales y cosas. Igualmente que la policía de la moralidad, se relacionada con las buenas costumbres y respeto entre los miembros de la comunidad. Por tanto, la moralidad pública debe entenderse como el deber que tiene toda persona de no lesionar en su vida externa las distintas formas de vida social que la comunidad reconoce públicamente para el libre ejercicio de su libertad. Moralidad pública y moral son dos expresiones que no se pueden confundir. La primera se refiere a un comportamiento externo y la segunda a un comportamiento interno e íntimo del hombre. Esta última conducta no es contraria a derecho, por tal razón no se sancionan tales convicciones y por el contrario, el Estado garantiza la libertad de conciencia, en el sentido de que nadie puede ser molestado por razón de sus creencias, tal como lo consagra el artículo 18 de la Constitución Nacional.

2.2.7. Según Rodríguez Zapata, señala que existe dos, una la policía de ferrocarriles, policía de Prisiones y la policía de turismo. Igualmente, señala que la anterior clasificación se originaron en 1960, el gobierno del Doctor Lleras Restrepo, al expedir el por decreto 1705 del 18 de julio de 1960, y en varios de sus apartes dice:

Artículo 1o.- El Ministro de Guerra tiene a su cargo la Dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa, con el objeto de hacer efectivo el servicio público, de la Defensa Nacional salvaguardar la seguridad e independencia de la nación, el orden interno y las instituciones patrias".

Artículo- 2o.- La Dirección del Ministerio de Guerra está a cargo del Ministro, quien la ejerce con la inmediata colaboración del Secretario General, del Comando General de las Fuerzas Militares y del Director

de la Policía Nacional. El Ministro es la primera autoridad administrativa en el Ministerio y tiene una Secretaría Privada que ejerce las funciones de colaboración inmediata y de Ayudantía Personal".

Artículo 3o.- La organización del Ministerio comprende: La Rama administrativa y La Rama técnica".

Artículo 5o.- La Rama Técnica comprende:

- a) Comando General de las Fuerzas Militares
- b) Comandos de Fuerza
- c) Policía Nacional
- d) Justicia Penal Militar
- e) Procuraduría de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional".

Artículo 40.- La Policía Nacional es una Institución de carácter civil, con régimen y disciplina especiales, bajo la inmediata dirección y mando del Ministro de Guerra, y tiene por objeto la función de prevenir la perturbación del orden y de tutelar los derechos ciudadanos.

Artículo 41.- La Policía Nacional comprende:

- a) La Dirección de la Policía Nacional.
- b) Las Escuelas e Instituciones de formación y preparación.
- c) Las Unidades de Policía, y
- d) Los Servicios"⁴¹.

Desapareció el nombre de Fuerzas de Policía para venir a llamarse Policía Nacional La denominación de Comandante de las Fuerzas de Policía fue sustituida por la de Director General de la Policía Nacional. Desde entonces, y retornando a épocas pretéritas, se volvió a hablar de la Dirección General de la Policía Nacional. La Institución fue desvinculada del Comando General de las Fuerzas Militares y pasó a depender en forma directa del Ministerio de Guerra, a cuyo cargo, y por intermedio del Director General de la Policía, quedaron las funciones de organización, administración e inspección de los Cuerpos de Policía establecidos en el país, de carácter nacional, departamental o municipal. Al mismo tiempo, la policía de ferrocarriles, fue creada por medio de acto administrativo conjunta con la sección de policía Gorgona. La Resolución pertinente dice en algunos de sus artículos:

"Resolución Número 03692 (18 de octubre de 1960). Por cual se crean las Secciones de Policía Gorgona y Ferrocarriles y se le señalan las dotaciones correspondientes. El DIRECTOR GENERAL DE LA

⁴¹RODRÍGUEZ ZAPATA, Amado., Bosquejo Histórico Policía Nacional, Bogotá., Policía Nacional, p. 54.

POLICÍA NACIONAL en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

Artículo 1o.- Crear la sección de Policía Gorgona, la cual tendrá por misión garantizar el orden y la seguridad en la prisión de la Isla de Gorgona, ciñéndose para ello a las normas sobre régimen carcelario y a las instrucciones generales de policía.

Artículo 2o.- Crear la sección Ferrocarriles la cual tendrá como misión vigilar las rutas de la División Central de los Ferrocarriles Nacionales y garantizar la seguridad de los viajeros que utilicen este, medio de transporte, ciñéndose a las normas específicas y a las "instrucciones que en los aspectos policiales se impartan.

Artículo 5o.- Los servicios de sanidad se prestarán al personal de la Sección de Policía Gorgona por los médicos y odontólogos que nombre el Ministerio de Justicia con tal fin.

Artículo 8o.- El Departamento de Servicios Administrativos adquirirá los elementos que sean indispensables para el buen funcionamiento de las secciones creadas".

Artículo 11.- De acuerdo con una Directiva que al respecto debe expedir el Departamento de Policía Servicios Especiales, el personal destinado a las Secciones de Policía Gorgona y Ferrocarriles, recibirá una instrucción especial para que los servicios se presten con los conocimientos suficientes sobre cada ramo.

Artículo 12.- El personal que preste sus servicios en la Sección Gorgona será relevado cada tres meses por el Departamento de Policía Servicios Especiales⁴².

LA POLICÍA DE TURISMO:

Fue creada por Resolución 02211 del 18 de julio de 1963, que dice:

"Resolución número 02211 del 18 de julio de 1963. Por la cual se crea la Policía de Turismo dependiente de los Comandos de Departamento. El Director General de la Policía Nacional en uso de sus facultades legales, y Considerando:

1o.- Que es obligación de la Policía Nacional garantizarlas libertades públicas y cuidar de la vida, honra y bienes de todas las personas residentes en Colombia;

2o.-Que la Policía Nacional no ha reglamentado hasta la fecha la especialidad relacionada con el Turismo con el objeto de evitar abusos en los precios que se cobran a los turistas, tanto nacionales como extranjeros evitando que sean además, víctimas de los antisociales, y en general que sufra desmedro el incremento de esta importante fuente de divisas para el país.

3o.- Que es de absoluta necesidad la creación de un Cuerpo especializado de Policía que se encargue de la protección de los turistas, a fin de que no sigan siendo objeto de ataques sus bienes y de perjudiciales procedimientos por parte de las gentes con quienes tienen contacto,

RESUELVE:

Artículo 1o.- Créase la Policía de Turismo, dependiente de los Comandos

⁴²RODRÍGUEZ ZAPATA, Amado., Bosquejo Histórico Policía Nacional, Bogotá., Policía Nacional, p. 59

de departamentos de Policía, como un servicio especial a cargo de la Institución, en coordinación con la Empresa Colombiana de Turismo.

Artículo 2o.- Esta Policía tendrá como misión general la de colaborar con las oficinas seccionales de turismo y con las empresas del ramo, hoteles y demás entidades relacionadas con la actividad turística, y sus funciones especiales serán las siguientes:

- Velar por la integridad personal de los turistas en lossitios de mayor afluencia de aquellos, tales como playas, aeropuertos, hoteles, restaurantes, centros nocturnos y en especial en los lugares y ocasiones de grandes aglomeraciones humanas,
- Velar así mismo por los intereses de los turistas especialmente en lo que respecta a sus pertenencias cuando puedan correr algún peligro, como las ropas dejadas en la playa, los equipajes en los aeropuertos, terminales terrestres, fluviales y marítimos y en los demás sitios de atracción.
- Evitar por todos los medios la posible explotación que en muchos casos se hace al turista en materia de tarifas de taxis, hoteles, precios de licores en los bares, exigencia excesiva por parte de mozos y cargueros, valor injustificado de las mercancías en almacenes, y en general, cumplir su función en cuanto sea necesario en beneficio del turismo nacional.
- Evitar que en los sitios bajo su custodia se realicen actos contrarios a la moral y buenas costumbres o que puedan herir el pudor.
- Facilitar toda clase de información cívica al turista, en relación con el objeto de su viaje.
- El comandante de cada sección de Policía de Turismo llevará la monografía de su jurisdicción y suministrará informes mensuales conforme a la directiva que al respecto expida el Estado Mayor⁴³.

Con el fin de proteger al turista y de prestarle un servicio de orientación mediante indicaciones elementales e información oportuna que requiere todo visitante que por primera vez llega a Colombia, se organizó la Policía de Turismo, como cuerpo especializado y dependiente de los Departamentos de Policía. La idea había surgido en las deliberaciones de Primera Convención Nacional de Directores de Turismo en 1963.

2.2.8.Según la ley. De acuerdo con la ley 62 de1993, se clasifica en:

- Policía Educativa.
- Policía Preventiva.
- Policía de atención al Menor.

⁴³RODRÍGUEZ ZAPATA, Amado., Bosquejo Histórico Policía Nacional, Bogotá., Policía Nacional, p. 62

- Policía de vigilancia urbana, rural y cívica.
- Policía de vigilancia y protección de los recursos naturales, relacionados con el medio ambiente, la ecología y el ornato público.

La importancia con que se la distingue no puede llegar a destruir la unidad de la esencia que corresponde a toda labor policial. Si se analiza la legislación positiva del país referida a estas actividades policiales, se hallaran que sus contenidos son tan amplios y contradictorios que la nota de la seguridad queda sólo referida a un valor del derecho, pues se incluyen cuestiones necesarias en épocas de guerra como es el de moralidad, de trabajo, de alimentos, de menores, de educación, etc. Las definiciones que mencionan esta actividad son simplistas puesto que la revelan como la dedicada a custodiar o proteger la tranquilidad, el orden, la seguridad, etc.

La simplicidad de las expresiones utilizadas lleva implícita su tragedia, pues no define nada cierto y objetivo, orientando al intérprete con opuestos conceptos. Con la expresión "policía" se cobijan las más dispares nociones, pues orden existe en toda regulación jurídica y bajo el amparo de los más contradictorios contenidos. En su concepción integral "policía" es un concepto genérico de armonía antes que un bien jurídico determinado; la policía según esta noción amplísima ampararía el normal estado y desarrollo de las innumerables actividades humanas. El orden se hallaría en la regulación sin zozobra, sin peligro ni inquietud de los totales bienes jurídicos amparados, que pueden ser de las más distintas especies y desarrollados en ambientes privados y públicos; sin embargo se pretende la nota excluyente que se desarrolla sobre los lugares públicos o abiertos al público, ya sean calles, plazas, lugares de aglomeraciones., salones públicos., etc.

Se resalta en este capítulo la necesidad de precisar que policía, hoy en día, es una actividad del Estado y más concretamente una actividad de la administración, aun cuando presente otras acepciones referentes a órgano, autoridad, institución o

servicio público del Estado, pero en tales casos difiere mucho de lo que se entendió en el pasado por policía, que era un concepto que abarcaba toda actividad del Estado, confundiendo este concepto con el de policía. Conocer su amplitud o restricción en su ámbito histórico contextual, conduce a determinar su proyección social. Entendida así la policía, no podrá hablarse, en sentido estricto, de una policía legislativa y una policía judicial como la clasifican la mayoría de los autores franceses. Si policía es actividad administrativa no podrá ser al mismo tiempo legislativa ni judicial.

Esta clasificación marcadamente francesa obedeció al significado que los teóricos del derecho administrativo daban al concepto de policía, haciéndolo consistir en una limitación, y como quiera que las leyes prohíben o limitan la libertad, entonces, construyeron el concepto de policía legislativa y así sucesivamente con el acto administrativo y el acto judicial, para hablar de policía administrativa y policía judicial.

Cuando un patrullero de la Policía Nacional presta el servicio de vigilancia, por ejemplo; en ese momento no se encuentra limitando las libertades de los ciudadanos, pero en cambio, sí está ejerciendo una actividad administrativa. Por ello es mucho más aproximada la acepción de actividad que la de limitación y por ende su clasificación también varía hasta el punto de que todas las especies de policía, son policía administrativa. Ahora, a pesar de estar sometido el régimen de policía a un estado social de derecho, de corte llamativamente democrático, no por ello es siempre preventivo, y más cierta es esta aseveración si se persiste en darle la connotación francesa de limitación o prescripción al término policía. En el lenguaje jurídico popular, un régimen de policía, sobre todo el de alta policía, denota, a veces, exceso en las prohibiciones, violación de garantías constitucionales y legales y represión popular. Despolitizar el régimen policial es una tarea pendiente de empezar. Volverlo cada vez más jurídico es un mandato constitucional.

2.3 DIFERENCIA ENTRE EL PODER CIVIL Y EL PODER MILITAR.

La instauración de un régimen de "libertad civil", sólo es posible si se logra la consolidación de una serie de separaciones o divisiones de fuerzas contrapuestas, tales como el poder político del económico, el poder temporal del poder espiritual y el poder civil del poder militar. Dichas separaciones tienen la finalidad de encauzar hacia fines sociales ciertas actividades que, de otra manera, entregadas a sí mismas, resultarían perjudiciales. Respecto de la separación civil-militar, la conformación de un ejército separado de la vida civil y subordinado a ésta, sirve no sólo como instrumento de defensa del régimen sino que, además, no representa un peligro para el ejercicio de las libertades individuales. "Se trata de lograr - dice M. Hauriou - que esta organización, que dispone de medios de acción terribles y contra la cual el poder civil está completamente desarmado, permanezca sin embargo subordinada al poder civil"⁴⁴. De este planteamiento se deriva la necesidad de un "acantonamiento jurídico del ejército", fundado en la separación y subordinación respecto del poder civil. Incluso en circunstancias propias del estado de excepción, el poder civil no abandona todas sus competencias en beneficio del poder militar, sino tan sólo aquellas indispensables para afrontar la situación de emergencia. A partir de esta teoría de la separación, la doctrina ha encontrado un criterio útil para explicar la regulación jurídica de las fuerzas armadas, como institución subordinada al poder civil y parte integrante de la administración pública.

Igualmente, el fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones,

⁴⁴HAURIOU, Maurice: Précis élémentaire de droit administratif, 4aéd., Paris, Sirey, 1938. P.26

hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano.

El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana. Al mismo tiempo el origen del constitucionalismo occidental estuvo muy ligado a la protección de la seguridad individual y ello explica las restricciones impuestas al poder militar en las tareas propias de la coerción interna. La afirmación constitucional del carácter civil de la policía tiene las siguientes implicaciones:

- a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado.
- b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión.
- c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico.

2.4. DIFERENCIAS INSTITUCIONALES ENTRE LA POLICIA NACIONAL Y LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA.

Policía y Ejército son hoy dos servicios públicos independientes, con fines propios y procedimientos si se quiere opuesto. Todo Estado en las primeras etapas de su vida se distingue por la centralización de su fuerza pública en una sola institución, en un solo cuerpo: El Ejército. El desarrollo de la vida social trae como consecuencia la división del trabajo, la especificación. Aparece entonces

una segunda fuerza: La Policía. La fuerza pública, expresada en los cuerpos armados, se considera como indispensable a la vida misma del Estado⁴⁵.

Se ha estimado siempre el Ejército como un elemento orgánico de la vida del Estado. La Policía, en el Estado moderno, ocupa un puesto de la mayor significación; nadie se atrevería a negar hoy su influencia decisiva en la vida social. Se ha llegado a decir que "la eficiencia de un país se podría medir hoy por la eficacia de su Policía", y aunque no admitimos que la Policía es más importante que el Ejército dado que estas comparaciones resultan sin consecuencia, si se tiene en cuenta las necesidades colectivas de primer orden que la Policía y el Ejército atienden, es evidente⁴⁶, que en la época actual hay Estados que carecen de Ejército, pero ninguno de servicio de Policía.

La fuerza pública asegura la subordinación a las autoridades, el respeto a la ley. Por eso se dice que las instituciones armadas constituyen la piedra angular, básica de todo orden social. Ordinariamente los asociados no se someten con facilidad a los principios jurídicos que informan la vida social. Muchos son los rebeldes y no pocos los que atentan contra el orden legal establecido⁴⁷. Para imponer la conformidad general, lo mismo que el respeto que el Estado se merece, como entidad independiente, autónoma, frente a los otros Estados, se hace indispensable la fuerza pública encarnada en los cuerpos armados.

El globo terrestre está ocupado o dividido en numerosos estados. Esos Estados, quiéranlo o no, viven cada día más, en constante intercambio y relación. La vida de relación, el trato obligado entre los estados, amable o no, configura su vida exterior, cuando los estados se entienden entre sí para ser más estrecho el

⁴⁵PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 12.

⁴⁶ PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 24.

⁴⁷ PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 34.

intercambio entre ellos, cuando discuten de entidad a entidad sus problemas comunes, lo mismo que cuando se defienden de la agresión de alguno o algunos de ellos están poniendo en juego los recursos con que cuentan para hacer valedera y respetable su vida exterior, digamos, su vida nacional.

Cuando los estados movilizan sus fuerzas para develar una asonada, cuando dictan medidas tendientes a asegurar que los derechos consignados en sus cartas fundamentales no sean desconocidos, cuando procuran el bienestar y la seguridad general de los asociados, están poniendo en juego los recursos con que cuentan para hacer valedera y respetable su vida interior. En un principio el Ejército no tiene una tarea determinada, específica, en relación con las actividades del Estado. Se ocupa en funciones de orden público externo e interno. Es la única fuerza pública con que cuenta el Estado. Por consiguiente se emplea en los menesteres de la vida exterior, o de relación, lo mismo que para los detalles de la vida interior o íntima.

“La división del trabajo, la especialización, fruto de la vida social desarrollada, atribuye bien pronto al Ejército una tarea propia, específica: el mantenimiento de la soberanía nacional; la vida exterior del Estado se apoya decididamente en la fuerza pública, pero en una fuerza pública que dispone de caracteres y medios adecuados exclusivamente a ese fin”⁴⁸.

La aparición de cuerpos de Policía como fuerza pública independiente de los cuerpos del Ejército en cuanto a tareas y modos de actuar, es reciente⁴⁹. La mayor parte de los autores no vacilan en afirmar que la aparición de los servicios de Policía es uno de los distintivos del Estado moderno. Es indudable que la Policía, tal cual hoy se concibe, tuvo su origen en el conjunto de principios y teorías que inspiraron la Revolución Francesa. "La función Policial aparece juntamente con la infancia de la humanidad, pero el concepto de Policía y la organización de estos

⁴⁸ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía. Bogotá: Imprenta municipal, 1941, p. 73

⁴⁹ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía. Bogotá: Imprenta municipal, 1941, p.71.

servicios datan de una época relativamente cercana⁵⁰.

Aunque en términos generales la Policía y el Ejército tienen hoy a su cargo tareas distintas, aunque han sido organizados como servicios públicos independientes, sin embargo satisfacen necesidades afines. Quizá por ello, con alguna frecuencia, las fuerzas de la Policía y el Ejército se ven precisadas a unirse en un todo de acuerdo y con un mismo propósito:

“Cuando la Policía aparece, deja al Ejército la función de la defensa nacional, reservándose para sí la conservación del orden interno, no se establece entre la Policía y el Ejército una separación en su competencia jurisdiccional, porque siempre existen entre las dos relaciones recíprocas: en tiempos de guerra la Policía ayuda al Ejército en el cumplimiento de sus funciones, y cuando en el Estado se producen alteraciones del orden público se ve que el Ejército ayuda a la Policía en el mantenimiento de él. Pero hay que advertir que esta acción conjunta es ocasional y consecencial, porque en épocas normales cada una de estas instituciones debe circunscribir su acción a sus actividades propias⁵¹.

La mayor parte de los autores modernos coinciden en la afirmación de que si bien existe una afinidad entre el Ejército y la Policía y una marcada inclinación a auxiliarse mutuamente, lo cierto es que la Policía y el Ejército como expresiones diferentes de la fuerza pública, se distinguen no tanto por su objeto como por los modos de actuar o intervenir. Se trata de dos tácticas o procedimientos distintos frente a situaciones distintas.

El funcionario de Policía debe observar una conducta que en nada se le parezca al militar en campaña. Por ningún motivo debe ser rudo ni destructivo, lo que no quiere decir que en muchas ocasiones no deba ser enérgico, disciplinado, decidido y valiente⁵².

⁵⁰ ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía. Bogotá: Imprenta municipal, 1941, p. 3.

⁵¹ PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 76.

⁵² PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 35.

La intervención del Ejército se distingue como una intervención esencialmente armada, es decir, como una intervención que en buena parte depende del buen uso que se haga de las armas y del poderío de ellas. La intervención de la Policía se acepta y justifica como una intervención pacífica y mediadora. Al funcionario de Policía le está prohibido emplear sus armas con un criterio distinto del defensivo. Procede contra las personas en defensa propia. Al hacerlo debe procurar causar el menor daño posible.

El militar, en tareas del servicio busca la destrucción, el aniquilamiento por medio de dominio. Domina para imponer el orden. Lo guía un criterio de ofensiva, en cuanto las circunstancias lo permitan. La Policía moderna no se organiza en función de fuerza sino en función de inteligencia y malicia.

El triunfo de la Policía en el desempeño de sus funciones no depende de la fuerza ni de la violencia, sino de su observación constante", afirma el reglamento de servicio de la Policía, " Desde el momento en que a los delitos de fuerza suceden los de astucia, una Policía sobre la base de la fuerza no tiene ya eficacia ninguna⁵³

En el Ejército la responsabilidad recae sobre los jefes, los cuales atienden y ordenan personalmente lo que debe hacerse en cada caso. La obediencia en el Ejército, es absoluta. No le es dado al subalterno, modificar, suspender o robustecer la orden.

El funcionario de Policía debe resolver con su propio criterio y bajo su exclusiva responsabilidad buena parte de las situaciones que se le presenten, especialmente cuando ellas no asumen un carácter colectivo o social. El cumplimiento de las órdenes superiores responde en la Policía al sistema de la obediencia reflexiva⁵⁴.

⁵³LLERAS PIZARRO, Miguel. Derecho de policía, Ensayo de una teoría general. Bogotá: Librería Editorial la Gran Colombia, 1943, p. 45.

⁵⁴ PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 51.

