



Universidad de
La Sabana

Concepto sobre expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia
Elaborado por el Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., LL.M., PhD.

Campus Universitario del Puente del Común, Chía, noviembre 6 de 2014.

H. SENADORES
GERMÁN VARÓN COTRINO
JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Carrera 7 # 8-68
Bogotá, D.C.

Referencia: “Proyecto de Acto Legislativo N° 99 de 2014 Senado **“Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia y se dictan otras disposiciones”**.”

Respetados Señores Congressistas,

En mi condición de Cabildero Inscrito ante la Cámara de Representantes #071 y, desde mi cargo de Director del Programa de Humanidades en la Universidad de La Sabana, en virtud de los sendos Convenios firmados desde 2004 entre el H. Senado de la República y la H. Cámara de Representantes y nuestra Universidad, la cual de oficio y gratuitamente presta asesoría sobre los Proyectos de Ley radicados, teniendo en cuenta que por medio de Proyecto de Ley, Ustedes son ponentes de una iniciativa **“Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia y se dictan otras disposiciones”** me permito enviarles unos comentarios del suscrito al respecto, que espero, de acuerdo con el **artículo 23** de la Constitución, sean contestados por Ustedes, de acuerdo con el imperativo mandato de esa norma y con la seriedad del estudio que gratuitamente les estoy remitiendo:

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Por: *Hernán Alejandro Olano García*

INTRODUCCIÓN:

Antes de entrar en materia, debemos recordar que la Fuerza Pública es definida por YOUNES MORENO¹, como el conjunto de agentes de la autoridad, armados y generalmente uniformados que, bajo la dependencia del poder público tiene por objeto mantener la soberanía nacional y el orden interno.

En Colombia, la Fuerza Pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Cfr. Art. 4, Ley 1407 de 2010).

A. Las Fuerzas Militares, divididas a su vez en Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que constituyen la defensa de la nación, con base en el artículo 217 Superior y por el Comando de las Fuerzas militares, con base en el decreto 1512 de 2000, en el que se las define como organizaciones permanentes instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar, que tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Posee un régimen penal propio, corresponde a la Ley 1407 de 2010.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial:

¹ YOUNES MORENO, Diego. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tercera edición. Legis Editores, Bogotá, D.C., 1997, p. 401.



- la defensa de la soberanía,
- la defensa de la independencia nacional,
- la defensa de la integridad del territorio nacional y,
- la defensa del orden constitucional.

B. Por su parte, la Policía Nacional es un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil, aunque su régimen disciplinario también esté consagrado en la ley 823 de 2003. Su misión, con base en el decreto 1512 de 2000, es contribuir a las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de los delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita el mantenimiento de las condiciones necesarias para que los habitantes de Colombia puedan ejercer los derechos y libertades públicas.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinara las condiciones que en todo tiempo exime del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo, así como el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio de acuerdo con la Ley 823 de 2003.

El Decreto-Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, incluye las siguientes disposiciones acerca de la Policía, con las cuales hubo cierto adelanto al Bloque de Constitucionalidad, pues se hizo ya referencia en 1970 a las disposiciones del derecho internacional como parte de las normas aplicables a la policía:

ARTÍCULO 10. - *La policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho.*

ARTÍCULO 20. - *A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.*

A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.

ARTÍCULO 30. - *La libertad se define y garantiza en la Constitución y en las convenciones y tratados internacionales y la regulación de su ejercicio corresponde a la ley y a los reglamentos.*

ARTÍCULO 40. - *En ningún caso la policía podrá emplear medios incompatibles con los principios humanitarios.*

ARTÍCULO 50. - *Las normas y los servicios de policía son medios para prevenir la infracción penal.*

En el ejercicio de la función punitiva del Estado, la policía es auxiliar técnico.

ARTÍCULO 60. - *Ninguna actividad de policía puede contrariar a quien ejerza su derecho sino a quien abuse de él.*

En resumen, estos artículos consignan de manera relevante las siguientes disposiciones comunes a los miembros de la fuerza pública:

- La Fuerza Pública no es deliberante;
- No podrán reunirse sino por orden de autoridad legítima,
- No podrán dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.
- No podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo,
- No podrán intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Universidad de La Sabana

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y CIENCIAS HUMANAS

Campus Universitario del Puente del Común, Km. 7, Autopista Norte de Bogotá D.C.,

Chía, Cundinamarca, Colombia

PBX: 861 5555 – 861 6666 – Fax: 8616010 – Apartado 140013



- No pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley.

