



Universidad del
Rosario

**POLICÍA ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA POLICÍA NACIONAL EN
COLOMBIA**

DANIEL CARDONA CAICEDO

**Tesis presentada ante la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario
para obtener el Título de:**

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director de tesis: GRENFIETH DE JESÚS SIERRA CADENA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C. 2024**

DANIEL CARDONA CAICEDO

**POLICÍA ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LA POLICÍA NACIONAL EN
COLOMBIA**

**Tesis presentada ante la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario
para obtener el Título de:**

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director de tesis: GRENFIETH DE JESÚS SIERRA CADENA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
PRIMER SEMESTRE DE 2024**

Agradecimientos:

A mis padres, por su apoyo incondicional.

A mi hermana Chape, por nunca dejar de creer en mí.

A mi tutor, Dr. Grenfielth por su inmensa paciencia e invaluable consejos.

Tabla de Contenido:

Introducción:	5
Justificación	14
Objetivos de investigación	18
Estructura de la Tesis	19
Capítulo I: El ejercicio del Poder como origen de la Policía	22
¿Poder Público o Poder Privado?	23
¿Quién debe ejecutar el Poder Público?	25
¿Y el Poder de vigilar la acción de la administración pública?	32
¿El Poder de un Privado puede someter al Estado?	34
¿Y si el Poder es para buscar el “Buen Vivir”?	39
¿El Poder Público y la Administración Pública no son lo mismo?	44
¿La Policía es una Organización Pública de Seguridad?	55
¿La Policía es algo más que el poder de vigilar y castigar?	59
Capitulo II: Historia de la Institucionalidad Policial en Colombia.....	62
Primeras instituciones policiales	62
¿La Policía como fin o como medio?: Época Colonial	63
¿Fuerza Pública o Fuerza Privada?: Inicios de la Policía en la era republicana.....	64
¿Un modelo policial centralista y militar resuelve los desafíos en seguridad?: Inicios de la hegemonía conservadora: 1886-1916	66
¿La Policía hace algo además de usar la fuerza?: La hegemonía conservadora tardía: 1914-1930.....	76
¿La Policía es una Fuerza Civil? La República Liberal: 1930-1946	85
¿Y si volvemos a las fuerzas armadas privadas? Periodo previo al ascenso de Gustavo Rojas Pinilla 1946-1953.....	97
¿Mejor una Policía y un gobierno Militar? Gobiernos militares del siglo XX:	105
¿Para qué sirve definir a la Policía como Civil o Militar? Frente Nacional (1958-1974)	115
¿Un Estado de Policía en Colombia? Post Frente Nacional (1974-1990).....	127
¿Y seguimos sin definir qué es la Policía? Modernidad (1990-2022).....	137
Capitulo III: Conceptos sobre las dimensiones de la Policía Administrativa	156
¿La Policía como Poder?:	156
¿La Policía como Función?	160

¿La Policía como Actividad?	163
Concepto actual de la “Policía” desde el derecho administrativo	166
Doctrina actual sobre el concepto de la “Policía”	167
Propuesta de nuevas dimensiones del concepto de la Policía Administrativa	173
Poder de Policía:.....	174
Función de Policía.....	176
Actividad de Policía	178
Organización de Policía	181
Servicio Público de Policía	183
Conclusiones	186
Referencias.....	197
Libros y Artículos Académicos.....	197
Notas de Prensa y Artículos Publicados en Medios Masivos de Comunicación	214
Fuentes Normativas, jurisprudenciales y Doctrinales Institucionales	217

Policía Administrativa en Colombia: el caso de la Policía Nacional en Colombia

Introducción:

La palabra “Policía”, en todas sus dimensiones¹, hace referencia a la forma más cercana de manifestación de existencia de un “Gobierno” para los ciudadanos-administrados-súbditos en su día a día, pues refiere a la limitación de derechos y libertades de los particulares (Fernando Garrido Falla, 1953) tal ha sido la importancia de esta institución para la noción misma de “Estado”, que durante mucho tiempo se asimilaba el mismo a la “Policía”². Es así como, originalmente, el Derecho Administrativo era el Derecho de la Policía (Malagón Pinzón, 2007), y, aún hoy en día, la “Policía” es el símbolo por excelencia de la existencia de la administración pública³.

La discusión sobre si, en sí misma, la Policía es la que mantiene la existencia del Estado⁴, por lo que debe ser un cuerpo castrense que use la fuerza como fin o si es simplemente un medio civil para alcanzar los fines de la Administración Pública, sigue muy vigente en una actualidad marcada por las tensiones en cuanto a la seguridad ciudadana y al papel del Estado en el bienestar de sus administrados (Davey, 1995), por lo que es

¹ Su definición ha ido cambiando con el tiempo, como se verá más adelante, pero tradicionalmente se define como “el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a la utilidad pública” (Fernando Garrido Falla, 1953)

² La “Policía” como sinónimo de “administración pública” es diferente del concepto de “Estado de Policía”, que tiene orígenes modernos.

³ A pesar de ello, los estudios son mínimos, como ampliamente han denunciado varios doctrinantes, donde llama poderosamente la atención que existan más trabajos dedicados a estudiar las fuerzas militares que las policiales (Couselo, 1999)

⁴ Si bien en las escuelas jurídicas contemporáneas es bastante aceptada la teoría de una “norma fundante básica” (Kelsen, 1981, p. 217) que da legitimidad a los Estados aún en contextos de transformación por fuera del sistema jurídico (por ejemplo en una revolución armada), para otras ciencias sociales, el Estado capitalista occidental necesita producir fuerza contra un grupo poblacional, a través de la Policía, como medio de ejercicio de un “biopoder” que justifique -y mantenga- su existencia (Galvani, 2013, p. 1)

fundamental su adecuada definición para entender su origen y naturaleza y, así, alcanzar nuevos paradigmas que se acoplen a las necesidades de las sociedades modernas. El estudio de la Policía es entonces, el estudio de los fundamentos mismos del poder público, del nacimiento del Estado como noción jurídica, y no como organización de facto, y conlleva el desarrollo de una definición teleológica⁵ de la Administración Pública⁶. Por ello, en el presente trabajo se busca responder la pregunta sobre si ¿Se justifica mantener el tratamiento militar de la Policía Nacional en Colombia?

Si bien actualmente la figura de la “Policía”, en naciones como la colombiana⁷, se asocia necesariamente a aquellos cuerpos de funcionarios públicos uniformados que pueden usar la fuerza para detener y reducir presuntos delincuentes o contraventores y que desarrolla labores de vigilancia y aplicación por la fuerza de decisiones judiciales o normativas, la “Policía” como concepto jurídico va mucho más allá de dicha noción y más bien es un elemento trascendental para la concepción moderna de Estado Social de Derecho y sus orígenes se remontan al nacimiento mismo del concepto de “Administración Pública”, por lo que compone dimensiones de poder, función y actividad administrativa⁸, uno de los fines de este trabajo será justamente generar un insumo doctrinal que sirva para definir las diferentes formas en las que se manifiesta la “Policía” en el derecho administrativo y el origen mismo de dicho término.

⁵ Si la Policía existe solo para mantener el poder del Estado, entonces el fin de la administración pública es solamente mantener su existencia, si su fin va más allá, tenemos un Estado que existe no como un fin en sí mismo, sino como un medio para prestar y asegurar los derechos y libertades de sus administrados, que se justifica por la razón y no por la fuerza (Méndez Pinto et al., 2021).

⁶ Definición que dependerá de la coyuntura y momento en la que se realice el estudio.

⁷ Y en general en todo el mundo occidental.

⁸ Los cuerpos de policía que realizan labores en campo con funcionarios uniformados realizan Actividades de Policía, mientras el congreso ejerce el Poder de Policía al legislar y los inspectores de policía y otras autoridades ejercen Función de Policía al momento de emitir actos administrativos sancionando contravenciones, como se verá más adelante.

Dada la especial importancia de las labores de policía frente a la percepción de la eficacia de la administración pública⁹, es uno de los puntos más sensibles a tratar cuando se estudian modelos de Estado: muchas veces la discusión sobre el “tamaño” del gobierno versa sobre qué tanta capacidad debe tener el mismo para limitar derechos y libertades de sus administrados¹⁰ y qué tanta discrecionalidad tienen los agentes policiales en campo para emplear la fuerza o violar la privacidad de las personas; el papel persuasivo de los castigos que ejecuta el Estado como medio de ejercicio del poder material es también una discusión filosófica sobre qué es el poder (Foucault, 2014), sin embargo, son pocas las fuentes doctrinales actuales que estudian a profundidad la Policía desde un punto de vista jurídico, como una especialidad del derecho administrativo¹¹, teniendo en cuenta la forma en que es impactada por las variaciones en las tendencias políticas, morales y filosóficas. Desde un enfoque más próximo a lo histórico-político que a la tradicional visión jurídica que se ha venido utilizando en los, todavía escasos, estudios que sobre la Policía se han realizado en español¹² (Couselo, 1999, p. 200)., se pretende delimitar, a partir de un breve recorrido por lo que ha sido la evolución histórica de la misma, el papel que a dicha institución le puede corresponder en la sociedad del siglo XXI

⁹ La noción contractualista clásica es la de un Estado que solo existe para garantizar los derechos a la vida y propiedad de sus administrados, por la fuerza (Méndez Pinto et al., 2021)

¹⁰ Aquí la discusión versa tanto sobre qué tanto puede intervenir en las vidas de sus administrados como sobre qué tantos controles (pesos y contrapesos) deba tener aquella autoridad que pueda ejercer el poder de limitar derechos y libertades (poder de policía), el “Estado absolutista” por excelencia es aquel donde el gobernante puede ejercer el poder de policía sin limitación o control alguno.

¹¹ En general son pocas las fuentes doctrinales al respecto, prácticamente todas las fuentes encontradas denuncian la misma problemática, señalando aspectos como la falta de estudios doctorales sobre esta ciencia y en general la falta de sistematicidad de la misma, como los mayores problemas al momento de desarrollar estudios sobre la materia (Aparicio, 2016)

¹² Y en general en cualquier idioma, la denuncia a la falta de epistemología sobre la Policía es un común denominador en la bibliografía contemporánea.

Tenemos entonces que hay una gran cantidad de aristas desde las cuales se puede estudiar la cuestión de la Policía Administrativa, sin embargo, en el presente trabajo, no se podrá abordar ni de forma remota la totalidad de las mismas, que requerirían un tratado completo, mucho más amplio que la presente tesis de nivel de maestría, por lo anterior, el ejercicio a desarrollar en el presente escrito se limitará a esbozar la definición jurídica de Policía¹³ desde su evolución histórica y sus distintas dimensiones en la administración pública, en general, y a desarrollar un recuento de la evolución de los cuerpos policiales en la era republicana en Colombia en particular y a enunciar las distintas dimensiones que toma la Policía Administrativa en el país, esto con el fin de responder la siguiente pregunta: ¿Se justifica conceptualmente el tratamiento militar que mantienen actualmente los miembros de la Policía Nacional colombiana?¹⁴

Y es que, si bien las discusiones sobre qué es y para qué sirve la Policía están muy vigentes en todo el mundo, estas tienen especial importancia en países con altísimos niveles de inseguridad, como es el caso de Colombia, donde la nación ha estado ad portas de ser un “Estado fallido”¹⁵ (Comisión de la Verdad, 2022a) por la debilidad institucional del gobierno y su sumisión a las fuerzas armadas irregulares y donde varias décadas de conflicto armado interno y de guerra contra las drogas han generado una concepción punitiva del Estado, que encuentra su mayor manifestación en el servicio público de Policía de seguridad. Prestado a través de un solo cuerpo central de Policía Nacional, fortalecido en capacidad operativa con

¹³ Definición que se realizará teniendo en cuenta las dificultades propias de usar un mismo término para hacer referencia a distintas funciones del Estado, que van cambiando en el tiempo (Alejandro Nieto, 1976)

¹⁴ Esta pregunta será abordada desde el derecho administrativo, no del derecho penal, por lo que se contestará atendiendo solamente a la concepción teleológica de la institución policial.

¹⁵ Hasta a inicios del siglo XXI, la crisis de seguridad colombiana hacía que el país se considerara como un Estado “en vía del fracaso” (Mason, 2000)

el fin de enfrentar grupos armados en las zonas rurales y las dinámicas propias de un Estado que lucha por sobrevivir, pero que se ha quedado corto a la hora de atender las nuevas dinámicas de la inseguridad en el país, donde debe centrarse en atender las necesidades de una población urbana afectada principalmente por los denominados “delitos comunes”¹⁶, en una coyuntura donde la administración pública ya no se centra en mantener su existencia, sino en garantizar unos mínimos de convivencia armónica y seguridad entre sus administrados¹⁷.

De igual forma, al ser Colombia un país históricamente azotado por los conflictos territoriales, la administración pública lleva más de un siglo organizada bajo un modelo centralista, donde hay un solo Estado central fuerte que concentra el poder legislativo (y, por tanto, policivo), así como el mando de las fuerzas armadas y el control casi absoluto del presupuesto, creando así una relación jerarquizada entre el poder central y las autoridades locales, que ha rayado con el absoluto poder en cabeza del presidente¹⁸. En ese contexto, uno de los hechos más particulares de la legislación colombiana en temas de seguridad es justamente el tratamiento militar que mantiene su única fuerza policial, que, si bien es un “cuerpo armado de naturaleza civil”, según establece el artículo 218 de la Constitución (*Constitución Política de la República de Colombia*, 1991), mantiene un régimen jurídico militar, llegando al punto de hacer parte de las “Fuerzas Armadas” del país y de ser juzgados

¹⁶ En las últimas décadas, la cuestión de la seguridad en Colombia ha pasado de ser una problemática centrada en los conflictos rurales para pasar a tener importantes aristas en la criminalidad “común” (hurtos, extorcciones, problemas de convivencia, etc.) que azota principalmente a la población urbana.

¹⁷ También se ha quedado corto a la hora de ejercer control territorial en algunas zonas periféricas, donde la ausencia de presencia Estatal ha permitido la subsistencia de grupos armados irregulares.

¹⁸ Hasta 1986 el Estado central también concentraba todo el poder político, mismo que en ese año pasó a cederse parcialmente a los municipios, que empezaron a elegir sus gobernantes locales (*Acto Legislativo 01 de 1986*, 1986) durante amplios periodos de tiempo, especialmente en el periodo conocido como la “Violencia”, el ejecutivo cerró el congreso, por lo que el presidente ejercía funciones básicamente sin contrapeso institucional alguno.

sus miembros por la justicia penal militar. En el presente trabajo se estudiarán las causas detrás de esta particular contradicción, para responder si actualmente se justifica mantener esa condición de darle tratamiento judicial militar a un cuerpo de naturaleza civil, así como los orígenes de esta falta de claridad conceptual en la tradición jurídica del país.

La pregunta que se pretende resolver en el presente trabajo toma especial importancia en la coyuntura actual de Colombia, pues el periodo posterior al acuerdo de paz de 2016 y los levantamientos sociales de 2019 y 2021 ha hecho que se vivan cambios trascendentes en la concepción misma de la administración pública y el rol del Estado colombiano frente a sus administrados, pero se mantienen sendas tensiones entre una parte importante de la población nacional y los miembros de la Policía; si bien no son nuevos estos escenarios de desconfianza y repulsión a la Policía, es innegable que desde las manifestaciones sociales de 2019¹⁹ se viene dando un escenario inédito, donde la población se ha polarizado en dos bandos: uno que se concentra en la denuncia a la brutalidad, los excesos y la impunidad en el accionar policial y uno que denuncia más bien que la policía nacional no cuenta con un marco legal que ampare a los agentes en campo para que puedan usar legítimamente la fuerza en el ejercicio de sus funciones, lo que habría favorecido la criminalidad en general y las protestas violentas y con actos vandálicos en particular.

En tal contexto, donde la discusión sobre los fines y los medios policiales se ha politizado al punto de caer en la polarización, donde predominan los sentimientos y sectarismos, especialmente azuzados por la cercanía y notoriedad de las relaciones de la

¹⁹ Entre las causas de estas protestas estaba la inconformidad de la población con la incapacidad del Estado para frenar los asesinatos de líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz y la brutalidad policial al reprimir las mismas terminó adicionando el reclamo ciudadano por una fuerza policial capaz de afrontar desafíos de seguridad sin desencadenar tragedias mayores (Muñoz, 2020)

población con la Policía y la sensibilidad de los noticias sobre temas de seguridad en materia de opinión pública (Wykes, 2001), es que se hace necesario brindar insumos académicos que permitan discernir el futuro de la Policía en Colombia, a partir de argumentos racionales, con el debido sustento histórico y jurídico.

El presente trabajo busca servir de insumo para la realización de futuras modificaciones al cuerpo de Policía Nacional colombiano y en general de la noción de la “Policía” en Colombia, permitiendo que esta se actualice de forma idónea para afrontar los retos propios de un país cuya opinión pública todavía no termina de sanar las heridas producidas por los excesos policiales en los paros nacionales de 2019 y 2021 y donde la nueva realidad del proyecto de “Paz Total” y de cumplimiento del acuerdo de paz con la FARC de 2016²⁰ han generado que las clásicas tensiones con grupos armados pero también con colectivos sociales como agremiaciones campesinas y/o étnicas deriven en agresiones de la comunidad a la fuerza pública, que minan la confianza de los administrados en el Estado colombiano y generan así un riesgo serio de caer en un nuevo espiral de violencia.

Como en pocos temas, hay un consenso general en Colombia sobre la necesidad de actualizar la concepción de la Policía y el actuar -y capacidad- de la Policía Nacional, pero por la falta de insumos doctrinales para desarrollar esta discusión, se queda en los lugares comunes a los que suele ser llevada por los extremos políticos a los que tanto les sirve un

²⁰ Y las expectativas de los varios procesos de paz que al mismo tiempo viene adelantando el gobierno nacional con grupos irregulares tanto urbanos como rurales (Miguel García-Miguel, 2023)

contexto polarizado²¹, sin permitir que el pueblo colombiano pueda definir de forma adecuada qué Policía quiere y qué Policía necesita para atender su nueva realidad nacional.

La cuestión a abordar en el presente documento, más allá de servir de insumo para enriquecer la discusión sobre el destino de la Policía colombiana, propone entender qué contexto histórico llevó a la conformación de un único cuerpo policial nacional y por qué se le da a este un tratamiento castrense, cuando sus actividades deberían darse y entender solamente desde la noción civil de función pública, incluso cuando se trata de actividades de preservación legítima de bienes jurídicamente tutelados, tanto propios como ajenos, mediante el uso de la fuerza. Sin proponérselo, este trabajo también identificó, a partir del recuento historiográfico realizado, la relación entre la falta de claridad conceptual sobre lo policial y la debilidad histórica de esta institución en el país.