Entre los deberes del funcionario figura el de llamarle la atención al superior cuando expida una orden manifiestamente ilegal o inconveniente. En estos casos, sólo ante la insistencia del superior el subalterno está obligado a obedecer. El inferior debe ampliar en buena forma los propósitos del superior. El Ejército actúa siempre como cuerpo. El éxito de la Policía depende generalmente de la suma de actuaciones independientes de cada uno de sus miembros. El Ejército actúa con mayor libertad que la Policía, puesto que ordinariamente lo hace cuando se ha declarado un estado de Excepción, permite respaldar muchas garantías Constitucionales compatibles con ese Estado de cosas. Cuando interviene ante una situación de guerra la libertad de acción es todavía más amplia.

La Policía interviene ordinariamente dentro de la normalidad general. Su actuación está sujeta a normas jurídicas muy precisas. Tiene como límite las garantías individuales y las libertades públicas, las cuales no pueden ser desconocidas ni disminuidas sino por un motivo legal y previa la observancia de determinadas formalidades establecidas igualmente en la ley.

La especialización de los cuerpos armados, la división de la fuerza pública en Policía y Ejército, permite hacer la siguiente distinción, muy simple en su enunciación, pero de contenido trascendental: el funcionario de Policía no es por ningún aspecto ni cualquiera que sea el cargo que ocupe en el servicio, un militar. Por consiguiente no es lícito distinguir entre personal civil y personal militar de la Policía. Hay un personal uniformado y otro que no viste uniforme.

Si la Policía se distingue del Ejército por el modo como actúa o interviene, si la Policía tiene un objeto distinto al del Ejército parece claro que no debe dársele a los funcionarios de Policía una instrucción ni una educación militares, como no estaría bien que a los militares se les diera una instrucción y una educación policial. Ambos servicios exigen, es cierto, determinados conocimientos comunes y, sobre

todo, coinciden en una misma disciplina⁵⁵.

El personal uniformado de la Policía que corresponde a los cuerpos armados del servicio está sometido a la disciplina militar. Pero el que un cuerpo o una institución cualquiera se rija por la disciplina militar, no quiere decir invariablemente que sus miembros sean militares. Los sistemas y principios que inspiran la disciplina militar son evidentemente muy recomendables para las instituciones compuestas de numeroso personal y que, por naturaleza, deben ser esencialmente obediente.

El cuerpo armado de la Policía Nacional es una Institución civil con régimen y disciplina militares, explica el reglamento de disciplina. Institución civil y no militar, lo cual es exacto. Pretender confundir la Policía con el Ejército, haciéndolo de aquella una institución militar en su organización y procedimientos equivaldría a retroceder a las primeras etapas de la evolución del Estado, donde como se ha visto, la fuerza pública aparece centralizada en un sólo organismo.

Igualmente, por virtud del mejor conocimiento que hoy se tiene de la Policía, parece superada la etapa primitiva de nuestra fuerza pública. Y es curioso: “han sido funcionarios militares los encargados de impulsar el proceso de diferenciación y especialización de nuestra fuerza pública desde los puestos directivos de la Policía Nacional. Señal inequívoca de ilustración y buen criterio⁵⁶.

⁵⁵PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 59.

⁵⁶PINEDA CASTILLO, Roberto., La policía, Doctrina, historia, legislación. Bogotá: Editorial Escuela de Cadetes General Santander, 1988, p. 63.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA NATURALEZA DE LA POLICIA.

En la regulación constitucional de la Fuerza Pública se establece una diferenciación básica entre la finalidad primordial de las Fuerzas Militares y el fin primero e inmediato de la Policía. Las Fuerzas Militares han sido instituidas por la nación "para su defensa". Mientras que la Policía existe para la preservar conservar y sostener el conjunto de condiciones fácticas cuya intangibilidad permite el desarrollo inalterado del funcionamiento de las instituciones, del ejercicio pacífico de los derechos constitucionales y de la eficaz prestación de los servicios públicos. Compete a las Fuerzas Militares, preparar y emprender, llegado el caso, la reacción organizada de la República contra cualquier género de ataque armado que ponga en peligro la soberanía, la independencia, la integridad territorial o el orden constitucional. "Compete a la Policía, tanto en la guerra como en la paz, prevenir y eliminar las perturbaciones del orden público"⁵⁷.

El orden público que protege la Policía tiene como núcleo la efectividad de los derechos inalienables de la persona, cuya primacía reconoce la Constitución. "Todos

⁵⁷COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Consejería Presidencia Para La Defensa Y Seguridad Nacional, La nueva Policía para Colombia, Bogotá., 1992-1993, p. 111.

los medios de policía -desde la orden más sencilla hasta el uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario- están ordenados a favorecer y amparar el ejercicio de los Derechos Humanos y el disfrute de las libertades que de ellos se derivan”⁵⁸. Debe recordarse entonces que la actividad cumplida por los servidores del cuerpo policial tiene como fin inmediato asegurar el cumplimiento de las normas dictadas en ejercicio del poder de policía, normas cuyo objeto es regular los comportamientos ciudadanos para impedir el abuso del derecho propio y la lesión del derecho ajeno.

Uno de los bienes jurídicos capitales que tradicionalmente se han incluido en el concepto de orden público es el de seguridad pública, entendida como aquella situación de hecho en la cual todas las manifestaciones legítimas de la vida social transcurren exentas de daño y amparadas contra los riesgos previsibles. En su más amplia concepción la seguridad pública comprende y abarca tanto la del estado como la de todas las personas a la cuales deben proteger las autoridades. Por ello la función militar de defensa y la función policiva de prevención, conservación y sostenimiento tienen relaciones manifiestas, pues ambas comparten un espacio común⁵⁹.

No es posible concebir estas dos funciones como capacidades institucionales de actuación completamente desligadas, pues las “dos se relacionan y complementan en todas las tareas dirigidas a mantener incólume la libertad de acción de la fuerza Pública y a eludir cualquier injerencia que pueda debilitarla o comprometerla”⁶⁰. Necesariamente debe ser un cuerpo armado porque entre los medios materiales de protección del orden público figura el empleo de la fuerza. Ha de observarse, sin embargo, que la condición de cuerpo armado es completamente compatible con su naturaleza civil y no da por sí sola el carácter de combatiente

⁵⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Consejería Presidencia Para La Defensa Y Seguridad Nacional, La nueva Policía para Colombia, Bogotá., 1992-1993, p. 126.

⁵⁹TORRES RICO, Remberto. Tratado de derecho de policía. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, 1999, p. 45.

⁶⁰COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-024 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballeroy T-837 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

institucional. No es el mero uso de las armas lo que imprime carácter militar a una actividad, sino la finalidad marcial de tal uso.⁶¹ Recuérdese que el artículo 223 de la Constitución faculta a las personas particulares para poseer y portar armas con permiso de autoridad competente, en consecuencia, la calidad de civil no se identifica necesariamente con la condición de inerme, ni el hecho de ser la Policía un cuerpo armado le otorga la condición militar.

3.1 NATURALEZA CIVIL

El artículo 218 de la Constitución define también a la Policía como un cuerpo de naturaleza civil. Un cuerpo civil es el que por su esencia y sus propiedades características resultan por lo general ajeno a la milicia y a la guerra. Las personas y las instituciones civiles son aquellas que por su propio carácter no combaten, aquellas que son no combatientes por definición, aquellas que no participan ordinaria ni directamente en las hostilidades. Un cuerpo civil es el que no tiene índole o condición militar: el que por sus fines, su actividad, por su organización y por su régimen difiere de los cuerpos constitutivos de las Fuerzas Militares⁶².

El carácter civil de la Policía se hace patente en el hecho de que la obediencia no tiene el sentido y el alcance rígido de la obediencia militar. Mientras que el militar, aunque pudiendo rehusar su acatamiento, cumpla una orden inconstitucional y lesiva no incurre en responsabilidad, por mandato del artículo 91 de la Constitución. El policía responde personalmente, como los demás servidores públicos de condición civil por el cumplimiento de órdenes cuya ejecución entrañe "infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona"⁶³

⁶¹RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 1984. p.458.

⁶²DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones ciudad Argentina, 1998, p.561.

⁶³COLOMBIA. Constitución Nacional. Art. 91

“La obediencia policial es reflexiva, tiene el mismo acento de la impuesta estatutariamente al personal civil de la rama ejecutiva del poder público. Como los funcionarios al servicio de ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas, los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía no pueden exonerarse de responsabilidad invocando el mandato superior”⁶⁴.

Sería equivocado, sin embargo, creer que el carácter civil de la Policía la priva de capacidad jurídica para emplear la fuerza con el fin de repeler, en términos proporcionales y moderados, toda violencia actual o inminente ejercida sobre los derechos personales de quienes se ven injustamente acometidos.

Ante la necesidad de obrar en legítima defensa todos los miembros de la fuerza policial tienen el derecho y el deber en reaccionar en forma adecuada y tempestiva contra los agresores injustos. De no hacerlo, la sociedad quedaría expuesta a la arrogancia de los criminales y en poco tiempo desaparecerían los fundamentos mismos de su existencia civilizada. Rechazar o evitar con firmeza el ataque antijurídico de cualquier género de delincuentes, es cometido propio de la Policía, pues ella está instituida para aplicar la coerción en defensa del derecho. Tampoco resultaría acertado considerar que la índole civil de la Policía es incompatible con la sujeción de sus miembros a una disciplina exigente y rigurosa, mucho más severa que la impuesta por el legislador a otros servidores civiles del Estado.

Un cuerpo armado no puede actuar con eficacia sin dar a las leyes y a las órdenes una observancia rígida, pronta y diligente, en la cual se manifiesten siempre la solidaridad y la unidad y propósitos. Por ello hoy está dispuesto en la ley que la disciplina policial, condición esencial para la existencia de la Institución, debe ser mantenida por los superiores a través de la cohesión, la inteligencia y la voluntad de sus subordinados en el cumplimiento de las órdenes del servicio.

3.1.1 Cuerpo Armado Permanente de Naturaleza Civil. La Policía Nacional

⁶⁴LUCIANO PAREJO, Alfonso y DROMI, Roberto, Seguridad Pública y Derecho Administrativo, Madrid: Editorial Marcial Pons, 2001, p. 51.

ha sido instituida constitucionalmente como un cuerpo armado de naturaleza civil el cual debe ser organizado, dirigido y controlado, en forma tal que sus dos caracteres fundamentales - la condición armada- y la condición civil ni se desvirtúen ni se alteren sino que, antes bien sean objeto de reacción permanente en todos los momentos de su actividad⁶⁵. La Policía no es cuerpo de empleados oficiales similar a los que atienden la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero tampoco ha de ser considerada como la cuarta fuerza en las Fuerzas Militares. Entre un instituto de civiles armados y un instituto combatiente hay profundas diferencias de mentalidad, de organización ocupacional, de profesionalizaron y aún de comportamiento.

“La condición armada y la condición civil, deberán armonizarse y conciliarse por el legislador a la hora de organizar el cuerpo de policía, para que una y otra incidan en el nuevo diseño de su estructura orgánica, de su régimen disciplinario interno, de sus mecanismos de selección y promoción, de su actividad docente y de sus relaciones con la sociedad civil”⁶⁶.

La Constitución Nacional no adscribe la función de policía a ninguna entidad en particular, por lo tanto es al legislador al que corresponde definir tal dependencia. Es así como mediante el Decreto N^o1814 de 1953 se estableció a la Policía Nacional como una cuarta fuerza dependiente del Ministerio de Guerra posteriormente Ministerio de Defensa Nacional; norma que fue modificada y extrajo a la Policía del mando del Comando General las Fuerza Militares y la organizó como un cuerpo civil dependiente del Ministerio Defensa.

3.1.2 Perfil Constitucional de la Institución Policial.La Constitución de 1991 consideró a la Policía Nacional como integrante de la Fuerza Pública, pero le otorgó

⁶⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias T-425 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón; T-581 de 1992 Dr. Ciro Angarita Barón y C-024 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁶⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-448 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

una naturaleza diferente a la de las Fuerzas Militares. Estableció para ella una función de carácter civil cuya finalidad es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para la convivencia pacífica. El hecho de que sea un cuerpo armado de naturaleza civil nos hace pensar en una posible contradicción. En realidad no hay tal, puesto que dicha naturaleza encarna una filosofía y una manera de cumplir su función social, fruto de una formación integral que como cuerpo armado requiere de la organización, estructura, jerárquica, disciplina y subordinación necesarias para atender las complejas misiones que se derivan de la situación del país. Las profundas alteraciones de la seguridad pública han impuesto condiciones de servicio que con frecuencia desbordan las funciones civilistas de la Policía en lo que atañe al escenario natural de su acción. Esto es, la seguridad interior⁶⁷.

El apoyo o el reemplazo transitorio de la Policía por parte de las Fuerzas Militares, ante los altos índices de criminalidad, pueden ilustrar lo anterior. Se configura así una zona intermedia, imposible de precisar en términos absolutos, que no obedece ni a la voluntad de Estado ni a los organismos que conforman la Fuerza Pública, sino a las perturbaciones mismas del producto, o sea del comportamiento de agrupaciones armadas al margen de la ley.

De lo anterior se concluye que la Policía requiere una estructura que contemple diferentes tipos de servicios o ramas: uno de carácter urbano y predominantemente cívico y otro para las zonas rurales en donde la presencia de bandas armadas exige una acción armada predominante represiva, sin perjuicio de su naturaleza civilista⁶⁸.

3.2.FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DE LA NATURALEZA DE LA POLICIA.

⁶⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias 371 de 2000 M.P.Carlos Gaviria Díaz, C-110 de 2000 M.P.Antonio Barrera Carbonell, C-039 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-068 de 1999 M.P.Alfredo Beltrán Sierra, C-309 de 1997 M.P.Alejandro Martínez Caballero y C-741 de 1999 M.P.Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia 453 de 1994. M.P.Eduardo Cifuentes Muñoz

La actividad irrestricta de los particulares sería fuente de conflictos perennes. Por ello, aun cuando la propiedad y la libertad se encuentran garantizadas por la Constitución- en su libre ejercicio, tales derechos se conceden y amparan bajo la condición de que no estorben el buen orden de la cosa pública. O dicho, en otras palabras: La necesidad de defender la vida social y política, o sea, el orden social y el orden público, necesarios a la existencia y constitución de la sociedad y del Estado, imponen fatalmente límites al uso y ejercicio de la actividad particular. La misión y el fundamento de la policía estriba esencialmente en defender la vida social y política, y, es decir, en hacer valer el deber jurídico que tiene todo ciudadano de no perturbar.

La Enciclopedia Espasa, al referirse al fundamento de la policía, concretamente afirma que se encuentra en la necesidad de defensa de la vida social y política y del orden jurídico, indispensable y preciso a la existencia de la misma sociedad. De la misma obra citada transcribimos la siguiente definición de policía:

La voz policía, del griego 'politeia', ciencia de los fines y deberes del Estado, puede considerarse en dos sentidos: como aquella dirección de la actividad del Estado encaminada al mantenimiento del orden jurídico existente, en cuanto tienda a evitar los peligros que amenacen a éste, mediante una oportuna limitación del arbitrio individual, y como la fuerza organizada y destinada por el Estado a la defensa común de este orden jurídico contra los peligros también comunes que lo amenacen⁶⁹.

Para Hauriou,

La policía en sentido lato, es la reglamentación de la ciudad, esto es, del Estado. Pero es necesario agregar que es la reglamentación preventiva. Todos los medios de gobierno distintos de la justicia represiva son medios de policía; la legislación misma, el reglamento administrativo, la organización de los servicios públicos, todo cuanto es medida preventiva. En este sentido, todos los derechos en virtud de los cuales están organizados los servicios públicos, desde el de guerra, en cuya virtud se organizan los servicios de la armada, hasta el derecho de enseñanza que comprende los servicios de instrucción pública, son servicios de policía⁷⁰.

⁶⁹Enciclopedia Espasa, Madrid, 1995, p.34.

⁷⁰HAURIOU, Mauricio. Principios Elementales de Derecho Administrativo. Paris: Sirey, 1938. p. 317

Pleiner concreta el concepto de policía en estos términos:

Para apreciar debidamente, según el Derecho vigente, la significación y límites de la policía, no hay que perder de vista que en el Estado de Derecho la presunción habla a favor de la libertad del individuo enfrente de la coacción del Estado. En este sentido, el principio que dice 'lo que no está prohibido está permitido', encierra una verdad jurídica, está comprendido en los preceptos de las primitivas constituciones y de una manera especial en la Constitución vigente del Reich, que expresamente garantiza la propiedad y libertad del ciudadano. Debido a ello, el ciudadano puede disponer libremente de su propiedad y utilizar en todo sentido la facultad de que le ha dotado la naturaleza para obrar conforme a su voluntad. Pero una actividad ilimitada de la libertad individual y de la libertad de propiedad, conducirían al *bellum omnium* contra *omnes*. Por esta razón, toda libertad está concedida sólo bajo la condición de que no estorbe el buen orden de la cosa, pública. La misión de la policía consiste, pues, en hacer valer ese deber jurídico contra los ciudadanos. Ese deber general se descompone en la vida diaria, en numerosos deberes concretos de policía. Por eso existe todo un sistema de restricciones gubernativas, tocantes a la libertad" y a la propiedad. La libertad natural y la propiedad de cada individuo encuentran un límite en el poder gubernativo. Por lo tanto, la policía no es hoy en día una función pública independiente; es, sencillamente, un sector determinado de la Administración pública, a saber: la actividad de la autoridad en el terreno de la administración interior, que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano, las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del Derecho, de la seguridad y del orden público⁷¹.

El autor Carlos H. Pareja, con referencia a la policía, expresa:

El concepto de 'policía' tiene en Derecho administrativo una excelencia que supera a lo que usualmente se entiende por tal. Es una expresión de largo alcance, que abarca las más importantes actividades del Estado, con excepción de aquellas meramente espirituales o morales, pero aun en lo espiritual puede intervenir la policía en su amplio sentido, por ciertos aspectos.

El concepto de policía comprende: el orden público, la seguridad en general y la higiene públicas⁷².

De todo lo hasta aquí expuesto aparece de modo unánime el concepto que,

⁷¹HAURIU, Mauricio. Principios Elementales de Derecho Administrativo. Paris: Sirey, 1938. P. 24.

⁷²PAREJA, Carlos H. Tratado de Derecho Administrativo, teórico y práctico. Teoría del Derecho Administrativo. 2ª. Edición, Bogotá: Editorial el Escolar, 1939, p. 145

relieva sobre la función de la policía: que ésta no es una función pública independiente, sino un sector determinado de la Administración, que tiende a fines especiales, cuya modalidad determina la función. No están acordes los expositores acerca del concepto de policía. Al paso que el profesor Hauriou hace retroceder la institución de la policía al concepto que de ella se tenía en los tiempos del Estado-policía, y establece una peligrosa confusión entre la función gubernativa, propiamente tal, de un lado, y la función policiva —que es apenas una modalidad de ésta— con fines propios y concretos; otros, expositores apenas la limitan a obtener y realizar los tres elementos en que estiman se integra el orden público: la seguridad, la tranquilidad y la salubridad. La concepción de Hauriou conduce fatalmente a incluir como función de policía el ejercicio del poder reglamentario y a limitar el uso de éste a las materias de policía y a los fines de policía. Así agrega a continuación de la exposición arriba transcrita:

El reglamento pueda definirse como la decisión ejecutiva que contiene una regla general emitida por autoridad que tenga poder reglamentario y que tienda a la organización y policía del Estado dentro de' un espíritu gubernativo⁷³.

Semejante concepción de la materia no es justificable ni siquiera en el régimen administrativo francés, centralizado tanto en lo político como en lo administrativo. Menos aún en el Estado social de Derecho Colombiano. Además, peca por estrecha, al paso que amplía a campos impropios de la función policiva la finalidad de ésta. Entre la reglamentación gubernativa que lleva por fin el fomento del bienestar público y que con mira a ese fomento impone determinadas obligaciones y realiza ciertos servicios, y la reglamentación que tiende a prevenir peligros y a reprimirlos para conservar el orden jurídico necesario y preciso para la existencia de la sociedad y del Estado, se establece marcadamente la diferencia entre el puro poder gubernativo y la función de policía. El poder gubernativo es,

⁷³PAREJA, Carlos H. Tratado de Derecho Administrativo, teórico y práctico. Teoría del Derecho Administrativo. 2ª. Edición, Bogotá: Editorial el Escolar, 1939, P 58.

pues, un poder de mayor amplitud que comprende el poder de policía cuando la modalidad de su función se contrae a la reglamentación de las actividades ciudadanas para que éstas no perturben ni lesionen el orden jurídico. Hay entre el poder gubernativo y el poder de policía la misma diferencia que entre el género y la especie. La diferencia entre esas dos actividades de la función gubernativa resalta del texto del siguiente principio constitucional:

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”⁷⁴.

La primera finalidad: "Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes", pone de presente la función policiva por excelencia de la autoridad, que es, ante todo, de tutela y de protección; la segunda, esto es, "el cumplimiento de los deberes sociales del Estado", es función propiamente gubernativa, que tiende al fomento del bienestar social y público, mediante el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y la exigencia de los mismos, a los particulares obligados a igual prestación. Aparte de esta primera cuestión, tampoco se encuentran acordes los tratadistas acerca de la misión, en concreto, de la policía⁷⁵.