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA:

La Policía Administrativa, o el Poder de Policía, también se ha llegado a denominar, de acuerdo con la noción francesa, como el Estado Gendarme o el Estado de Policía, para significar con esto que lo que se deseaba era vigilar a los ciudadanos para que no abusaran de sus derechos en perjuicio de los demás. La policía administrativa es una de las actividades más importantes de la administración pública; por eso, es bien importante, como lo dice GARCÍA-HERREROS², no llegar a confundir a quienes ostentan el poder de policía, con quienes tienen el mando del cuerpo de policía.

YOUNES³, precisamente dice que como le *“corresponde al Estado, reglamentar las actividades de los particulares con el objeto de prohibirles algunas de aquellas, y señalar los actos y operaciones necesarios para asegurar la aplicación y sanción de estas reglas”*, entonces de ahí se deriva que *“la esencia del poder de policía reside en la posibilidad de limitar total o parcialmente ciertas actividades de los particulares en razón del interés general.”*

Mientras que Libardo RODRÍGUEZ⁴, define 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.”*

El concepto surgió en Francia y posee sentido de conjunto de reglas, así como las acciones encamidadas a aplicarlas y los agentes encargados de realizar esas operaciones. Por tanto, *“la policía es entonces un conjunto de actos jurídicos y operaciones materiales, cuyo objeto es asegurar la aplicación de reglamentaciones para prevenir la infracción de sus disposiciones, constatar las violaciones eventualmente cometidas y deferir sus autores a las sanciones correspondientes.”*⁵

Hoy, el término policía tiene diversas connotaciones y puede entenderse de varias formas; por eso, según Antonio BARRETO ROZO⁶, la Corte Constitucional ha precisado varias acepciones para la expresión “policía” en nuestro ordenamiento jurídico, siendo una de ellas la policía administrativa. *La policía, según la Corte, se puede entender (i) o bien como la Policía Nacional, (ii) o bien como las autoridades administrativas de policía, (iii) o bien como una forma de preservar o restablecer el orden público mediante el poder, la función y la actividad de la policía administrativa, (iv) o bien como la policía judicial.*

RODRÍGUEZ⁷, determina que tanto la jurisprudencia como la doctrina, distinguen entre una policía administrativa general y una policía administrativa especial.

La policía administrativa general, *“es aquella que se refiere a los elementos que tradicionalmente integran la noción de orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y, en ciertos aspectos, la moralidad, cobijados por los principios y normas generales aplicables al poder de policía.”*

² GARCÍA-Herreros, Orlando, Derecho Administrativo, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., p. 270.

³ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Octava edición actualizada, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2007, p. 241.

⁴ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Décimo quinta edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2007, p. 535.

⁵ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 242.

⁶ BARRETO ROZO, Antonio. *En nombre de la Ley: La policía Administrativa y el sueño liberal del Estado-Administración*, en: ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora), *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad de los Andes – Facultad de derecho y editorial Temis, Bogotá, D.C., 2009, p. 97.

⁷ RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., p. 537.



La policía administrativa especial, según VEDEL⁸, “*se refiere, por una parte, a aquellas actividades de policía que buscan garantizar los mismos elementos de la policía general, pero que están sometidas a un régimen jurídico particular. Por ejemplo, entre nosotros, la policía de tránsito, la policía de extranjeros y la policía de turismo*”, a lo que habría que añadirle la policía diplomática, la policía de menores y la policía de recursos naturales, entre otras.

También se la define a la policía administrativa por la Corte Constitucional como “*el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público.*”⁹

En Colombia, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 189 Superior, el Presidente de la República es la suprema autoridad de policía de la nación y en ejercicio de sus atribuciones le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, e incluso, fuera de su potestad policial, para atender las graves perturbaciones del orden público puede hacer uso de las atribuciones ordinarias de policía a las que se refieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución; por tanto, el poder de policía es una función que por definición corresponde al presidente de la república y por tanto es una actividad netamente administrativa.