Desde ahora se anuncia que la respuesta que se propone a la pregunta planteada es que no hay justificación para el tratamiento militar que mantiene la Policía en Colombia, tanto por cuanto ello es producto de un contexto de debilidad Estatal y de violencia a gran escala que ya no se mantiene²², así como por la carencia de sustento teleológico de tal tratamiento, que solo se justificó a partir de una falta de claridad sobre lo que es la Policía en un Estado de derecho, dentro de la tradición jurídica colombiana²³, pues, si bien la noción

²¹ Mientras fuerzas que se denominan de “derecha” tratan de politizar a sus miembros y promulgan un apoyo irrestricto al uso de la fuerza por parte de la Policía, con una admiración que roza con el fetichismo, en las fuerzas denominadas de “izquierda” se repudia prácticamente toda acción policial y se llega a cuestionar la necesidad de contar con estos cuerpos. Ambas posiciones presentan serios yerros conceptuales que parten de la mirada subjetiva y sesgada de la materia, situación que se ve favorecida por la falta de claridad jurídica sobre la naturaleza de la Policía en Colombia.

²² Si bien el Estado colombiano sigue estando ausente en buena parte del territorio nacional y el país mantiene alarmantes niveles de inseguridad, la realidad nacional actual dista mucho de la de mediados del siglo XX, cuando se consolidó esta noción castrense de la Policía Nacional.

²³ Más adelante se establecerán las razones detrás de la noción particular de la Policía que se ha establecido en Colombia.

clásica de “Policía” se ha desarrollado en el mundo en su dimensión administrativa, consolidándose en las últimas décadas, bajo el modelo de Estado Social de Derecho, como una rama del servicio público civil, que atiende en campo necesidades de orden, vigilancia y cooperación de la comunidad administrada; en el caso particular del ordenamiento jurídico colombiano, se ha mantenido históricamente como una actividad meramente punitiva, que se reduce principalmente a sanciones contravencionales y operaciones de uso legítimo de la fuerza, generalmente letal, que ha derivado en su tratamiento castrense, como respuesta a las necesidades de un Estado que se ha formado en un contexto de conflicto interno y de debilidad institucional. A pesar de los avances contemporáneos por alienar la noción policial colombiana con las tendencias mundiales al respecto, todavía no se ha logrado superar la concepción militarista de la Policía en el país.

Fruto del análisis sobre la historia de la Policía y sus características diferenciadoras de las fuerzas militares, se demostrará como los Policías uniformados tienen más cercanía en sus funciones a los cuerpos bomberiles, a funcionarios de Superintendencias o de guardas de tránsito que a los soldados profesionales, por lo que no hay justificación para que se les trate como militares, por ser un cuerpo civil, con funciones administrativas eminentemente civiles, lo que requiere que tanto las ordenes que reciben como el tratamiento penal de sus posibles infracciones sea de naturaleza civil y no militar. De igual forma, se enunciará como el tratamiento castrense al que son sometidos los agentes de Policía en Colombia es contraproducente tanto para los fines mismos de la Policía Nacional, como para la sociedad en general y los Policías uniformados en particular, pues la desnaturalización de sus funciones les deja en un régimen jurídico que deteriora sus relaciones con la ciudadanía y,

muchas veces, les somete a un tratamiento punitivo excesivamente estricto frente a la realidad de las funciones policiales.

La metodología a emplear será principalmente descriptiva y crítica frente a lo enunciado: se recogerán fuentes bibliográficas y jurídicas primarias y secundarias que permitan construir un apartado historiográfico, tanto desde la universalidad del término “Policía” como desde la particularidad Colombiana de la Policía Nacional²⁴, posteriormente, mediante un método deductivo, se procederá a conceptualizar sobre la relación entre los sucesos históricos vividos y los cambios normativos alcanzados así como sobre el alcance general de las distintas nociones y formas de Policía Administrativa, para así poder cerrar contestando la pregunta planteada a partir de lo descrito y la aplicación particular de los conceptos generales definidos.

Justificación

Esta investigación encuentra sustento para su desarrollo en la necesidad de identificar, en primer lugar, un concepto unívoco²⁵ sobre lo que es la Policía Administrativa y sus distintas formas y tipos, toda vez que no se encuentra bibliografía que desarrolle con suficiencia tales conceptos²⁶; a pesar de su indudable relevancia para un Estado como el colombiano, el estudio de la Policía Administrativa ha sido sumamente pobre, al punto de

²⁴ En este aparte se hará un análisis crítico de la historia que se va recopilando, con el fin de suplir un vacío epistemológico que hay en la materia.

²⁵ Sin buscar que sea una definición hegemónica, simplemente se busca unificar un concepto jurídico en su forma actual, en todas sus dimensiones, sin pretender de ninguna forma reemplazar la variabilidad que ha mantenido este concepto desde sus inicios.

²⁶ Sobre todo a la luz del sistema jurídico y la historia colombiana, casi toda la bibliografía que se encuentra al respecto es extranjera (también escasa) y la poca que hay a nivel nacional -principalmente producida por la Academia de Historia Policial colombiana- es incompleta y no tiene un elemento crítico que le permita servir de insumo para futuros trabajos académicos.

restringirse a apartes, generalmente breves, de tratados de derecho administrativo o a algunos artículos igualmente esquemáticos y resumidos, que no suelen exceder las diez páginas en total (Olano, 2016) y suelen concentrarse solamente en el desarrollo de la Policía en Bogotá (Mera & Sánchez-Salcedo, 2022), lo que ha llevado a que actualmente no exista una fuente historiográfica que estudie la evolución normativa en materia policial colombiana con la evolución de los acontecimientos sociales y políticos que enfrentaba el país (Becerra, 2010). Tal carencia conceptual se ha prestado para mantener tradiciones jurídicas que en su momento respondieron a dinámicas particulares del conflicto interno colombiano, como la del tratamiento militar de la Policía nacional, que no necesariamente son útiles o efectivas a la luz de la nueva realidad del país²⁷.

Más allá de la falta de estudios previos sobre la materia a desarrollar, el presente trabajo encuentra su justificación en la necesidad de contar con insumos que permitan enriquecer la discusión sobre la necesidad de reformar y modernizar el cuerpo civil armado, que ejerce funciones de Policía, en Colombia, en tiempos de posconflicto y búsqueda de la “Paz Total”. En los últimos años, el debate sobre la necesidad de reforma definitiva²⁸ a la Policía Nacional se ha tornado un punto central del polarizado contexto actual del país, por lo que es necesario que desde la academia se brinden nociones jurídicas, históricas y filosóficas que enriquezcan y guíen las discusiones sobre qué modificaciones hacer en la legislación nacional para que la población, en general, se sienta a gusto con la forma en que

²⁷ Ante la falta de producciones que aborden el contexto en el cual la tradición jurídica colombiana se separó de las corrientes occidentales sobre la cuestión policial, se suele asumir como una realidad inequívoca e invariable la concepción particular (punitiva y cuasi militar) de la Policía que todavía se mantiene en el país.

²⁸ Las reformas reiteradas a la Policía Nacional han sido un común denominador de los gobiernos nacionales de las últimas décadas, sin embargo, en la era contemporánea no se ha dado una gran transformación que acople la institucionalidad policial a las necesidades actuales del país.

se presta el servicio público de Policía de seguridad y con la efectividad del mismo para resolver los problemas de inseguridad del país. Así mismo, la academia requiere de insumos que permitan evitar confusiones sobre el alcance del término “Policía” y los nombres que se le dio a algunas autoridades policivas²⁹.

De igual forma, se encuentran pocos estudios historiográficos que registren la historia de los cuerpos policiales colombianos, es especialmente precario el campo de estudio de la Policía en Colombia desde una perspectiva jurídica (Londoño Cárdenas, 2009), por lo que un insumo fundamental para entender la vocación que pueden tener las reformas en la Policía Nacional colombiana, como lo es su historia y evolución legal en el tiempo, frente a los eventos políticos y de seguridad que atravesaba el país, es prácticamente inexistente, el presente trabajo justifica entonces su ejecución en la necesidad de llenar ese vacío con un aparte historiográfico que cubra de manera amplia las distintas etapas de evolución de los cuerpos policiales colombianos³⁰.

Ahora bien, es importante resaltar por qué es tan relevante si la Policía es juzgada por la justicia penal militar o por su propio sistema policial o directamente por la justicia penal ordinaria; para ello debe señalarse que las organizaciones castrenses requieren principalmente de dos elementos para considerarse como tales: 1. Baja o nula discrecionalidad de sus agentes, que deben actuar con la máxima obediencia posible, consecuentemente, la responsabilidad de los actos cometidos en servicio recae sobre el

²⁹ Este trabajo también identificó varias problemáticas que pueden servir de base para futuros trabajos investigativos.

³⁰ También se desarrollará un amplio estudio sobre la evolución de la Policía en el mundo occidental.

mando que ordena y no sobre el que acata, pues la insubordinación es una conducta delictiva³¹

2. La sujeción de sus actividades solo al derecho internacional humanitario.

Es a través de la justicia penal militar que se garantiza que los elementos formales antes referidos tengan repercusiones materiales en el funcionamiento de las instituciones castrenses, es decir, lo que en la práctica vuelve a un cuerpo militar o no es su tratamiento penal, en ese sentido, por más que la constitución y la ley digan formalmente que la Policía colombiana tiene naturaleza civil, si tiene el mismo código y jurisdicción penal que los militares, va a funcionar como una entidad militar. Por ello es tan relevante la materia a resolver, pues por más que la Constitución Política actual hubiere traído grandes avances para la conceptualización adecuada de la Policía Nacional, la ley penal todavía le sigue dando un tratamiento militar, que desnaturaliza su función y que afecta tanto a los agentes que se ven subordinados a tipos penales que no les deberían aplicar, como a la población administrada en general, que ve con hostilidad este tipo de tratamientos jurídicos como un medio para garantizar la impunidad de los miembros de la Policía y de mantener una función represiva y violenta de la misma.

Tenemos entonces que, el presente trabajo se justifica, por cuanto buscará, primero, aportar herramientas para conceptualizar sobre qué es la “Policía” desde una concepción general, a la luz del derecho administrativo, desarrollando un estudio amplio sobre su historia, tanto universal como nacional, pero especialmente por cuanto se responderá la pregunta sobre si mantener la jurisdicción penal militar para conocer presuntos delitos cometidos por los funcionarios de Policía en campo es justificado o no, pregunta que al

³¹ Como lo es también la “cobardía”, conceptos a todas luces propios del derecho de la guerra, no de la administración pública.

responderse permitirá servir de insumo para atender la cuestión central de la ciencia de la Policía contemporánea: ¿Cómo armonizar el uso razonable de la fuerza por parte de autoridades policiales para enfrentar los retos de seguridad modernos con las demandas ciudadanas de mayor control y límites a la acción policial?

Esta cuestión es sumamente importante en la coyuntura actual, pues hay todavía serias tensiones entre los administrados y la Policía Nacional, desde las protestas de 2019 y 2021, donde la brutalidad e impunidad policial fue un foco central de los reclamos ciudadanos, situación que se volvió todavía más relevante en la escena nacional por el deterioro generalizado de la seguridad ciudadana después de la pandemia del COVID19³².

Objetivos de investigación

El objetivo general de este trabajo será desarrollar un estudio historiográfico, crítico, de la historia de la Policía como concepto jurídico³³ en Occidente y de la Policía Nacional colombiana, como institución y concepto doctrinal, para así poder complementar las definiciones actuales del término “Policía” en el derecho administrativo, así establecer una respuesta sobre si se justifica o no mantener el tratamiento militar que se tiene actualmente para la Policía Nacional en Colombia.

Para materializar el objetivo general de esta tesis, se va a desarrollar un estudio historiográfico, enunciativo y crítico, sobre la evolución del concepto de Policía como institución y del término “Policía” en el derecho de la administración pública, lo que

³² Este innegable deterioro de la seguridad en el país tiene múltiples causas, pero los expertos no dudan en referir el incorrecto diagnóstico de sus causas y la falta de coordinación entre la nación y las entidades territoriales como las principales razones detrás de este (Acero, 2023)

³³ Desde el nacimiento del poder público a la consolidación de los cuerpos armados que actualmente se asocian con el término.

permitirá aportar una definición más completa del término “Policía” desde su noción contemporánea, en sus tres vertientes: como Poder y Función legal y como Operación material, pero también proponer vertientes nuevas que este concepto debe contener, justificando esta nueva propuesta conceptual.

En el camino para definir qué tratamiento debe tener la Policía Nacional en Colombia³⁴, se va a desarrollar un recuento histórico del cuerpo civil armado que ejerce actividades de Policía en el país, para así poder entender las coyunturas políticas, sociales y de tensión de poder internas y/o externas que llevaron a que la tradición jurídica nacional se decantara por un modelo policial ambiguo: formalmente civil pero materialmente de corte castrense.

Estructura de la Tesis

En respuesta a la falta de producciones epistemológicas que desarrollen de forma minuciosa la noción de la Policía en Colombia³⁵, el presente texto busca servir de insumo para establecer adecuadamente este concepto, fundamental como parte de la noción misma de la acción de administrar, para lo cual desarrollará, después de la presente introducción y justificación, en el primer capítulo del presente trabajo, un estudio etimológico e historiográfico donde se identificarán los orígenes del término “Policía”³⁶ y de las instituciones que representa y su evolución en el tiempo.

³⁴ Civil o militar.

³⁵ Como han denunciado doctrinantes como el BG. (r) Fabio Arturo Londoño Cárdenas en obras sobre la ciencia de la Policía (Londoño Cárdenas, 2009) y los orígenes del derecho policivo en Colombia (Londoño Cárdenas, 2018) la producción epistemológica sobre la “Ciencia de la Policía” es mínima en el país.

³⁶ Este trabajo, desde su título, refiere a la “Policía Administrativa”, como una forma de identificar lo que algunos tratadistas también han llamado la “Ciencia de la Policía” (Santofimio, 2018, p. 162)

Una vez establecida la evolución en el tiempo que derivó en el concepto moderno de Policía, se recopilará un esbozo de la historia crítica del cuerpo de Policía colombiano, desde los antecedentes e inicio de su era republicana, hasta la actualidad; dividiendo los periodos a estudiar según las presidencias que han dirigido al país. Este aparte historiográfico nacional tendrá un importante componente crítico, que evaluará las consecuencias que ha traído para el país la casi total ausencia de un concepto político, técnico y jurídico claro y unívoco sobre lo que es la Policía³⁷, la cual no presenta desarrollos epistemológicos importantes en la academia desde la década de los cuarentas (Londoño, 2017), pues los pocos estudios de historia de la policía que hay han sido desarrollados para satisfacer demandas propias del cuerpo de Policía Nacional (Mera & Sánchez-Salcedo, 2022), no de crear conocimientos críticos y sistemáticos, que permitan entender el contexto a través del cual dicha organización ha venido evolucionando, especialmente desde una perspectiva jurídica, lo que ha llevado a que los cambios normativos a esta institución respondan más a coyunturas específicas que al desarrollo una tradición jurídica propia.

Finalizados los apartes de conceptualización histórica, se desarrollará un tercer capítulo que establezca -brevemente- definiciones claras sobre las diferentes formas y tipos de Policía que desarrolla el Estado colombiano, donde se propongan nuevas dimensiones que debe contener el concepto de la Policía Administrativa y adecuaciones terminológicas que eviten confusiones sobre quien realiza actividades policiales en Colombia, que faciliten el estudio de tal materia; desarrollado tal estudio, se tendrá un importante insumo para el apartado de las conclusiones, donde se va a analizar si en la concepción moderna de Policía tiene cabida o no el tratamiento militar de los funcionarios que ejercen actividades de Policía

³⁷ Y el para qué sirve.

en Colombia y si hay oportunidades de mejora desde lo conceptual, que mejoren tanto la comprensión de la materia como la prestación del servicio de policía de seguridad³⁸.

Entre las conclusiones se relacionarán los avances alcanzados en cuanto a la conceptualización sobre la naturaleza de la Policía en Colombia, proponiendo algunas acciones y modificaciones que puedan optimizar la prestación del servicio público de Policía de Seguridad, atendiendo a sus fines y realidades, de forma que se pueda mejorar la relación de los administrados con los cuerpos de Policía y el ejercicio de los procedimientos y procesos administrativos en materia de Policía en el país, finalizado este ejercicio se procederá a responder la pregunta sobre si se justifica o no mantener la jurisdicción militar como la competente para juzgar las acciones de los civiles que componen el cuerpo de la Policía Nacional de Colombia.

Cerrado el capítulo de las conclusiones, finalizará el presente trabajo de grado, el cual está compuesto por una estructura de cinco secciones: introducción, producción historiográfica y etimológica de la evolución del concepto de policía (capítulo I), análisis historiográfico y crítico de la evolución del cuerpo policivo colombiano (capítulo II), conceptualización sobre las distintas formas y dimensiones de la noción de Policía (capítulo III) y conclusiones.

³⁸ Es claro que la amplitud de instituciones y acciones que refiere el término “Policía” dificulta sustancialmente el estudio del término y, consecuentemente, su adecuado entendimiento

Capítulo I: El ejercicio del Poder como origen de la Policía

En este capítulo se desarrollarán dos estudios historiográficos sobre la “Policía”: uno sobre el concepto en la historia de occidente³⁹, en el cual se iniciará refiriendo las tensiones frente al uso del poder material que derivaron en el nacimiento de los cuerpos armados a los que hoy en día refiere esta palabra y la evolución de su uso como concepto jurídico, posteriormente se establecerá la evolución que han tenido dichos cuerpos hasta su noción contemporánea. De igual forma, se realizará un breve análisis etimológico sobre los orígenes del término y su adopción como concepto legal y las distintas dimensiones de este.

Como se señaló en la introducción del presente trabajo, el primer aparte de este capítulo estará dedicado a desarrollar un recuento historiográfico de los orígenes y evolución del término “Policía”, para ello, se procedió a estudiar distintas fuentes primarias y secundarias donde se ha registrado el uso de dicho concepto a través del tiempo, para desarrollar así un minucioso recuento histórico, desde la perspectiva occidental, de la evolución de lo que se entiende por “Policía”⁴⁰.