El tratadista Roberto Pineda señalaba:

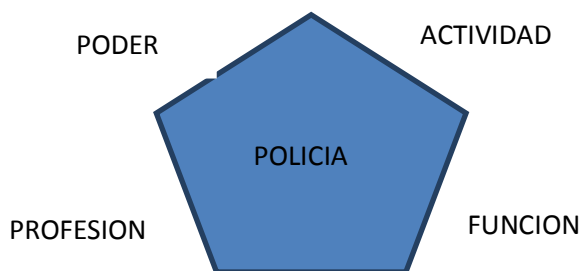
Del estado gendarme, del que apenas estamos saliendo nosotros, pasamos al estado intervencionista y entonces también en el estado intervencionista vemos que la policía cumple una actividad. Desafortunadamente no puedo detenerme aquí en esta charla que debe ser forzosamente breve y muy panorámica a examinar las variantes históricas de la noción de policía, pero sí podemos llegar a una

⁷⁴ COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, Artículo 2

⁷⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-212 de 2001

conclusión: la noción de policía es cambiante, tiene algo de fijo: el gobierno, pero cambia porque el estilo de gobierno, las instituciones de gobierno cambian con los tiempos y entonces a medida que cambian las instituciones de gobierno cambia también la policía. Entonces sentemos una primera conclusión: la noción de policía es cambiante. No vayan ustedes a creer que es fija a través del tiempo, es cambiante y si queremos conocer esa naturaleza cambiante tenemos que estudiar historia política, historia del gobierno para comprender los cambios de la policía⁷⁶.

Es decir que la policía es cambiante, pero además de ser cambiante, también es una actividad múltiple como ya lo hemos expresado aquí, es decir, es una actividad compleja, no es simple. Compleja significa que tiene varios aspectos, varias caras, varios lados y por lo tanto si queremos sorprender la naturaleza de la policía debemos aceptar que dicha naturaleza es múltiple. Podemos preguntarnos, ¿Por qué es compleja?, ¿Por qué es múltiple? Y entonces nos resulta esto: porque la policía puede entenderse como un poder, puede entenderse como un servicio, puede entenderse como una función, además se puede entender como una profesión y finalmente la policía puede entenderse como una fuerza. Entonces ya estamos aclarando que la noción de policía podríamos colocarla en un pentágono, es decir, una figura que tiene cinco lados. Un lado será el poder, otro lado la función, otro lado el servicio, otro la profesión y el otro la fuerza. Así habremos avanzado en la noción de policía al saber que es cambiante y que es compleja; decimos que es contradictoria y es problemática, porque las actividades del policía generalmente enfrentan términos que no se concilian entre sí, como son la sociedad y el individuo. La problemática anterior se puede entender mediante se siguiente esquema:



⁷⁶PINEDA CASTILLO, Roberto. Doctrina del Derecho de Policía en Colombia. Editorial Escuela de Cadetes de Policía General Santander. Bogotá, 1995.

FUERZA

El autor Lleras Pizarro Miguel indica:

No siempre la imposición de una pena es suficiente para reparar el daño causado, a la sociedad o 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 se restringe la libertad, pero se procede así en beneficio de todos; la restricción es medida preventiva; si no se dictara, no se podrían remediar después de cumplidos los males que se quieren evitar.

Principalmente se aplica este régimen de policía o preventivo, cuando se trata de cuestiones relativas a la higiene, a la salubridad, o a la seguridad y tranquilidad generales, en los lugares públicos especialmente. En este particular dan las legislaciones modernas muy extensas facultades administrativas para prevenir males sociales.

El régimen de policía es pues una consecuencia del de derecho, su existencia no puede concebirse independientemente, ni sería dable imaginar una organización social sometida exclusivamente a un régimen de policía, pues como quedo expuesto, la prevención es una situación excepcional, pero muy general, que se justifica por razones de convivencia social encaminada a facilitar la más perfecta realización del derecho⁷⁷.

REGIMEN DE POLICIA

Salubridad
Seguridad
Tranquilidad
Ornato Público
Higiene

Mientras que Castaño Castillo enseñaba:

⁷⁷LLERAS PIZARRO, Miguel. Derecho de Policía “Ensayo de una Teoría General”. Bogotá: Librería Editorial La Gran Colombia, 1943, p. 21.

Volviendo a las palabras de la misión chilena, observamos que cuando ella dijo, en nuestras aulas, que "los gobiernos de casi todas las naciones del mundo han dado a sus respectivas Policías un carácter esencialmente militar", omitió advertir que los demás gobiernos, los que no están de acuerdo con esta inspiración, son los más cultos. Las Policías de Inglaterra y de Francia no han oído hablar desde hace muchos años de disciplina militar. A la Policía de Estados Unidos nunca se le ha hablado en tales términos. Esta última observación es especialmente significativa si se piensa que Estados Unidos en ningún tiempo de su historia ha padecido el sobresalto de ver invadido su territorio por un enemigo poderoso; no ha habido allí golpes de Estado, el Ejército no ha sido disidente político ni amenaza para la paz interna. Por tales circunstancias no ha habido oportunidad de deformar la Policía dándole un matiz militar. Porque esto es la tendencia militarista en las instituciones preventivas: una deformación, una defensa temporal que asumen los gobiernos en épocas de angustia y que después arraiga y se pretende fundamentar si no se emprende una cuidadosa revisión institucional.

El Ejército norteamericano ha sido sumiso a su Constitución. La Policía norteamericana ha sido pacífica y civil. Estos dos hechos históricos no son causales sino recíprocos. Relacionándolos se puede ver que el régimen militar en las Policías es un artificio, una medida de emergencia aceptada especialmente en países que, como los suramericanos, se han visto agitados constantemente por revueltas armadas⁷⁸.

En conclusión, la policía es "el sistema nervioso del Estado". Conceptuamos la policía como una institución previsor y previsor, sobre ella se edificó toda una doctrina y todo un procedimiento de policía como es la función preventiva.

3.2.1 Condiciones Esenciales de la Naturaleza de Policía. Seguidamente, se va a reseñar los principios básicos que informan la función de policía en general.

1. La función de policía no es una función pública independiente. Pertenece a la función administrativa del Estado y como tal es reglada por la Constitución. De ahí que no pueda ser discrecional su aplicación, esto es, al arbitrio del funcionario, porque entonces lesionaría en algún momento los derechos reconocidos por la misma Constitución. El artículo 29 de la Constitución impone la obligación a las autoridades administrativas de respetar el debido proceso legal. En esta misma disposición se consagra la regla de que "... Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con

⁷⁸CASTAÑO CASTILLO, Álvaro. La Policía: Su origen y su destino. Bogotá: Escuela de Cadetes de Policía General Santander, 2001, p. 149.

violación del debido proceso", conocida también como cláusula de exclusión. No se debe olvidar que la Constitución es Norma de Normas y frente a los casos de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales, al tenor del articulado constitucional. Se resalta en este límite constitucional⁷⁹ las distintas garantías que se prevén en la Carta, así: derecho a la defensa, la favorabilidad, presunción de inocencia, presentación y controversia de pruebas, impugnación de sentencia y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, que a su vez constituyen fundamentos del debido proceso:

También constituye garantía constitucional, el derecho a la inviolabilidad de la persona y su domicilio que reza: "Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia".

2. El ejercicio de la actividad gubernativa y, por ende, la función de policía, está inspirada en el principio de la Administración-reglada, es decir la constitución y las leyes rigen por igual para todos y señala los límites que requiere el bien público.
3. La esfera del poder gubernativo, en cuanto a la función de policía, se limita a la ejecución del ordenamiento jurídico. Estas disposiciones comprenden la constitución, las leyes sobre esa materia, los reglamentos de policía, las ordenanzas, los acuerdos, los decretos y resoluciones -de gobernadores y alcaldes.
4. La función de policía consiste en prevenir. De consiguiente, la policía se limita a prohibir actos u omisiones. Para que la policía pueda hacer uso de medidas preventivas, que enerven la causa de origen de los actos contrarios a sus órdenes, es necesario especial autorización de la ley. Igualmente, el concepto de

⁷⁹ ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía. Bogotá: Imprenta Municipal, 1941, p.85.

función de policía siempre se ha confundido con el de policía, poder de policía y actividad de policía. Obsérvese que desde un principio la función de policía se cumplía por funcionarios civiles no armados al servicio del Estado. De ahí, tal vez, el carácter civilista de nuestra institución armada llamada policía. Siendo la función de policía un concepto vago pero amplio de lo que fue conservar el orden público de las antiguas ciudades como de vigilar el cumplimiento de las leyes, tendremos que tales funcionarios encargados de tan alta función, pertenecían al gobierno o como se dice hoy con más tecnicismo jurídico: a la Administración, pero sin su característica armada o uniformada, con régimen castrense como se conoce hoy al cuerpo de policía. Sin más consideraciones, podemos expresar que la policía de esa época también pertenecía al gobierno directo del Estado, es decir, estaba sujeta a sus órdenes y debía cumplir lo dispuesto por el representante de aquél. La función de policía, en síntesis, es algo distinto a lo que comúnmente se conoce con el nombre de poder de policía (facultad para dictar normas de policía) y más distinta aún a la actividad propia de policía que cumple el uniformado cuándo está en servicio. Función es lo que vivamente está en movimiento. Así, pues: función de policía es la actividad permanente y concreta que ejercer ciertos funcionarios administrativos llamados normalmente de policía a fin de preservar las buenas relaciones sociales de los individuos que viven en comunidad, como también garantizar de perturbaciones ciudadanas el orden público interno de una zona o región determinada. De acuerdo a esta definición, la función de policía es una actividad administrativa especial⁸⁰ que produce actos administrativos también especiales, sujetos a su vez a clasificación, teniendo en cuenta si se dicta en simple actuación administrativa policial o en verdaderos procesos de policía, en cuyos casos se aplicarán las normas del Código Administrativo o las del Código de Policía, respectivamente.

3.2.2 Definiciones Sobre La Naturaleza De La Policía. Para Francisco Carrara,

⁸⁰ ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía. Bogotá: Imprenta Municipal, 1941 p. 79

fue importante distinguir entre función penal y función de policía.

La función de policía —decía el maestro— no procede sino de un principio de utilidad; toda su legitimidad reside en ésta; no espera un hecho malvado para actuar; no siempre coordina sus actos con una rigurosa justicia y entonces ocurre que, al permitírsele que obre por vía de moderada coerción, puede realmente llegar a ser modificadora de la libertad humana, lo que se consiente en vista de un bien mayor⁸¹.

Algo definitivo en la concepción de Carrara, fue la precisión con que expuso las diferencias entre función penal y de policía. Por lo menos con este autor comienza a independizarse el concepto todavía amarrado para esos tiempos al penal.

En los gobiernos despóticos o dictaduras militares, la función de policía va de la mano con el derecho represivo del Estado y en muchos gobiernos civiles, la hipócrita democracia sirve de antifaz al ya eterno concubinato entre la función represiva de policía y la función penal represiva. En muchos Estados, ésta es la real práctica: la función de policía se desviste de su tradicional y añejo concepto de buen orden y con bastón en mano irrumpe velozmente en las barricadas. Una república libre, debe poner a caminar la función de policía, por una parte, con un carácter eminentemente preventivo y por la otra a la función penal, con un carácter ejemplarmente represivo.

Nada de puntos comunes como dice el maestro CARRARA. Lo otro consiste en definir las materias a tratar por la función penal y de policía. Desde tiempo atrás, la primera ha tratado con el delito y la segunda con las faltas, contravenciones o transgresiones. Nos inquietan los siguientes interrogantes: si la función de policía es preventiva⁸² ¿por qué investiga las contravenciones que son hechos punibles que se deben reprimir? Si la contravención no es tan grave como se cree y que por tanto debe ser objeto de la función de policía ¿por qué es considerada como hecho punible, es decir, como una conducta típica, antijurídica y culpable? Es fundamental que la ley especifique bien en qué consiste y cuál es

⁸¹CARRARA, Francisco. Programa de Derecho Criminal. Costa Rica: San José. 1989, p. 19 y 20

⁸²CARRARA, Francisco. Programa de Derecho Criminal. Costa Rica: San José. 1989, p.21.

el objeto de la función de policía. Según Carrara, en la Roma libre la función y la jurisdicción censoria fueron extrañas a la justicia penal y el Imperio transformó en verdaderos delitos muchísimos hechos que bajo la república incumbían solamente a los censores ¹⁵, ¿por qué no se puede hacer lo mismo donde existan circunstancias jurídicas, económicas y socialmente posibles?

Un ejemplo de confusión entre función de policía y poder de policía es la contenida en la definición del tratadista Manuel María Diez, al expresar que en resumen "... la función de policía es, como dijimos, una función legislativa que consiste en la regulación de los derechos individuales, reconocidos por la Constitución, con el objeto de procurar satisfacción al interés general"⁸³.

El hecho de que el Estado se manifieste a través de las distintas actividades de sus órganos y exista además la policía del Estado, no da derecho a expresar que tenemos función de policía realizada por el órgano legislativo, función de policía realizada por el órgano administrativo y función de policía realizada por el órgano judicial. Decir también que como la policía es función administrativa y ésta es ejercida por todos los órganos del Estado, entonces cabe anotar que la policía puede ser ejercida por cualquiera de las tres ramas del poder público, no es más que un juego peligroso de palabras que se presta más a la confusión que a la precisión jurídica correcta.

El tratadista colombiano Gustavo Penagos, en su libro sobre el acto administrativo, dice con relación al tema de estudio lo siguiente: "... la función de policía es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales a fin de garantizar el conjunto de elementos sociales necesarios al bienestar y desarrollo de la actividad humana"⁸⁴.

⁸³DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo IV. Argentina: Editorial Bibliográfica, S.R.L. 1969, p. 261.

⁸⁴PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Tomo I, V edición. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional., 1992, p. 34.

Según Marina Goenaga, en sus Lecciones de derecho de policía, sostiene que en un sentido amplio, “la función de policía es el ejercicio de la fuerza pública sobre hombres y cosas para defender la organización social existente en un momento histórico determinado”⁸⁵.

La función de policía, en general, previene los abusos del derecho y limita las libertades. Son los límites legales a la libertad en beneficio del bienestar general, sin embargo la acción del Estado también tiene sus límites, como tuvimos oportunidad de examinar en el punto sobre el poder de policía y que corresponde ahora ilustrar con relación al tema de la función de policía.

3.2.3 Reflexiones sobre la Función de Policía. La legislación moderna “tiende a especificar, cada día más, los deberes de policía, de un lado, y del otro, a establecer estrechamente el marco de sus facultades, creando especialidades orgánicas”⁸⁶. Así han nacido y se han desarrollado estudios científicos con objetivos propios y determinados, tales como el Derecho de policía, la legislación policiva sobre establecimientos industriales, etc., disciplinas jurídicas que por la especialidad de su objeto y materia, tienen características especiales. La dificultad para establecer una división de funciones en la policía es cuestión de por sí ardua y ello obedece a estas dos circunstancias:

Primeramente, dada la finalidad de la policía, que consiste, en general, en evitar peligros e impedir obstáculos y perturbaciones al -orden social y político, concretar detalladamente el alcance y límites de esa finalidad, equivaldría a recorrer toda la extensa zona de la actividad social y gubernativa.

⁸⁵GOENAGA, Marina. Lecciones de Derecho de Policía. Bogotá: Editorial Temis. 1983, p. 69.

⁸⁶GOENAGA, Marina. Lecciones de Derecho de Policía. Bogotá: Editorial Temis. 1983, p.70

En segundo lugar, por no ser una sección determinada de la Administración interna, se encuentra dividida y subdividida, conforme a la voluntad y criterio de diferentes organismos públicos a cuyo cargo se encuentra. Se puede por ello hablar de una policía nacional, de otra departamental y finalmente de una policía municipal. Con todo, a manera de esbozo, pueden presentarse como actividades propias de la policía, las siguientes materias: la protección del Derecho, velar por la seguridad, mantener el orden público y cuidar directamente de las instituciones que previenen e impiden los peligros cotidianos.

Esta primera actividad de la policía se ha localizado en organismos bajo un mandato unitario y centralizado y recibe el nombre de policía judicial, la que se subdivide en policía de vigilancia y policía judicial propiamente dicha. En Colombia se creó la Dirección General de Investigaciones, últimamente, la cual tiene a su cargo estas funciones. Entre los colombianos se da el nombre de policía judicial, la que tiene por fin servir de auxiliar al poder judicial y conocer de los negocios anexos a la jurisdicción especial de la policía. Esta policía no tiene de administrativa nada en absoluto: ejerce funciones penales cuando indaga delitos y castiga infracciones de la ley penal, y es auxiliar de la justicia cuando como, en los negocios civiles, ayuda a la ejecución de los fallos de justicia. Quizás únicamente en este último particular sí conserve su carácter de tal, pues esta actividad podría catalogarse dentro del grupo que hemos denominado protección del Derecho.

La función de vigilancia para la seguridad pública comprende otros varios grupos de actividades. En primer lugar, busca asegurar el bienestar jurídico de los particulares contra los peligros que amenacen su existencia e intangibilidad, como asimismo el de la comunidad. En segundo término, protege el patrimonio individual en su salud, en su vida y en su propiedad. “Esta función de la policía de seguridad conduce a la protección del patrimonio individual con la misma

energía con que actúa en la defensa de las instituciones del Estado⁸⁷.

Por último, la función del mantenimiento del orden público y su conservación es la función más amplia y difícil que corresponde a la policía. Surge como primera cuestión compleja la imprecisión del término. De los varios autores consultados para la ilustración de esta investigación, no se encontrado uniformidad de criterio en ninguno de ellos. Tampoco se encuentra esa uniformidad en la legislación policiva.

Para Hauriou, la policía es una función de reglamentación preventiva, que abarca toda la actividad administrativa del Estado y de los organismos administrativos. Pero, dentro de esa concepción, de la policía ya por nosotros criticada, distingue como un grupo especial la que él denomina "policías generales del orden público", a las cuales señala como objeto velar por la tranquilidad pública, o tranquilidad en la calle; por la seguridad pública, o sea, garantizar preventivamente a los habitantes contra los crímenes y delitos; y por la salubridad pública, esto es, garantizar también preventivamente a los habitantes-contras las epidemias y enfermedades contagiosas. En otro capítulo separado, el mismo autor estudia las policíasespeciales, que a su entender comprenden: la de edificaciones que amenazan ruina, las especiales de salubridad como la sanitaria de animales, de higiene, rural, la de salud pública, la de aguas públicas, la de minas, la de bosques, la de los establecimientos insalubres, la del descanso dominical, la de los monumentos históricos, la de ventade venenos y sustancias espirituosas, la del régimen de cultos, la de manifestaciones públicas, etc.

Como se observa, el orden público, tal como lo entiende Hauriou, queda reducido a tres elementos: "la seguridad en la calle, la garantía contra los actos

⁸⁷HAURIOU, Mauricio.Principios Elementales de Derecho Administrativo. Paris: Sirey, 1938. p. 34.

punibles y la garantía contra las epidemias y enfermedades contagiosas”⁸⁸, sin que esta clasificación dentro de la doctrina del autor, pretenda circunscribir la función de policía exclusivamente a la conservación y mantenimiento del orden público, pues a más de estas "policías generales del orden público", ya se vio que Hauriou estudia otras "especiales", cuya materia rebasa en mucho la finalidad de una simple conservación del orden público, tal como el mismo autor lo concreta y entiende.

Igualmente, el mantenimiento del orden público como función de policía comprende multiplicidad de aspectos. Se mantiene el orden público cuando se previene la comisión de actos punibles; cuando se reprimen actos contrarios a la moral (criterio ético y social dominantes), aun cuando tales actos no estén erigidos en delitos; cuando se reprimen, asimismo, perturbaciones de la tranquilidad y el sosiego ciudadanos, entendiendo por tal los actos que rebasan la medida de lo tolerable entre los asociados; también se mantiene el orden público cuando se le asegura al ciudadano el goce de los bienes jurídicos que le pertenecen como miembro de una sociedad constituida, etc.

Examinando en detalle los diversos elementos que hemos expuesto como integrantes del orden público, encontramos los siguientes:

- a) Protección de la moral, en cuanto el acto constituya un acto social (hecho) escandaloso. Hay que fijarse bien de la diferencia que va de la represión de lo inmoral a la protección de la moral. Si el acto no se hace público, ¿es lícito reprimirlo? Creemos que no, pues es la protección que merece el criterio ético y social de los habitantes el motivo que da a la policía facultad para reprimirlos. De otro lado, y ya lo dijimos, la protección de la moral conduce a la represión de actos contrarios a ella que no están erigidos en delitos.

⁸⁸HAURIOU, Mauricio. Principios Elementales de Derecho Administrativo. Paris: Sirey, 1938. p. 44

- b) Las represiones contra la tranquilidad y el sosiego reciben el nombre de normas de "orden". Por ellas se prohíbe el ruido excesivo, teniendo presente lo lícito y conveniente del acto o del hecho. Esta función, como se ve, es delicada y requiere un criterio reposado y sereno cuando quiera que el hecho trate de juzgarse.
- c) La protección del bienestar jurídico de los particulares comprende, en sentido restringido, la protección contra las perturbaciones.

Se presenta en esta materia el problema de la vaguedad del término bienestar jurídico. ¿Qué es el bienestar jurídico?, se pregunta Fleiner. El descanso, el reposo, el sueño, etc.; son bienes jurídicos, de suerte que la cuestión a resolver en cada caso estribará en determinar el valor social del bien jurídico para así darle la debida protección.

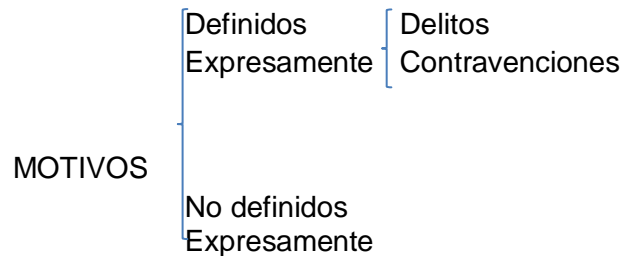
Por último, debemos anotar que las exigencias del orden público⁸⁹ son cambiantes y según las épocas y países se modifican. Es más: las costumbres locales se transforman constantemente con el tiempo y debido al cambio de las circunstancias externas ellas se modifican y son a veces distintas, no sólo en ciudades diversas sino aun en los distintos barrios de una misma localidad.

Se ha tratado de explicar en los párrafos que anteceden cuáles son a grandes rasgos las materias sobre las cuales la policía ejerce sus funciones. Como se puede observar, una agrupación ordenada y metódica de materias sólo sería posible mediante el estudio de cada rama especial de policía en concreto.



⁸⁹ HAURIOU, Mauricio. Principios Elementales de Derecho Administrativo. Paris: Sirey, 1938. p. 75.