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

(...).

*“Mientras que la policía administrativa, en sentido técnico, implica un poder jurídico de tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de los particulares, las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, siendo sus funcionarios agentes de ejecución, que no realizan actos jurídicos, sino operaciones materiales. Además, no siempre hay coincidencia entre los fines perseguidos por la policía administrativa y por las fuerzas de policía. La fuerza policial busca lograr coactivamente el respeto al ordenamiento jurídico. Para eso debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la policía administrativa, principalmente el aseguramiento del orden público (policía de seguridad), pero también las fuerzas policiales persiguen finalidades ajenas a la estricta policía administrativa: investigar la comisión de delitos públicos deteniendo a sus autores (policía judicial), pero bajo estricto control judicial.”*¹⁰

EL ORDEN PÚBLICO:

El artículo 2° del Código Nacional de Policía, dispone que a la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas.

A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.

Los elementos del orden público: seguridad, tranquilidad y salubridad, a los que se les puede sumar la moralidad, la ecología y el ornato público¹¹, son condiciones necesarias para la vida en comunidad y el consenso de la doctrina¹², lleva a definir las así:

⁸ Citado por RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., p. 537.

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro MARTÍNEZ CABALLERO.

¹¹ POLO FIGUEROA, Juan Alberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., 2001, p. 380.

¹² RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., p. 536.



Ecología. *Guarda relación con condiciones favorables para el desarrollo de las personas y de su calidad de vida, como la protección de recursos hídricos, la tenencia de animales, etc.*

Moralidad pública. *Puede ser objeto de la policía cuando ella presenta alguna relación con manifestaciones exteriores de desorden, como exhibicionismo, consumo de alucinógenos ante menores de edad, etc.*

Ornato público. *Es el que atiende aspectos urbanísticos y de presentación de parques, plazas, calles y edificios y en general, al uso adecuado del espacio público por la comunidad, a no izar¹³ la bandera nacional en lugar visible al público en los días indicados por reglamento o resolución de autoridad, etc.*

Salubridad pública. *Está relacionada con la prevención y propagación de virus y enfermedades que puedan afectar individual o grupalmente a la comunidad, como el expendio de alimentos o el ejercicio de la prostitución.*

Seguridad pública. *Buscan prevenir accidentes y desastres como desplome de edificaciones, incendios, inundaciones, etc.*

Tranquilidad pública. *Tiene como fin prevenir en general los desórdenes y alteraciones del normal transcurrir de la comunidad, como la no perturbación de la paz y convivencia a través del ruido, el porte de armas, la permanencia de niños y jóvenes en muros de antejardines ajenos, el que altere o pretenda alterar el turno de fila hecha para entrar a un espectáculo o para realizar diligencias en oficina pública, etc.*

Observa el jefe del Ministerio Público en el concepto emitido dentro del juicio de constitucionalidad que derivó en la Sentencia C-518 de 2001, “*que el manejo del orden público, por parte de autoridades territoriales está sujeto a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, pero existen también otras autoridades encargadas de desarrollar y aplicar las medidas de policía. Todos ellos conforman las autoridades administrativas de policía, entre quienes se encuentran los inspectores de policía.*”

De acuerdo con la Constitución y la ley, estas autoridades deben mantener el orden público y adoptar medidas para prevenir y corregir las conductas que atentan contra la convivencia pacífica y el desarrollo normal de las personas, respetando la dignidad humana (el subrayado es nuestro). Así, las autoridades de policía de los diferentes niveles tienen ciertas competencias de acuerdo con sus funciones. Por tanto, la Corte Constitucional ha entendido que la función preventiva de la policía consiste en buscar los medios para que los derechos y libertades sean ejercidos sin afectar el orden público.”

Aunque en un plato de la balanza se encuentran las libertades, en el otro algunas limitaciones a su ejercicio con miras a la armónica vida en sociedad; por eso, a la noción de policía administrativa, se le considera más es como un ejercicio de la aplicación de medidas correctivas y coercitivas por la autoridad, que supera el antiguo concepto de que el poder de policía que se le atribuía a la administración pública buscaba sólo preservar el orden público, la seguridad general y la higiene pública, aunque hay otras materias que superan el concepto, pues normas de cívica, locomoción, residencia, comercio, industria, corridas de toros y otros espectáculos, venta de alimentos; régimen de los extranjeros; lo relacionado con la prostitución, etc., que por ejemplo, son materia de la policía administrativa, en contraposición a los conceptos de policía nacional y de policía como cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil.