Este recuento del surgimiento y desarrollo del concepto de “Policía” en el derecho, iniciará desde que, conceptualmente, se encontró en la Grecia clásica, de donde vienen las raíces lingüísticas del término, pasando por cuándo fue empezado a ser usado a finales de la edad media como una referencia al derecho administrativo (público, del gobierno), hasta las nociones que terminaron estableciendo su definición contemporánea como una referencia

³⁹ Se hará un recuento básico de la historia de esta institución, donde se buscarán los orígenes conceptuales de este organismo y su relación con el concepto de poder público y el desarrollo que lo llevo a separarse del poder militar.

⁴⁰ El presente estudio se centrará en la figura policial desde una perspectiva eminentemente jurídica en general y su relevancia para el Derecho Administrativo en particular.

específica a aquellos cuerpos de funcionarios encargados de la seguridad y aplicación material de la ley, en el territorio de determinado Estado o jurisdicción.

¿Poder Público o Poder Privado?

Si bien, por su propia naturaleza, la existencia de fuerzas encargadas de mantener el orden social, asegurar el cumplimiento de las leyes⁴¹ y, en general, mantener seguridad es propia de toda sociedad que alcance cierto grado de organización y desarrollo (Barallobre, 2021), la profesionalización de estas, con sus propias normas y procedimientos, y, especialmente, con una vocación de servicio al Estado y no a un particular⁴², se remonta a la antigua Grecia donde, mucho antes del desarrollo del derecho romano, se concibió la necesidad de contar con magistraturas⁴³ que contaran con autoridad para salvaguardar el orden, la decencia o la higiene y, en general, aplicar las normas y disposiciones públicas en determinada ciudad, con el uso de la fuerza de ser necesario.

La magistratura encargada de la seguridad y la aplicación de la ley en la Grecia clásica se denominó como “*astynómos*” (ἀστυ-νόμος) (Greek Word Study Tool, 2022), palabra derivada de unir los términos en griego antiguo para designar la ciudad (*asty*)⁴⁴ y la ley (*nomos*)⁴⁵, de hecho, actualmente el idioma griego moderno sigue designando lo que la

⁴¹ Como señala Hobbes en “el Leviatán”: “sin la espada, los pactos no son sino palabras” (Hobbes, 1980, p. 187), pues un Estado sin fuerza para cumplir sus disposiciones no es nada. Para este autor, como para muchos tratadistas contemporáneos, el miedo es el principal instrumento del poder Estatal (Bührle, 2004).

⁴² Normalmente el ejercicio de la fuerza estaba a cargo de fuerzas privadas que respondían a las ordenes de la persona que sufragaba sus costos, no a una nación o Estado.

⁴³ Es decir, cargos públicos, obtenidos en virtud de las leyes de la polis, no de la victoria o imposición militar, por lo que se trata de facultades de derecho y no de hecho

⁴⁴ Refiere a la ciudad física, como entidad territorial, a diferencia de la *polis*, que era la ciudad entendida como cuestión legal, de ciudadanía (Lohmann, 2006)

⁴⁵ La noción de “ley” griega clásica partía de la idea de una convención humana, que la distinguía de la “ley” de la naturaleza, que era una imposición de la realidad natural (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2017)

mayoría de occidente llama “policía” como “astynomía”⁴⁶, pues sigue empleando la misma composición original del griego clásico para referirse al cuerpo encargado de la seguridad y de hacer efectivas las leyes de un territorio en particular, no puede dejarse de lado lo paradójico que es el que la cultura que usa el idioma que originó el término “policía” no lo use, como el resto del mundo, para referirse a su cuerpo de seguridad y orden, si no que conserve la nomenclatura original, que no se popularizó en otros sistemas jurídicos, paradoja que por sí sola indica la compleja evolución (o tergiversación) que ha tenido este concepto a lo largo del tiempo.

Aunque en la historia de la humanidad se pueden encontrar muchas civilizaciones anteriores a la Grecia clásica que contaban con cuerpos armados encargados de aplicar las normas y cuidar el orden público⁴⁷, dichos cuerpos solían servir a uno o varios patrones privados o líderes político-religiosos⁴⁸ que eran quienes asumían el mantenimiento y dirección de dicha fuerza⁴⁹; la importancia de las magistraturas griegas radica en que tales cargos se ejercían por ciudadanos elegidos al azar, en lo que podría considerarse como una institución proto-estatal, con una ciudadanía diferenciada de sus funcionarios públicos a través de mecanismos legales (Falconí, 2013), por lo que la relevancia especial de la noción

⁴⁶ Este término es un vivo recordatorio sobre la naturaleza comunitaria (ciudadina) de la policía. Sobre el uso del término véase la página de la Policía griega en la actualidad: <https://www.astynomia.gr/elliniki-astynomia/organogramma/>

⁴⁷ El “Orden Público” es un concepto cambiante, pero que recoge tres elementos: la tranquilidad pública, la seguridad pública y la salubridad pública (Pizarro et al., 2009, p. 60). Si bien varía como concepto en el tiempo, suele tener una importante relación con la contención de personas que afectan a los demás, bien sea por sus conductas criminales o desajustadas a los cánones sociales imperantes, mismas que se denominan “locas” (Castro, 2019)

⁴⁸ La capacidad de emitir disposiciones y la de hacerlas efectivas, por la fuerza de ser necesario, hace parte integral del concepto mismo de poder público y es una noción tan antigua como la existencia misma de organizaciones humanas. Pero regularmente primero se adquiría el poder, acumulando riqueza o influencia, para luego ejercerlo.

⁴⁹ Quien tenía la capacidad económica de costear su propia fuerza armada privada solía ser quien la dirigía, por lo que el poder público, en sus inicios, era solo una extensión del poder privado que se imponía en la organización donde se ejercía.

griega de uso de la fuerza es que la lealtad y sumisión del cuerpo encargado del orden dentro de la ciudad estaba en cabeza del colectivo (la *polis*⁵⁰, la ciudad) en general y no de un ciudadano adinerado o de un alto linaje en particular⁵¹. Esta noción es trascendente, por cuanto permitió tener un cuerpo armado permanente⁵² dentro de los núcleos urbanos que estaba al servicio de las instituciones de la ciudad, no de un invasor o una figura interna que pretendiera el poder.

¿Quién debe ejecutar el Poder Público?

Sin embargo, el cuerpo de seguridad de la Grecia clásica, dado que se desarrolló en ciudades-Estado, no tuvo una organización institucional compleja, que trascendiera de la vigilancia comunitaria, por lo que muchos autores lo descartan como el primer cuerpo de policía organizada (Fernández de Bujan, 2016), pues un cuerpo policial es más que simplemente un conjunto de hombres encargados de aplicar las normas u ordenes de un soberano en campo, es una institución que emplea la fuerza y la inteligencia en el interior de un territorio para garantizar la convivencia y seguridad, pero también el orden establecido del poder y la correcta administración de lo público⁵³, por lo que requiere un grado de especialidad y relevancia que le permita rivalizar con las fuerzas militares, sean estas permanentes o accidentales, bien sea por tener facultades de control y vigilancia a las mismas

⁵⁰ Aquí se hace referencia a la ciudad como idea jurídica, vinculada a la noción de ciudadanía, y no como jurisdicción territorial, a lo que haría referencia la palabra "*Asty*"

⁵¹ Esta idea es la semilla del concepto de "poder público", pues el poder ya no dependía del éxito de un privado en los negocios o conflictos, sino en un colectivo humano que se organizaba para su ejercicio.

⁵² Aquí se tiene la primera diferencia frente a los cuerpos militares, pues estos eran accidentales: solo se conformaban cuando las necesidades de defensa lo hacían perentorio, diferente a las necesidades de orden público y aplicación de la ley y las decisiones judiciales, que requieren de asistencia permanente.

⁵³ Desde estos remotos tiempos, la dimensión de la policía como vigilancia hacía afuera pero también hacía adentro de la administración estatal ya estaba vigente.

o por labores de inteligencia para identificar miembros insurrectos en los cuerpos castrenses (Fernández de Bujan, 2016); lo anterior significa que las fuerzas policiales se desarrollaron en un contexto de tensión con las fuerzas militares, pues ambas son dos vertientes opuestas del uso legítimo de la fuerza por parte de la administración pública⁵⁴.

Un claro ejemplo de la tensión entre la presencia de la fuerza necesaria para mantener el orden y la paz en ciudades cada vez más pobladas -y marcadas por las inequidades- frente el riesgo de que las mismas se usaran para usurpar el poder se puede ver en la antigua Roma⁵⁵, donde, en tiempos de la República⁵⁶, cuando dicha civilización ya había alcanzado una extensión territorial que superaba con creces la que llegó a tener en su punto más alto la liga de ciudades de la Grecia clásica⁵⁷, se dispuso que, para evitar que algún ciudadano o extranjero se hiciera con el control de la República por la fuerza, se prohibía que a todo cuerpo armado pasar los límites de la ciudad⁵⁸, donde solo podían existir, en un primer lugar, los Lictores, que era un cuerpo de funcionarios al servicio de determinada magistratura que, dentro de los límites intramurales de Roma usaban armas no letales y, fuera de ella, armas

⁵⁴ Por un lado tenemos a las fuerzas militares, de carácter eminentemente letal, con vocación de ejercicio frente a amenazas externas y, por el otro, tenemos a las fuerzas policiales, que ejercen un nivel reducido de la fuerza, generalmente contra los mismos súbditos o ciudadanos del Estado al que sirven. Lo complejo de la materia es identificar cuando se empezó a materializar esta diferencia conceptual, pues durante gran parte de la historia humana los cuerpos armados eran coyunturales y ejercían indistintamente labores contra amenazas externas como internas, según la necesidad del momento.

⁵⁵ Considerada la civilización heredera de las instituciones clásicas griegas, tanto en derecho como en filosofía.

⁵⁶ Periodo comprendido entre el siglo V a. C. y el año 27 d.C.

⁵⁷ Una extensión territorial mayor, con una gran cantidad de súbditos incorporados por la fuerza a la metrópoli, hacía necesario un grado mayor de especialización y regulación del uso de la fuerza, especialmente en materia de control territorial y seguridad ciudadana.

⁵⁸ Se trataba del territorio compuesto por la frontera original de los muros de Roma, que con el tiempo se conservó con mojones que señalaban su lugar y tomó carácter sagrado: el *Pomerium* (Samuel Ball Platner, 1929)

letales⁵⁹ (Coello, 1989); siendo este el primer precedente que este autor hubiera encontrado de distinción entre cuerpo militar y civil del que se tenga registro, pues, con el fin de garantizar el derecho a la vida de los ciudadanos romanos, se estableció que los Lictores solo podían cargar palos amarrados para los castigos dentro de la ciudad (Staveley, 1963), siendo así el primer cuerpo de control social que limitaba el grado de fuerza usado, separándose así de las fuerzas militares.

Las armas de los Lictores⁶⁰ representaban las dos formas de poder armado que había en la antigua Roma: el *Imperium Domi* y el *Imperium Militiae* (Staveley, 1963); por un lado está el poder de coacción limitado, que solo se ejercía dentro de la ciudad, el cual podía ser objeto de vetos o ser rebatido por otros magistrados o los mismos ciudadanos⁶¹, por lo que se ejercía a través de un haz de palos amarrados, que representaba la contención en el uso de la fuerza: la violencia no letal. Mientras que el imperio militar, representado por hachas en los fasces, era la capacidad de emitir ordenes castrenses, que eran de inmediato y obligatorio acatamiento, so pena de aplicación de violencia letal, incluso para los propios militares (por ejemplo, al diezmarse una cohorte como castigo) o contra los ciudadanos civiles de Roma, la única limitación de esta capacidad de coerción era que solo podía ejercerse por fuera de los

⁵⁹ Las armas usadas por los Lictores eran los Fasces: un conjunto de palos de madera atados, que representaban la autoridad del magistrado para ejercer la fuerza para hacer cumplir sus órdenes (coertio), fuera de los límites de Roma, los Fasces llevaban hachas, que simbolizaban la capacidad del magistrado para imponer la pena capital, dentro de Roma, eran solo los palos, para representar la facultad de los ciudadanos a rebatir las decisiones de los magistrados con Imperium y evitar así la pena de muerte (Drummond, 2015)

⁶⁰ Los fasces también tenían un fin simbólico: representaban la institucionalidad de los cargos públicos romanos, siendo así un claro antecedente de los uniformes actuales de los cuerpos policiales: la fuerza de la administración pública requiere ser distinguible para ser legítima.

⁶¹ Vemos también un evidente antecedente de las garantías procesales de los ciudadanos frente al uso de la fuerza del Estado.

límites de Roma⁶², es decir, la división entre lo civil y lo militar se hallaba en consideraciones eminentemente territoriales, pero ya existía como concepto de graduación del poder que se usa frente a los administrados.

Como ya se señaló, desde el inicio de la República Romana, los magistrados con *Imperium*, es decir, los cargos como el de Cónsul y Pretor⁶³, contaban con su propia guardia personal, brindada por el Estado⁶⁴ que era el único cuerpo armado que podía funcionar dentro de los límites de la ciudad, este, además de actuar como guardaespaldas de los funcionarios e identificación de los mismos⁶⁵, se encargaba de usar la fuerza para aplicar las decisiones de dichos magistrados; sin embargo, ya para el inicio del Imperio Romano⁶⁶ las funciones de los Lictores pasaron a concentrarse en la organización y control de los asistentes a eventos masivos (Coello, 1989), mientras que la protección del Emperador, y el cumplimiento de sus

⁶² Aquí vemos otro antecedente romano del derecho contemporáneo: la distinción entre la fuerza que enfrente amenazas externas y que por tanto requiere mayor grado de discrecionalidad y la que enfrenta amenazas internas, sujeta a mayores controles y limitaciones.

⁶³ Entre otros, pues a través de los siglos hubo muchos tipos de magistraturas con diferentes grados de *Imperium*, el grado de este se definía por la cantidad de lictores a cargo del magistrado, generalmente, los cónsules tenían doce lictores y, desde tiempos de la dictadura de Sila, los dictadores tenían veinticuatro. Los lictores siempre eran múltiplos de tres (las magistraturas “menores” tenían 3, 6 y 9 y las magistraturas principales, con “*Imperium Maius*”, tenían 12 o 24), por cuanto representaban la autoridad de las tres tribus originales de Roma (Staveley, 1963)

⁶⁴ Este fue un paso fundamental para el desarrollo del concepto de “fuerza pública” pues ya los cuerpos armados dejaron de ser grupos de esclavos, soldados o mercenarios contratados por un particular, dependiendo de este, para ser funcionarios públicos brindados por el Estado y que usaban distintivos que permitían que se les reconociera como tales.

Para entender la trascendencia de este hito histórico debe tenerse en cuenta que los ciudadanos romanos debían aportar al ejército con recursos aportados por su propio patrimonio y se jerarquizaban en los comicios por centurias según su capacidad económica: los más ricos brindaban soldados a caballo y eran conocido como “caballeros” y los más pobres brindaban apenas a su descendencia, su prole, y componían entonces el “proletariado”. Al brindarse la guardia por parte del Estado romano a los magistrados, se borraba la división económica, alcanzando un importante nivel de igualdad entre ciudadanos romanos.

⁶⁵ Una función importante de los Lictores era la de ayudar a identificar a los magistrados, ayudando a abrirles paso entre las calles de Roma y anunciando su cargo a viva voz a su paso (Coello, 1989)

⁶⁶ A partir del 26 a.C.

disposiciones pasaron a estar a cargo de otro cuerpo que sí podía usar armas letales (espadas, dagas y lanzas) dentro de los límites de la ciudad.

Este cuerpo armado permanente, compuesto por legionarios veteranos de élite, se conoció como “Guardia Pretoriana”, muy probablemente por cuanto la actividad judicial que desarrollaban los Pretores en las ciudades, y su correspondiente uso de la fuerza para materializar sus disposiciones, era mucho más conocida que las funciones de protección de las fronteras del imperio que se desarrollaban con los Cónsules⁶⁷; el mayor problema con la Guardia Pretoriana era que, al concentrar todo el poder armado dentro de la ciudad, tendía a desviarse de sus funciones por temas políticos, acolitando o tolerando acciones contrarias a sus deberes de lealtad frente al magistrado al que servían⁶⁸.

El encargado de consolidar a la Guardia Pretoriana como cuerpo armado, encargado de la seguridad y la aplicación de las decisiones del Estado, al servicio y bajo el mando único del emperador, fue Octaviano Augusto⁶⁹, quien acumuló poder en su sola figura hasta acabar con la República y darle inicio al Imperio Romano⁷⁰, donde el poder recaía en un solo soberano, que actuaba con las ilimitadas facultades que tenían los dictadores; aprendiendo de la experiencia de su antecesor, decidió reorganizar el cuerpo de policía en la ciudad eterna,

⁶⁷ Las acciones de los Cónsules y los procónsules podrían asimilarse a las modernas acciones militares: el uso de la fuerza para protección de las fronteras frente a pueblos hostiles y el mantener el orden frente a grupos de bandoleros organizados dentro de los límites (extramurales) del imperio. Por lo que tiene sentido asumir que la división entre lo policial y lo militar también tiene aquí un antecedente, más allá de la operación de los Lictores, enfocada en la seguridad y dignidad de los funcionarios, la Guardia Pretoriana se encargaba sobre todo de materializar las decisiones del emperador que no solo tenía *Imperium Maius* sino también *Auctoritas*, es decir, saber socialmente reconocido.

⁶⁸ Con el tiempo la Guardia Pretoriana se volvería la encargada de mantener, asesinar o hacer nombrar a los emperadores (Suetonio, 2003) evidenciando así el importante vínculo entre las funciones de control social y el poder real en el Estado.

⁶⁹ Heredero de Julio Cesar, quien fue asesinado por senadores en pleno foro romano.

⁷⁰ Con este nuevo paradigma del poder, las funciones de los Lictores pasaron a un segundo plano, básicamente ceremonial.

dividiéndolo en varias organizaciones independientes⁷¹ y profesionalizándolo y dándole sus propias normas a cada cuerpo (y capacidades discrecionales a sus miembros para el ejercicio de sus funciones), creando así unas entidades que tenían competencia más allá de la mera ejecución de ordenes de un magistrado, para razón por la cual se considera a Augusto como el padre de la primera institución policiva realmente organizada de la historia (Fernández de Bujan, 2016).