**FUNCION DE
POLICIA
(Prevención)**



3.2.4. Fundamentos Jurisprudenciales sobre la Función de Policía. El Tribunal Constitucional Colombiano ha lanzado una invitación⁹⁰ a los jueces, abogados e investigadores, para que trate las sentencias como precedente, esta sugerencia se fundamenta en una renovación de la interpretación e incluye una nueva manera de apreciar el problema jurídico de esta investigación sobre la naturaleza civil de la policía, pues la jurisprudencia sobre la función, el poder y la actividad de policía es considerada como experiencias básicas entre los casos de policía, por lo anterior se citaran algunos pronunciamientos importantes sobre la función de policía para luego realizar un análisis de la naturaleza civil de la policía.

En el 1970, el Consejo de Estado ha señalado sobre la función de policía:

Por mandato de la Constitución las autoridades, y la policía es una de ellas, están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. En desarrollo de este principio y tomada por su aspecto más amplio, la función de policía es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales a fin de garantizar el conjunto de elementos sociales necesarios al bienestar y desarrollo de la actividad ciudadana. Estos principios excluyen la participación privada en la prestación de los servicios esenciales. Y, si como la demanda lo reconoce, y aparece claro en el expediente las sociedades actoras son entidades comerciales de vigilancia privada, cabe aplicarles la norma constitucional y decir que su interés privado debe

⁹⁰COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL., C-836/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y SU-120/2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

ceder al interés público o social, superior a cualesquiera otras consideraciones⁹¹.

Igualmente, en 1996, el Consejo de Estado ha tratado sobre las autoridades de policía.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante expedición de actos jurídicos concretos, se radican en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional de los gobernadores y el 315 - 2 en relación con los alcaldes. La actividad de policía, también radica en las citadas autoridades. En el Presidente de la República como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República (art. 189 - 3 C.N.), en los gobernadores como agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (art. 303 C.N.) y en los alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con las ley y la instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador (art. 315 - 2 C.N.)⁹².

La Corte Suprema de Justicia ha señalado, en el 1982, la función, poder y actividad de policía:

Ahora bien, en cuanto al poder, la función y la actividad de la policía administrativa encargada de la preservación y restablecimiento del orden público, que es la modalidad de policía que nos interesa para el asunto objeto de análisis, la doctrina ha distinguido estos conceptos así: a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente. b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. c) 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 libertad⁹³.

⁹¹CONSEJO DE ESTADO, Sección primera, Sentencia del 25 de agosto de 1970, Rad. 1234, C.P. Enrique Acero Pimentel.

⁹²CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y servicio civil, Concepto del 6 de septiembre del 1996
⁹³, COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala constitucional, Sentencia del 21 de abril de 1982, Rad. 892, C.P. Roberto Suárez Franco.

En otra sentencia, el 2001, el máximo Tribunal de lo Contenciosos Administrativo ha indicado sobre las autoridades administrativas de policía:

La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como los superintendentes, los alcaldes y los inspectores. La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde al ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y a la función de policía, por lo cual no tiene carácter reglamentario ni menos reguladora de la libertad. Los medios que pueden utilizar las autoridades administrativas de policía, son entre otros, los reglamentos, las órdenes, los permisos, etc., a los cuales se refiere el Código Nacional de Policía. En tratándose de reglamentos, dijo la Sala, la doctrina tiene establecido que las limitaciones al poder de policía están dadas en función de las garantías de la persona humana, de los derechos del individuo y de la razonabilidad de la actividad policiva. La razonabilidad del poder de policía apunta hacia la búsqueda de los medios adecuados al fin que se persigue; es decir, que el poder de policía, a fin de lograr su cometido, debe emplear los medios más eficaces y aptos de que disponga, en modo que pueda conciliar el respeto máximo a los derechos de las personas y a la satisfacción de las necesidades comunes. La razonabilidad en la reglamentación, entonces, debe guiarse por la adecuación al fin propuesto, la proporcionalidad entre el medio y el fin perseguido y su limitación, especialmente en el tiempo⁹⁴.

La Corte Constitucional de Colombia, ha señalado las características del poder de policía:

De lo anterior se tiene que el poder de policía es normativo, en la medida en que implica la atribución estatal para expedir las regulaciones jurídicas que limiten o restrinjan la libertad individual. Atribución que por regla general corresponde al Congreso de la República, organismo encargado de “expedir las normas restrictivas de las libertades o 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.”⁹⁵

El Consejo de Estado, en el 2002, ha sostenido las características de la función de policía:

⁹⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sección primera, sentencia de 17 de mayo de 2001, Rad. 5575, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

⁹⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, C-024 de 27 de enero de 1994.

La función de policía administrativa ha sido considerada como esencialmente preventiva, pues está en forma permanente y concreta dirigida a preservar el orden público interno de una comunidad. La función de policía administrativa es una de las expresiones o manifestaciones de la función administrativa del Estado; más específicamente tiene como objeto la conservación del orden público interno a través de la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas, tal como lo señala el artículo 2 del Código Nacional de Policía. En la tradición jurídica se ha distinguido entre el poder de policía y la función de policía. Al efecto la Corte Suprema de Justicia distinguió estas dos instituciones jurídicas; sobre el poder de policía expresó que es la competencia o facultad jurídica asignada de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos, de expedir normas generales impersonales y preexistentes, formadora del comportamiento ciudadano que tienen que ver con el orden público y la libertad. En lo que atañe con la función de policía manifestó que puede tenerse como la gestión administrativa concreta o material del poder de policía ejercida dentro de los marcos jurídicos impuestos por éste. Dentro del marco jurídico que rige la función administrativa policiva se encuentran los principios que orientan dicha actividad los cuales son de obligado cumplimiento para quien la ejerce; son ellos el de legalidad, el debido proceso, el de libertad y de convivencia, de provisionalidad y de sumariidad y de inmediatez. De acuerdo al primer principio como es el de legalidad - de pleno interés para este juicio- la actuación policiva - como actuación administrativa que es - está sujeta a ese principio constitucional que se fundamenta en el respeto a la competencia y al juzgamiento con fundamento en las leyes preexistentes y de acuerdo con las formas propias de cada juicio. Por lo tanto, en materia de procedimientos administrativos es claro que debe acudir, en primer término, a la legislación especial y, en segundo término, que sólo a falta de éste a las normas generales dictadas sobre la materia⁹⁶.

El Consejo de Estado, en el 2008, ha reiterado diversos conceptos de policía:

En el régimen constitucional colombiano el concepto de Policía tiene diversas acepciones. De una parte, se refiere a la actividad del Estado ligada con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otra, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar dicha actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la Policía es un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción también se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos de policía a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial. Es decir, la policía en sus diversos conceptos, busca preservar el orden público, entendido éste como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Orden público, que en el Estado social de derecho, es un valor

⁹⁶COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y servicio civil, Concepto de 28 de Febrero de 2002. Rad. 1399. C.P. Susana Montes De Echeverri.

subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos, los cuales constituyen el fundamento y el límite del poder de policía. Sin embargo, ha de entenderse que el sentido de la preservación del orden público que compete a las autoridades de policía no es el de mantenerlo a toda costa, sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público⁹⁷.

El Consejo de Estado en el 2010, ha expresado los principios que orientan las autoridades de policía:

Se ha señalado que el poder del Estado dirigido al mantenimiento del orden público en sus diversos componentes de seguridad, tranquilidad y salubridad pública, está limitado por la Constitución y por los fines mismos de dicha función pública, en tanto que el mantenimiento del orden público no es un fin en sí mismo, sino una condición o un medio para el libre ejercicio de las libertades públicas. Así, se ha indicado que en el Estado de Derecho colombiano, las diferentes autoridades que ejercen potestades de policía se gobiernan por los siguientes principios: (i) Sujeción al principio de legalidad, (ii) Mantenimiento del orden público como fin determinante, (iii) Actuación y medidas de policía limitadas por ese fin de conservación y restauración del orden público, (iv) Razonabilidad y proporcionalidad de las medidas aplicables: no pueden implicar la supresión total de la libertad o el derecho regulado, (v) Interdicción de la discriminación, (vi) Respeto por quien ejerce legalmente sus libertades, (vii) Existencia de controles judiciales⁹⁸.

Mientras, que en el 2011, la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, ha reiterado las funciones de la Policía Nacional de Colombia:

El servicio de policía lo integra la vigilancia urbana y rural que son la base fundamental de las actividades preventivas y operativas de la Policía Nacional (...). Así mismo, este cuerpo civil se encuentra obligado a intervenir frente a los casos que tenga conocimiento, cualquiera que sea la circunstancia en que se encuentre. (Artículo 39 de la mencionada resolución). Por otro lado, la Policía Nacional dentro de la misión constitucional de garantizar la tranquilidad pública, prevenir los hechos que puedan perturbar el orden social y exigir el cumplimiento de las leyes, ha organizado algunos servicios especializados, entre ellos, el Cuerpo Especial Armado (CEA), creado mediante el Decreto 814 del 19 de abril de 1989, encargado de combatir los escuadrones de justicia privada, bandas de sicarios, grupos de autodefensa y realizar los demás

⁹⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y servicio Civil, Concepto de 4 de octubre del 2007. Rad. 1851. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

⁹⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y servicio Civil, Concepto de 20 de mayo de 2010. Rad. 1999. C.P. William Zambrano Cetina.

operativos necesarios para contrarrestar el accionar de estas organizaciones delictivas. La ley 62 de 12 de agosto de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, estableció la finalidad de la Policía Nacional bajo los mismos términos del artículo 2º y 218 del estatuto superior. Ahora bien, el Decreto 2203 del 2 de noviembre de 1993 contempla dentro de las funciones de policía la siguiente: “(...) 8. Establecer, mantener y fortalecer las condiciones necesarias, para que el servicio de policía sea oportuno y efectivo en las ciudades y en los campos, utilizando los medios adecuados para el mantenimiento del orden público interno en todo el territorio nacional (...)”. De las disposiciones anteriormente mencionadas, se puede destacar que la Policía Nacional tiene como fin primordial el mantenimiento del orden público interno bajo la premisa del poder ejercer los derechos y libertades públicas por parte de la sociedad. Este cuerpo civil armado debe cumplir las funciones que constitucional y legalmente se han encargado, y bajo esta perspectiva debe desplegar una serie de actividades encaminadas a evitar la perturbación del orden público y la seguridad del mismo⁹⁹.

En síntesis, Se puede indicar que todo lo concerniente al estudio de la policía puede resumirse en la expresión régimen de policía. En él queda comprendido el poder de policía como facultad del estado para imponer limitaciones a las libertades de los individuos; la función de policía, expresión de ese poder, el servicio de policía, satisfacción de una necesidad colectiva.

El régimen de policía lo constituye el conjunto de reglamentaciones nacionales y locales que tiene por objeto limitar el ejercicio de la libertad individual, ordenándola en tal forma, que al no permitir su abuso, las libertades de los demás puedan desarrollarse en forma positiva para el bienestar de la colectividad. La ignorancia de lo que la policía es y, sobre todo, de lo que representa en la vida del Estado, al lado del régimen de derecho, es tan absoluta que, para la mayoría de las personas, la policía se identifica con el patrullero uniformado que incomoda la perpetración de todos los abusos que sin su presencia pudieran cometerse.

Para muchos, la policía es el símbolo de la arbitrariedad,” La mente del vulgo identifica así, policía con actos de fuerza y de realización violenta, sin ninguna

⁹⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, Sentencia de 25 de Julio de 2011. Rad. 19434. C.P. Jaime Orlando Santofinio Gamboa.

relación con el Derecho”¹⁰⁰. Es decir en ciertos estudios de instituciones policivas, no han merecido la atención que se ha presentado sobre el estudio de las instituciones del Derecho. Nadie repara que para muchos ciudadanos, especialmente para los más humildes la policía es la única manifestación de autoridad y de justicia que tienen oportunidad de conocer en sus vidas.

Igualmente, toda la institución de policía se relacionan con la protección de las garantías individuales que las Constituciones reconocen expresamente: Libertad física, libertad de conciencia, de asociación, de enseñanza, en fin todas aquellas que se consideran necesarias para el desenvolvimiento de la persona humana. ¿En qué forma la policía protege esas libertades? Limitando su ejercicio para que el mal uso que se haga de ellas, no entraben el ejercicio de las libertades de los demás. En un régimen de Derecho el ciudadano goza de todas aquellas libertades que le son necesarias para la consecución de su fin, no sólo como ente social, sino como ser creado en forma unipersonal.

Esto quiere decir que el hombre debe disponer de todos los medios que le permitan, por una parte, satisfacer sus propias necesidades y, por otra, contribuir a la realización del bienestar general. La ley natural reconoce en cabeza del hombre un conjunto de derechos, cuyo ejercicio el Estado está obligado a garantizar. Pero a la par que el hombre es libre y que el Estado garantiza su libertad, esta no es absoluta. El abuso de la libertad concebida en estos términos, no tendrían límites, perjudicaría constantemente los derechos y la libertad de aquellos con quien convive.

Se dice que las libertades individuales están sometidas a régimen de Derecho, cuando su ejercicio se condiciona a la no violación del Derecho ajeno; si lo viola, el Derecho lo obliga a reparar. Pero las libertades individuales no han podido jamás ejercerse en forma absoluta, ni aún en el Estado primitivo. Es preciso que el

¹⁰⁰FIORINI, Bartolomé. Poder de Policía. Buenos aires, Ediciones Depalma.1962, p. 17

Estado intervenga para reglamentarlas; se aplica la máxima vulgar de que es mejor prevenir que curar.

Cuando las libertades de los individuos han sido restringidas mediante reglamentaciones que prohíben o que condicionan su ejercicio a autorizaciones o permisos, se dice que las libertades obran sometidas a régimen de policía. “Se acude a él, cuando se considera que las medidas previstas en el régimen de Derecho son insuficientes para reparar totalmente el daño a que pueda dar lugar la libertad y, especialmente, cuando la libertad individual se expresa en la vida pública”¹⁰¹, es decir la complejidad de la vida actual y de las actividades humanas, así como la incidencia de los actos de los hombres en la vida en comunidad imponen al Estado, encargándolo no sólo de velar por el bien común, sino de propender a su realización, la obligación de actuar en orden a reglamentar, restringir y aún prohibir el ejercicio de ciertas libertades individuales.

El régimen de Derecho para la libertad individual, fundamento de toda organización social que se pretende llamar democracia no excluye la existencia simultánea de un régimen de policía en virtud del cual se determinan los casos en que la libertad queda sometida a un régimen de excepción al cual acude cuando se considera que las medidas previstas en el régimen de Derecho son insuficientes para reparar totalmente el daño a que puede dar lugar la libertad.

De allí que se diga que la función de policía es exclusivamente preventiva porque busca un equilibrio entre los dos regímenes, y ésta manifiesta que cualquier desvío del justo medio, inclinan la balanza hacia el comienzo de una dictadura que exagera el régimen de policía, o hacia la anarquía, que sólo conlleva al desorden. Sin embargo, la caracterización de la actividad de policía se limita por el ámbito individual frente al bien común. Lleras Pizarro escribía “el régimen de policía es aquel en el cual se ha limitado y reglamentado el ejercicio de la libertad ciudadana

¹⁰¹PINEDA CASTILLO, Roberto. Régimen de Derecho de Policía. Bogotá. Escuela de cadetes de Policías General Santander, p.3.

con el propósito de impedir que su uso se convierta en libertinaje y garantizar así la plenitud en la armonía social”.

En conclusión la función policiva tiene por objeto limitar el ámbito de la libertad individual, con el fin de lograr la plena realización del Derecho.

SENTENCIAS	RATIO DECIDENDI
Consejo Estado, Sección primera, Sentencia de Agosto 25 de 1970. Rad. 1234. C.P. Acero Pimentel.	Función de policía: Es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales
Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, Conceptos de Septiembre 6 de 1996. Rad. 892. C.P. Suárez Franco.	Función de policía: Es una función administrativa que se ejerce dentro del marco de poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos
Corte Suprema de Justicia, Sala constitucional, Sentencia de 21 Abril de 1982. Exp.1346. M.P. Gaona Cruz.	Función, poder y actividad de policía administrativa: Son las encargadas de la preservación y restablecimiento del orden público.
Consejo de Estado, Sección primera, Sentencia de Mayo 17 de 2001. Exp. 5575. C.P. Navarrete Barrero.	Razonabilidad del poder de policía: Apunta hacia la búsqueda de los medios adecuados al fin que se persigue.
Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-110 del año 2000.	Poder de policía: Es normativo, en la medida en que implica la atribución estatal para expedir las regulaciones jurídicas que limiten o restrinjan la libertad individual
Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, Concepto de Febrero 28 de 2002. Exp. 1399. C.P. Montes De Echeverri.	Función de policía: Es una gestión administrativa completa o material del poder de policía ejercida dentro de los marcos jurídicos impuestos por éste.
Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, Concepto de Octubre 4 de 2007. Exp. 1851. C.P. Álvarez Jaramillo.	La policía en sus diversos conceptos, busca preservar el orden público que permitan la prosperidad general y el goce de los derechos humanos.
Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, Concepto de Mayo 20 de 2010. EXP. 1999.C.P.	Las diferentes autoridades que ejercen potestades de policía se gobiernan por los principios de

Zambrano Cetina.	legalidad, razonabilidad y proporcionalidad
Consejo de Estado, sección tercera, Sentencia de Abril 25 de 2011. Exp. 19434. C.P. Santofinio Gamboa.	Señala que la policía nacional tiene como fin primordial el mantenimiento del orden público interno bajo la premisa del poder que ejerce sobre la sociedad.

4. LINEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.

La interpretación aislada de los pronunciamientos judiciales, no da una idea de claridad en el desarrollo sistemático de la jurisprudencia y esto resulta crucial para entender el aporte del derecho de origen judicial a la teoría Civilidad en la policía. En palabras de BERNAL PULIDO, "las sentencias particulares son significativas en el contexto de las sentencias sistemáticamente relacionadas [...] en las prácticas reales de los tribunales pueden encontrarse uniformidades y relaciones sistemáticas"¹⁰².

Es decir, la incrementalidad de la jurisprudencia sobre la policía, determinada por la resolución de problemas jurídicos caso a caso, tiene la tendencia a ser desestructurada y a veces caótica, pero si se hace en forma metodológica se puede encontrar soluciones uniformes frente al caso planteado. La lectura de sentencias individuales, sin sentido de orientación o agrupación, puede llevar al investigador a una dispersión radical, con la consecuente incompreensión de los mensajes normativos emanados del derecho judicial¹⁰³. Los problemas que esta exigencia plantea son variados: por una parte es necesario (i) acotar el patrón fáctico concreto que la jurisprudencia ha venido definiendo como "escenario constitucional"¹⁰⁴ relevante; (ii) identificar las sentencias más relevantes dentro de la línea jurisprudencial; (iii) finalmente es necesario construir teorías estructurales que permitan establecer la relación entre esos varios pronunciamientos jurisprudenciales¹⁰⁵.

¹⁰²BERNAL PULIDO, Carlos., La fuerza vinculante de la jurisprudencia en el orden Jurídico Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 153.

¹⁰³ LÓPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p. 124.

¹⁰⁴Es el patrón fáctico típico, con su correspondiente campo de intereses, la corte constitucional lo ha especificado, mediante subreglas, el significado concreto de un principio constitucional abstracto.

¹⁰⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias T-161/93, T-413/93, C-411/93.

Una línea jurisprudencial sobre la naturaleza civil de la policía, es como una idea abstracta. Para ayudar a "ver" la línea jurisprudencial resulta conveniente tratar de dividirla. Puesta sobre un gráfico, una línea de jurisprudencia es una pregunta o un problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas¹⁰⁶. Este espacio abierto, con todas las posibles respuestas a la pregunta planteada, es una estrategia conveniente para establecer las soluciones que la jurisprudencia ha dado al problema de la civilidad en la policía nacional y para reconocer, si existe, un patrón, de desarrollo decisional. El campo abierto que generan las dos respuestas extremas posibles hace que la línea sea, en sus extremos, bipolar.

4.1 EL PROBLEMA JURÍDICO COMO ENCABEZAMIENTO DE LA LÍNEA. LA POLICIA NACIONAL UN CUERPO CUASIMILITAR

El conceptualismo aún dominante en el análisis jurisprudencial sobre la civilidad de la policía nacional, se inclina a creer que los problemas están situados al nivel de los derechos abstractos o de los conceptos jurídicos abstractos. Es decir, algunos conceptos, son excesivamente generales como para encabezar adecuadamente líneas jurisprudenciales inteligibles. El principal interés de la graficación radica, en la identificación de los patrones decisional de Corte Constitucional a lo largo de la jurisprudencia. El efecto práctico de tal problema jurídico consistió en el proceso en que convirtió a la Policía nacional en un cuerpo cuasimilitar. Sobre este punto, se señala lo siguiente:

La ambigüedad y desnaturalización de las funciones de la Policía han conducido a que su desempeño dé lugar al abuso y a su ineficiencia. El perfil militar que ha adquirido la Policía la aleja de la ciudadanía, la conduce a ser un agente de represión política y la lleva a incurrir en la violación de los derechos humanos. Así mismo, la superposición de funciones lleva a la Policía a problemas operativos y hace que la atención de funciones militares la ocupe y le impida proteger efectivamente a los ciudadanos¹⁰⁷.

¹⁰⁶ LOPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p. 155.

¹⁰⁷ GALLÓN GIRALDO, Gustavo y BARRETO, José Manuel. Comisión Andina de Juristas - Seccional Colombiana, Bogotá, 1995, Escrito inédito.

Igualmente, la Corte Constitucional, ha hecho claridad sobre las funciones que corresponden a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares¹⁰⁸. El Ministerio de Defensa se ocupa de tareas que responden al concepto de Defensa Nacional. Se explica así su naturaleza militar y labor represiva, que convierten a las fuerzas militares en "máquinas de defensa y guerra". Las funciones de la Policía, en cambio, apuntan a garantizar la seguridad ciudadana, a procurar el respeto y ejercicio de los derechos y libertades civiles y el mantenimiento de las condiciones de una convivencia pacífica. Esto es, una labor preventiva y de naturaleza civil. Existen, también, diferencias entre las calidades de los integrantes de la Fuerza de Policía y de las Fuerzas Militares. Los primeros son funcionarios civiles de la administración, en tanto que los segundos, adquieren "status militar" cuando ingresan a alguna de sus armas¹⁰⁹.