¹³ Art. 210 del Código Nacional de Policía.



BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR LA POLICÍA ADMINISTRATIVA:

De acuerdo con el profesor Diego YOUNES, “...*además del fin que tradicionalmente se le dio a la policía administrativa, manifestado a través de la prevención de los riesgos o males que amenazan la integridad, la salud o la tranquilidad de las personas, en la actualidad el interés público está encaminado a salvaguardar:*

- **La confianza pública**, con el fin de que las personas puedan actuar en sus relaciones sin temor a engaños en materia de comercio. Por esta razón se regula la actividad comercial en materia de pesas y medidas, presentación y promoción de artículos; por ejemplo, que la calidad y la cantidad del producto sea precisamente la anunciada, que la presentación del envase corresponda a la cantidad del contenido aparente del producto.
- **La economía pública**, con el propósito de proteger las condiciones económicas de los particulares, a través del establecimiento de precios máximos y precio sujetos a control, prohibición de monopolios, implantación de precios de garantía, etc., con lo que la libre concurrencia debe realizarse de acuerdo con las normas protectoras de la economía de los particulares en general.
- **La estética pública**, con el fin de evitar el mal gusto en la vía pública, fundamentalmente a través de la regulación de las características de las construcciones en cuanto al tipo, altura, orden, etc., independientemente de la seguridad, así como a las actividades que se realizan en la vía pública y que afectan la estética de las ciudades y de los barrios.
- **La moral pública**, para la protección de las buenas costumbres que el interés público considera. Para ello se regulan los medios de comunicación y las actividades que ofrecen al público, a través de la censura a películas, radio, televisión, periódicos y revistas.
- **La seguridad social**, que consiste en obligaciones para asociarse a las cajas de jubilación, de contratar seguro de vida, de enfermedades o contra accidentes; de someterse a revisiones médicas periódicas; de asociarse en agrupaciones gremiales, etc.
- **Las relaciones laborales**. Los funcionarios del ministerio de la Protección Social, se ocupan de asegurar que las normas laborales efectivamente se cumplan.”¹⁴

Por eso, bien vale la pena distinguir entre **poder de policía, función de policía y mera ejecución o actividad de policía, las formas de la policía administrativa.**

La Corte Constitucional comparte y reitera aquí la distinción realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia¹⁵ cuando distinguió esos conceptos así:

a) **El poder de Policía**, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad... De acuerdo con YOUNES¹⁶, sólo lo ejercen quienes tienen origen representativo: el Congreso, el presidente de la república, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

b) **La función de Policía** es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste... YOUNES¹⁷, dice que sólo la ejercen las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente (Ej. El de Salud, el de Vigilancia y Seguridad Privada, el de

¹⁴ YOUNES MORENO, Diego, Op. Cit., p. 248.

¹⁵ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de abril 21 de 1982. M. P. Manuel GAONA CRUZ.

¹⁶ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 242.

¹⁷ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 242.



Sociedades), un alcalde, un inspector de policía. El ejercicio de esta función en principio le corresponde a los uniformados de la policía y luego sí a la administración.

c) La Actividad de Policía. *En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía... **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 instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, **quien manda obedeciendo**, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Por eso, GARCÍA-HERREROS¹⁸, dice que no debe confundirse a quienes ostentan el poder de policía, con quienes tienen al mando el cuerpo de policía.*

Ahora sí, veamos cada uno de ellos detalladamente:

PODER DE POLICÍA:

Ese Poder de Policía, se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen; es también entendido como una competencia jurídica, definida según la Corte Constitucional¹⁹, como *“la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras de comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad.*

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.”