Augusto creó dos grupos armados que dependieran del Magistrado⁷² de turno: el cuerpo de Vigiles (vigilantes), dependientes de los Ediles, y la Cohorte Urbana, dependiente del Pretor Urbano⁷³ (Collazos, 2017), para así, asumir labores de seguridad y control social que ya no ejercían ni los Lictores ni la Guardia Pretoriana⁷⁴, agregando tareas de control de incendios y control de tráfico nocturno, separándose así de las labores eminentemente coactivas que tenían sus antecesores. A pesar del carácter cuasi divino y de poder absoluto del emperador, estos grupos de funcionarios mantuvieron la noción griega de lealtad a las instituciones, pero adaptada a la tradición de Roma, como lo era el desarrollo de las funciones públicas dentro del *cursus honorarium*, lo que permitía que un funcionario comandara distintas fuerzas de seguridad urbanas mientras iba rotando entre magistraturas anuales, previamente jerarquizadas y delimitadas, para rendir cuentas sobre su gestión al final de su periodo, condiciones que venían desde los tiempos de la República (Nippel, 1995).

⁷¹ El dividir los cuerpos policiales, se evitaba que algún magistrado acumulara *Imperium* suficiente como para rivalizar con el emperador.

⁷² Los magistrados seguían teniendo Lictores, pero estos ya eran casi que de forma exclusiva el cuerpo de guardaespaldas de cada funcionario.

⁷³ Estos cuerpos trascenderían el periodo imperial y serían de gran importancia en el Principado romano.

⁷⁴ Con el tiempo, la Guardia Pretoriana se volvería más un actor político en la Corte Imperial, que un órgano de vigilancia de la ciudad. Llegando incluso a impedir la vuelta de la República proclamando directamente a varios emperadores, entre los que destaca Claudio, quien llegó al cargo casi que completamente por disposición de tal organización.

Uno de los principales avances diferenciadores de estos nuevos cuerpos urbanos fue el emplearlos para más que simplemente perseguir delincuentes o aplicar decisiones judiciales, entendiendo que tener personas en campo sirve para una gran variedad de servicios, igualmente, con el fin de evitar insurrecciones militares y de socavar el poder de los comicios por centurias⁷⁵, Augusto le dio a cada organización miembros diferentes, es así como había un cuerpo armado compuesto de esclavos que se encargaban de las tareas menos “dignas”, como la prevención de delitos menores (robos, fuga de esclavos) y de apagar incendios: los Vigiles (Nippel, 1995), mientras la Cohorte Urbana, compuesta por legionarios veteranos (hombres libres que ya habían prestado su servicio militar) se encargaba de luchar contra bandas organizadas de delincuentes o bandoleros, de aplicar las decisiones judiciales del Pretor y de mantener la seguridad en las vías internas de la ya extensa ciudad de Roma.

Es por este gran avance dado bajo el gobierno de Octaviano Augusto, que muchos autores contemporáneos señalan que el primer emperador de Roma es el principal precursor de la noción de policía como servicio público, no como fuerza privada al servicio de determinada persona, siguiendo a Fernández de Buján (2016):

La configuración de la labor de policía como un servicio público, incardinado en el aparato administrativo estatal, es obra, en buena medida, de Augusto, que establece las bases de la policía urbana, provincial y judicial, con un criterio de jerarquía, de unidad de acción y de dirección permanente (p. 1)

⁷⁵ Cada jefe de familia donaba al ejército romano los aportes que pudiera dar según su capacidad económica y a cambio de ello tenían prelación en cantidad de votos y orden de votación en los comicios por centurias, que eran muy importantes en la República, por jerarquizar a la gente según su incidencia real a las fuerzas militares de la nación.

¿Y el Poder de vigilar la acción de la administración pública?

Dado que los Vigiles y la Cohorte Urbana le debían lealtad al senado y al pueblo de Roma, lo que significaba una importante limitación a sus funciones⁷⁶ y solo ejercían sus funciones dentro del imperio, mientras había unas legiones en el extranjero o las fronteras, sometidas completamente a la autoridad del Emperador o su oficial designado, hay en estas instituciones un claro antecedente de la moderna división de cuerpo de policía (con sus diferentes especialidades) y ejército. Posteriormente, otros emperadores crearían otros cuerpos armados que podían funcionar dentro de la ciudad de Roma, como fue el caso de los *Frumentarii* que eran los soldados encargados de garantizar el suministro de provisiones a las legiones romanas, que se fueron convirtiendo en un cuerpo de vigilancia contra la corrupción, y que con el tiempo fueron reemplazados⁷⁷ por los agentes *In Rebus*, a los que se les dio la atribución de *curiosi cursus publici*, es decir, de vigilar la correcta función pública en el imperio, luchando contra la corrupción, la desidia administrativa y las conspiraciones (Santos Yanguas, 1977), estas fuerzas pronto trasladaron el modelo de seguridad de la urbe romana a todos los rincones del imperio, asegurando así la fidelidad de los pueblos que eran incorporados, mediante la prestación efectiva de servicios públicos con amplios controles a los funcionarios encargados de su administración⁷⁸.

⁷⁶ Bastante similar a las de los Lictores y sus fasces sin hachas dentro de los límites de la ciudad.

⁷⁷ Los *Frumentarii*, que en la práctica eran una policía secreta a órdenes del emperador, tomaron tan mala fama entre la población romana, que terminaron disolviéndose por Diocleciano (S. Gómez & Pablo, 2021, p. 328)

⁷⁸ Tenemos entonces otro importante hito diferenciador con los cuerpos castrenses: la discrecionalidad de los agentes urbanos al momento de desarrollar sus labores y la vigilancia oficiosa a la correcta función pública.

Tenemos entonces que los cuerpos policiales, si bien en un inicio nacieron solo como un instrumento de ejercicio de la fuerza -como medio para asegurar y mantener el poder de forma represiva- se volvieron también un medio para garantizar tal grado de eficiencia y transparencia en la administración pública, que garantizara la fidelidad de sus súbditos sin necesidad del miedo a la represión: la mayor arma que usó el imperio romano para ganar adeptos en las regiones que anexaba era el bienestar que traía a las personas bajo su poder, a través de numerosas obras de ingeniería y el uso transparente de los recursos que recaudaba vía impuestos⁷⁹, resultados que se daban en gran medida gracias al minucioso control ejercido por los cuerpos policiales encargados de este.

Se evidencia entonces otra razón fundamental para la división entre cuerpos militares y policiales: las actividades de control y vigilancia a los funcionarios públicos, por parte de las fuerzas de seguridad internas, que se convirtió en una de sus características más importantes de la organización de las instituciones romanas, separándose así de las actuaciones eminentemente de uso de la fuerza por parte de los cuerpos castrenses. De igual forma, para que la vigilancia surtiera algún grado de efectividad, se requería que los funcionarios gozaran de discrecionalidad y autoridad propias, un grado de especialidad e independencia del que no gozaban los soldados, que debían acoplarse a un sistema de ciega disciplina y riguroso acatamiento de cualquier orden superior.

⁷⁹ Los juicios por corrupción en Roma eran muy populares: grandes figuras como Cicerón o Julio Cesar destacaron por sus acusaciones contra gobernadores provinciales o senadores que habían abusado de sus cargos, defraudado al tesoro público o simplemente realizado sus funciones sin los resultados esperados. Siempre se suele hablar del éxito de la antigua Roma como una proeza militar, pero se deja de lado la trascendencia de las instituciones legales romanas que se encargaban de asegurar un manejo eficiente de los recursos del Estado. Evidentemente, para poder tener estos juicios, se requería de funcionarios en campo investigando e informando sobre las novedades en la efectividad de la gestión de los magistrados.

Tan importantes fueron los desarrollos alcanzados en el imperio romano en cuanto a los cuerpos policiales que autores modernos han concluido que los precursores de las ideas liberales, que a la larga sustentarían el concepto moderno de Policía, fueron justamente los dirigentes romanos que establecieron este tipo de divisiones entre cuerpos armados (Rosenblatt, 2020), pues fueron los primeros esbozos de limitación de poderes de la administración pública en favor de las libertades, derechos y en general del bienestar de los administrados⁸⁰, se evidencia entonces que la fuerza policial, entendida como el medio para garantizar un control a la comunidad pero también a la administración pública, que asegure el bienestar de los administrados, se volvió una herramienta para mantener la legitimidad de los Estados que perdura hasta el día de hoy.

¿El Poder de un Privado puede someter al Estado?

A partir del gobierno del emperador Octaviano Augusto, hubo un amplio tiempo de estabilidad, orden y seguridad en todo el margen del mar mediterráneo, que tenía a la ciudad de Roma como centro de todo ese sistema de seguridad, este periodo de tiempo se conoce como la *Pax Romana* (Palomino Flórez, 2009) en el marco del cual las fuerzas policiales romanas fueron fundamentales para mantener el orden y eficiencia en todo el territorio interno del imperio, sin embargo, con el paso de los siglos el imperio cayó en sendas guerras civiles que debilitaron las instituciones hasta iniciar el periodo conocido como el “Principado”, en el marco del cual los Vigiles y la Cohorte Urbana tomaron mayor importancia (Collazos, 2017), sin embargo estas fuerzas policiales no tenían capacidad para

⁸⁰ Muchas nociones de garantías procesales, apelación de decisiones y garantías mínimas de derechos a los administrados vienen desde la remota República romana, por lo que podría hablarse de un “renacimiento” de esas ideas, que gran parte de la bibliografía considera mucho más tardías de lo que realmente fueron.

enfrentar ejércitos extranjeros, por lo que el control territorial del Principado Romano en Europa se fue erosionando⁸¹ hasta que se produjo la caída del imperio romano de occidente⁸²,

Con la caída del imperio romano de occidente⁸³, inició un periodo de conflictos entre diferentes pueblos que dejaron a un lado las coaliciones y alianzas que solo se justificaban por la existencia del enemigo común romano, lo que derivó en la atomización de Europa en gobiernos cristianos o paganos en pequeños territorios, llamados feudos, que se organizaban a su vez en diminutas naciones monárquicas, con el fin de compartir un ejército común, que de todas maneras era incapaz de defender amplias fronteras de otros gobernantes. Los tiempos de amplios y complejos sistemas viales, seguros para cualquier deambulante, que había mantenido el imperio romano, llegaron a su fin, lo que llevó a gran parte de la población a vivir enclaustrada en los pequeños territorios de determinado feudo o reino.

Este contexto de pequeñas naciones, con rudimentarias instituciones que solo contaban con fuerzas militares, sumado a la crisis económica generalizada que causó la pérdida del comercio que garantizaba el antiguo imperio romano, favoreció el nacimiento de grupos de forajidos dedicados al saqueo y robo, especialmente de quienes usaban los antiguos caminos romanos, que se encontraban desprotegidos; esta situación se volvió especialmente sensible cuando iniciaron las migraciones religiosas y las cruzadas militares de los pueblos cristianos europeos a Jerusalén, pues los peregrinos enfrentaron grandes desafíos de seguridad que no podían ser atendidos por ninguno de los pequeños Estados existentes en la

⁸¹ El dividir el territorio en dos imperios (occidente con capital en Roma y Oriente con capital en Constantinopla) no hizo sino aumentar esta debilidad,

⁸² Ocurrida con la muerte del emperador Rómulo Augústulo, en el año 476 de nuestra era.

⁸³ En este punto, para efectos de delimitación del presente trabajo, que no pretende ser un tratado de historia universal, se debe cerrar la historiografía al capítulo europeo de desarrollo jurídico e institucional, por ser el precursor de la herencia jurídica que el imperio español traería a lo que hoy en día es Colombia

época⁸⁴, situación que derivó en que grupos privados de caballeros se prestaran a brindar seguridad y a combatir a estos forajidos, lo que terminó a la larga en la creación de ordenes armadas permanentes, de naturaleza religiosa⁸⁵, que protegían a los peregrinos y sus riquezas y desarrollaban labores hospitalarias y templarias⁸⁶.

Con el tiempo, estos grupos religiosos-armados de “monjes-guerreros” tomaron cada vez más importancia, partiendo de unos orígenes humildes orígenes, vigilando áreas cercanas a Jerusalén, hasta convertirse en poderosas e influyentes organizaciones que se extendieron desde el medio oriente hasta cubrir toda Europa occidental (Hull & Bold, 2013, pp. 2-3) creando así un complejo sistema de seguridad de carácter religioso que actuaba de forma independiente en los territorios de distintos reinos e imperios, concentrando sus operaciones especialmente en los caminos que usaban los peregrinos a Tierra Santa.

Tenemos entonces que, después de un amplio periodo de tiempo en el que las fuerzas policiales estuvieron en cabeza de un solo gobierno, durante el imperio y el principado romano, se pasó a una etapa donde las principales fuerzas de seguridad en occidente no estaban adscritas a ninguna nación, sino que eran órdenes religiosas sin filiación nacional alguna⁸⁷, lo que, si bien en principio fue de gran utilidad, pues se logró así afianzar rutas de comercio y migración entre Europa y el Medio Oriente, después de algunas décadas derivó

⁸⁴ Las fuerzas armadas de estas pequeñas naciones estaban dedicadas de forma exclusiva a mantener la existencia de estas, protegiendo directamente a los vasallos de determinado aristócrata y a los centros urbanos desde donde se ejercía el poder, siendo casi nulas las labores de patrullaje o vigilancia general como las que solían realizar las fuerzas romanas en todo el territorio bajo su control.

⁸⁵ Los caballeros templarios (La Orden de los Pobres Compañeros de Cristo del Templo de Salomón) fueron la primera orden y son la más reconocida, pero los caballeros teutones o la soberana orden de Malta, hacen parte de la larga lista de ordenes militares cristianas que existieron en ese periodo de tiempo.

⁸⁶ Es decir, sus labores no eran solo de seguridad, sino también de asistencia y cuidado a los enfermos y débiles, de construcción de infraestructura y prestación de servicios esenciales, en muchos casos también hacían las veces guía de las personas que peregrinaban a tierra santa.

⁸⁷ Si bien el patrullaje rural era algo común en el imperio romano, la administración descentralizada, en cabeza de distintas ordenes con sus propios códigos de conducta, fue una importante novedad.

en sendas tensiones con los ejércitos papales⁸⁸ y/o nacionales, especialmente por cuanto dichos cuerpos armados empezaron a convertirse en depositarios de riqueza de los peregrinos, recursos que les permitieron ser prestamistas de diferentes monarquías, amasando así poder económico adicional al poder militar, religioso y moral que ya tenían.

Su riqueza y poder les permitió a estos grupos seguir existiendo y operando con independencia de los flujos migratorios de las cruzadas a Jerusalén, pero también los volvió especialmente incómodos a los gobernantes civiles y religiosos, pues rivalizaban con los gobiernos monárquicos de la época, al ser reconocidos como autoridad por el pueblo llano⁸⁹ y por amasar fortunas que los volvieron importantes acreedores de los gobernantes civiles (Barraza Ibarra, 2000). Su poder llegó al punto de poder deponer a mandatarios absolutistas, como al Rey de Chipre, Enrique II, para en su lugar instalar a un gobernante afín a la orden (Barquero Goñi, 2009, p. 302), esta situación ponía en riesgo la hegemonía papal y el sistema de gobierno monárquico, lo que llevó a su disolución completa hacia el siglo XIV, a través de una alianza entre el Papa y los monarcas europeos, llegando a cruentos exterminios en el caso de las órdenes más poderosas, como la de los caballeros templarios⁹⁰.

La experiencia de las órdenes religiosas como los caballeros Hospitalarios, del Santo Sepulcro y Templarios es bastante ilustrativa sobre la noción del poder en el derecho y su relación con el concepto de Policía, Estado y Administración Pública, pues muestra los

⁸⁸ Había un ejército papal nacional, el de los Estrados vaticanos, pero también ejércitos de naciones diferentes que acudían a un llamado de determinado papa, por ejemplo cuando se convocaba una nueva cruzada a Jerusalén.

⁸⁹ La gente suele identificar como "autoridad" a aquel que está ejerciendo el poder en campo, no a aquel que formalmente debe serlo.

⁹⁰ Un indicio claro del apoyo popular que tenían estas órdenes es que se dispusiera el exterminio de sus miembros, condenándolos de forma sumaria a la pena capital, sin dar espacio alguno para que pudieran reorganizarse o reaccionar a la disolución de sus organizaciones.

alcances que puede tener el poder material de salvaguardar a las personas y limitar sus derechos y libertades, de forma directa, en su día a día: convertirse en la máxima autoridad para la población en general y ganar el reconociendo y legitimidad que esto conlleva, acumulando así cada vez más influencia política y económica, hasta rivalizar o directamente suplantar con un concepto que muchas veces se da por cierto: el de la legitimidad y monopolio de la fuerza del poder Estatal. Este suceso evidencia que el poder material por sí mismo sí puede reemplazar el poder legal, pues la población administrada responde a lo que vive en día a día de forma tangible, no a lo que en teoría debería vivir⁹¹.

La edad media europea sirvió de lección sobre los problemas propios de tener diferentes cuerpos armados que funcionaran en un mismo territorio con normas especiales para cada uno⁹², pues estos grupos militares de talante religioso, a pesar de tener un carácter privado, no tardaron mucho en rivalizar con monarquías que llevaban siglos afianzando su poder y autoridad, así como la iglesia católica y su milenaria estructura jerárquica. Esta situación hizo evidente la necesidad de contar con cuerpos de seguridad debidamente organizados y operativos dentro de los territorios completos de los Estados⁹³, así como de una iglesia católica que tuviera organismos dependientes del Papa que se encargaran de forma directa de la persecución y sanción a los delitos contra la fe, diferentes y adicionales a las fuerzas armadas de los Estados Papales.

⁹¹ Para un peregrino o un comerciante de la época de las cruzadas, el Estado, eran en la práctica estas órdenes religiosas-militares, mientras los gobiernos monárquicos o feudales serían a duras penas otra fuente de tributos sin nada a cambio, equivalente a cualquier extorsión ejercida por bandoleros, cobrando sin dar nada a cambio.

⁹² Por ejemplo, los caballeros templarios se regían por la Regla del Temple Latina, adoptada en el concilio de Troyes, no por alguna disposición papal o real, y así mismo cada orden tenía sus propias reglas de organización y conducta, lo que impedía una acción conjunta entre las mismas.

⁹³ Las fuerzas armadas ya no debían solamente asegurar el control de la capital o los centros de poder, también tenían que salvaguardar los caminos y zonas apartadas de las naciones.