4.2. LUGARES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL, LA CIVILIDAD.

Un "lugar constitucional" es el patrón típico en el cual el juez, ha especificado, mediante subreglas, el significado concreto de un principio constitucional abstracto¹¹⁰. Una línea jurisprudencial se ubica en un nivel medio de abstracción en el que se identifica un patrón típico frecuentemente litigado: la definición e interpretación de naturaleza civil de la policía nacional, casi siempre se realiza en este nivel medio de abstracción. Estos patrones fácticos son los "lugares constitucionales". La presentación de los diversos lugares constitucionales donde mayoritariamente se ha litigado un derecho constituye un ejercicio esencial de comprensión del significado concreto que la teoría de la civilidad en la policía nacional ha ganado a través de la jurisprudencia.

¹⁰⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994.

¹⁰⁹ LÓPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p.130.

¹¹⁰ Algunas sentencias relacionadas con lugares Constitucionales son T-414/92, T-577/92, SU 82/95.

A continuación se presentaran los lugares normativos donde se ha desarrollado la jurisprudencia sobre la naturaleza civil de la policía nacional¹¹¹. En el marco constitucional, las Fuerzas Militares tienen carácter defensivo - defensa básica y defensa del orden institucional -, mientras que a la Policía corresponde preservar las condiciones de convivencia y de ejercicio de derechos civiles. Son características de la Policía: 1) integrar la fuerza pública (art. 216 C.P.); 2) depender de una organización proveniente de la ley (art. 218 C.P.); 3) poseer una naturaleza civil y ser un cuerpo armado permanente (art. 218 C.P.); 4) cumplir en forma permanente funciones de policía judicial (art. 250. núm. 3° C.P.); 5) tener una finalidad primordial orientada al mantenimiento de las condiciones de ejercicio de derechos y libertades públicas y al aseguramiento de la convivencia pacífica (art. 218 C.P.); 6) poseer un régimen de carrera prestacional y disciplinario señalado por la ley (art. 218 inc. 2°). De otra parte, las siguientes características se predicen de las Fuerzas Militares: 1) su carácter no deliberante (art. 219 C.P.), 2) la no participación en el ejercicio político (art. 219 C.P.), 3) el sistema de grados, honores y pensiones, señalado por la ley (art. 220 C.P.), 4) el fuero militar para sus integrantes (art. 221 C.P.), 5) el sistema legal de promoción profesional, cultural y social (art. 222 C.P.), 6) la formación de sus miembros en los principios de la democracia y el respeto de los derechos humanos (art. 222 C.P.), 7) la exclusión del derecho de asociación sindical (art. 39 C.P.) y, 8) la investigación de los delitos cometidos en servicio activo y por razón del mismo, a cargo de cortes marciales o tribunales militares (C.P. arts. 250 y 221).

De otro lado es preciso anotar que no todos los lugares constitucionales deben resolverse de una misma manera¹¹². Es posible, como en efecto ocurre, que en algunos de estos lugares la corte Constitucional esté dispuesta a valorar generosamente las opciones individuales por encima de sus restricciones

¹¹¹En tales casos, resulta más adecuado hablar de la jurisprudencia que interpreta la aplicación concreta de la regla.

¹¹²LÓPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p. 158.

institucionales o morales de naturaleza paternalista o perfeccionista; en cambio, en otros escenarios el Tribunal Constitucional, ha optado por la solución contraria. Otra característica importante de este lugar constitucional radica en que algunos de ellos, a su vez, pueden dar lugar a "sublíneas". En el siguiente gráfico se resumen los escenarios constitucionales de la naturaleza civil de la Policía Nacional de Colombia



GRÀFICO 1 (SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
T-506/92	C-195/93	C-226/94	C-141/95	C-020/96	C-654/97	
T-581/92	T-255/93	C-453/94	C-444/95	C-022/96	C-563/97	
C-606/92	C-195/93	C-024/94	C-525/95	C-366/96	C-309/97	
T-422/92	C-530/93	T-291/94	T-552/95	T-638/96	C-448/97	
T-439/92	T-102/93 T-139/93	C-265/94	C-445/95 C-225/95			
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
C-189/99	C-110/00	C-1149/01	C-251/02	T-772/03		C-237/05
SU-256/99	C-492/00	C-1206/01	C-490/02	C-234/03		
C-068/99	T-835/00	C-1214/01	C-421/02	C-404/03		
C-741/99	C-371/00	C-742/01 C-093/01 C-586/01 C-421/01	C-233/02	C-1156/03 T-772/03		
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	C-176/07					

GRÁFICO 2. SENTENCIAS

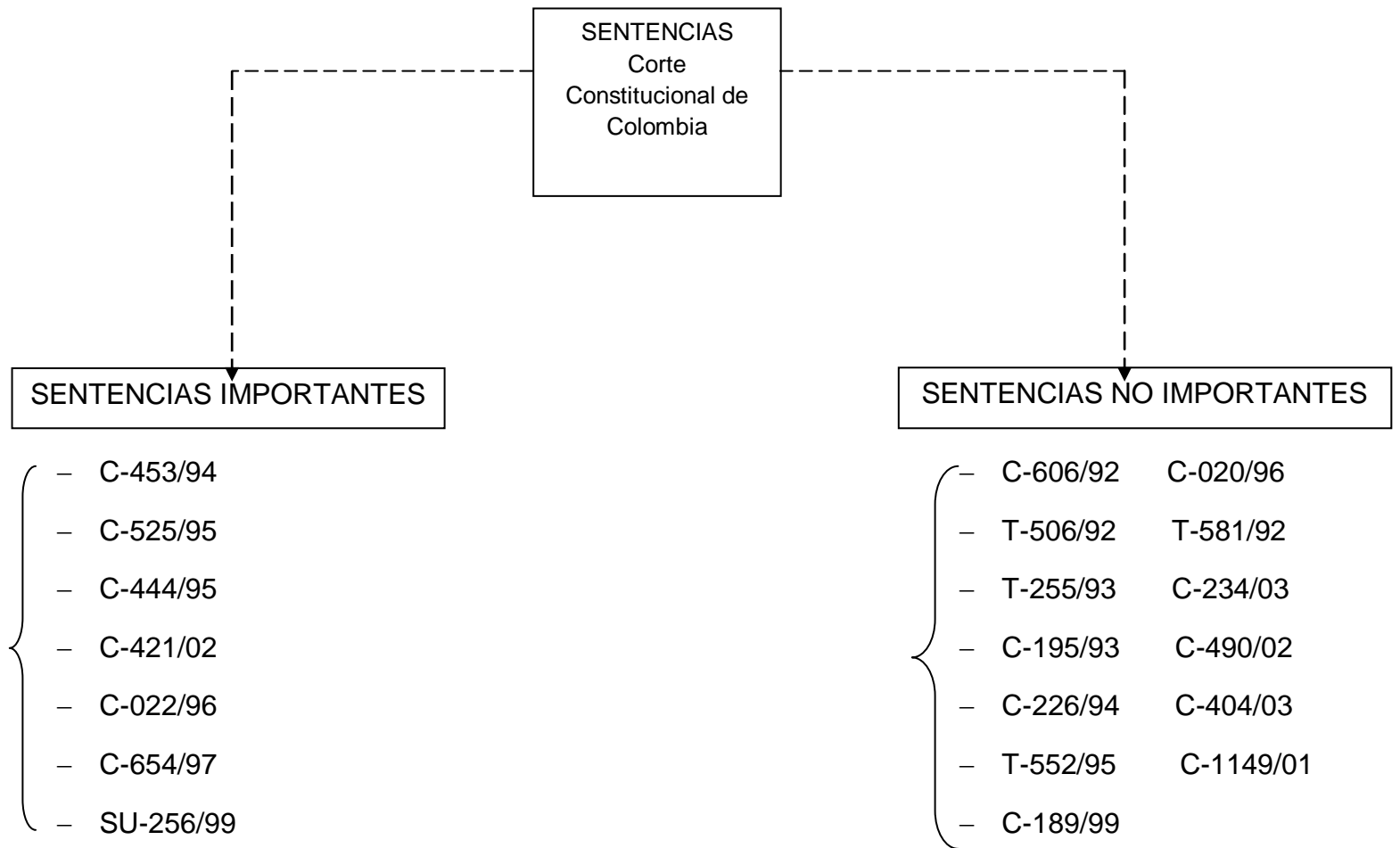
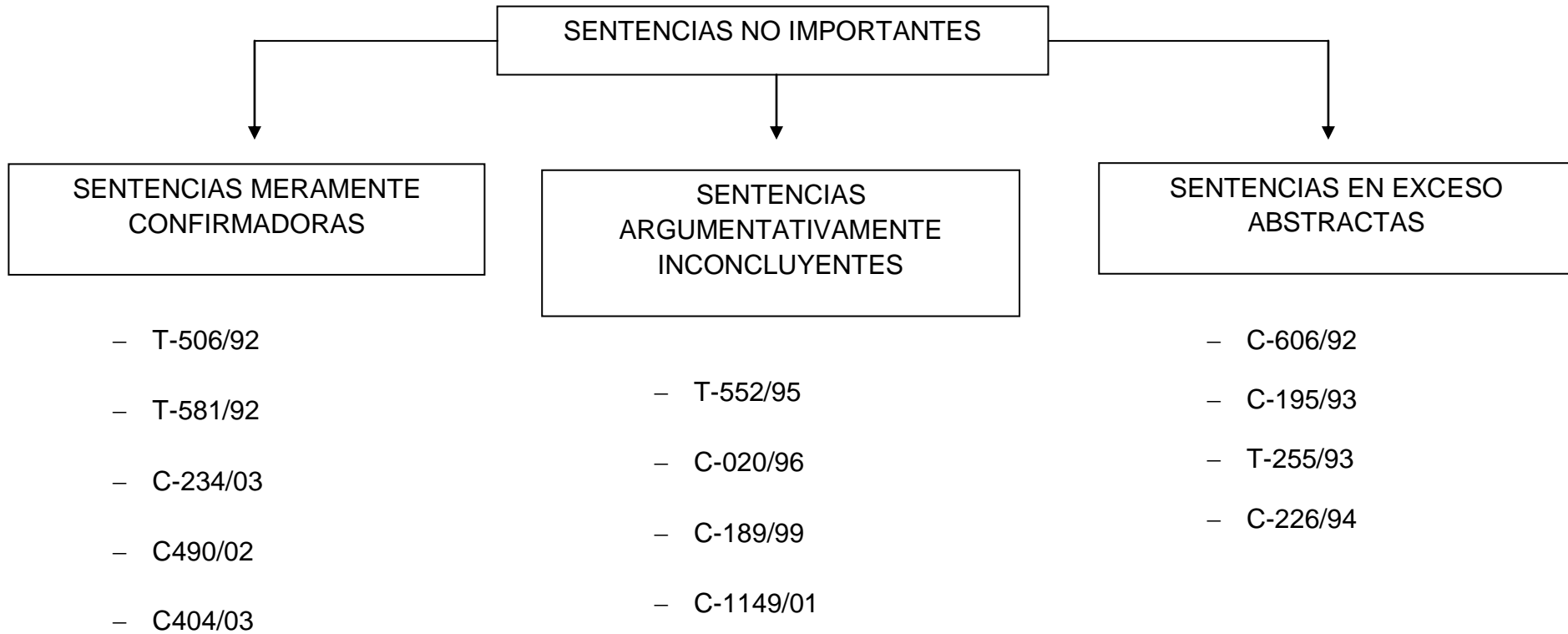


GRÁFICO 3.
SENTENCIAS NO IMPORTANTES



4.3. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA.

Una vez identificados los principales lugares constitucionales que se desprenden sobre la civilidad se pasará a plantear problemas jurídicos bien definidos y significativos. Con este pie de entrada es posible proceder a graficar con la técnica hasta ahora propuesta, la topografía concreta de una línea jurisprudencial. Esta formalización debe, proceder por partes. La primera de ellas consiste en formular de manera adecuada el encabezamiento de la línea, evitando los errores de excesiva generalidad, así:

PROBLEMAS JURIDICOS

A. ¿CUÁL ES ORIGEN DE LA NATURALEZA CIVIL DE LOS CUERPOS POLICIALES?

<p>El hombre aislado si puede existir, no necesita imponérsele limitaciones y obedece al ordenamiento natural de la misma sociedad.</p>	●	<p>El hombre vive en sociedad y además convive con sus semejantes.</p>
	T-422/92 Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz	
	●	
	C-195/93 Dr. Alejandro Martínez Caballero	
	●	
	C-265/94 Dr. Alejandro Martínez Caballero	
	●	
	C-225/95 Dr. Alejandro Martínez Caballero	
	●	
	C-366/96 Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez	
	●	
	C-654/97 Dr. Antonio Barrera Carbonell.	

Como se trata de un mapa general, esta gráfica identifica los grandes momentos del origen de la teoría: destacando la evolución histórica relativa a la ubicación de la Policía Nacional dentro de la organización estatal:

1. La Policía Nacional se creó mediante el decreto 100 de 1891, como un organismo encargado de "los servicios del orden y seguridad". El artículo 7 del citado decreto consagró su dependencia del Ministerio de Gobierno. De otra parte, el decreto 100 eliminó las policías departamentales y municipales así como el cuerpo de serenos.

2. El artículo 75 del Acto Legislativo Número 1 de 1945 le otorgó potestad al Congreso para organizar el cuerpo de Policía Nacional (artículo 167 de la Constitución Política de 1886). Con base en esta atribución se expidió la Ley 93 de 1948, mediante la cual se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para llevar a cabo una reforma técnica y especializada de la Policía.

3. En uso de las facultades otorgadas por la reforma constitucional de 1945, se expidió el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional (2136 de 1949) con el propósito de crear un cuerpo armado de carácter técnico y civil, ajeno a los partidos políticos. En la ley 93 de 1948 se consagraron las finalidades mencionadas y se estableció un régimen especial para la Policía, semejante en sus manifestaciones externas al que rige para las fuerzas militares pero acorde con su carácter civil. También se concedieron al Gobierno Nacional las funciones de dirección, organización, inspección y vigilancia de los cuerpos de Policía tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

4. El Presidente Gustavo Rojas Pinilla expidió el decreto de estado de sitio N° 1814 de 1953 con el objeto de "unificar el mando y coordinar los servicios de las Fuerzas Armadas para el completo restablecimiento de la normalidad". Con base en esta norma se ordenó la incorporación de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra, como cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, junto al ejército, la armada y la fuerza aérea.

5. Posteriormente, el Decreto 1705 de 1960 reorganizó el Ministerio Guerra y dispuso que bajo su cargo quedarían las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. A su vez, incluyó a la Policía Nacional dentro de la rama técnica del Ministerio.

El artículo 1 del decreto en mención definió las funciones del Ministro de Guerra, así:

Tiene a su cargo la Dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa con el objeto de hacer efectivo el servicio público de la Defensa Nacional, salvaguardar la seguridad e independencia de la Nación, el orden interno y las instituciones patrias¹¹³.

6. El Presidente Guillermo León Valencia en 1965 declaró en Estado de sitio todo el territorio nacional mediante el Decreto 1288. En ejercicio de las facultades conferidas por esta norma, fueron expedidos el Decreto 3398 de 1965 - mediante el cual se reorganizó el Ministerio de Defensa Nacional - y el Decreto 1667 de 1966, orgánico de la Policía Nacional.

7. En el decreto 2335 de 1971 se redefinen las funciones del Ministerio de Defensa en los siguientes términos:

Ministerio de Defensa Nacional. Es el organismo de la rama ejecutiva del Poder público encargado de la dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de acuerdo con la Constitución y la ley y que cumple funciones de preservar el orden público¹¹⁴.

8. El Decreto 2347 de 1971, introduce una nueva reforma a la Policía Nacional. Permite la asistencia militar cuando la Policía no se encuentre en capacidad de contener graves desórdenes o de afrontar catástrofes o calamidades públicas por sí sola. En el mismo año fue expedido el decreto 2335, que organiza la

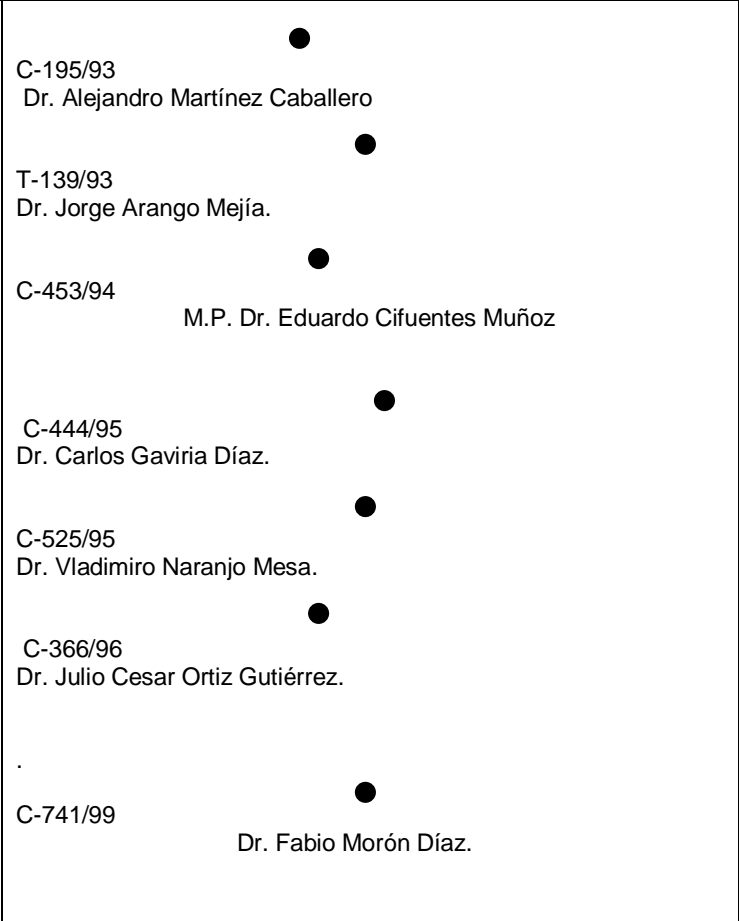
¹¹³ COLOMBIA, RAMA EJECUTIVA, Decreto 1705 de 1960, Art. 1.

¹¹⁴ COLOMBIA, RAMA EJECUTIVA, Decreto 2335 de 1971. Art. 3.

estructura del Ministerio de Defensa. Esta norma definió a la Policía como un "cuerpo armado de carácter permanente que hace parte de la fuerza pública, creada para la guarda del orden público interno". Posteriormente, el Decreto 2218 de 1984 señaló que la Policía era "una institución pública de carácter permanente y naturaleza oficial, constituida con régimen y disciplina especial, que hace parte de la fuerza pública...".

9. Con fundamento en el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, la Ley 62 de 1993 reiteró el carácter de servicio público de la Policía e insistió en la importancia de los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad. Faculta a la Policía para descentralizar, delegar y desconcentrar sus funciones. De otra parte, la Policía adquiere así un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial. La ley en mención reitera la dependencia de la Policía Nacional del Ministro de Defensa, para efectos de su dirección y mando. Esta norma crea el cargo del Comisionado Nacional para la Policía, así como instituye la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana. De la evolución histórica aquí reseñada se pueden extraer las siguientes conclusiones: 1) la organización de la policía ha estado supeditada a la ley; 2) la idea del carácter civil de la policía ha estado presente en las diferentes leyes que se han referido a la organización de la policía desde su creación en 1891; 3) el cuerpo de Policía Nacional fue inicialmente incorporado al Ministerio de Gobierno y luego al Ministerio de Defensa (o de guerra); 4) las razones del legislador para introducir este cambio han surgido de las necesidades funcionales y administrativas derivadas de condiciones sociales de perturbación del orden público; 5) no obstante estas variaciones, el concepto de cuerpo civil armado ha sido constante a través de la historia.

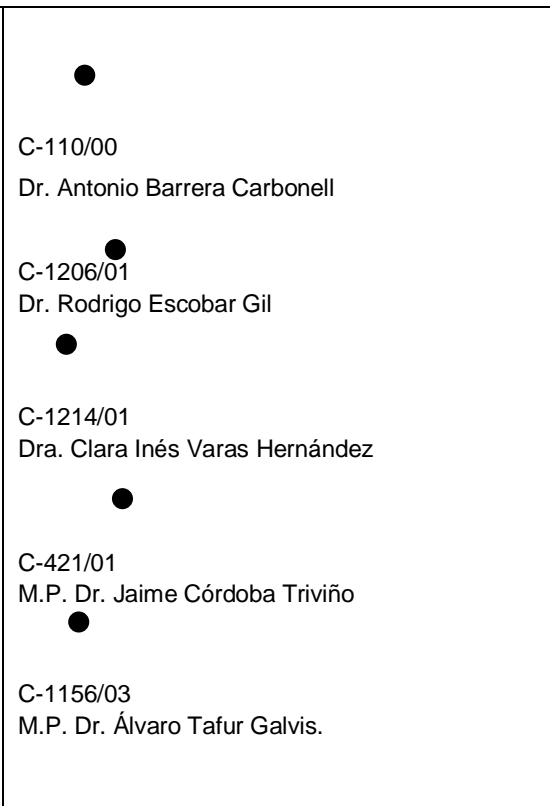
B. ¿CÓMO HA DESARROLLADO LA TEORIA DE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA?