El denominado “Poder de Policía”²⁰, puede definirse como la *“limitación por una autoridad pública y en interés público, de una actividad privada”*²¹, ó como *“una forma de intervención, que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades de los individuos, con el propósito de asegurar el orden público”*, mientras que VEDEL²² lo definió como *“el conjunto de actividades administrativas que tiene por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público.”*

Según GARCÍA-HERREROS²³, el poder de policía *“permite tomar decisiones, de carácter general o individual, tendientes al mantenimiento del orden público o a su restablecimiento; el mando del personal de policía hace relación a la organización y la jerarquía en el cuerpo policial. Los alcaldes, por ejemplo, son jefes superiores de policía, pero no poseen, de ordinario, el mando de las fuerzas de policía, ya que las órdenes que impartan deben comunicarlas a través del respectivo comando.”*

Los ministros y directores de los Departamentos Administrativos –agrega GARCÍA-HERREROS²⁴–, son también jefes superiores de policía en el ramo de su respectiva competencia y lo son por supuesto junto con los alcaldes, los gobernadores en el territorio de su jurisdicción.

¹⁸ GARCÍA-HERREROS, Orlando, Op. Cit., p. 270.

¹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro MARTÍNEZ CABALLERO.

²⁰ YOUNES MORENO, Diego, Op. Cit., p. 244.

²¹ GARCÍA-HERREROS, Orlando, Op. Cit., p. 267.

²² GARCÍA-HERREROS, Orlando, Op. Cit., p. 268.

²³ GARCÍA-HERREROS, Orlando, Op. Cit., p. 270.

²⁴ GARCÍA-Herreros, Orlando, Op. Cit., p. 271.



Dice GARCÍA-HERREROS²⁵, que el poder de policía tiene como notas característica su función represiva, mientras que para otros es eminentemente preventiva, como en su momento lo afirmaba COPETE LIZARRALDE, diciendo que “*su objeto inmediato es la conservación del orden público, si bien al ejercitarlo, se producirán, casi necesariamente, limitaciones a las libertades individuales; pero esa limitación es una consecuencia de su ejercicio, no su finalidad.*”

El poder de policía se ejerce directamente por quienes tienen origen representativo: El Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales.

De acuerdo con esas explicaciones dadas por la Corte Suprema de Justicia cuando detentaba la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, colígese de lo precedentemente expresado que:

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. Es decir que el poder de policía es una actividad netamente administrativa, pues por definición, le corresponde a la rama ejecutiva del poder público el mantenimiento del orden público, lo cual se desprende de lo mandado por la ley o de lo dispuesto mediante decreto. “*Incluso, fuera de las facultades ordinarias de policía, la Constitución vigente le concede poderes extraordinarios para atender a la perturbación <grave> del orden público, cuando esa perturbación no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía (arts. 212, 213 y 215).*”²⁶

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 libertad.

El Código Nacional de Policía, es el Decreto con Fuerza de Ley 1355 de 1970, parcialmente modificado por el Decreto 522 de 1971, fue expedido por el señor presidente de la república en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 16 de 1968 y, en su artículo 2º manifiesta que “*A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas.*”

Vemos entonces el Poder de policía principal y el poder de policía subsidiario, lo cual se desprende de la sentencia C-024 de 1994 de la Corte Constitucional:

Poder de Policía Principal: En tiempos de normalidad, lo ejerce el Congreso de la República (Art. 150 Superior) y, en los períodos de excepción el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, cuando expide decretos con fuerza de ley.

²⁵ GARCÍA-Herreros, Orlando, Op. Cit., pp. 267-278.

²⁶ GARCÍA-HERREROS, Orlando, Op. Cit., pp. 270-271.



Poder de Policía Subsidiario: En ejercicio de la potestad reglamentaria, lo ejerce el Presidente de la República, desarrollando por decreto las leyes (Art. 189 Superior, num. 11). También lo pueden hacer las asambleas departamentales cuando mediante ordenanzas dictan normas de policía en todo aquello que no sea de disposición legal (Art. 300 Superior num. 8). Y, los concejos distritales y municipales en materias específicas como el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, etc. (Art. 313 Superior, num. 9).

Las siguientes disposiciones, según Libardo RODRÍGUEZ, son las que integran el “poder de policía de naturaleza legislativa”, sobre las cuales puede ejercerse el control de constitucionalidad.