Debe destacarse que la iglesia católica creó la institución de la Inquisición en el siglo XII (Puga, 2019), pocas décadas después del nacimiento de órdenes como la de los caballeros templarios, por lo que es evidente que incluso, desde sus inicios, la autoridad papal se vio amenazada por este tipo de organizaciones, pues al contar estas órdenes con sacerdotes-militares, pronto sus funciones pasaron de ser de solo seguridad para ser poder real que regulaba la vida de las personas en los territorios donde operaban, pues no solo protegían a la gente sino que también sancionaban conductas que consideraban contrarias a la fe católica o a sus principios morales. Esta triple tensión entre el poder de los Estados feudales, la iglesia católica y las órdenes militares religiosas evidenció que el monopolio del poder que alguna vez tuvo el imperio romano no fue un capricho de la historia, sino un requisito elemental para la consolidación de grandes Estados, organizados, y con capacidad efectiva de mantener control territorial y soberanía nacional en todo su territorio.

¿Y si el Poder es para buscar el “Buen Vivir”?

A pesar de ser los juristas griegos y romanos clásicos la inspiración para los sistemas de gobierno modernos y de ser justamente el griego antiguo la raíz de términos como “Policía” y que, como ya se reseñó, de las pugnas de poder de la antigua Roma es de donde deriva la idea de tener varios cuerpos armados que pudiesen hacerse contra peso mutuamente, con funciones claramente delimitadas, el desarrollo del término “Policía” en su significado contemporáneo, fruto del progreso del derecho de Europa occidental, viene de la Francia de la edad media tardía, donde se empezó a emplear este término como concepto jurídico a partir

de la palabra del griego clásico “Politeia”⁹⁴ (Legarre, 2006, pp. 748-749), la cual se asumía como concepto de “Buen Vivir”, entendido como un orden social armónico y organizado, al menos desde el siglo XVI hay documentos de la corona española refiriendo la necesidad de “Vivir en Policía”⁹⁵ como medio para garantizar la vida urbana tranquila (Marín Taborda, 2017, p. 206)

Después de la desaparición de las órdenes religiosas que se encargaban de la seguridad de los peregrinos a tierra santa y de la expulsión de los moros de la península ibérica, los Estados monárquicos europeos se afianzaron como las potencias hegemónicas en occidente y decidieron retomar el legado de las culturas antiguas de Grecia y Roma, en un periodo que conocemos actualmente como el renacimiento, donde, hubo un resurgimiento importante de las técnicas y usos artísticos de antaño, y también un importante auge de ideas filosóficas y jurídicas clásicas, en este periodo, los Estados monárquicos se consolidaron en la única autoridad encargada de salvaguardar la seguridad y paz de sus súbditos, compartiendo poder solamente con la iglesia Católica, que era la encargada de vigilar y castigar sobre todo conductas contrarias a la fe, como la herejía y blasfemia, por lo que necesitaban su propia noción moral de lo bueno o deseable dentro de su organización.

El término “Policía”, empezó a ser usado justamente en el Siglo XVI en la Europa continental, si bien hay autores que atribuyen su origen a la zona que actualmente es Alemania (Malagón Pinzón, 2007), diversas fuentes historiográficas atribuyen su origen a

⁹⁴ Este término refería el buen gobierno, a partir de la noción de República del filósofo griego Zenón de Citium, quien era un estoico convencido de que un Estado eficiente era aquel donde sus ciudadanos vivían de forma ascética e igualitaria por la aplicación de leyes homogéneas por parte del gobierno (Bees, 2011)

⁹⁵ Este término, como concepto jurídico y político tuvo gran importancia en el derecho hispano en general y en las normas e instituciones coloniales en la América hispana en particular, pues era la forma de denominar la vida organizada y pacífica que debía buscar la administración pública en todos los rincones del reino, por lo que es reiterativo su uso en las fuentes primarias de antes del siglo XIX.

Francia⁹⁶(Smith, 1964); independientemente de donde se usó primero, prontamente fue adoptado también por juristas españoles y británicos, su origen etimológico, viene del griego antiguo “Politeia” (πολιτεία), que podría traducirse más o menos como constitución política de un gobierno civil o participación civil en el gobierno, tal como señaló Adam Smith en un texto al respecto, de 1763, en el que también atribuye el origen de dicho termino a la doctrina francesa (Smith, 1964).

Tenemos entonces que, en sus primeros usos, “Policía” era un sinónimo de “política” o de “gobierno”⁹⁷ con respecto a su parte civil, teniendo en cuenta que en tal época (siglos XVI-XVII) se empezó a dimensionar el Estado como un medio para garantizar derechos y libertades a sus administrados⁹⁸, se puede concluir que esta referencia al gobierno lo define como aquella política encaminada hacia el bienestar común, que es la justificación para que su transgresión fuera sancionable, en contraposición a aquellas conductas que se sancionaban por el solo hecho de ser ofensas religiosas o afrentas personales a otro administrado; a partir de esta noción, los juristas del siglo XVIII dividieron el concepto de crimen en las siguientes tres vertientes: 1. Crímenes contra Dios mismo (conductas penales), 2. Crímenes contra el Estado o la paz general (conductas penales y contravencionales) y 3. Crímenes contra particulares (conductas penales, cuasidelitos o responsabilidad contractual) (Legarre, 2006, p. 751), a partir de esa idea, se desarrolló el concepto de ofensas contra la policía, como una expresión de los crímenes contra el Estado o la paz, de naturaleza contravencional.

⁹⁶ Se atribuye esa apropiación del término en Alemania a la asimilación del mismo al concepto de “toda la actividad Estatal” (Fernando Garrido Falla, 1953)

⁹⁷ No entendido de forma arbitraria, sino ideal: el mandato para traer el Buen Vivir.

⁹⁸ Empezaron a desarrollarse las teorías contractualistas, que entendían al Estado no como un fin en sí mismo (designado de forma divina) sino como un resultado de un mecanismo jurídico como lo era un contrato social, donde los súbditos cedían derechos y recursos a la administración pública a cambio de tener garantía en sus derechos y libertades mas fundamentales, como la vida o la propiedad.

Es decir, las infracciones a la Policía eran crímenes o contravenciones contra el Estado, contra la autoridad del soberano, y, por ese solo hecho, eran sancionables por este, pero también eran afrentas contra la “paz general”, un concepto vinculado a la necesidad de garantizar un orden público⁹⁹ que permitiera aquel bienestar mínimo que garantizara los derechos y libertades de los administrados, es decir, se asumió una noción de defensa del bienestar o interés general como justificación legítima para la coerción o coacción estatal, una noción sobre el rol del Estado que evidentemente parte de la doctrina contractualista de su creación como fruto de un Contrato Social (Rousseau, 2014) y no de una imposición divina o de un azar que solo debe usar la fuerza para salvaguardar su poder y, en algunos casos, para sancionar a aquellos que causen afectaciones personales a sus súbditos¹⁰⁰, que con esta nueva noción pasan a ser ciudadanos adherentes del contrato social.

No es coincidencia que el término “policía” tomara popularidad a partir del siglo XV, en pleno renacimiento, pues el decadente sistema feudal que reemplazó el orden público impuesto por las órdenes religiosas armadas, empezó a evolucionar en absolutismo monárquico, modelo de gobierno que, al representar una visión centralizada del poder, requería de una normatividad más explícita sobre los deberes de los súbditos frente al gobierno y las consecuencias de su incumplimiento¹⁰¹, de igual forma requería de funcionarios que se desplazaran por los territorios gobernados vigilando el cumplimiento efectivo de las disposiciones centrales por parte de los funcionarios en campo y, también, por

⁹⁹ El concepto de “orden público” en sí mismo es variable en el tiempo, pues depende de variables políticas y de cómo se entiendan los fines del Estado en determinado momento (Fernando Garrido Falla, 1953)

¹⁰⁰ O que contraríen los postulados religiosos de la fe que mantiene el poder civil que ejerce los castigos contra los administrados.

¹⁰¹ En el periodo feudal, cada pequeño Señor y su respectivo sacerdote parroquial imponían su propia visión moral y de justicia entre sus vasallos, con un alto grado de independencia.

parte de los administrados, pues al haber normas centralizadas y homogéneas¹⁰², también se centralizaba la función de hacerlas cumplir y sancionar su contravención.

Este contexto, en el que se inició el uso del término policía, permite entender adecuadamente su etimología, pues las políticas que expedía el gobierno civil en virtud de la autoridad del rey o emperador, de obligatorio cumplimiento y aplicación en todo el territorio, ya podían llegar a coartar libertades en temas bastante amplios y especializados, gracias a la ventaja logística de poder replicar fácilmente copias de documentos que consagraban tales políticas en las imprentas, lo que permitió que se empezaran a regular libertades cada vez más particulares y específicas de los súbditos, con el fin de alcanzar el “buen vivir” que el soberano debía procurar como parte del contrato social con sus súbditos¹⁰³.

Muestra de lo anterior es el desarrollo en 1516 de la “ley de pureza” (llamada “Reinheitsgebot”¹⁰⁴) en un Estado del Sacro Imperio Romano, llamado Baviera, donde se estipulaban, de forma obligatoria, los únicos ingredientes que podían usarse para elaborar cerveza (Ines Härtel, 2016). No puede dejarse de lado que seguramente la peste negra, de

¹⁰² El desarrollo de la imprenta de tipos móviles por Johannes Gutenberg -hacia 1440- indudablemente incidió en esta evolución de la administración pública, pues la posibilidad de reproducir varias copias de un mismo documento de forma rápida y económica favorecía un gobierno central que regulara distintos aspectos de la vida de sus administrados, si bien desde el principado romano (tiempos de Octaviano Augusto y sus sucesores) ya se contaba con normas generales que le aplicaban a todo los súbditos del imperio (los *Edictum*) o a los funcionarios imperiales en las provincias (*Mandata*), las cuales llegaron a ser unificadas en el edicto perpetuo del emperador Adriano (Espitia, 2016), ninguna de tales fuentes jurídicas alcanzó a estar cerca de la extensión, especificidad y regularidad que permitió la imprenta de tipos móviles que adquirieran los edictos reales a partir del siglo XV.

¹⁰³ La noción contractualista establece que el Estado debe imponer estímulos externos que obliguen a las personas a actuar por fuera de su naturaleza egoísta e individual, para que de esa forma puedan convivir de forma armoniosa en comunidades organizadas (Hobbes, 1980).

¹⁰⁴ Nótese que el término alemán “gebot” más que referir a una ley, refiere a una necesidad, a un mandato, a diferencia del término “gesetz”, eminentemente jurídico

cuyas secuelas Europa estaba apenas terminando de superar¹⁰⁵, tuvo una gran influencia en la generación de la conciencia sobre la necesidad de la participación del gobierno en asuntos de salubridad e higiene¹⁰⁶, que aseguraran el bienestar de la población en general.

Evolucionó entonces la concepción de la Administración Pública: dejó de considerarse solamente como un medio de protección frente a amenazas tangibles (internas o externas) como hordas invasoras o delincuencia común, para ser también una reguladora de los riesgos más abstractos: como las enfermedades causadas por la inadecuada elaboración de alimentos y bebidas o de alto grado de contagio. La función de la administración pública pasó de asegurar el sobrevivir a propender por el buen vivir.

¿El Poder Público y la Administración Pública no son lo mismo?

Con el tiempo, el fortalecimiento de los poderes de los reinos de mayor tamaño en Europa derivó en la constitución definitiva de Estados monárquicos que reemplazaron la administración, descentralizada y rudimentaria, de cada feudo, por un sistema de poder absoluto que se ejercía mediante burocracia centralizada, que empezó a requerir su propia producción epistemológica, pues la administración de los recursos del Estado (que se almacenaban en cámaras) se convirtió en una profesión; al consejo compuesto por los funcionarios encargados de administrar tales cámaras se le empezó a llamar “Colegio Cameral” (*Kammerkollegium*), por lo que se empezó a llamar “cameralismo” (*Kameralismus*) a los estudios sobre las ciencias administrativas (Malagón Pinzón, 2007). En

¹⁰⁵ En el siglo XIV esta enfermedad azotó a Europa y en general a toda la cuenca del Mediterráneo, causando cientos de miles de muertes y dejando un gran impacto social, cultural y psicológico a las poblaciones afectadas (Benedictow, 2011).

¹⁰⁶ La importancia de la Policía en temas de salubridad e higiene fue palmaria en las pandemias de Gripe española en el siglo XX y de COVID19 en 2020.

consecuencia, empezaron a establecerse cátedras sobre estudios camerales¹⁰⁷, de las que hacían parte, inevitablemente, los estudios sobre esas políticas del gobierno de obligatorio cumplimiento, llamadas “Policía”, junto con estudios sobre la justicia y sobre la regulación y el incentivo de la producción por parte del Estado y sus súbditos.

Teniendo en cuenta que el gobierno empezó a involucrarse en distintos asuntos de diversa índole, como nunca había sucedido con anterioridad, se empezó a requerir diferenciar términos que hicieran referencia a distintas actuaciones del gobierno, con especial atención a la jerarquía de estas (entendida como la relevancia que tuvieran para las finanzas de la monarquía), es por ello que empezó a diferenciarse la administración pública en abstracto con la ejecución de medidas restrictivas en particular; al hacerse tal división, se dio una equivalencia entre decisiones policiales y judiciales, pues ambas gozaban de obligatoriedad y aplicaban normas abstractas a casos concretos. Sin embargo, el desarrollo del concepto de poderse recurrir judicialmente las acciones policiales que causaban daños a los particulares derivó en que se distinguiera entre Policía y Justicia¹⁰⁸ (Malagón Pinzón, 2007). Lo anterior se dio, indudablemente, por cuanto las nociones de la ilustración, especialmente la influencia de Voltaire y sus ideas en la monarquía Prusiana, tuvieron fuertes repercusiones en el desarrollo de límites legales para asegurar el tratamiento igualitario de los administrados (en ese entonces, aún súbditos) frente a las autoridades de Policía (Tribe, 1984). Como se verá más adelante, ese marcado corte liberal sigue teniendo una profunda influencia en el funcionamiento de los cuerpos de Policía modernos.

¹⁰⁷ Ya el poder no lo ejercía materialmente un noble según su voluntad, sino un funcionario público que representaba al rey o emperador y debía contar con formación académica para cumplir sus labores.

¹⁰⁸ Una sentencia, como bien lo dice su nombre, sentencia una materia, cerrando un asunto a la decisión del juez que la emitió, una decisión de Policía no hacía tránsito a cosa juzgada, sino que abría la posibilidad de acudir ante un juez para discutir la legalidad de lo decidido.

Diversos autores señalan que el cameralismo evolucionó, desde sus orígenes en el siglo XVI, como una técnica que se estudiaba para combatir el feudalismo y el atraso asociado a este, a ser un sistema de saberes complejos, para convertirse luego en una cátedra académica independiente de la historiografía y, por último, convertirse en una ciencia jurídica y económica con componentes teóricos y prácticos (Araujo, 2015); la última etapa del cameralismo inició en 1755, periodo conocido como “cameralismo alemán”, pues en ese momento ya había una división clara entre las ciencias camerales que referían a los asuntos más trascendentales del Estado y los de Policía, que referían a los menos importantes, como el mantenimiento del orden, la seguridad y la higiene¹⁰⁹.

En este punto es importante acotar qué sucesos históricos fueron los que facilitaron que los estudios camerales pasaran de ser simples herramientas de burocracia imperial para terminar volviéndose la ciencia que estudia el sistema político y económico de un país, es decir, su gobierno y Estado, mientras que la ciencia de la policía se volviera un tema mucho más práctico: el ejercicio del poder en campo, en vez de la teoría deontológica u ontológica sobre el qué es el “buen vivir” que el Estado debía brindarle a sus ciudadanos.

Después de la paz de Westfalia en 1648 (que ponía fin a treinta años de guerra entre protestantes y católicos en Europa¹¹⁰ (Wheaton, 1861)), el Estado protestante de Brandemburgo¹¹¹, pudo anexar territorios del Ducado de Prusia y, en 1688, Federico I asumió el poder como príncipe, bajo su mando, los ejércitos brandemburgueses juegan un papel

¹⁰⁹ La actividad Estatal tenía dos componentes: el cameral, para aquellas medidas más importantes por su trascendencia económica o social y el policial, para asuntos más mundanos y del día a día de la gente.

¹¹⁰ Se considera un hito en la consolidación de la noción de Estado-Nación en Europa, pues se empezó a establecer que un país era un conjunto de personas que compartían un territorio, idiosincrasia y una religión, no simplemente los súbditos que por azar divino habían quedado bajo el control de determinado líder o linaje.

¹¹¹ Controlado por los miembros de la casa de Hohenzollern, de creencias protestantes calvinistas

importante en la guerra de sucesión española, por lo que el Sacro Imperio Romano Germánico termina reconociendo su condición de reino y permite que Federico I sea coronado Rey del recién establecido Reino de Prusia en 1701. Gracias a esto, en el Tratado de Utrecht, en 1713, Prusia aparece como uno de los Estados firmantes, lo que aseguró su reconocimiento como monarquía protestante y su influencia en el Sacro Imperio. Las ideas calvinistas y su celebración del trabajo y la acumulación de riqueza como formas de dignificación del hombre y acercamiento a Dios, trajeron profundos cambios para el nuevo reino y, en consecuencia, para su noción de la “Buena Policía”, pues bajo esta doctrina cristiana el mandatario civil tenía una doble condición moral y temporal (Alejandro Nieto, 1976, p. 40) que le permitía dirigir la Policía, entendida como aquellas políticas de incentivo y control a la economía y sociedad de la población gobernada, que debía aplicar los estrictos valores calvinistas¹¹², noción que empezó a consolidarse como una característica de la cada vez más poderosa nación prusiana.

El sucesor de Federico I, Federico Guillermo I, consolidó el nuevo reino con un modelo de gobierno sumamente estricto, profesional y de corte militarista, el “Rey Sargento”¹¹³ (Dorwart, 2013), lo que impuso modificaciones a las instituciones prusianas, que fortalecieron las llamadas “comisiones de Policía”, que eran cuerpos de funcionarios del reino que se encargaban de aplicar, con disciplina militar, las disposiciones reales sobre orden público, pesas y medidas, sana convivencia y moralidad en todos los rincones del territorio del reino; al ser un gobierno calvinista, se toleraba el cobro de intereses, por lo que labores

¹¹² Con una amplia producción normativa, los gobiernos prusianos podían influir en una gran cantidad de ámbitos privados, como las horas de apertura y cierre de los negocios o la calidad de las pesas y medidas empleadas para cobrar.