<p>Amplio espacio de aplicaciones sin restricción en el régimen jurídico de policía.</p>	 <p>C-195/93 Dr. Alejandro Martínez Caballero</p> <p>T-139/93 Dr. Jorge Arango Mejía.</p> <p>C-453/94 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz</p> <p>C-444/95 Dr. Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>C-525/95 Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.</p> <p>C-366/96 Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.</p> <p>C-741/99 Dr. Fabio Morón Díaz.</p>	<p>Restricción, excepcional, que parte del régimen de policía, limitando las libertades para conservar el orden público interno de la nación.</p>
--	---	---

Este análisis de gráficas, finalmente, hace visible otro importante concepto dentro de las técnicas de construcción de líneas de precedentes. En efecto, las gráficas ayudan a hacer visible el hecho de que, dentro de la línea, es evidente que a partir de la sentencia C-421/02 las interpretaciones empiezan a ser más frecuentes hacia el lado derecho de la gráfica, favoreciendo la disciplina de precedente de la civilidad dentro del derecho Colombiano. Es también claro que este tema, antes del 2003, era parte del discurso jurisprudencial de magistrados específicos (ÁLVARO TAFUR GÁLVIS, JAIME CORDOBA TRIVIÑO, en su orden) y que luego

la mayoría de los magistrados pasan a acompañarlos, abandonado la visión más tradicionalista hasta entonces preferida.

C. ¿CUÁL ES EL NIVEL DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL EN LA TEORIA DE LA CIVILIDAD?

<p>La jurisprudencia tiene un valor alto para desarrollar la teoría de convivencia ciudadana en el marco de la naturaleza civil de la policía nacional.</p>	 <p>C-110/00 Dr. Antonio Barrera Carbonell</p> <p>C-1206/01 Dr. Rodrigo Escobar Gil</p> <p>C-1214/01 Dra. Clara Inés Varas Hernández</p> <p>C-421/01 M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño</p> <p>C-1156/03 M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.</p>	<p>Las sentencias sobre la naturaleza civil sobre la policía nacional no desarrollan una teoría de convivencia civilista de la policía; sino que la contrario señalan zonas grises entre la función de la policía nacional y el ejército de Colombia.</p>
---	---	---

Se había hecho notar que la dinámica general de la línea, representada en sus balances constitucionales generales, luce más o menos como lo hace en esta gráfica. Como se trata de un mapa general, esta gráfica identifica varios momentos del desarrollo del nivel de evolución de la teoría de la civilidad de la Policía Nacional: el primer período de 1992 a 1997 y un segundo período de 1999 a 2003. Es importante mostrar en todo caso que el proceso no es simplemente pendular o contradictorio, como parecería mostrar esta gráfica, sino que hubo un cambio de opinión paulatino, impulsado por hechos y percepciones políticas de la mayor importancia. En términos políticos estas sentencias son importantes porque

constituyen la toma de posición que hace el Corte Constitucional frente a temas de la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Policía Nacional.

D. ¿CÓMO LA TEORIA DE LA CIVILIDAD EN LA POLICIA NACIONAL LLEVA A PROTEGER EFECTIVAMENTE A LA CIUDADANÍA?

<p>La policía nacional se encuentra instituida para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos y la libertad en la sociedad.</p>	<p style="text-align: center;">● C-110/00 Dr. Antonio Barrera Carbonell</p> <p style="text-align: center;">● T-1206/01 Dr. Rodrigo Escobar Gil</p> <p style="text-align: center;">● C-742/01 Dr. Alfredo Beltrán Sierra.</p> <p style="text-align: center;">● C233/02 Dr. Álvaro Tafur Gálvis</p>	<p>Los cuerpos de policía con las instituciones militares, se encuentran instituidos para proteger el orden público interno de la nación.</p>
--	---	---

Estos gráficos, hace visible otro importante concepto dentro de las técnicas de construcción de líneas sobre la Civilidad de la Policía Nacional¹¹⁵. En efecto, las gráficas ayudan a hacer visible el hecho de que, la teoría, es una

¹¹⁵La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. Es decir, la policía como autoridad, cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales.

E. ¿CÓMO LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL, APUNTA A PROCURAR EL RESPETO Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES?

<p>La naturaleza civil se encuentra establecida a través de la labor preventiva de la policía nacional.</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p>C-421/01 Dr. Jaime Córdoba Triviño.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-586/01 Dr. Álvaro Tafur Galvis.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-093/01 Dr. Alejandro Martínez Caballero.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-1156/03 Dr. Álvaro Tafur Galvis.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-176/07 Dr. Álvaro Tafur Galvis</p>	<p>La función de la policía, apunta al cumplimiento del régimen de policía para garantizar el libre desarrollo de las personas en comunidad.</p>
---	--	--

La interpretación de la gráfica supone los detalles narrativos que permite Inferir que no es justo que los ciudadanos de un país tengan que sufrir, en una proporción desigual, actos de poder público y del funcionario de los servicios públicos de interés general establecidos por el bien de todos. La gráfica también muestra a primera vista otras características de la línea que ya se habían señalado. Es evidente que a partir de la C-093/01 las interpretaciones empiezan a ser más frecuentes hacia el lado izquierdo de la gráfica, favoreciendo la disciplina de precedentes de la civilidad de la policía Nacional de Colombia.

F. ¿CÓMO SE HA DESDIBUJADO LA DIFERENCIA ENTRE LA FUERZAS MILITARES Y LA POLICIA NACIONAL, DEBIDO AL TRATAMIENTO MILITAR DE LOS PROBLEMAS POLICIVOS?

<p>Las fuerzas militares cumplen funciones, dentro del territorio nacional de preservación del orden público interno.</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p>C-453/94 Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-024/94 Dr. Alejandro Martínez Caballero.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-225/95 Dr. Alejandro Martínez Caballero.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>S-U-430/98 Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-654/97 Dr. Antonio Barrera Carbonell.</p>	<p>Los problemas policivos, se les da un tratamiento eminentemente militar.</p>
---	--	---

El principal interés de la graficación radica, en la identificación de los patrones de cambio decisonal a lo largo de la jurisprudencia. Así, por tanto, es posible encontrar patrones donde el cambio a pesar de ser radical, se ha logrado incrementar mediante sucesivas orientaciones de Corte Constitucional. Este tipo de dinámica decisonal involucra, la mayoría de las veces, técnicas de manejo de precedente como la distinción jurisprudencial, es decir, en la especificidad la Corte, ha tenido más ambivalencia, pero hoy en día se decanta que, en general, busca proteger a los ciudadanos, porque es el verdadero fundamento de la Policía Nacional.

G. ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN INTERMEDIO ENTRE LO MILITAR Y LO CIVIL, DENTRO DEL CONTEXTO SOCIAL COLOMBIANO?

<p>La multiplicidad de funciones de la policía nacional, permite que esta institución se aleje de su deber principal que es la protección del ciudadano.</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p>C-530/93 Dr. Alejandro Martínez Caballero.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-453/94 Dr. Antonio Barrera Carbonell.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-525/95 Dr. Vladimiro Naranjo Mesa</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-022/96 Dr. Carlos Gaviria Díaz.</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-563/97 Dr. Antonio Barrera Carbonell.</p>	<p>La protección del ciudadano le corresponde a todas las autoridades dentro del territorio colombiano, incluyendo las fuerzas militares.</p>
--	--	---

Finalmente, en los temas de escasa ocurrencias, la Corte Constitucional está moviendo lentamente su jurisprudencia de la mano de cambios filosóficos, pues se exige una hermenéutica, mucho más sesudas, por que demanda la aplicación de instancias axiológicas, deontológicas, interdisciplinarias y tópicas de aplicación del derecho, que a su vez presupone jueces mucho mejor preparados, sólidamente formados desde el punto de vista dogmáticos, pero fundamentalmente desde el punto de vista de la teoría general del derecho, de la filosofía del derecho, de la hermenéutica jurídica y en general del derecho como ciencia.

4.4. SENTENCIAS DENTRO DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA.

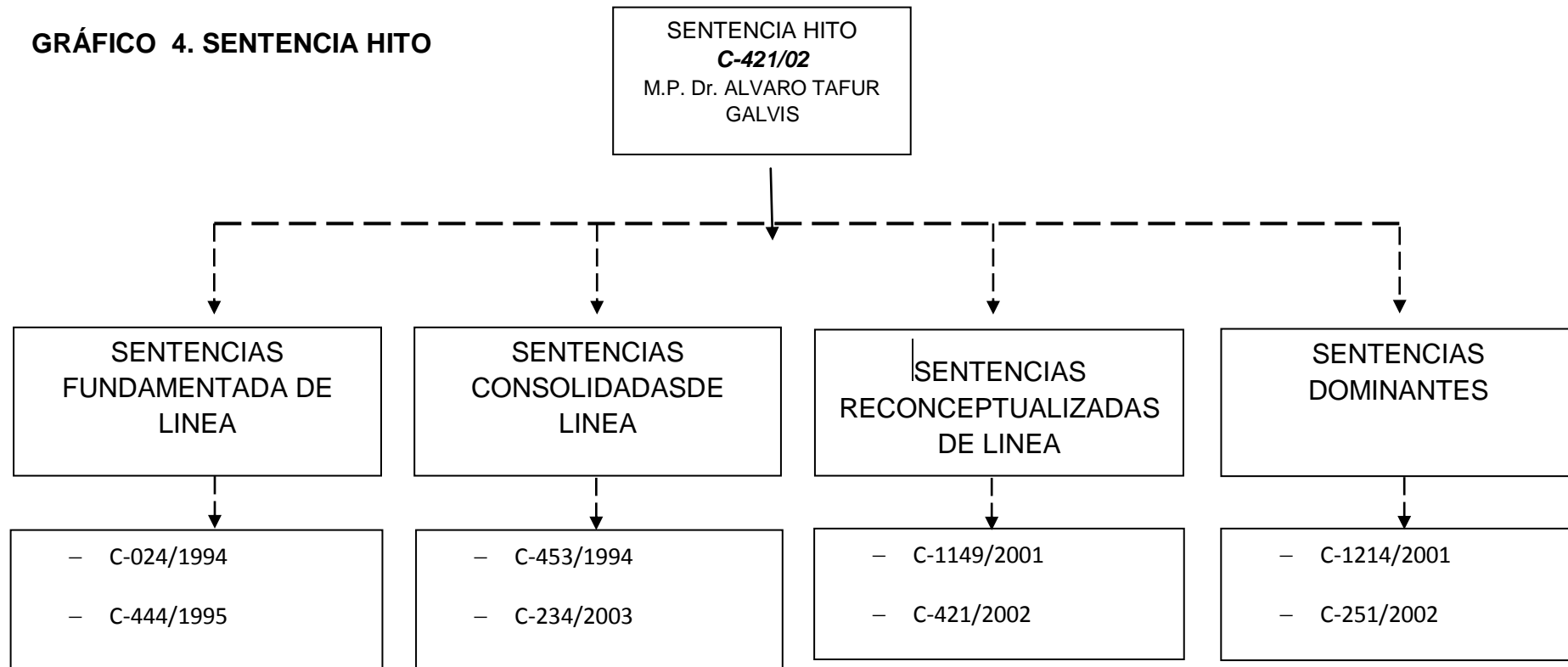
Los gráficos, permiten revelar la existencia de distintos tipos de sentencias al interior de las líneas jurisprudenciales sobre la civilidad. Es necesario notar a esta altura que la elaboración de líneas jurisprudenciales exige que se identifique los principales fallos que sobre la materia se han promulgado. En cualquiera de los lugares constitucionales existen muchas sentencias que se han promulgado sobre el patrón fáctico que se busca resolver: se requiere que el intérprete identifique y escoja aquéllas que tienen un peso estructural fundamental dentro de la línea por oposición a sentencias de menor importancia doctrinal.

En la mayor parte de líneas, las sentencias importantes son apenas una pequeña fracción del número total de fallos que potencialmente tocan el tema¹¹⁶. La noción de "peso" o "importancia" de la sentencia no debe confundirse con su conveniencia para los fines concretos del operador jurídico. Una sentencia no deja de tener un peso estructural en la línea por el solo hecho que desfavorezca, en contexto de litigio, las pretensiones o intereses del investigador.

Una línea jurisprudencial sobre la civilidad de la policía Nacional de Colombia, tiene varias sentencias hito, esto es, sentencias que tienen un peso estructural fundamental dentro de la misma. Adicionalmente a este primer sentido, la expresión principal también se utiliza para hacer referencia a aquella sentencia en que los operadores jurídicos consideran que se anuncia la respuesta correcta y vigente para un problema determinado. En este sentido, las líneas jurisprudenciales tienen una sola sentencia dominante. Para referirnos a este último tipo de fallo, se hablará en esta investigación de "sentencia dominante, principal o hito". El siguiente cuadro de relaciones conceptuales puede ayudar a aclarar el punto:

¹¹⁶LÓPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p. 163.

GRÁFICO 4. SENTENCIA HITO



Discuten los autores cuál es el dato que caracteriza la función policiva; que es esencialmente preventiva, sostienen los unos; que es totalmente represiva, afirman otros. Dice Fiorini que "lo que caracteriza a la actividad policial es la limitación del ámbito individual frente al bien común". Y Lleras Pizarro escribe: "El régimen de policía es aquél en el cual se ha limitado y reglamentado el ejercicio de la libertad ciudadana con el propósito de impedir que su uso se convierta en libertinaje y garantizar así la plenitud en la armonía social". Para ambos, la función policiva tiene por objeto limitar el ámbito de la libertad individual, con el fin de lograr la plena realización del derecho. Sin embargo, llama la atención el método que cada uno emplea al analizar la nota que la caracteriza. Lleras Pizarro, la determina por su fin: la conservación del orden público. Fiorini, va eliminando mediante razonamientos propios, todos aquellos datos que algunos consideran inherentes a determinadas formas de la actividad policial, para concluir que, no existe ningún fundamento científico que permita subdividir la función de policía en distintas clases de policía cada una de ellas con actividades típicas.

Coinciden en este punto los dos tratadistas. Así Lleras Pizarro dice: "Muchos autores de derecho administrativo pretenden atribuirle a la policía una función represiva lo que ha dado origen a cierta confusión conceptual de la cual se han derivado teorías que aspiran a distinguir hasta tres especies de policía dentro de un mismo género"¹¹⁷. Ambos sostienen que la actividad policial es permanentemente preventiva. Pero Fiorini acepta que "sólo cuando la perturbación se presenta, actúa la represión", "la represión es actividad excepcional y consecuencia del fracaso efectivo de una prevención especial o general"¹¹⁸.

Antes hemos aceptado que la convivencia engendra perturbaciones en el

¹¹⁷ LLERAS PIZARRO, Miguel, Derecho de Policía, Ensayo de una Teoría general, Librería Editorial La gran Colombia, Bogotá, 1943, p. 23.

¹¹⁸ FIORINI, Bartolomé A. Poder de Policía. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, p. 63.

equilibrio que debe mantenerse entre las personas y las cosas comunes y que a conjurar ese peligro de perturbación acude la policía. Si represivo se dice de lo que reprime, y reprimir es Contener, refrenar, templar, moderar, la nota distintiva de la policía no puede ser la represión. Su actuación es anterior, al menos teóricamente, a la pérdida del equilibrio en la ecuación planteada. Es evidente que la autoridad desarrolla ciertas actividades con ocasión a la comisión de delitos, actividades que sí pueden calificarse de represivas y cuyo ejercicio, tradicionalmente, corresponde a la policía. Pero es un error generalizar el carácter de la función policiva por el ejercicio de actividades que no le son propias.

La prevención toca a la disposición y preparación que se hace anticipadamente, para evitar un riesgo o evitar una cosa, según el diccionario. Lo que se pretende al ejecutar un acto policivo es evitar una perturbación al equilibrio dentro del estado de convivencia.

Creemos, pues, que la nota distintiva de la función de policía es su carácter preventivo. Fleiner¹¹⁹, sostiene que "la represión es para la policía lo fundamental". Pero cómo afirmar que tiene carácter represivo la norma típicamente policiva - según la enunciación que trae el mismo autor- que ordena, por ejemplo, la demolición de una construcción que amenaza ruina y representa peligro para la comunidad, si con ella nada se reprime, nada se refrena, ni se temple, ni se modera. Porque si la norma contiene, efectivamente, una limitación al derecho de propiedad, por cuanto obliga al dueño del bien en ruinas a destruirlo, no lo hace con el fin de reprimir el uso y goce de esa propiedad, sino con el único fin de evitar una perturbación: que la obra en ruinas se desplome y ponga en peligro la vida de los moradores o destruya otros bienes, De dónde puede deducirse carácter represivo a la función policial cuando en ejercicio de ella se establece la

¹¹⁹FIORIN, Bartolomé A. Instituciones de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1933, p. 313.

regulación del tránsito en la vía pública, si el objeto de la reglamentación es prevenir la ocurrencia de accidentes y asegurar a cada cual el goce ordenado y tranquilo del derecho de locomoción?

Si se obliga a un particular a sacrificar un animal enfermo o a destruir alimentos que se encuentran en estado de descomposición no se está reprimiendo nada; se está evitando que otros animales se contagien o que los alimentos en mal estado sean causa de enfermedades en los individuos que los consumen. Otros tratadistas admiten una función preventiva al lado de la represiva. "La actividad policíaca debe ser ordinariamente preventiva y eventualmente represiva"¹²⁰.

De la discrepancia ha surgido la teoría de la existencia de varias especies de policía, entre otras, la policía de seguridad, la administrativa y la judicial. Se asigna a la policía de seguridad o del orden, la protección de los derechos de los individuos; a la administrativa, la protección de los bienes jurídicos concretos y a la judicial, la actividad desarrollada con ocasión de la comisión de un delito.

No se ve claramente cuál puede ser la diferencia entre las dos primeras: protección de los derechos de los individuos y protección de los bienes jurídicos concretos. Se cree, más bien que entre los individuos y los bienes jurídicos que les sean comunes, existe tan estrecha relación que la protección de ciertos derechos puede implicar la limitación de ciertos bienes. "Ambas policías, administrativa y de seguridad llevan en su esencia la nota de la prevención y, por consiguiente, puede decirse que la de seguridad es tan preventiva como la otra".

¹²⁰VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín., Derecho Administrativo. Tomo V., Buenos Aires, 1995. p.341.

La policía judicial, en cambio, existe por cuanto se hace necesaria su cooperación en la represión penal, pero éstas no son expresiones típicas de la función policiva. Se le han encomendado dichas actividades a la policía "por razones de economía y de técnica administrativa"¹²¹. En cuanto a los asuntos penales de que conoce la policía, lo hace en ejercicio de la función judicial, puesto que el ejercicio de las distintas funciones del estado no es privativa de un sólo órgano o de una sola rama del poder, según la división que consagra nuestra constitución. Por el contrario, con frecuencia se da el caso de que las distintas funciones del Estado son ejercidas por una rama diferente de aquélla a la cual le ha sido preferencial pero no totalmente atribuida. En el Código Penal vigente, al igual que en los estatutos de la misma índole de muchos países, se establecen los delitos cuya competencia es exclusiva de la policía. La Corte Suprema de Justicia dice que esta última es la policía penal. El doctor Lleras Pizarro comenta al respecto: "el valor de los actos jurídicos y su naturaleza no depende del funcionario que los realiza, sino de su contenido y del fin para que son producidos".

La Corte sostiene, igualmente, la división entre policía administrativa y policía judicial. "Los tratadistas de derecho administrativo, distinguen la policía administrativa -que es la que tiene por fin mantener el orden público en sus tres elementos: tranquilidad pública, seguridad pública y salubridad pública- de la policía judicial, que es un auxiliar de la justicia represiva y tiene por objeto buscar, detener y entregar a los Tribunales a los infractores de las infracciones penales"¹²².

4.5. TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN EN LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE

¹²¹LLERAS PIZARRO, Miguel, Derecho de Policía, Ensayo de una Teoría general, Librería Editorial La gran Colombia, Bogotá, 1943, p. 35.

¹²²COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA., Gaceta judicial Nos. 1914, 1915, p. 10.

LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICIA NACIONAL

La tipología de sentencias que se acaba de especificar sugiere que una adecuada estructuración de la línea exige la identificación de la sentencia hito dentro de una línea jurisprudencial. En Colombia, la jurisprudencia sobre la naturaleza civil es tan voluminosa y el análisis jurisprudencial que hacen sus editores es tan tímido, que la labor de encontrar las sentencias hito puede ser dificultoso. Igualmente en la C-421/02, se hizo el presente análisis de la naturaleza de la Policía nacional, señalando los siguientes:

La naturaleza de la función policiva debe buscarse en relación con su fin. Si "La policía constituye hoy una rama autónoma de la ciencia"¹²³, debe tener su propio fin. La policía se ha instituido para algo. Ese fin no puede identificarse con el de otras ciencias porque entonces la policía, como ciencia, no sería autónoma. El estudio del fin de la policía nos servirá para diferenciarla de otras ciencias, lo mismo que para identificar determinado acto como propio de la función policiva. Se sabe que el fin del derecho es el bien común. Antes de analizar cuál es el fin de la policía, veamos cómo la definen los estudiosos de la materia. Entre los autores, en donde han despertado gran interés las cuestiones policivas, se destacan algunas definiciones.

"Entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública, que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general"¹²⁴.

"El poder de policía que significa al mismo tiempo un poder y una función de gobierno, un sistema de reglas y una organización administrativa y coercitiva, busca y promueve el bienestar público y actúa como restricción y compulsión"¹²⁵.

"La policía tiene por fin el mantenimiento del orden público, limitando para ello la libertad del individuo por la amenaza y empleo de la coacción. La función de policía consiste pues, en mantener el orden público, entendido

¹²³LLERAS PIZARRO, Miguel, Derecho de Policía, Ensayo de una Teoría general, Librería Editorial La gran Colombia, Bogotá, 1943, p. 9.

¹²⁴BIELSA, Rafael., Principios de Derecho Administrativo, Sexta edición, tomo I, Editorial La ley, Buenos Aires, 1980. p. 583.

¹²⁵ARGENTINA, CORTE SUPREMA., Jurisprudencia argentina, Buenos Aires., 1995, p. 35.

en su acepción concreta"¹²⁶.

"...puede definírsela como la actividad jurídica del Estado que tiende a regular el equilibrio necesario entre la existencia individual o individuales y el bien común, cuando es perturbado"¹²⁷.