- La ley 16 de 1968, que otorgó facultades extraordinarias al gobierno nacional para expedir normas de policía.
- El Decreto-Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, modificado parcialmente por el Decreto-Ley 2055 de 1970 y luego por el Decreto extraordinario 522 de 1971.
- En la Ley 62 de 1993, ya citada, se definieron las finalidades de la policía y las condiciones dentro de las cuales se presta su servicio.
- El Código de Régimen Departamental, Decreto 1222 de 1986, art. 95, atribución 7ª.
- El Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, art. 93, numeral 3, que confiere a los concejos municipales la facultad de expedir la reglamentación de policía. Y, de los artículos 320 a 323 del citado Código, regula lo relativo a los inspectores de policía.
- La Ley 136 de 1994, que en su art. 91 dice que al alcalde le corresponde conservar el orden público en su municipio y que es la primera autoridad de policía en el territorio municipal.
- El Código Departamental de Policía de Cundinamarca, decreto ordenanza 1889 de 1986.
- El Código Distrital de Policía de Bogotá, Acuerdo 079 de 2003.

FUNCIÓN DE POLICÍA:

Está reglada y se encuentra sometida al poder de policía; también “*supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por este a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.*”²⁷

Según YOUNES, “*la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, en principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de la policía.*”²⁸

La función de policía a nivel nacional es competencia exclusiva del Presidente de la República (art. 189, num. 4 de la Constitución) y a nivel territorial, las autoridades administrativas unipersonales gozan de esta función; así se dispone para los alcaldes (Art. 315, num. 2 de la Constitución) y los gobernadores, (Art. 303 de la Constitución).

La función de Policía es para la Corte Constitucional, en la Sentencia C-825 de 2004, “*la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que la función de policía se encuentra supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. Su ejercicio compete al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las*

²⁷ YOUNES MORENO, Diego, Op. Cit., p. 246.

²⁸ YOUNES MORENO, Diego, Op. Cit., p. 244.



entidades territoriales a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. La concreción propia de esta función no solamente se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; además, la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

Lo anterior es consecuencia de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía dejan entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización, pues la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Este es el denominado “poder administrativo de policía”, que más exactamente corresponde a una “función o gestión administrativa de policía” que debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley mediante la expedición de disposiciones de carácter singular (órdenes, mandatos, prohibiciones, etc.)”.

ACTIVIDAD DE POLICÍA:

Es aquella que se asigna a los cuerpos uniformados, oficiales, suboficiales y agentes de policía, que ejecutan el poder y la función de policía. Es estrictamente material y no jurídica y corresponde o se define como la competencia del ejercicio del poder reglado de la fuerza, necesariamente supeditada al poder de policía y a la función de policía.

La Sentencia C-825 de 2004, de la Corte Constitucional, la reseña así: *“la actividad de policía se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad.”*

Los artículos 216 y 218 Superiores, nos ayuda a comprender el tema:

ARTÍCULO 216. *La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

ARTÍCULO 218. *La ley organizará el cuerpo de Policía.*



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

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

La Policía Nacional comprende:

- a). La Dirección General;
- b). Los Departamentos de Policía;
- c). Las Policías Metropolitanas;
- d). Otros Organismos;

De acuerdo con la citada Sentencia C-024 de 1994, “de un lado, existe la institución de la Policía Nacional, como parte integrante de la fuerza pública, y a la cual sería más correcto denominar fuerzas de policía. Esta institución se encuentra regulada en el Título VII de la Constitución, relativo a la Rama Ejecutiva del Poder Público. La naturaleza civil de la Policía Nacional está consagrada en el artículo 218 de la Constitución, que establece:

*...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...(negrillas no originales).*

La 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. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial. Este cuerpo policial tiene que actuar dentro del respeto de los derechos humanos y tiene como finalidad esencial mantener las condiciones necesarias para el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Es pues un mecanismo preventivo de protección de los derechos humanos.”

La actividad de policía se concreta en el artículo 5° del Código Nacional de Policía, al expresar que “Las normas y los servicios de policía son medios para prevenir la infracción penal. En el ejercicio de la función punitiva del Estado, la policía es auxiliar técnico.”