¹¹³ Este apodo demuestra la relevancia que tenía la vida militar en la idea de Estado que desarrolló este aristócrata.

que otros países desarrollaban para perseguir la usura¹¹⁴, en Prusia se concentraron en fomentar temas como el orden y la puntualidad¹¹⁵, con tal éxito que prontamente se volvieron insignias de su sociedad¹¹⁶, de igual forma, estas comisiones de Policía controlaban el orden público, con medidas y vigilancia sumamente estrictas, fomentando así que la población se acostumbrara a un cuerpo civil encargado no solo de la vigilancia de delitos sino también del acatamiento minucioso de las normas administrativas, con grado de disciplina militar¹¹⁷.

Que el reino de Prusia fuera cristiano protestante incidió de igual forma en el impacto que tuvieron las políticas del Rey Sargento, pues no había presencia de la inquisición católica en su territorio, por lo que todas las funciones de control social y aseguramiento de la moralidad pública estaban en cabeza de las autoridades reales, en este caso, de las denominadas comisiones de policía, lo que significó un nuevo paradigma en el ejercicio del poder público: el monopolio de la vigilancia y control social de la población en cabeza de la administración pública de naturaleza civil, justificada por la razón y el derecho, y no por providencia divina, este podría considerarse el génesis de la moderna noción de poder civil y Estado de derecho con monopolio del poder normativo.

Muerto Federico Guillermo I, lo sucedió en el poder su hijo Federico II “el Grande”, quien emprendió una serie de medidas para gobernar racionalmente, que consolidaron lo que se conoce como despotismo ilustrado (Sanchez, 1954). Durante su gobierno se fomentó la

¹¹⁴ Mientras en naciones católicas las comisiones del gobierno civil y la iglesia católica empleaban buena parte de sus recursos en perseguir y sancionar la usura, en Prusia esta actividad floreció y las comisiones gubernamentales pudieron encargarse de otras labores, como el fomento al crecimiento económico.

¹¹⁵ Esa noción militarista de las comisiones de Policía, que usaban uniformes castrenses al momento de ejercer funciones civiles, es el antecedente moderno de la Policía moderna como cuerpo civil uniformado.

¹¹⁶ Todavía sigue siendo legendaria la puntualidad de personajes prusianos como Immanuel Kant.

¹¹⁷ Tal era el grado de represión de los funcionarios bajo el gobierno de Federico Guillermo I, que hay autores que consideran su mandato como el nacimiento de los “Estados policiales” que son aquellos donde la administración pública ejerce el poder con suma discrecionalidad con el fin de coartar a la población y mantener así, por la fuerza, su existencia y legitimidad.

educación y las ciencias, pero la reforma más importante de su gobierno, para la consolidación del derecho administrativo en general y el de la ciencia de la policía en particular, fue el abolir la limitación que las personas sin títulos nobiliarios tenían para entrar en cargos importantes de la administración, por lo que se profesionalizó la administración pública, lo que llevó a que se reformara la justicia, adoptando las ideas de vanguardia para la época, como la noción de igualdad entre los hombres, tan propia de la ilustración.

Frente a estas reformas de este “Grande”, es evidente la influencia de Voltaire, a quien llegó a hospedar en uno de sus palacios durante los años que estuvo exiliado de Francia (Ratto, 2020). Es durante el gobierno de Federico II (1740-1786) que se consolida el cameralismo en su última etapa y, por tanto, se da la definitiva división entre la ciencia de la Policía y la del cameralismo, pues el “Salomón del Norte”(Noria, 2022)¹¹⁸ dedicó su mandato a la consolidación de un gobierno de eruditos que se caracterizaban por su alta formación académica, especialización en las áreas donde desempeñaban sus funciones¹¹⁹ e intachable honestidad, de igual forma incentivó la consolidación de un sistema judicial independiente, que garantizara el ejercicio eficiente y honesto del poder público, se trataba de un gobernante para el que las formas y los medios a través de los que se gobernaba eran de suma importancia, en abierto repudio a las ideas utilitarias de Maquiavelo, a quien abiertamente repudiaba (Ratto, 2020).

Se debe hacer esta especial relación sobre la evolución del concepto en la doctrina Prusiana, pues los gobiernos de esta nación, que desarrollaron este modelo de división entre

¹¹⁸ Apodo elogioso con que Voltaire llegó a referirse a Federico II, la mayor parte de la historiografía que el autor ha encontrado solamente consigna “el Grande” como mote de este monarca

¹¹⁹ Al establecerse una elite académica en el alto gobierno, se consolidó la noción de la “Policía” como una forma menos importante de administración pública, por su naturaleza más técnica y de uso de la fuerza, en lugar de los ejercicios de erudición para enfrentar las problemáticas más abstractas y generales.

ciencias camerales y policiales, a partir del Rey Sargento mantuvieron sus estrictos modos militaristas que se materializaban sobre todo a través de las comisiones de Policía, hasta convertir la “Policía” en sinónimo de esos cuerpos civiles uniformados¹²⁰ de aplicación por la fuerza de las normas y vigilancia en general, es decir, de la forma más baja del gobierno¹²¹.

Y es que si bien varios Estados europeos, para poder materializar las disposiciones reales, contaban con comisiones de funcionarios que se desplazaban a los asentamientos de sus súbditos, conocidas como comisiones de Policía¹²², que se encargaban de materializar, por la fuerza si era necesario, las disposiciones del monarca y sus funcionarios en temas de economía, comercio y salubridad, en el caso prusiano estas se extendían también al campo de lo moral; esta última actividad, el control a la moralidad pública, estaba a cargo del gobierno civil en razón de la independencia del Estado Papal (hoy el Vaticano) de la que gozaron los príncipes germanos al adherirse al cisma de occidente (Montañes, 2015), lo que permitió que funciones que todavía cumplía la iglesia católica en otras naciones europeas, como el procesamiento de delitos contra dios (blasfemia, herejía) o de actos inmorales (adulterio, riñas, embriaguez, etc.) las asumiera directamente el Estado prusiano, convirtiéndole así en la fuente primigenia del desarrollo doctrinal del concepto mismo del Estado como instrumento de coacción que vigila y castiga acciones inmorales de sus

¹²⁰ El uniformar a los funcionarios suele ser una condición propia de los conflictos bélicos, como medio de identificación de aliados o enemigos, pero en el caso de la Policía, los uniformes son un símbolo de poder y autoridad del funcionario que los porta, esa noción es heredada de Prusia en occidente.

¹²¹ De igual forma, como se verá más adelante, la doctrina prusiana no solo fue fundamental para la consolidación del concepto de policía en general, sino también para la creación de cuerpos policiales en las nacientes naciones que lograron su independencia en lo que hoy llamamos América Latina.

¹²² Las comisiones de Policía de otras naciones, como Francia, al estar compuestas por funcionarios civiles, no llevaban uniformes que se pudieran asociar con la figura de la “Policía”.

administrados¹²³, en contraposición del Estado como instrumento que se administra a sí mismo (cameralismo) y juzga y castiga (sistema judicial) aquellos delitos que atenten contra su subsistencia y los derechos de sus administrados.

La división establecida entre cameralismo y Policía generó, con el tiempo, que se considerara “inferiores” los temas policivos, y por ello vemos como Adam Smith, pasados unos 200 años desde el inicio del uso del término “Policía”, dice que para ese momento¹²⁴ dicha palabra refiere a las partes “inferiores” del gobierno, aquellas que atienden a temas de limpieza, seguridad o control de precios (Smith, 1964), es decir, a aquellas actividades asociadas más o menos a lo que entendemos modernamente como labores de los cuerpos de Policía en campo (Actividad de Policía¹²⁵). Las referidas ideas de un bretón como Smith estaban indudablemente influenciadas por la institución británica conocida como “Sheriff”, término que hace referencia a un funcionario real que se encarga de asegurar justamente asuntos de limpieza, seguridad y control de precios en el territorio de una comarca (*History of the Sheriff*, s. f.), cargo que sería el equivalente a un Condado en otros países, con la diferencia que un Sheriff adquiría el cargo por nombramiento del rey y representaba la autoridad de este, mientras un Conde lo hacía por herencia y representaba solo la autoridad de su linaje, por lo que el Sheriff tenía una regulación propia y debía tener cierto grado de formación para cumplir con sus labores de aplicación de la ley (*law enforcement*).

¹²³ Si bien los Estados suelen contar con aparatos judiciales que castigan los delitos, que a su vez son acciones contrarias a la moral, las sanciones a acciones menos graves como el escándalo público o las riñas solían estar en cabeza del párroco de turno, la noción prusiana establecía que la Policía se encargaba también de esa actividad de control de las conductas menos graves, que en un contexto urbano toman mayor incidencia entre la población.

¹²⁴ En el siglo XVIII, ya en vigencia de la última etapa del cameralismo.

¹²⁵ Más adelante se profundizará al respecto.

A pesar de lo relevante que es para un Estado que busca profesionalizar y racionalizar el uso de la fuerza¹²⁶, el contar con regulaciones especiales para sus cuerpos policiales y así garantizar que el ejercicio de la fuerza legítima se de en un marco de fines y límites debidamente determinados, la división moderna entre lo policial y lo militar no se originó en esa necesidad particular, sino que tuvo su razón de ser en un tema mucho más práctico y vinculado con los orígenes de la institución de lo que podría esperarse: el control del poder territorial en Estados confederados.

Teniendo en cuenta que desde principios del siglo XIX se empezó a desarrollar un proyecto de unificación de distintos pequeños Estados alemanes (Hutto, 2014), que históricamente habían sido reinos independientes, con sus propios ejércitos leales solo a su respectivo soberano, situación que era incompatible con la idea de una sola nación alemana unificada (Pitafi, 2022), se dispuso que cada Estado adherido a la naciente nación alemana contara con fuerzas permanentes con funciones de control social y moral, pero que estas fueran de carácter civil¹²⁷, es decir, con una formación diferente a la de los soldados y con un poder de fuego reducido, diferenciando así las fuerzas militares, dedicadas a realizar acciones de guerra y defensa nacional, dependientes únicamente del gobierno central de la confederación, que era el encargado de asumir los asuntos internacionales y el control fronterizo.

De esa forma, cada monarca de los Estados confederados en la naciente nación alemana contó con la posibilidad de mantener el monopolio de la fuerza en su territorio, bajo

¹²⁶ Como dictaba la doctrina del Despotismo Ilustrado.

¹²⁷ Frente a esta situación, muchos Estados optaron por brindarle uniformes a sus funcionarios civiles de Policía, pues su asociación con el ejército servía como mecanismo de persuasión de la población, que empezó a relacionarse casi que exclusivamente con estos cuerpos, pues los militares actuaban fuera de los límites de la nación alemana, en escenarios de conflictos internacionales.

su propio mando, así fuera con una fuerza de capacidad operativa reducida, para aplicar sus propias directrices, mientras se contaba con la protección de un gran ejército imperial unificado que se encargaba de las disputas de carácter internacional, de la defensa de las fronteras de la unión de dichos Estados y de la presencia en territorios colonizados.

Tenemos entonces que, después de varios siglos de evolución jurídica, la división legal entre lo policial y lo militar volvió a sus orígenes de tiempos de la antigua Roma: la necesidad de contar con fuerzas armadas desplegadas en las ciudades y territorios de determinado Estado, sin que estas tengan capacidad de amenazar la dinámica de poder que controla el poder central del país. Como algunos autores han señalado, efectivamente hay una continuidad entre el concepto moderno de Policía y su concepción clásica (antigua) por mucho que actualmente la noción de Policía haya sufrido un proceso de juridificación (J. R. García, 2023), sin embargo, en el marco de Estados liberales de Derecho, el concepto de lo policial toma una dimensión jurídico-política: el Poder de Policía, que no es otra cosa que la formalización del poder material para limitar derechos y libertades que detenta aquel que dirige las fuerzas de aplicación de la ley y mantenimiento del orden público en determinado territorio, a partir de una noción jurídica y racional del poder público.

Como ya se señaló, esos cuerpos civiles que realizaban funciones de Policía no tenían un nombre determinado, simplemente eran “Comisiones de Policía”, por lo que empezaron a ser llamados de diferentes formas¹²⁸, muchas de ellas en alusión a las armas¹²⁹ que empleaban para el ejercicio de sus funciones¹³⁰, el problema con esa forma de llamar a tales

¹²⁸ El identificar a las comisiones de Policía como “Policía” era un fenómeno aislado a las naciones alemanas donde estos funcionarios llevaban uniformes como si fueran militares.

¹²⁹ Más adelante se profundizará este aspecto.

¹³⁰ Sin uniformes, las armas eran el único símbolo -y medio- de autoridad de estos funcionarios.

cuerpos de seguridad es que en países como Inglaterra, el miedo hacía la posibilidad de represión por parte de los cuerpos de seguridad permanentes, aprovechando las armas que les daba el Estado o de insurrección por parte de los líderes que les controlan, generó que se constituyeran cuerpos de seguridad civil sin armas, tales cuerpos, generalmente dirigidos por un Sheriff, tenían funciones de uso de la fuerza, de fomento de la convivencia y el bienestar general, por lo que constituían verdaderas comisiones de Policía a la usanza prusiana, pero sin un arma para ser identificados, razón por la cual, empezaron a usar uniformes militares como símbolo y medio de autoridad¹³¹, a pesar de mantener su carácter civil, y pasaron a ser llamados también “Policías”. Con el auge que experimentó la influencia inglesa a medida que la revolución industrial y el poder de sus colonias le consolidaban como el imperio hegemónico y la nación más influyente en temas de cultura y derecho, el término “Policía”, a la usanza bretona, para referir a los cuerpos de civiles encargados de la seguridad y el uso legítimo de la fuerza, con independencia de su carácter civil, se popularizó en gran parte del mundo.

A pesar del papel inglés en la popularización del término “Policía” como medio de identificación de las fuerzas de control y vigilancia. La noción prusiana de Policía, alcanzada después de su división de las ciencias camerales, logró un grado hegemónico en Europa cuando las fuerzas armadas prusianas, mucho más robustas que las francesas, en gran parte por la institucionalización de unas políticas de salud e higiene que se fomentaban a través de comisiones de Policía (Rosenblatt, 2020), derrotaron al ejército francés y apresaron a Napoleón II, confirmando así su poder sobre la Europa continental, lo que le permitió

¹³¹ La noción racional del poder en Inglaterra permite que se ejerza el control social sin necesidad de armas, pues la coerción parte de la existencia de un sistema judicial operativo y eficiente que castiga con prontitud cualquier irrespeto o desobediencia a la autoridad, por lo que un uniforme que identifique un funcionario público es en sí mismo un medio de ejercicio de autoridad.

extender y difundir sus nociones jurídicas, adoptadas en gran medida por los ingleses y con un modelo institucional que fue especialmente popular entre las nacientes naciones de la América hispana de inicios del siglo XIX, que para entonces estaban en proceso de independencia y consolidación de sus estados nacionales¹³².

¿La Policía es una Organización Pública de Seguridad?

Ahora bien ¿Cuándo se empezó a llamar masivamente “Policía” exclusivamente a los cuerpos civiles armados encargados de realizar las labores más “bajas” de la administración, como mantener el orden social¹³³? La respuesta no es muy clara, pero todo indica que en un principio la única forma de referirse a esos cuerpos armados era justamente referenciando las armas que empleaban: el término “gendarme” significa literalmente “gente armada” en francés (*gens d'armes*) y hace referencia al cuarto cuerpo de fuerzas armadas que surgió en Francia para complementar al ejército, la marina y las fuerzas aéreas, con un cuerpo armado de carácter permanente que asegurara la seguridad interna (Peñas & Rodríguez, 2013)

De igual forma, el primer cuerpo de funcionarios armados, claramente diferentes a los militares, que se encargó de realizar labores de seguridad y patrullaje, en la Europa moderna fue creado en Cataluña en 1719, y se llamaba literalmente “Escuadras de Paisanos Armados” (A. Guerrero, 2019), similar historia tienen los cuerpos de “carabineros”, que se llaman así en referencia a las armas recortadas¹³⁴ que solían usar los cuerpos de funcionarios armados que funcionaban cuando no había guerra o se necesitaban labores de control frente

¹³² Y que por tanto requerían sus propias fuerzas de seguridad y de vigilancia y aplicación de la ley.

¹³³ Ya se referenció que los ingleses popularizaron el término, pero no su uso casi exclusivo para denominar los cuerpos policiales de seguridad.

¹³⁴ Las carabinas, por eso quien porta un arma de estas es un carabinero

a insurrecciones civiles (*Museo Histórico de Carabineros de Chile* -, s. f.), incluso el término popular “tombo” (que suele usarse de forma despectiva para referirse a los policías uniformados en Suramérica) proviene de la inversión silábica del término “botón”, en abierta referencia a los brillantes botones que solían tener los uniformes de los cuerpos de Policía (Hildebrandt, 2010) en países como Perú y Colombia, vestimentas europeas, muy llamativas en zonas tropicales, que se adoptaron gracias a la asesoría prusiana que se dio para la creación de tales cuerpos armados¹³⁵. Tenemos entonces que si bien había comisiones que jurídicamente se consideraban de Policía, estas no eran llamadas “policía” y que incluso se apelaba a elementos de su uniforme o armamento para denominarles, ante la falta de un nombre que permitiera su identificación por parte de la población en general.

Un valioso ejemplo sobre cómo se incorporó el término “Policía” como descripción de los funcionarios uniformados en campo, a partir de las comisiones de Policía, lo brinda la Policía autonómica del país Vasco en España, la “Ertzaintza” término que significa literalmente “pastor del pueblo” (Lioe, 2010), pues esa era la función de las referidas “comisiones de policía”: eran los grupos de funcionarios gubernamentales que se encargaban de guiar a la población hacía su bienestar¹³⁶, por ello se encargaban de funciones de control pero también de fomento, reemplazando el poder material que en su momento tuvieron los sacerdotes e inquisidores católicos; de esta forma, los “pastores de la policía” empezaron a ser referidos popularmente como “policías” y el termino empezó a ser usado solamente como medio para referirse a los funcionarios en campo.

¹³⁵ En países como Colombia o Perú, donde la tradición prusiana impuso uniformes particulares a los agentes de Policía, se popularizó el término “Policía” para designarlos, no como en Chile donde se afianzó el término “carabineros” por ser su armamento la única diferencia con el equipamiento de los militares.

¹³⁶ El buen vivir, la *Politeia* referida más atrás en este trabajo.