Otros autores extranjeros coinciden en señalar el orden público como el fin único de la policía.

"La policía administrativa tiene la función preventiva y la intervención para impedir que se verifiquen las violaciones del orden público"¹²⁸.

" es un poder de promover el bienestar general público restringiendo y limitando el uso de la libertad y de la propiedad"¹²⁹.

"El poder de policía tiene por objeto establecer, asegurar, mantener o restablecer el orden público"¹³⁰.

Entre los tratadistas Colombianos, se cita a Pineda Castillo:

"Se entiende por poder de policía la facultad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar el orden público"¹³¹.

Inútil sería traer más acopio de citas -advírtase que hay tantas definiciones como autores - para hacer notar lo que queremos resaltar, la única nota característica comuna todas las definiciones: el fin de la policía es el orden público. ¿Por qué razón todos los autores aceptan que el fin de la policía es el orden público? Porque la policía limita y reglamenta el ejercicio de la libertad del individuo para garantizar la armonía social que el derecho, dentro de su rígida estructura no alcanza a realizar. Es preciso observar la íntima relación que guardan los dos órdenes, policivo y jurídico. La policía limita y reglamenta el ejercicio de las libertades individuales que el derecho reconoce; al limitarlas, asegura la convivencia armónica de los individuos, o sea la perfecta realización del derecho. Luego el mantenimiento del orden jurídico, en cierto modo, es consecuencia del orden público que la policía conserva y, por consiguiente, la función policiva es indispensable para la realización de los fines del Estado. De

¹²⁶DOMÍNGUEZ MOLINER, Francisco José., Derecho Administrativo, Abelado-Perrot, 1995, p. 11.

¹²⁷FIORIN, Bartolomé A. Instituciones de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1933, p. 96.

¹²⁸ZANOBINI, Guido., Curso de derecho administrativo, Milán, Editorial Giuffrè, 1976.p. 17

¹²⁹FLEINER, Fritz, Instituciones de derecho administrativo, Edit, Labors.a.1933.p. 36.

¹³⁰ROLLAND, Lorenzo., Derecho Administrativo, 4º edición, Paris, 1938, p.355.

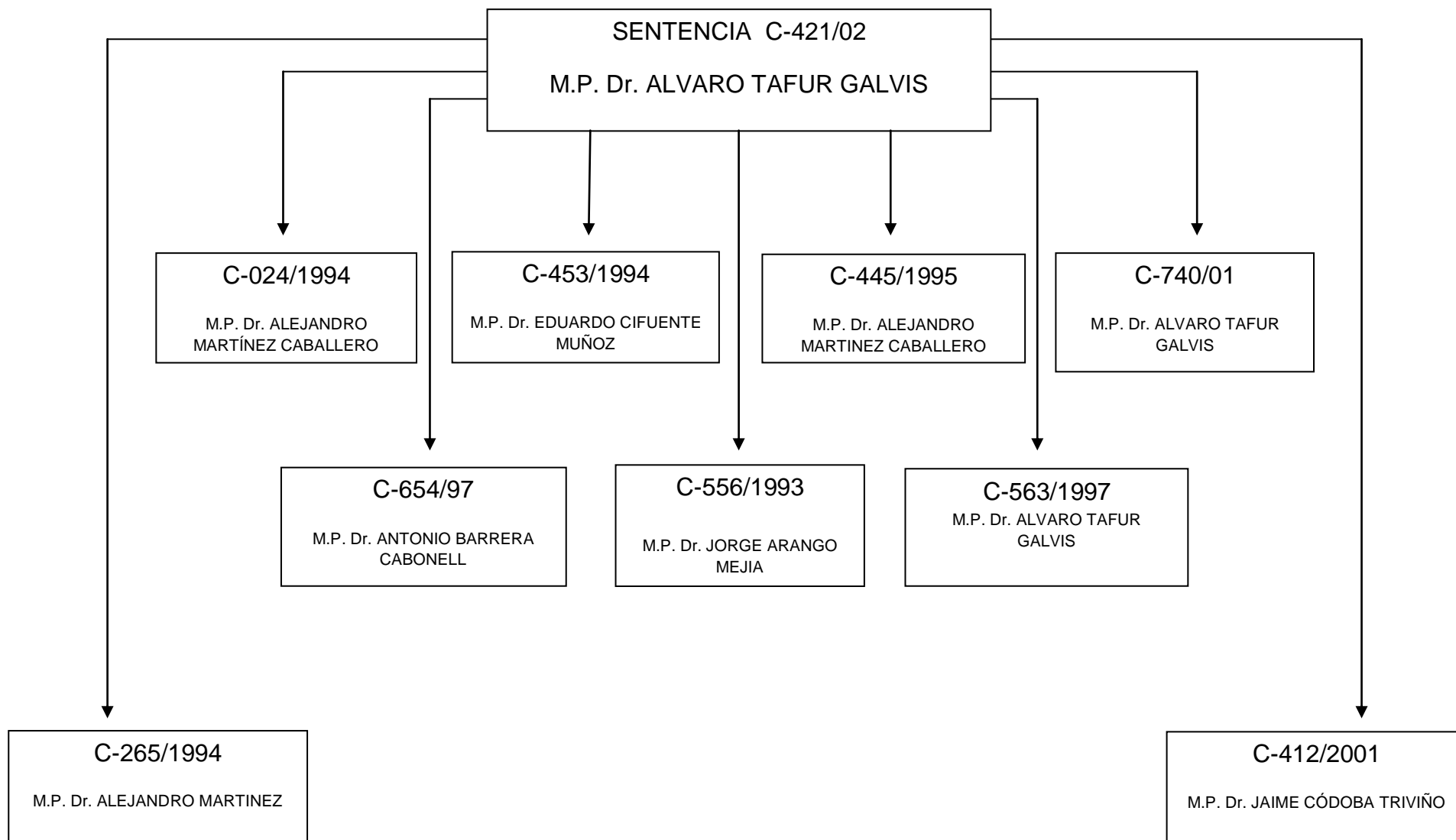
¹³¹PINEDACASTILLO, Roberto., La Policía, Doctrina, Historia, Legislación, Editorial A.B.C., Bogotá, 1950, p. 9.

donde resulta que policía y derecho no se confunden, como atrás se dijo, no tienen los mismos fines, pero no se excluyen La existencia del orden policivo, presupone la existencia del orden jurídico. "Nada hay tan jurídico como el régimen de policía estrictamente sometido a los principios del derecho¹³²".

Así las cosas y antes de empezar a analizar el fallo en profundidad, se procederá a hacer una lista de las citas jurisprudenciales que la sentencia arquimédica contiene. Con estas nuevas referencias a la mano, el investigador puede ahora replicar el procedimiento hasta que forme un "nicho citacional" lo suficientemente amplio. Regresando a nuestro caso de la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-421/02, puede observarse que esta sentencia despliega el siguiente nicho citacional de primer nivel:

¹³²LLERAS PIZARRO, Miguel, Derecho de Policía, Ensayo de una Teoría general, Librería Editorial La gran Colombia, Bogotá, 1943, p. 22.

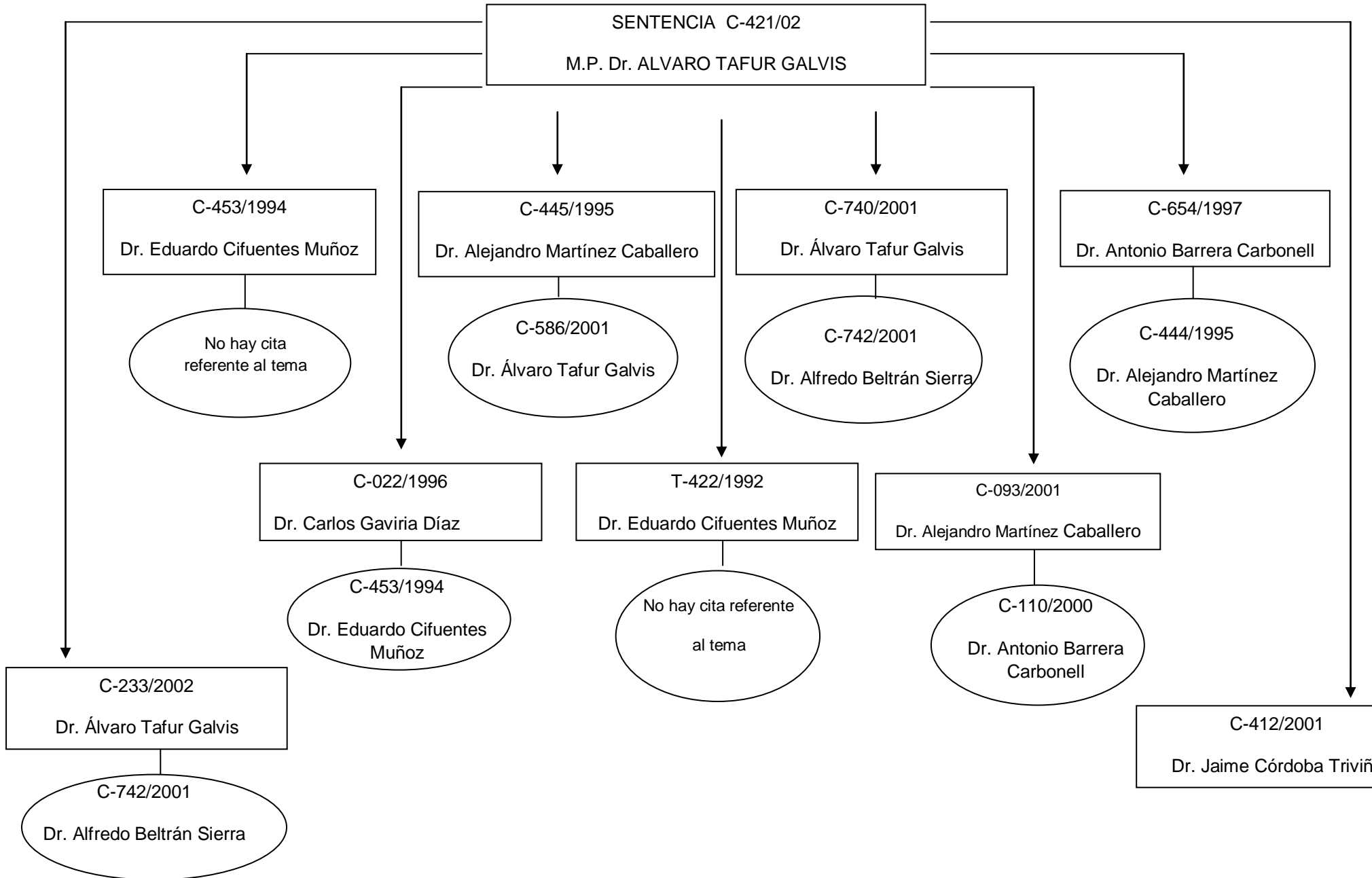
GRÁFICO 5



Un análisis de esta sentencia muestra que todas tienen un cierto nivel de analogía fáctica con el caso que estamos tratando. Vale la pena, “portante, proseguir al segundo nivel de citas jurisprudenciales para acabar de construir el nicho citacional”¹³³. Esta afirmación es cierta para todas las sentencias, con la excepción de las que se ubicaron en la última rama del gráfico: las sentencias C-265/1994, C-412/2001. Estas sentencias ciertamente aparecen citadas en la Sentencia C-421/02 pero se trata de citas genéricas o retóricas. Dado que sus hechos no son analogizables dentro del escenario constitucional que estamos investigando no tiene sentido descender por ese ramal. Resulta razonablemente previsible afirmar que esa vía no nos dará resultados muy interesantes en términos de identificación de sentencias hito de la línea jurisprudencial que nos interesa. Si procedemos al segundo nivel encontraremos el siguiente nicho citacional:

¹³³LÓPEZ MEDINA, Diego., El derecho de los Jueces, Temis, Bogotá, D.C., 1995, p. 133.

GRAFICO 6



Este procedimiento podría replicarse en tercer o cuarto nivel, pero para nosotros bastará, por ahora, con dos. La información estructural que se empieza a obtener aquí ya es de la mayor importancia. Las gráficas muestran, primero, que hay unas sentencias que sobresalen por el número de veces que son citadas en la línea. Así, por ejemplo, las sentencias C-002/1996, T-422/1992, C-093/2001. Frente a esta estructura de fuentes, es muy notable examinar sentencias más recientes, como las C-740/01 o C-412/01 donde el proceso se ha invertido: la mayor parte de la autoridad se encuentra en sentencias anteriores y se ha reducido de manera dramática la dependencia en los textos legales. De otra parte, la doctrina Policial ha desaparecido en la estructura argumentativa de jurisprudencia más reciente.

El análisis empieza a mostrar rendimientos todavía más notables si se complementan las gráficas con algunas piezas de información adicional:

Sentencia C-421/2002

Corte Constitucional, Magistrado ponente Álvaro Tafur Gálvis.

Acompañan en sala Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Alfredo Beltrán

Sierra, Dr. Jaime Araujo Rentería, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr.

Jaime Córdoba Triviño, Sentencia mayoritaria

Exp. D-3810/2002	Exp. D-519/1994
La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 1791 /2002, por el cual se modifica las normas de carrera del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la policía	La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de los artículos 9 y 10 de la Ley 62/1993 por el cual se expiden normas sobre la policía nacional, se crea la superintendencia se vigilancia y

<p>nacional, indicando que las diferencias de la naturaleza jurídica de la policía y las fuerzas militares y su incidencia en la adopción de regímenes disciplinarios y de sistemas de carreras independiente, es una consecuencia de la diferencia de estas dos instituciones, en la señalamiento que le impone la misma constitución política de Colombia.</p>	<p>seguridad privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, indicando que las funciones de la policía apuntan a garantizar la seguridad ciudadana, a procurar el respeto y ejercicio de los derechos y libertades civiles y el mantenimiento de las condiciones de una convivencia pacífica. Esto es, una labor preventiva y de naturaleza civil.</p>
--	--

De este breve estudio del nicho citacional se observa claramente una división profunda sobre la "Teoría de la civilidad en la Policía Nacional": por una parte, hay un argumento sostenido repetidamente por el Corte Constitucional en el sentido de que no existe, cuando la actividad de la administración es ilícita. Este argumento, por tanto, lleva a negar sentencias de responsabilidad objetiva del Estado. Por otra parte, el Corte Constitucionalha reconocido jurisprudencialmente, que en principio todo fue confusión en el origen de la policía. Porque el proceso consistente, justamente en la complicación primero y luego en la bifurcación. Es un axioma sociológico y político. Estas reflexiones son tan obvias, que deben tenerse presentes porque constituyen la manera más diáfana de contrarrestar los argumentos iniciales de que la policía tiene una tendencia militarista y que aún en el subconsciente de muchos funcionarios persisten. Decir que los gobiernos contemporáneos han dado a su policía una formación militar para complacer la historia antigua es una deducción que no resiste análisis alguno.

El análisis de la estructura citacional de los fallos sobre el daño especial, así como un examen de los agrupamientos de argumentos, por tanto, permite hacer una gráfica de línea como la siguiente:

H. ¿ES LA NATURALEZA CIVIL DE LA POLICÍA UN FUNDAMENTO DE LOS PUEBLOS CIVILIZADOS QUE ASEGURAN EL MANTENIMIENTO DE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS?

<p>Si es fundamento porque, la policía es el gobierno en la calle y además hay buen o mal gobierno si hay una buena policía.</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p>T-422/92 Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>SU-430/98 Dr. Vladimiro Naranjo Mesa</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-265/94 Dr. Alejandro Martínez Caballero</p> <p style="text-align: center;">●</p> <p>C-024/94 Dr. Alejandro Martínez Caballero</p>	<p>No es el fundamento porque, el gobierno depende de la civilidad de los integrantes de la sociedad.</p>
--	---	---

Esta línea jurisprudencial debe distinguirse de aquel otro escenario constitucional, propio de contextos filosóficos, sociológicos y legales en el que el Corte Constitucionalha decantado por una ponderación distinta del conflicto entre la civilidad y libertad entre los cuales destacamos los siguientes decretos:

DECRETO	GOBERNANTE	ORGANIZACION
Decreto 711, 16/07/1906	Rafael Reyes	La policía pasó a tomar parte de un organismo llamado gendarmería nacional, se aumentó el personal de la división central. Se determinó en 804 agentes para la vigilancia de la capital. En 1911 con el nombramiento de Gabriel González como director, se iniciaron los ensayos de identificación por fotografía.
Decreto 311/1914	Carlos E. Restrepo	Siendo su director Gabriel González, se crea la primera escuela de detectives, que comenzó a funcionar el 1 de Abril de 1914.
Ley 14, 8/09/1919	Marco Fidel Suárez	Se crea la escuela de policía. Teniendo como finalidad la educación y formación de los jefes, oficiales, agentes y demás funcionarios de este rango.
Ley 193, 30/12/1959	Alberto Lleras Camargo	Mediante esta ley se dispone que la nación desde el 1 de Enero de 1960, tendría a su cargo el sostenimiento, de dotación y pago de sueldo en todo el territorio de la república. Con esta ley queda sintetizada la nacionalización de la policía.
Decreto Ley 2137 de 1983	Belisario Betancurt Cuartas	Se organizó la policía nacional y en su artículo 23 fijó la misión de la institución. Además este decreto establece que el Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa y el jefe de la policía, y que la institución para efectos de dirección y mando, depende directamente del Ministerio de Defensa.
Ley 62 12/08/1993	Cesar Gaviria Trujillo	Con la promulgación de esta ley, se dá principio a una de las más profundas reformas en toda la vida de la policía nacional, como son la adopción de mecanismos de participación ciudadana creándose la comisión nacional de policía y participación ciudadana con el fin de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, policía nacional y las autoridades administrativas.

Ley 180 13/01/1995	Ernesto Samper Pizano	Con base en esta ley, se lidera las más grandes transformaciones de la historia de la policía nacional en problemas tan complejos como la corrupción, y teniendo como lema la “transformación cultural”, donde la formación y honradez profesional de sus integrantes es lo más importante, lleva a la policía nacional a ser una de las más importantes del mundo y su director general Serrano Cadena a convertirse en un líder de la lucha contra el narcotráfico.
--------------------	-----------------------	---

5. CONCLUSIONES

El concepto de policía en el Estado de Derecho conlleva el ejercicio del poder en busca del orden interno y la convivencia ciudadana, mediante la limitación de los derechos y las libertades individuales. Esto nos conduce al concepto de Poder de Policía, el cual en su aspecto dinámico nos coloca frente al concepto de función de policía. Aquella función se ejerce con un propósito y con la utilización de algunos medios, propósito que como ya se dijo es el orden social, y medios que son definidos previamente en el ordenamiento jurídico. El concepto de orden comprende varios elementos cuya conservación constituye la finalidad de la actividad estatal en materia de policía: esos elementos son la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, la moralidad, el ornato y el medio ambiente.

Los medios de Policía, que se vale el Estado son de carácter jurídico unos, y de carácter material otros: los jurídicos están comprendidos por las normas y actos administrativos con los que se definen competencias, y se reglamenta y limita la actividad personal cuando se ejercen los derechos individuales y se disfrutan las libertades públicas. Los medios materiales son medidas de fuerza, definidas y autorizadas jurídicamente, que se emplean para prevenir la ruptura del orden o para restablecerlo cuando se altera. En Colombia el poder de policía se ostenta y ejerce por parte de las autoridades, por delegación expresa del constituyente primario.

Ese poder está delegado constitucionalmente en funciones que se han otorgado al Congreso Nacional, al Presidente de la República, las Asambleas Departamentales, los Gobernadores, los Concejos, los Alcaldes y la Policía Nacional, básicamente. Nuestra legislación define y protege el orden público en sus elementos constitutivos, todos los cuales, salvo la moralidad pública que

tiene mención puramente legal, están contemplados en la Constitución Nacional. Los hechos, actos y situaciones que motivan en Colombia el ejercicio del poder de policía, están definidos en nuestra legislación dentro de la categoría jurídica de las Contravenciones, y los medios tanto jurídicos como materiales están contemplados en el ordenamiento jurídico, siendo los medios jurídicos aquellos cuerpos normativos que definen competencias y tipifican conductas, y los medios materiales las herramientas funcionales de fuerza para el ejercicio de la autoridad. Son pues, conceptos esenciales para el estudio del Derecho de Policía: El Poder de Policía, La Función de Policía, El Fin de Policía, El Objeto del Derecho de Policía, los Medios de Policía y los Motivos de Policía.

La Corte Constitucional Colombiana, 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 conceptos de policía. Tanto la función de policía como la actividad de policía son monopolio del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre Gobernadores y Alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquellos sobre estos, tiene una clara consagración constitucional (C.P. Art. 296). Los Concejos Municipales así sea el de la Capital de la República, no tienen facultades constitucionales legislativas para dictar preceptos sancionatorios que agreguen, sustituyan, modifiquen y deroguen las sanciones establecidas por el legislador extraordinario, en el Decreto -ley 1355 de 1970, y el Decreto -ley 522 de 1971. El ejercicio del poder de policía a través de la ley y del reglamento superior delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales,

en virtud del ejercicio del poder de policía. 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. 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 ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA AMADOR, Julio. Función Jurídica de la Policía, Bogotá, Imprenta municipal, 1941.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo, 1ª reimpresión de la 5ª ed., Medellín, Señal Editora, 2000.

BERNAL PULIDO, Carlos., La fuerza Vinculante de la Jurisprudencia en el orden Jurídico Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

BIELSA, Rafael. Derecho administrativo, 6a ed., Buenos Aires, Editorial La Ley, 1980.

BURDEAU, Georges: Derecho constitucional e instituciones políticas, traducción de la 18ª ed. francesa realizada por Ramón Falcón Tello, Madrid: Editora Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo, 1981.

CASTRO MARTÍNEZ, José Joaquín: Tratado de derecho administrativo, 2a ed., Bogotá: Editorial Argra, 1950.

CANASI, José: Derecho administrativo, vol. 3, Parte Especial, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1976.