El código distrital de policía de Bogotá, incluye las siguientes definiciones, que son ilustrativas para complementar este tema:

ARTÍCULO 134.- Poder de Policía. *Es la facultad de expedir normas generales e impersonales que limitan o restringen los derechos individuales con fines de convivencia ciudadana. Corresponde al Congreso y residual y subsidiariamente a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá.*

ARTÍCULO 135.- Función de Policía. *Es la Función de las autoridades de Policía, consistente en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del Poder de Policía dentro del marco de la Constitución y la ley y de escoger los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales frente a peligros y amenazas para la convivencia.*

ARTÍCULO 136.- Actividad de Policía. *Es la ejecución material de las normas y actos que surgen del ejercicio del Poder y la Función de Policía.*



ARTÍCULO 137.- Medios de Policía. *Los medios de Policía son aquellos instrumentos para el cumplimiento de la función de Policía previstos en la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y este Código, sujetos a los principios del derecho y los tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano. Son medios de Policía: los reglamentos, los permisos y las autorizaciones, las órdenes de Policía, la acción policiva, la aprehensión, la conducción, el registro de las personas, del domicilio y de los vehículos y la utilización de la fuerza.*

CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE POLICÍA:

Todas las actuaciones de la administración en ejercicio del poder de policía, están sometidas al principio de legalidad, para evitar abusos y desviaciones de poder; no obstante que según el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, inciso 3º: “*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.*”

Es decir que “*no están sujetas al control de la Jurisdicción Contenciosa los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata en asuntos de orden público o defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas; el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción; las providencias de carácter civil o penal dictadas en procedimientos de policía, y las sanciones de las salas disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, por expresa disposición legal.*”²⁹

Recordemos que los elementos de seguridad, tranquilidad, salubridad públicas, tradicionalmente han sido considerados como la base de la noción de policía.

Así que salvo las decisiones en los juicios de policía, por medio de los cuales se imponen las denominadas “medidas”, los demás actos que la administración profiere o ejecuta en ejercicio del poder de policía, han de someterse al control de la jurisdicción contencioso administrativa e incluso de la jurisdicción constitucional, cuando por ejemplo, se demanda la ley que consagra el Código Nacional de Policía.

Es del caso señalar, que el ejercicio de la función de policía administrativa, lleva consigo el ejercicio de ciertos recursos consignados dentro del derecho administrativo, como son, el agotamiento de la vía gubernativa, la vía jurisdiccional, la vía de acción, el control automático, la vía de excepción y la revocatoria directa, que en ese orden son señaladas por RODRÍGUEZ³⁰.

VIDAL PERDOMO³¹, habla también del control sobre los motivos y el control sobre los medios de policía, con los cuales se analiza su proporcionalidad, así como las circunstancias que llevaron a tomar las medidas a las autoridades.

Los elementos objeto del control, son los que se estudian en la doctrina³² como causales de ilegalidad: incompetencia, vicios de forma y procedimiento, desviación de poder, ilegalidad en cuanto al objeto y falsa motivación.

Y, por otro lado, deben ejercerse controles sobre los fines de policía y sobre los motivos. En el primero de ellos, se ha de analizar las posibles desviaciones de poder en las medidas de policía que no busquen como finalidad el cumplimiento de los objetivos del orden público: la seguridad, la

²⁹ Nota al artículo 82 del C.C.A. en la versión de www.notinet.com.co, consultada el 22 de abril de 2010.

³⁰ RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., pp. 294 y 542.

³¹ VIDAL PERDOMO, Jaime, Op. Cit., p. 155.

³² RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., p. 543.



tranquilidad o la salubridad públicas y, el segundo, es decir, el control de los motivos busca que los medios sean proporcionales para evitar que sean ilegales, por ejemplo, en lugar de apelar a la disolución pacífica de un evento, hacer uso de la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA.