Dado que en diferentes Estados se llamaba de diferente forma a dichos funcionarios, atendiendo la herencia jurídica y cultural de cada territorio, pero que desde diferentes tradiciones se le denominaba a tal cuerpo la “Policía” (en su equivalencia lingüística) con el paso del tiempo se hizo común llamar “policías” de forma genérica a los agentes de aplicación de la ley y control social uniformados en la gran mayoría de naciones europeas y, dada la importante influencia que tuvieron dichos países en el resto del mundo, este término se universalizó. Es evidente que esta concepción casi unívoca de la “Policía” como denominación de cierto cuerpo de funcionarios se dio justamente por cuanto se trata de la forma más cercana de administración pública, tanto desde el punto de vista coercitivo como del apoyo y guía que prestan los uniformados en campo a propios y visitantes, como bien señalan algunos autores, la actividad policial afecta de una u otra manera a todos los ciudadanos en algún momento de su vida (Couselo, 1999, p. 199), por lo que la tendencia ha sido a unificar el término, tendencia que seguramente se seguirá viviendo en aquellas naciones que todavía no se les llama de esa forma a sus cuerpos de seguridad en campo¹³⁷.

Con el tiempo, el concepto de bienestar que debe asegurar la administración pública fue variando, con la llegada de los Estados de derecho liberales a partir de la ilustración europea, se empezó a entender “bienestar” como la garantía de contar con derechos plenos, limitados solo en la medida en que pudiesen interferir con el ejercicio de derechos ajenos y estableciendo la solidaridad como un pilar de la convivencia en sociedad (Vidal Gil, 1993).

¹³⁷ Dado que la figura a la que más universalmente se recurre es a la del agente en campo, el término “Policía” puede llegar a considerarse como el vocablo jurídico más universal que existe.

Bajo tal postulado, la actividad del Estado dejó de ser de control y fomento, para concentrarse solamente en controlar¹³⁸, dejando en cabeza de la iniciativa privada la actividad de fomentar, con tal paso, las comisiones de policía empezaron a desarrollar principalmente acciones materiales que restringieran aquellas actividades de los administrados que pudieran significar abuso de sus derechos, en detrimento de los derechos de los demás; es decir, se adoptó una noción punitiva de la acción policial, nació lo que se conoce como Estados policiales, en referencia a aquellos gobiernos que ejercían el poder punitivo y de escrutinio en tan alto grado que se volvió la principal característica de su funcionamiento¹³⁹.

Tenemos entonces que el accionar estatal se empezó a manifestar sobre todo en el uso de facultades para limitar los derechos y libertades de sus administrados, bajo amenaza del uso legítimo de la fuerza, en lo que algunos autores jurídicos y filósofos han llamado “Violencia” (J. R. García, 2023) y esa forma de violencia institucional, consistente en el accionar de limitar derechos y obligaciones por la vía legal y material, se convirtió en el ejercicio de la Policía. Muchos autores señalan que en el paradigma moderno del Estado Social de Derecho, la Policía deja de ser omnipotente, para pasar a estar omnipresente (Alejandro Nieto, 1976, p. 45), pues todo es reglamentado policialmente, en un mundo industrializado e hiper regulado, el ejercicio de limitación de derechos y libertades cubre prácticamente la totalidad de los ámbitos de producción y consumo, así como reglamenta

¹³⁸ La acción estatal se limitaría entonces a vigilar la aplicación de la ley y a perseguir los delitos, concentrando así sus medios en actuaciones represivas. Antes, por ejemplo el Estado tenía un cuerpo de Serenos que encendían la luz pública y a la vez vigilaban, prestando en conjunto un servicio de “seguridad nocturna” que comprendía ambas dimensiones, esta institución era común en España y en algunas ciudades de sus colonias, como en Bogotá (Junta de Comercio de Bogotá, 1867) con este nuevo paradigma, el Estado se encargaba directamente de prestar el servicio de vigilancia, mientras que la gestión del alumbrado público estaba en cabeza de empresas creadas para tal fin

¹³⁹ Hoy en día la denominación “Estado policial” se usa incluso de forma peyorativa, como medio de identificación de los gobiernos autocráticos o antidemocráticos

ampliamente los escenarios de convivencia ciudadana, imponiendo deberes de conducta y medidas correctivas en casi que todos los aspectos regulables; como es apenas esperable, un concepto jurídico que tiene tantos alcances, tan trascendentes para la administración pública, requiere de trabajos académicos que lo estudien y deconstruyan, para superar el reduccionismo en que ha caído por su uso coloquial y menosprecio entre los círculos académicos más especializados.

¿La Policía es algo más que el poder de vigilar y castigar?

La noción de Estados policiales se mantuvo incólume incluso cuando se consolidó el concepto de Estados de Derecho, pues se consideraba que la fuerza de la administración pública, asegurada por vías militares y policiales, era la base para el mantenimiento de los Estados y la fuente misma de su legitimidad; no fue sino hasta después de las atrocidades de las grandes guerras de la primera mitad del siglo XX que se cambió la idea de la legitimidad ganada por la fuerza a la de la existencia de una norma hipotética fundamental (Ordenes Carvajal, 2013), que permite que el derecho exista como ciencia autónoma que existe por sí misma, gracias a la racionalidad humana (y por tanto, también nacen racionalmente los Estados), motivo por el cual el fin del Estado deja de ser el usar la fuerza para mantener su existencia y prestar algunos servicios, sino el garantizar una serie de derechos a sus administrados¹⁴⁰, como fin primordial de todas sus acciones, esta evolución en la noción del fundamento constitucional de los países se considera el paso de un Estado de Derecho a Estado Social de Derecho. Esta noción viene de la adopción de ideas liberales e

¹⁴⁰ Con una importante limitación en su organización y posibles modificaciones: los derechos humanos y el *ius Cogens*, postulados que se imponen incluso a la discrecionalidad del constituyente primario de cada país.

iuspositivistas que tuvieron un importante auge en el continente europeo a partir de la segunda mitad del siglo XX.

De la evolución de Estados autocráticos que ejercen la fuerza como medio para mantener el poder, a la de un Estado que se crea con una serie de limitaciones al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas, generado para asegurar y brindar una serie de derechos y libertades mínimos a toda su población, derivó la necesidad de contar con un cuerpo armado que permita el implementar la ley y mantener la seguridad como un servicio que se presta para satisfacer una necesidad pública¹⁴¹ con estricto apego a una serie de restricciones legales y constitucionales, un rasgo propio de los modernos Estados Sociales de Derecho es la noción de la fuerza Policial como un medio para prestar un Servicio Público¹⁴² y no propiamente como un fin en sí mismo que sirve es para mantener el poder del Estado.

Este Servicio Público de policía de seguridad y convivencia¹⁴³ debe prestarse con altos niveles de eficiencia y calidad pero sobre todo enfocado a los fines mismos del Estado, que se debe atener al principio liberal de autodeterminación de sus miembros (Rosenblatt, 2020); por tanto, el ejercicio de la fuerza a través de cuerpos armados que se forman con fines bélicos (eminentemente letales) funcionando contra la propia población nacional, como los cuerpos militares, se tornó completamente incompatible con la noción de Estado de Derecho. De allí que la Policía empezara a profesionalizarse, con cuerpos compuestos por funcionarios con

¹⁴¹ A pesar de este nuevo paradigma, la simbiosis entre Policía y Poder se mantiene, pues de todas formas la función primordial de la Policía sigue siendo el mantener el orden establecido (Couselo, 1999)

¹⁴² Por lo que el ciudadano que está en campo se convierte en el cliente de ese servicio, que se convierte en un valor transversal a la función pública (Fierro-Méndez, 2019)

¹⁴³ Es un servicio público diferente del de justicia penal, pues la Policía en campo actúa más allá de ser un simple brazo armado del derecho y los tribunales, debe prestar ayuda y asistencia a la población y en general, tomar discrecionalmente las medidas que faciliten la armoniosa evolución de la comunidad en la que desarrolla sus funciones (Couselo, 1999)

alta formación académica, que les permitiera contar con criterio propio al momento de ejercer de forma discrecional la legítima fuerza que les concedió el Estado, lo que significa brindarles también un alto grado de discrecionalidad, muy diferente del tratamiento jerarquizado y de sumisión propios de la doctrina castrense.

Tenemos entonces que la noción moderna de Policía, desde un punto de vista coloquial, es la de un cuerpo de funcionarios civiles, armados o no, que realizan labores en campo para prestar un servicio público de seguridad y convivencia, pero también un medio para mantener el orden establecido bien sea mediante la represión de las protestas o de la persecución de los criminales. Jurídicamente hablando, el paso de ser el derecho de la administración pública en un contexto de despotismo ilustrado al de ser derecho de la limitación de derechos y libertades en los Estados Sociales de Derecho significó que la noción de “Policía” se dividiera en tres dimensiones¹⁴⁴, dos jurídicas y una material: la Policía como Poder, como Función y como Actividad.

¹⁴⁴ Más adelante se profundizará en este estudio.

Capítulo II: Historia de la Institucionalidad Policial en Colombia

En este aparte se procederá a hacer una breve reseña histórica del desarrollo de la policía en lo que actualmente es la República de Colombia, se hará un resumen básico de las instituciones precolombinas y coloniales para proceder con un desarrollo más extenso en la era republicana, desde su inicio hasta la actualidad.

Primeras instituciones policiales

Como ya se refirió, la existencia de instituciones policiales es propia de cualquier civilización que alcance cierto grado de organización, por lo que no se puede hablar de la historia de la Policía en Colombia desde una fecha arbitraria como lo es la era republicana, como nación independiente, sin hacer ninguna referencia -por breve que sea- a las civilizaciones precolombinas que llevaban años desarrollando sus propias instituciones en estas tierras. Para ello, se debe señalar que las culturas más importantes que ocuparon el territorio que pasaría a ser el virreinato de Nueva Granada¹⁴⁵ fueron los Muiscas y los Incas, ambas civilizaciones complejas que contaban con sus propios cuerpos de defensa y de seguridad debidamente organizados, que les permitían organizarse como confederación, en el caso de los Muiscas¹⁴⁶ (Pérez García, 2017) y como imperio en el caso de los Incas (Urteaga, 1929), lastimosamente, consumada la conquista española, el legado jurídico y organizacional de estas culturas prácticamente desapareció.

¹⁴⁵ Debe destacarse que hubo periodos de tiempo, discontinuos, en los que la actual Colombia hizo parte del virreinato del Perú, hecho histórico de extrema relevancia para el desarrollo de las instituciones policiales en el país.

¹⁴⁶ La dinámica del poder entre los caciques, capitanes y el Zipa y/o el Zaque es muy similar a la que se vivía en la Europa feudal entre señores feudales, reyes emperadores

¿La Policía como fin o como medio?: Época Colonial

Durante la época colonial, el territorio que actualmente compone lo que conocemos como la República de Colombia fue administrado bajo la división de poder terrenal y poder espiritual que para la época imperaba en Europa (Burleigh, 2013), donde la corona española contaba con funcionarios que ejercían actividades de Policía con el fin de hacer cumplir las disposiciones de las autoridades reales, las fuentes primarias de la época reportan que las autoridades eclesiásticas, al menos desde el siglo XVI, ya hablaban de civilizar a los indios americanos a través de la imposición de una vida en “policía y razón” (Marín Taborda, 2017, p. 42) por lo que es claro que ya en esa época estaba popularizado entre los juristas civiles y canónicos de España el concepto de “Policía” como idea del buen gobierno y sana vida en una sociedad organizada. Es decir, originalmente, las instituciones coloniales traían la noción de la Policía como un fin en sí mismo, no como un medio para materializar los demás fines de la administración pública.

Las labores de Policía de los funcionarios de la corona (como medio) se concentraron especialmente en temas de aduanas y seguridad y control interno, a través de la Real Audiencia (Ó. J. Guerrero, 2003) mientras la iglesia católica se encargaba de las actividades y funciones policiales frente a temas de moral pública y ofensas a Dios, a través de la inquisición¹⁴⁷ (P. P. Camargo, 1995), el territorio que hoy en día es Colombia tuvo a veces cierto grado de autonomía regulatoria, cuando fue un virreinato y a veces fue una provincia

¹⁴⁷ Los historiadores modernos incluso hablan de una imposición de la “la policía cristiana y la policía humana” (Marín Taborda, 2017, p. 21)

sometida al poder del virreinato del Perú¹⁴⁸. La mayoría de las funciones de regulación de temas de “bajo gobierno” estaban a cargo de los cabildos municipales, que también ejercían funciones de persecución criminal, ante la falta de regulaciones claras al respecto también existían Alguaciles que ejercían al mismo tiempo labores administrativas y policiales (Becerra, 2010), en conjunto con algunas autoridades indígenas o municipales.

La institución policial civil más interesante que nos arrojó este periodo fue el cuerpo de Serenos¹⁴⁹ (también conocido como el Serenazgo), el cual estaba encargado de gestionar la seguridad nocturna y era dirigido por una “Junta de Policía” (Becerra, 2010, p. 144), para ello cumplían funciones de encendido y mantenimiento de alumbrado público y a la vez de vigilancia, castigo y aprehensión de delincuentes o conductas contrarias al orden público, motivo por el cual solían llevar un callado que usaban para golpear físicamente a criminales, borrachos o locos que perturbaran la tranquilidad (serenidad) que debía asegurarse en las noches para el bienestar de los habitantes de las ciudades (María del Carmen Simon, s. f.).

¿Fuerza Pública o Fuerza Privada?: Inicios de la Policía en la era republicana

A partir del momento de la independencia de la actual Colombia, cada una de las provincias que conformaba lo que entonces eran las Provincias Unidas de Nueva Granada

¹⁴⁸ El Virreinato de Nueva Granada, con capital en Santa fe (actual Bogotá), se creó y suprimió varias veces entre el siglo XVIII y XIX, la noción de administración pública en la corona Española fue cambiando especialmente cuando se pasó de al control de la casa de los Borbón; originalmente la casa de los Habsburgo, de grandes vínculos con el Sacro Imperio Romano Germánico, trajo la mayoría de las ideas germanas de administración pública a los territorios que hoy en día componen Colombia, luego los Borbones trajeron mayor herencia francesa en sus nociones jurídicas.

¹⁴⁹ Esta institución se creó y consolidó en otras naciones hispanas de América, tiene un especial arraigo en el Perú, donde todavía existe, como cuerpo auxiliar en labores de vigilancia y convivencia ciudadana, como cuerpo policial desarmado de naturaleza municipal, que se encuentra en campo complementando las labores del cuerpo policial nacional

tenía su propia fuerza pública¹⁵⁰, encargada tanto de las labores militares como de las policiales, a nivel nacional solo existía una débil Guardia Nacional¹⁵¹, que nunca superó los setecientos miembros¹⁵² (Rosa et al., 2017) en esta etapa temprana de la formación del Estado nacional colombiano, fueron fundamentales los cabildos municipales, que asumieron labores de control social, investigación criminal y vigilancia policial¹⁵³ (Becerra, 2010) este escenario, que causó una serie de revueltas y conflictos internos desde el inicio de la administración patriota¹⁵⁴, se mantuvo prácticamente sin modificaciones hasta la entrada en vigencia de la Constitución de Rionegro de 1863, cuando el país se convirtió en una federación compuesta por la unión de Estados soberanos, los Estados Unidos de Colombia, este modelo de país, una copia evidente del modelo Estadounidense, amplió la capacidad de las entidades territoriales, como los municipios¹⁵⁵, a los que se les permitió contar con sus propios cuerpos de policía, pero a cambio limitó la capacidad de fuego de las fuerzas armadas de los Estados federados, puesto que las fuerzas federales (centrales de cada Estado) debían tener el monopolio de las fuerzas militares frente a las fuerzas municipales.

El aporte más importante del periodo federal a la evolución de la policía en Colombia fue la consolidación de un concepto general de fuerzas armadas como monopolio estatal,

¹⁵⁰ Esta situación fue determinante para la disolución de lo que conocemos como “la Gran Colombia” pues en territorio venezolano y ecuatoriano había fuerzas armadas que rivalizaban en capacidad con las de la nación colombiana.

¹⁵¹ Que concentraba su accionar en la capital. Se hablaba de una Policía General (nacional) y otra Especial (provincial) (Peña, 2016)

¹⁵² El número de funcionarios y la asignación de funciones no era constante, dependía de si había una situación de paz o de guerra (Ó. J. Guerrero, 2003)

¹⁵³ Mientras las fuerzas armadas de las provincias y la nación se concentraban en luchar contra fuerzas extranjeras y entre sí, las organizaciones municipales crearon sus propios cuerpos de seguridad.

¹⁵⁴ Los primeros años de independencia son conocidos en la historiografía moderna como “la Patria boba” en referencia a la gran cantidad de conflictos internos que había entre las distintas provincias y facciones del gobierno patriota. El autor considera que debería mejor llamarse la “Primera República”.

¹⁵⁵ Hay fuentes historiográficas contemporáneas que establecen en la tensión entre el poder municipal y el nacional como el inicio de las disputas internas entre la clase política del país (Rosa et al., 2017)

como única Fuerza Pública, pues previamente los hacendados contaban con sus propios ejércitos privados, con capacidad de rivalizar con las fuerzas militares estatales, situación que permitió sendas sublevaciones armadas contra el Estado nacional cuando había políticas que afectaban los privilegios de los dueños de tales ejércitos, el ejemplo más palpable de esto fue la guerra de 1851, donde abiertamente los hacendados esclavistas levantaron armas contra el gobierno para oponerse a la abolición de la esclavitud en el país, entre otras “Reformas Liberales” que buscaban abandonar de una vez por todas el legado institucional colonial (Jurado Jurado, 2015).

Si bien incluso en épocas modernas se han seguido presentando fenómenos de fuerzas armadas que sirven solamente a los intereses de los particulares que las sostienen¹⁵⁶, desde los tiempos de los Estados Unidos de Colombia¹⁵⁷ hay un consenso jurídico sobre la ilegalidad de tales organizaciones, noción que antes no existía, pues se seguía con la mentalidad miliciana que rigió los años de guerras independentistas. El gran legado de este periodo de tiempo fue la consolidación de una doctrina jurídica sobre el monopolio del poder policial y militar en manos de la Fuerza Pública.

***¿Un modelo policial centralista y militar resuelve los desafíos en seguridad?:
Inicios de la hegemonía conservadora: 1886-1916***

Primer mandato de Rafael Núñez después de la regeneración (1886-1888)

Sin embargo, el periodo federado de la república colombiana no duró mucho, pues las tensiones con distintas facciones, en especial las fuerzas conservadoras, llevaron al país

¹⁵⁶ El fenómeno paramilitar sigue estando, tristemente, presente en la realidad nacional.