CARRARA, Francisco. Programa de Derecho Criminal, Costa Rica: San José. 1989

CONSTAÍN, Alfredo: Elementos de derecho constitucional, Bogotá, Edit. Temis, 1959.

COPETE LLZARRALDE, Álvaro: Lecciones de derecho constitucional colombiano, Bogotá, Edit. Lerner, 1960.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Consejería para la defensa y seguridad Nacional, La policía para Colombia, Bogotá, 1992.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024/1994

Sent. C-113/93, M.P. Jorge Arango.

Sent. C-127/93, M.P. Alejandro MartínezCaballero.

Sent. C-131/93, M.P. AlejandroMartínez Caballero.

Sent. C-444/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Sent. C-453/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sent. C-525/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sent.C.421/02, M.P. Alvaro TafurGálvis.

Sent.T-1206/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Sent- T-332/93, M.P. José Gregorio Hernández.

Sent. T-413/93, M.P. Carlos Gaviria Díaz

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO,

DE LAUBADERE, Andrés. Tratado de Derecho administrativo, Bogotá, Editorial Temis, 1984

DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo, 6 ts., Buenos Aires, Edit. Bibliográfica, 1969.

DROMI, José Roberto: Derecho administrativo, T ed., Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

DOMINGUEZ MOLINER, Francisco., Derecho administrativo, Abelado- Perrot, 1995

FERNÁNDEZ RUÉ, Jorge: Derecho administrativo, México, McGraw Hill, 1999.

FRAGA, Gabino: Derecho administrativo, 40a ed., revisada y actualizada por Manuel

Fraga, México, Edit. Porrúa, 2000.

FIORINI, Bartolome: Poder de policía, Buenos Aires: Editorial Alfa, 1934.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: Curso de derecho administrativo, 2 ts., Madrid, Edit. Civitas, 1.1,10a ed., 2000; t. n, 7a ed., 2000.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo, 3 vols., Madrid, Edit. Tecnos, vol. i, Parte general, 12a ed., 1994; vol. n, Parte general, 10a ed., 1992; vol. n, La justicia administrativa, 1a ed., 2001.

GALLÓN GIRALDO, Gustavo y otros, Comisión Andina de Juristas, Sección Colombia, Bogotá, 1995. Escrito Inedito.

GIRALDO, Óscar Aníbal, Derecho administrativo general, T ed., Medellín, Ediciones Abogados Librería, 1997.

GOMEZ PORRAS, Gustavo, Derecho de Policía, Escuela de Administración Pública, Bogotá, 1995.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel: Derecho procesal administrativo, 9a ed., SantaFe de Bogotá, Universidad Libre, 1999.

GORDILLO, Agustín A.: Tratado de derecho administrativo, 4 ts., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, t. 1, Parte general, reimpresión de la 5a ed., 1999; t. 2, La defensa del usuario y del administrado, 4a ed., 2000; t. 3, El acto administrativo, 5a ed., 2000; t. 4, El procedimiento administrativo, 4a ed., 2000.

GOENADA, Marina: Lecciones de Derecho de Policía: Bogotá: Editorial Temis. 1983.

HAURIOU, Maurice: Précisélementaire de droit administratif, 4aéd.,París, Sirey, 1938.

HENAO HIDRÓN, Javier: Panorama del derecho constitucional colombiano, 12a ed.,Bogotá, Edit. Temis, 2000.

HINESTROSA, Fernando: Derecho de obligaciones, Santa Fe de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1967.

LUNA BENÍTEZ, Luis Alberto: Lo contencioso administrativo, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1981.

MAYER, Otto: Derecho administrativo, Tomo II, Parte Especial, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982.

MARIENHOFF, Miguel: Tratado de derecho administrativo, 6 ts. (7 vols.), Buenos Aires, Edit. Abeledo-Perrot, 1.1, Administración pública. Derecho administrativo. Estado y administración pública. Organización administrativa, 5a ed., 1995; t. u, Servicios públicos. Actos de la administración pública, 4a ed., 1993; t. m, Contratos de la administración pública: teorías general y de los contratos en particular, 2 vols., A/B, 4a ed., 1994; t. iv, Limitaciones a la propiedad privada en interés público. Policías. Poder de policía. Responsabilidad del Estado, 6a ed., 1997; t. v, Noción de dominio público. Clasificación. Afectación y desafectación. Elementos que integran la noción de dominialidad. Régimen y caracteres jurídicos. Tutela o protección. Uso del dominio público. Permiso. Concesión. Uso adquirido por escrito. Dominio público terrestre. Cementerios y sepulturas. Universidades públicas. Edificios. Dominio público de la defensa nacional. Dominio público aéreo y de las aguas e instituciones vinculadas a ellas, 4a ed., 1997; t. vi, Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas. Su aspecto económico, como objeto del derecho. Aguas públicas y privadas: concepto legal, propiedad, legislación. Legislación comparada en Europa y Latinoamérica. Aguas marítimas. Aguas pluviales. Aguas terrestres. Navegación. Pesca, 3a ed., 1996.

MENDEZ ROJAS, Mauricio: Relación de la Policía con el resto de la sociedad, Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.

MERKL, Adolf: Teoría general del derecho administrativo, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1936.

NARANJO MESA, Vladimiro: Teoría constitucional e instituciones políticas, 8a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 2000.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo: Tesis de derecho administrativo, San José de Costa Rica, Edit. Stradtman, 1.1a ed., 1998; t. n, 1a ed., 2000.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel: Derecho procesal administrativo, 2a ed., Bogotá,

Librería Jurídica Sánchez R., 2000.

PARADA, Ramón: Derecho administrativo, 3 ts., Madrid, Marcial Pons, t. i, Parte general, 12a ed., 2000; t. u, Organización y empleo público, 14a ed., 2000; t. ni, Organización y empleo público, 8a ed., 1999.

PAREJA, Carlos H.: Curso de derecho administrativo teórico y práctico adaptado especialmente a la administración pública colombiana, 2 ts., 1.1, Teoría del derecho administrativo, 2a ed., Bogotá, Edit. El Escolar, 1939; t. u, Derecho administrativo colombiano, 2a ed., Bogotá, Edit. Andes, 1940.

PAREJO, Luciano Alfonso; Jiménez Blanco, Antonio Y Ortega Álvarez, Luis: Manual de derecho administrativo, 2 vols., Barcelona, Edic. Ariel, vol. 1, Parte general, 5a ed., 1998; vol. 2, Parte especial, 5a ed., 1998.

PARRA GUTIÉRREZ, William René: Derecho administrativo laboral y seguridad social, 2a ed., Santa Fe de Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1999.

PENAGOS, Gustavo: Derecho administrativo, 2 ts., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1.1, Parte general, 2000; t. n, Parte especial, 1996.

PENAGOS, Gustavo: El acto administrativo, 2 ts., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1.1, Parte general, 2000; t. n, Parte especial, 1996

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo: Derecho constitucional colombiano, 5a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1997.

PINEDA CASTILLO, Roberto: La policía, Doctrina, historia, Legislación, ed., Escuela de Cadetes de Policía General Santander, 1992.

RAMÍREZ ZAPATA, J. Herney: Curso de derecho administrativo general, 2a ed., Cali, Imprenta Departamental, 1973.

RIVERO, Jean Et Waline, Jean: Droit administratif, 18^{ème} édition, París, Précis Dalloz, 2000; de la 9a edición de esta obra puede consultarse la siguiente traducción al es-

pañol: Derecho administrativo, Caracas, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984.

RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto: Derecho administrativo general, 2a ed., Santa Fe de Bogotá, Ediciones Ciencia y Derecho, 1995; Procesos contencioso administrativos, Parte general, 3a ed., Santa Fe de Bogotá, Librería Jurídicas Wilches, 1994.

RODRIGUEZ ZAPATA, Armando: Bosquejo Histórico Policía Nacional, Bogotá, Edit. Policía Nacional, 1985.

ROLLAND, Lorenzo., Derecho administrativo, París, 1938, 4° edición.

SÁCHICA APONTE, Luis Carlos: Nuevo constitucionalismo colombiano, 12aed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1996.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: Tratado de derecho administrativo, 2 ts., Santa Fe de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1.1, Introducción a los conceptos de administración pública y derecho administrativo, 2a ed., 2002; t. 2, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, 3a ed., 1998.

SARRIA, Eustorgio Y Sarria Barragán, Mauricio: Derecho administrativo colombiano, 9a ed., Bogotá, Colección Pequeño Foro, 1984.

SAYAGUÉS LASO, Enrique: Tratado de derecho administrativo, 2 ts., puesta al día por Daniel H. Martins, Montevideo, Talleres Gráneos Barreiro y Ramos, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés: Derecho administrativo, 2 ts., México, Edit. Porrúa, Primer curso, 21a ed., 2000; Segundo curso, 20a ed., 2000.

SIERRA JARAMILLO, Francisco: Derecho contencioso administrativo, 2a ed., Bogotá, Edit. Temis, 1980.

SOTO KLOSS, Eduardo: Derecho administrativo, 2 ts., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996.

LUCIANO PAREJO, Alfonso y otros, Seguridad Pública y Derecho Administrativo,

Madrid: Editorial Marcial pons, 2001.

LOPEZ MEDINA, Diego: El derecho de los jueces, Temis, Bogotá., 1995

LLERAS PIZARRO, Miguel. Derecho de Policía, Ensayo de una teoría General. Bogotá, Librería la gran Colombia, 1943.

TORRES RICO, Remberto: Derecho de policía, 2 ts., Bogotá, Edit. Librería del Profesional, 1.1, 1999; t. ii, 2001.

VIDAL PERDOMO, Jaime: Derecho administrativo, 11a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1997.

VILLEGAS BASAVILDASO, Benjamín: Tratado de Derecho de Policía, 4a ed., Santa Fe de Bogotá, Temis Editores, 2000.

WILCHES MARTÍNEZ, Solón: Derecho Administrativo, Bogotá, Edículo, 1979.

YOUNES MORENO, Diego: Curso de derecho administrativo, 6ª ed., SantaFedeBogotá, Edit. Temis, 1997.

ZANOBONI, Guido., Curso de Derecho administrativa, Milán Editorial Guiuffre, 1976

II. Estudios doctrinales, documentos, tesis y artículos de revistas

ALDANA, Hernán Guillermo: "Inexistencia, ineficacia y nulidad de los actos administrativos", en Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, núm. 22, marzo de 1976.

AMAYA OLAYA, Uriel Alberto: Fundamentos constitucionales del control fiscal, Santa Fe de Bogotá, Umbral Ediciones, 1996.

ARENAS CAMPOS, Carlos: "La asociación de municipios como fórmula jurídica de la región natural", en Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, vol. 69, núm. 503, enero-marzo de 1976.

AYERBE MUÑOZ, Rodrigo: El estado de emergencia. Comentarios al nuevo artículo 122 de la Constitución Nacional, Bogotá, Imprenta de Derecho Colombiano, 1971.

BENETTI SALGAR, Julio: El arbitraje en el derecho colombiano, 2a ed., Bogotá, Edit. Temis, 2001.

BESADA LOMBANA, Arturo: L'organisation administrative de la Colombie, tesis de doctorado en derecho, París, 1954.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos: "El contencioso del contrato", en El Derecho Administrativo en Latinoamérica, Curso internacional, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 24 a 28 de julio de 1978.

BREWER-CARIAS, Allan R.: "La evolución del concepto de contrato administrativo", en El Derecho Administrativo en Latinoamérica, Curso internacional, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 24 a 28 de julio de 1978.

CABALLERO ORTIZ, Jesús: Las empresas públicas en el derecho venezolano, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos, núm. 13, 1982; Los institutos autónomos, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984.

CABALLERO SIERRA, Gaspar: Las entidades descentralizadas en el derecho administrativo, Bogotá, Edit. Temis, 1972.

CASTRO C., Jaime: Cartilla del concejal, T ed., Edit. La Oveja Negra, 1987; "La Presidencia de la República en Colombia", en Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, obra colectiva en honor de Enrique Sayagués Laso, t. in, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, G. B., 1969.

CASTRO DE ULLOA, Ana Lucía y BURITICÁ RUÉ, Francisco: De los bienes del Estado y especialmente de los bienes de uso público, tesis, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1980.

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO: Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino, El derecho administrativo en Latinoamérica, Curso internacional, Bogotá, 1978; El derecho administrativo en Latinoamérica u, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1986.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA: Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina. Memorias del coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado francés, Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1999.

CONTI PARRA, Augusto: Manual del alcalde, Bogotá, Edit. Temis, 1979.

COPETE LIZARRALDE, Álvaro: "Los actos de poder en el derecho colombiano", en revista Universitas, núm. 6, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1954.

CÓRDOBA ACOSTA, Pablo Andrés: "La sociedad unipersonal y los grupos societarios", en Revista de Derecho Privado, núm. 3, Universidad Externado de Colombia, 1998.

CORREA PALACIO, Ruth Stella; SUÁREZ HERNÁNDEZ, Daniel y BERMÚDEZ MUÑOZ, Martín: "La responsabilidad patrimonial del Estado y los jueces, derivada de la actividad judicial", en XVIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1997.

CUELLO IRIARTE, Gustavo: "Bienes de uso público", en Universitas, revista de la Pontificia Universidad Javeriana, núm. 53, Bogotá, 1977.

DAVID, René: Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1973. .

DESDENTADO DAROCA, Eva: La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 1999.

DEL HIERRO, JoséElías: Estudio y clasificación de los decretos dictados por el

presidente de la república, tesis, Universidad Javeriana, Bogotá, 1962.

DROMI, JoséRoberto: Derecho subjetivo y responsabilidad pública, Bogotá, Edit. Temis, 1980.

DUQUE ESCOBAR, Iván: El control fiscal en Colombia, Bogotá, Editora L. Canal y Asociados, 1980.

EASTMAN, JorgeMario: Manual de administración municipal, T ed., Bogotá, Canal Ramírez Antares, 1983.

ESCOBAR GIL, Rodrigo: Teoría general de los contratos de la administración pública, Santa Fe de Bogotá, Legis Editores, 1999; "El principio general de la buena fe en los contratos administrativos", en Universitas, revista de la Pontificia Universidad Javeriana, núm. 72, 1986.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: La administración pública en los países en desarrollo, Bogotá, E. S. A. P. (2 vols.); La toma de decisiones en la administración pública colombiana. Aspectos de las relaciones entre los gerentes, directores o presidentes de los organismos públicos descentralizados nacionales y las respectivas juntas o consejos directivos, Bogotá, E. S. A. P., 1973; Recomendaciones básicas para una nueva estructura administrativa del municipio colombiano, Bogotá, E. S. A. P. Medellín, Edit. Universidad de Antioquia, 1964; Estudios sobre la Constitución Política de Colombia, Bogotá, Ediciones Critica Jurídica, 1974.

FORERO DE CASTRO, Clara y GÓMEZ RODADO, Dionisio: Jurisprudencia del Consejo de Estado, año 2011, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

GALVISGAITÁN, Fernando: El municipio colombiano, 3a ed., Bogotá, Edit. Temis, 1991.

GARCÍATREVUANOFOS, JoséAntonio: Los actos administrativos, 2a ed., Madrid, Edit. Civitas, 1991.

GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo: Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo en la Constitución de 1991, 3a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Doctrina y Ley, 1994.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel: El contencioso contractual, Pereira, Universidad Libre, 2000; La contratación administrativa en Colombia, Bogotá, Librería Jurídicas Wilches, 1990; La función pública en Colombia, 2a ed., Bogotá, Librería Jurídicas Wilches, 1987.

GUZMÁN BOTERO, A. y JIMÉNEZ B., Luis Alberto: Organización municipal, Bogotá, Imprenta Departamental Antonio Nariño, 1965.

HENAO HIDRÓN, Javier: El poder municipal, 10a ed., Bogotá, Edit. Temis, 2000.

HOYOS DUQUE, Ricardo: "La potestad reglamentaria del presidente en la nueva Constitución", en Universitas, revista de la Pontificia Universidad Javeriana, núm. 82, Bogotá, 1992; La responsabilidad patrimonial de la administración pública, T ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1984.

IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique: "El estado de emergencia" y "Exigencias constitucionales para el otorgamiento de facultades extraordinarias", en Universitas, Revista de la Pontificia Universidad Javeriana, núm. 92, 1997.

LAMBERT, Jacques: América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas, 3a ed., Barcelona, Edic. Ariel, Colección Demos, 1973.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro A.: Contratos administrativos. Tratado teórico y práctico, Bogotá, Fondo de Cultura Jurídica, 1979.

LEGUIZAMÓN AGOSTA, William: Derecho constitucional económico, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.

MACÍASGÓMEZ, Luis Fernando: Introducción al derecho ambiental, Santafé de Bogotá, Legis Editores, 1998.

MARENHOFF, Miguel: Tratado del dominio público, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.

MAZO GIRALDO, HernánAlonso: Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia, Medellín, 2aed.j Edit. Universidad Pontificia Bolivariana, 1997.

MELÓ GUEVARA, Gabriel: El Estado y la Constitución, Bogotá, Edit. Temis, 1967.

MIRANDA TALERO, Alfonso: El derecho de las finanzas públicas, 2a ed., Santa Fe de Bogotá, Legis Editores, 1999.

MOLINA TORRES, JoséAntonio: Régimen de los servicios públicos domiciliarios, 1a ed., Santa Fe de Bogotá, Edic. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1998.

PALACIOS MEJÍA, Hugo: El derecho de los servicios públicos, Santa Fe de Bogotá, Derecho Vigente, 1999.

PAREJA, CarlosH.: La responsabilidad del Estado, Bogotá, Edit. Andes, 1940.

PARRA GUTIÉRREZ, William René: Los contratos estatales, 4a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Librería del Profesional, 1999.

PELÁEZ, Carlos: Estado de derecho y estado de sitio, Bogotá, Edit. Temis, 1955.

PENAGOS, GUSTAVO: El acto administrativo, 3 ts., 7a ed., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2001; Los actos políticos, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1985; Administración departamental y municipal, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1984; Curso de control fiscal, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1979.

PINEDA, Néstor: Jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2 vols.), Bogotá, Edit. Temis, 1963.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Manual de organización de la rama ejecutiva

del poder público, 1994.

RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos: Las facultades extraordinarias. Pequeña historia de una transfiguración, Bogotá, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1973.

REYES VILLAMIZAR, Francisco: Reforma al régimen de sociedades y concursos, 2a ed., Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1999.

RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto: Nuevos contratos estatales, Bogotá, Librería Jurídicas Wilches, 1994; Derecho administrativo disciplinario, 2a ed., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1989.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo: "El Consejo de Estado de Colombia: una institución bolivariana", en Estudio, Órgano de la Academia de Historia de Santander, año LXVI, núm. 327, Bucaramanga, 2002; Estructura del poder público en Colombia, 8a ed., Bogotá, Edit. Temis, 2001; "Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia", en Universitas, Revista de la Pontificia Universidad Javeriana, núm. 101, 2001; "Las vicisitudes del derecho administrativo y sus desafíos en el siglo xxi", ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, celebrado en México los días 28 y 29 de noviembre de 2000.

RIVERO, Jean: Derecho administrativo, Caracas: Instituto de Derecho Público 1995.

RUIZ CORREDOR, Álvaro: Régimen jurídico del estado de sitio, tesis de doctorado en ciencias jurídicas y económicas, Universidad Javeriana, Talleres Gráficos del Fondo Rotatorio Judicial, 1962.

SÁCHICA APONTE, Luis Carlos: "El reforzamiento del ejecutivo nacional en la reforma constitucional de 1968", en Administración y Desarrollo, n, 1972; La Corte Constitucional y su jurisdicción, Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1993.

SALGUERO BASTO, Gonzalo: Contratos administrativos, 3a ed., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1983.

SÁNCHEZ TORRES, CarlosAriel: El acto administrativo, teoría general, 2a ed.,

Santa Fe de Bogotá, Legis Editores, 1999.

SANÍNGREFFESTEIN, Jaime: La defensa judicial de la Constitución, 1a ed., Bogotá, Edit. Temis, 1971.

SOLANO SIERRA, Jairo Enrique: Acción de cumplimiento, 2a ed., Santa Fe de Bogotá, Edic. Librería del Profesional, 1998; Contratación administrativa, 3aed., SantaFede Bogotá, Edic. Librería del Profesional, 1999.

STASSINOPOULUS, Michel: El acto administrativo, trad. de Francisco Sierra Jaramillo, Bogotá, Publicaciones "JESCA", 1981.

TAFUR GALVIS, Álvaro: Estudios de derecho público, 1a ed., Santa Fe de Bogotá, Edic. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997; Las entidades descentralizadas, 3a ed., Bogotá. Edit. Montoya y Araújo Ltda., 1984; Teoría del acto administrativo, Bogotá, Ediciones Rosáoslas, 1975; Establecimientos públicos e instituciones de utilidad común, Bogotá, Ministerio de Salud Pública, 1969.

TAWIL, Guido Santiago: La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarias judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia, 2a ed., Buenos Aires, Edit. Depalma, 1993.

TORRES ZULETA, Gonzalo: Curso de derecho de policía, Santa Fe de Bogotá, Edic. Librería del Profesional, 1995; La potestad reglamentaria del jefe del Estado, r ed., Bogotá, Edit. Temis, 1979.

VERGEL, George: Derecho administrativo, Editorial Tiemis, Edición París, 1961.

VIDALPERDOMO, Jaime: La región en la organización territorial del Estado, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001; "La noción de contrato estatal en derecho colombiano", en Homenaje a Dalmacio Vélez Sarsfield, t. v, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 2000; El federalismo, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1998; Naturaleza jurídica de las cámaras de comercio en Colombia, Santa Fe de Bogotá, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio "Confecámaras", 1993; Temas municipales y regionales, Bogotá, Ediciones

Rosaristas, 1985; ¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?, Bogotá, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1981; El contrato de obras públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979; Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970; La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Bogotá, Edit. Presencia, 1970; "Relaciones entre la ley y los actos normativos del gobierno en el derecho colombiano y la evolución del reforzamiento de las facultades de este último", en Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, t. rv, obra colectiva en honor a Enrique Sayagués Iaso, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.