- BARRETO ROZO, Antonio. *En nombre de la Ley: La policía Administrativa y el sueño liberal del Estado-Administración*, en: ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora), *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad de los Andes – Facultad de derecho y editorial Temis, Bogotá, D.C., 2009, p. 97.
- CASTRO, Jaime. *Constitución Política de Colombia*. Tercera edición, Editorial Oveja Negra, Bogotá, D.C., 1987, p. 122.
- CASTRO, Jaime. *Diccionario de la Reforma Política*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, D.C., 2002, pp. 146-147.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Comunicado de Prensa No. 44 de 30 de agosto de 2010.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de abril 21 de 1982. M. P. Manuel GAONA CRUZ.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. *La Policía de Hoy y de Mañana, lo que hace y lo que debería hacer*, en: *Dikaion* # 6, Revista de Fundamentación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, Chía, 1997, pp. 109-260.
- GARCÍA-Herreros, Orlando, *Derecho Administrativo*, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., p. 270.
- GODOY, Ximena. *Entre la tradición y la defensa de los toros*, en: “*En Directo*”, periódico de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana, # 54, octubre de 2010, p. 24
- GÓMEZ DÁVILA, Nicolás. *Escolios a un Texto Implícito (Selección)*. Villegas Editores, Bogotá, D.C., 2004, p. 457.
- GUILLIEN, Raymond y VINCENT, Jean. *Diccionario Jurídico*. Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1986, p. 296.
- ILLERA SANTOS, María de Jesús y GUARDELA CONTRERAS, Luis Magin. *Concordancia de la legislación policiva en Colombia con la actual Constitución política*, en: *Revista de Derecho UniNorte*, # 25, División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, julio de 2006, Barranquilla, pp. 190-254.
- LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y TANGARIFE TORRES, Marcel. *Constitución Política de Colombia. Origen, evolución y vigencia*. Tomo II, Ediciones Rosaristas, Biblioteca Jurídica Dikè y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C., 1996, p. 853.
- MADRID-MALO GARÍZABAL, *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*, segunda edición, Editorial Legis, Bogotá, D.C., 1997, pp. 257-258.
- MALAGÒN PINZÒN, Miguel. *El régimen de los intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: un modelo de administración policial en el Estado republicano*, en: *Revista de Derecho* # 30, diciembre de 2008, Universidad del Norte, Barranquilla, pp. 114-140.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Historia Constitucional Comparada de Colombia*. Serie Investigaciones. Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, D.C., 2009.
- OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 33ª edición actualizada y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2006.
- PEDRAZA SEVERO, Sergio Leonardo; TRUJILLO LUGO, Quimberly Ninoska y OTÁLORA ACOSTA, Lilián. *Análisis de la protección legal colombiana para los animales dentro de la fiesta taurina*. Ediciones Universidad Libre de Colombia, Bogotá, D.C., 2009.
- POLO FIGUEROA, Juan Alberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., 2001, p. 380.



Universidad de
La Sabana

Concepto sobre expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia
Elaborado por el Prof. Dr. Hernán Alejandro Olano García, MSc., LL.M., PhD.

POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*, Tomos I a IV, cuarta edición con estudio preliminar y anexo por Carlos Restrepo Piedrahita. Biblioteca del Banco Popular · 127, 128, 129 y 130, Bogotá, D.C., 1986.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición. Tomo 8. Editorial Espasa, Bogotá, D.C., 2001, p. 1217.

RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Décimo quinta edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2007, p. 535.

SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN SCHOLLA – GRUPO NUEVAS VISIONES DEL DERECHO. *La aplicación del derecho Político en la ciudad de Neiva (2006-2007)*, en: *PIÉLAGUS # 7*, Revista Jurídica de la Facultad de derecho de la Universidad Surcolombiana de Neiva, diciembre de 2008, Neiva, pp. 49-60.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Décima edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1994, p. 154.

www.notinet.com.co

YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Octava edición actualizada, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2007, p. 241.

YOUNES MORENO, Diego. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tercera edición. Legis Editores, Bogotá, D.C., 1997, p. 401.

En espera de haber podido colaborar en el debate de su proyecto y con la esperanza del **23 constitucional** de contar con el favor de su respuesta dando acuse de recibo del presente, se suscribe de Ustedes, muy cordialmente,

Hernán Alejandro Olano García
Director del Programa de Humanidades
Director de Estudiantes del Programa de Filosofía

Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas - Universidad de La Sabana
Km. 7 Autopista Norte, costado occidental, Edificio E-2, Despacho Profesoral # E- 223
Chía, Cundinamarca, Colombia, teléfono (57-1) 8616666, ext. 29005.
Twitter: @HernanOlano // Sitios en la
internet: <http://hernanolano.googlepages.com> // <http://hernanolano.blogspot.com>