¹⁵⁷ Es decir, desde la constitución de Rionegro, de 1863.

a una nueva espiral de conflictos internos que solo pudieron ser medianamente aplacados cuando Rafael Núñez logró proclamar la constitución de 1886, donde se abolió el modelo federal, en favor de un Estado centralista¹⁵⁸, con un gobierno capitalino que tuviera el monopolio de las fuerzas militares, en el marco del periodo que se conoce como “la Regeneración” (*Presidencia de la República de Colombia s. f.*), ahora bien, aunque se abolieron las fuerzas militares a nivel territorial, desapareciendo también los Estados o Provincias con facultades legislativas propias, se permitió que cada municipio y departamento siguiera teniendo sus propias fuerzas policiales, algunas llamadas serenazgos, a la usanza virreinal, pues estas ya tenían una capacidad de operación limitada, que no rivalizaba con el ejército nacional que dirigía el presidente del país. Esta capacidad de contar con un cuerpo policial propio incluía el darle sus propios reglamentos y organización particular.

Si bien el modelo centralista de la constitución de 1886 concentraba la mayoría de facultades del poder ejecutivo en cabeza del gobierno nacional, incluyendo la facultad de mantener el orden público en todo el territorio nacional, según lo expresado en su artículo 120, numeral 8 (*Constitución Política de 1886 Asamblea Nacional Constituyente s. f.*), en un principio, durante la vigencia de la primera presidencia de Rafael Núñez no se estableció ningún cuerpo de Policía Nacional colombiano, el ejército siguió siendo la institución encargada del mantenimiento del orden en el país, a cargo del gobierno nacional, que estaba centralizado en la capital, el municipio de Bogotá, que hacía parte del departamento de Cundinamarca, manteniendo ambas entidades territoriales sus propios cuerpos de policía en

¹⁵⁸ Y unitario, con unidad de poder ejecutivo y legislativo, lo que significaba que el Poder de limitar derechos y libertades quedaba concentrado en el congreso de la república, así como el mando militar, en cabeza del presidente, que ejercía como Jefe de Estado, de Gobierno y Suprema Autoridad Militar.

los primeros años de constitución centralista. Una noción paradójica: un Estado central fuerte que sin embargo no dirige el poder material en la ciudad donde encuentra su domicilio.

Carlos Holguín Mallarino (1888-1892)

Fue el segundo presidente que gobernó bajo la constitución de 1886, el chocono Carlos Holguín Mallarino¹⁵⁹ (Alfonso Valencia Llano, 2016), quien decidió crear un cuerpo de seguridad de naturaleza civil, que se encargara del mantenimiento del orden público, sin funciones militares, a nivel nacional, esta empresa fue prioritaria para el presidente de la época, prueba de ello es que, a los cuatro meses de tomar posesión, el 7 de noviembre de 1888¹⁶⁰, logró que el congreso expidiera la ley 90 de 1888, en dicha norma se creaba un *“Cuerpo de gendarmería destinado á (sic) prestar los servicios de alta policía nacional y á desempeñar las comisiones que en asuntos nacionales tenga á bien confiarle el Gobierno”* (LEY 90 DE 1888, s. f.), prueba del alcance nacional que tenía este primer proyecto de cuerpo policial es que la misma norma establecía el pago de honorarios y viáticos cuando los funcionarios policiales actuaran por fuera de la capital, aunque solo se hace referencia a la constitución de cuerpos policiales a nivel del departamento de Cundinamarca y el municipio de Bogotá.

En este primer proyecto de creación de un cuerpo policial nacional, llamado cuerpo de Gendarmería, no se estipulaba la supresión de los cuerpos de policía que ya existieran y funcionaran a nivel territorial, como tampoco se asignaba un presupuesto determinado para su funcionamiento, de igual forma, no se establecía como se iba a organizar dicho cuerpo,

¹⁵⁹ Ampliamente reconocido como el padre la Policía Nacional colombiana.

¹⁶⁰ Carlos Holguín Mallarino fue el primer presidente colombiano en tomar posesión de su cargo un 7 de agosto, previamente la ceremonia de posesión se celebraba el 1 de abril (República, s. f.)

más allá de disponer unos cargos y asignaciones salariales (*LEY 90 DE 1888*, s. f.), y se mantenía un régimen de aplicación del código militar en esta nueva organización, sin definir a qué ministerio se le encomendaría su dirección, todo lo anterior dificultó la materialización de este primer proyecto de creación de un cuerpo policial nacional en Colombia, al punto de que el propio presidente Holguín Mallarino terminó desistiendo de este, al evidenciar que no llegaría a buen término¹⁶¹, especialmente en un contexto de inestabilidad política como el que se vivía para la época en el país (López, 1984), donde todavía había un fuerte resentimiento en las regiones por la reciente centralización del poder público en el país.

Como consecuencia de lo anterior, se profirió en octubre de 1890 la ley 23, la cual, entre otras cosas, autorizaba al presidente de la república a invertir hasta trescientos mil pesos (\$300.000) de la época en un nuevo cuerpo policial, el cual podría organizar, así mismo, se autorizó la contratación de funcionarios estadounidenses o europeos para organizar dicho cuerpo y la derogación de la ley 90 de 1888 (*LEY 23 DE 1890*, s. f.), bajo las facultades brindadas en la ley 23 de 1890, el presidente Carlos Holguín emitió el decreto 1000 de 1891, el cual establecía con claridad los medios para conformar un cuerpo policial, bajo la batuta de “un profesor contratado en Francia”¹⁶² (*DECRETO 1000 DE 1891*, s. f.), solucionando los vacíos que tenía el primer proyecto de policía nacional, dejando en cabeza del ministerio de gobierno y estableciendo una línea de mando que hasta el día de hoy se mantiene¹⁶³.

¹⁶¹ Algunas fuentes refieren a la ley 90 de 1888 como la fundadora de la actual policía nacional colombiana, por lo que cuentan los años de existencia de dicho cuerpo desde tal año, sin embargo, tal apreciación es errónea, puesto que el proyecto de cuerpo policial de 1888 no llegó a existir a nivel funcional

¹⁶² Debe resaltarse como, a pesar de la larga tradición de instituciones policivas que se había desarrollado en las colonias hispanas de América, la clase política de la época solo veía viable que hubiera instructores estadounidenses o europeos, en un claro ejemplo de la tendencia neocolonialista, que asume como validos solamente a los instrumentos jurídicos de dichas latitudes.

¹⁶³ En orden jerárquico: presidente, ministro, gobernador y alcalde

Uno de los cambios más relevantes de Decreto 1000 de 1891 frente a la ley 90 de 1888 es la limitación a la acción de la policía a la capital, a pesar de su carácter “nacional”, de igual forma se dispuso la supresión de las policías y cuerpos de serenos existentes en el departamento de Cundinamarca en general y especialmente en el municipio de Bogotá; estas disposiciones permiten concluir que una de las mayores preocupaciones al momento de constituir la Policía Nacional colombiana fue la misma tensión entre poder central y territorial que motivó la evolución de las fuerzas policiales en Europa¹⁶⁴, pues la policía creada en 1891 garantizaba que el gobierno central era la única autoridad con capacidad de uso de la fuerza en la capital del país y el departamento donde esta se ubica. La única función de seguridad que se le permitió conservar al departamento de Cundinamarca fue la de control carcelario.

El “profesor francés”, dispuesto por el gobierno de dicha nación, en virtud de la solicitud elevada por los emisarios colombianos que partieron a Europa con tal fin, quien se encargó de organizar, poner en funcionamiento y dirigir la recién creada Policía Nacional colombiana fue Juan María Marcelino Gilibert¹⁶⁵, un experimentado sargento, que contaba con dos grandes cualidades para el cargo: hablaba fluidamente español y era experto en organización policial, este funcionario dividió a Bogotá en seis comisarias y dotó a cada una de sesenta agentes y cuatro comisarios (Mario Aguilera Peña, 2017), el 1 de enero de 1892, mediante un desfile, al que asistieron el presidente y sus ministros, empezó a operar de una

¹⁶⁴ Herencias jurídicas y sociales muy diferentes terminan generando las mismas tensiones, que se remontan ha varios siglos en el pasado, lo que sugiere que las tensiones entre el poder material y el formal terminan unívocamente decantando una división institucional entre cuerpos militares y policiales.

¹⁶⁵ Una figura casi mística en la doctrina nacional sobre materia policial, para muchos autores, la llegada de este francés al país fue prácticamente el nacimiento de la institucionalidad policial nacional, borrando con tal afirmación toda la historia previa de organizaciones policiales en el país.

vez por todas la Policía Nacional Colombiana (Barbosa et al., 2015), dependiente del presidente de la república pero con presencia solamente en la capital del país¹⁶⁶.

Si bien el sargento Gilibert, veterano de la guerra Franco-Prusiana¹⁶⁷ (Mario Aguilera Peña, 2017), en un principio parecería un personaje con vocación de mando medio¹⁶⁸, sin mucha vocación de trascender, se convirtió prontamente en un destacado líder, obsesionado por su cargo de director de la policía colombiana, al punto que prácticamente vivía en su oficina y se esmeraba por mantener una fuerte disciplina entre sus funcionarios, los cuales debían respetar rigurosamente la jerarquía en la organización¹⁶⁹, su estricta política de control social y cuidado de la moral pública¹⁷⁰, lo que significó un radical cambio en la forma en que venían funcionando las instituciones policiales en la ciudad de Bogotá.

A pesar de su vocación por el servicio que prestaba, Gilibert decidió incorporar su visión eurocéntrica de la función policial, sin preocuparse por las maneras y tradiciones

¹⁶⁶ La idea original de la “Policía Nacional” no era que operara en todo el territorio nacional, sino simplemente que dependiera de la “nación” colombiana, es decir, directamente del presidente, para garantizar así que ningún mandatario local en Bogotá o Cundinamarca pudiera pretender realizar un golpe de Estado instrumentalizando las fuerzas policiales que tenía en la sede del gobierno republicano.

¹⁶⁷ Experiencia que sin duda marcó su formación y visión frente a las instituciones policivas, pues conoció de primera mano la tradición militar prusiana, que fue la vencedora en tal conflicto bélico, y en especial la dinámica de poder central y territorial que permitió la unidad de los Estados que terminaron conformando el Imperio Alemán (Fernández, 2013) así como un nuevo hito constitucional con la tercera república francesa (Villarán & Belaúnde, 1998), de esa improbable unión entre la doctrina francesa y la prusiana de finales del siglo XIX terminaría naciendo la tradición policial nacional en Colombia, con un marcado enfoque militar pero desde una visión liberal del Estado.

¹⁶⁸ Se trataba de un suboficial, un sargento, que tenía como máximas credenciales para el cargo su nacionalidad, dominio del lenguaje castellano y voluntad de viajar a Suramérica, pero que no tenía experiencia ni formación en materias policiales.

¹⁶⁹ La primera destitución de agentes policiales de la que hay registro, fue de dos funcionarios que acudieron a medios de comunicación a narrar sobre el avistamiento de un fantasma en la calle 14, al lado del Colegio de Nuestra Señora del Rosario, en abril de 1892, sin antes haber informado de esta situación a sus superiores directos (Mario Aguilera Peña, 2017)

¹⁷⁰ En este punto hubo un importante choque con la población colombiana, pues la Policía Nacional incursionó en medidas que restringían actividades que durante los primeros años de independencia habían sido toleradas por el gobierno, como la prostitución o el consumo de chicha (Sowell, 1992) y empezó a funcionar como un cuerpo armado que realizaba patrullajes, no como una guardia comunitaria que hacía parte de la sociedad que protegía

bogotanas, de igual forma incorporó agentes traídos desde fuera de la región, lo que dividió a la población y a las fuerzas policiales (Sowell, 1992), esta situación prontamente generó molestia entre buena parte de la población de la capital, la cual se vio también incomodada por las recién implementadas restricciones, en especial aquellas que versaban sobre el horario para el comercio de chicha, el obligar a los peatones a caminar por la derecha y, en general, el cobro de multas (Mario Aguilera Peña, 2017), esta situación, sumada a la tensión social que causó la publicación de una serie de artículos donde se invitaba al gobierno a tomar medidas más drásticas contra la mendicidad y que estigmatizaban a los artesanos, motivó un violento motín en la ciudad de Bogotá en enero 15 de 1893, primer gran reto que tuvo que afrontar la Policía Nacional colombiana.

Segundo mandato de Rafael Núñez después de la regeneración (1892-1894)

La situación causada por la revuelta de enero de 1893 escaló al punto en que obligó al gobierno nacional, ya entonces de nuevo dirigido por Rafael Núñez, quien despachaba desde Cartagena, por lo que el poder en la capital estaba controlado por su vicepresidente, Miguel Antonio Caro (I. A. Posada, 1989) a declarar la ley marcial, nombrar provisionalmente a Antonio Basilio Cuervo como presidente encargado y a solicitar la reincorporación del Sargento Gilibert al servicio policial, del que había salido en agosto de 1892, al terminarse su contrato inicial (Barbosa et al., 2015), si bien cayeron varias comisarías de policía durante esta revuelta, la respuesta de Gilibert, auspiciada por el presidente encargado, fue el uso indiscriminado de la fuerza, lo que derivó en casi medio centenar de amotinados muertos y alrededor de quinientos detenidos (Sowell, 1992), cifras impresionantes, teniendo en cuenta que en ese entonces Bogotá tenía población de menos de

cien mil habitantes (Vargas Lesmes & Zambrano P., 2015), por lo que 1 de cada 20 bogotanos fue apresado o muerto ese día en manos de la Policía Nacional, hay autores contemporáneos que califican esos hechos como los “pecados de origen” de la Policía colombiana (Javier Ortiz Cassiani, 2020), sin duda, fue de los momentos más críticos que haya afrontado dicha institución, entonces apenas naciente.

Más allá de las consideraciones éticas sobre el actuar de las fuerzas policivas en el trágico motín de enero de 1892, sus resultados probaron ajustarse a lo que buscaba el gobierno nacional, pues tuvieron la capacidad de detener una revuelta que pudo haber derrocado el todavía endeble modelo de nación que había impuesto la constitución de 1886; ahora bien, dado que en un principio la Policía Nacional ejercía funciones de seguridad solamente a nivel urbano, el ejército nacional siguió siendo el encargado de realizar actividades de policía en las zonas rurales y en general en las demás insipientes urbes de la Colombia de finales del siglo XIX se mantuvieron sus propios cuerpos de policía o serenazgo municipal o departamental.

General Rafael Reyes (1904-1909)

El siguiente gran avance que tuvo la Policía Nacional de Colombia se dio durante el gobierno de Rafael Reyes Prieto, quien pasaría a la historia como el General Reyes (I. A. Posada, 1989), quien recibió el país en el contexto posterior a la guerra de los mil días¹⁷¹ y a la separación del hasta entonces departamento de Panamá (Arce, 2007) decidió que esta dejaría de depender de un ministerio civil, como lo era el de gobierno, para pasar a estar bajo el control del ministerio de guerra (*DECRETO 743 DE 1904*, s. f.) posteriormente, mediante

¹⁷¹ La cual comprendió desde 1899 hasta 1902 (Alfredo Camelo, 2014)

la ley 43 de 1905, se extendió la actividad de policía, que hasta entonces estaba limitada a acciones de seguridad y control, a labores de investigación con fines judiciales de ciertos delitos, especialmente de aquellos que atentaban contra el patrimonio de la nación, como la falsificación de monedas y el hurto y/o comercio ilegal de esmeraldas de las minas del Estado (*LEY 43 DE 1905*, s. f.) en esa misma norma se le dio a los prefectos provinciales y a los alcaldes funciones de policía, con el fin de impulsar la persecución de tales delitos. En 1906 Rafael Reyes sufrió un grave atentado, cuando jinetes dispararon contra su vehículo, situación que correspondería a una acción realizada por opositores a su gestión para centralizar y unificar el poder militar y policial (Trujillo Martínez, 2021).

De igual forma el General Reyes enfrentó la problemática del poder territorial en la todavía naciente nación centralista¹⁷², creando y suprimiendo nuevos departamentos y organizando la policía en los mismos (Quinche Castaño, 2011) y, especialmente, creando un cuerpo de Gendarmería nacional (Policía Nacional de Colombia, 2016), el cual se encargaba de dirigir y coordinar las acciones de los cuerpos policiales en los departamentos, con la particularidad de que sus funciones se enfocaban en asegurar la seguridad en las zonas rurales, en contraposición con los cuerpos de policía que hasta la fecha tenían una vocación urbana, el gobierno nacional buscó así garantizar un control territorial que le permitiera asegurar su subsistencia. Otro importante legado de la presidencia de Reyes fue la profesionalización y organización del ejército nacional, bajo la dirección de una comisión

¹⁷² Con apenas dos décadas de creada, todavía no había una división administrativa adecuada para una nación centralista, pues todavía perduraban las tensiones creadas en el marco de los Estados Unidos de Colombia, donde cada Estado soberano abarcaba un amplio territorio, así como la presión adicional que causó la separación de Panamá.

chilena (Rosa et al., 2017), gestión que sería un importante antecedente para la gestión de las venideras reformas a la Policía Nacional.

El gobierno del General Reyes enfrentó gran oposición, especialmente por parte de sus copartidarios conservadores más extremistas, entre los que destacaba Laureano Gómez, situación que le llevó a tener que renunciar a la presidencia a poco más de un año de terminar su mandato (I. A. Posada, 1989), asumiendo el poder primero Jorge Holguín Mallarino¹⁷³ y posteriormente Ramón Gonzalez Valencia¹⁷⁴ por este breve término (A. García, 2018).

Carlos Eugenio Restrepo (1910-1914)

Durante el mandato de Carlos E. Restrepo la Policía Nacional volvió a tener un tratamiento militar, recuperando el cuerpo castrense la dirección de la misma (Álvarez, 1997), aunque de forma breve, pues Restrepo decidió modernizar y tecnificar la Policía, para lo que contó con el apoyo del abogado Gabriel Gonzalez, quien fungió como director civil de la Policía Nacional; es así como bajo su mandato se crearon organismos tan importantes como la biblioteca policial, la caja de recompensas y el museo criminal (C. A. Pulido, 2005), lo que permitió a la fuerza de la Policía Nacional superar los dos mil miembros activos, convirtiéndose así en una importante organización de orden nacional, que empezaba a diferenciarse seriamente de las fuerzas militares.

¹⁷³ Hermano de Carlos Holguín Mallarino.

¹⁷⁴ Durante el mandato de Gonzales, que duró más de un año, se devolvió el carácter civil a la Policía Nacional, nombrando en el cargo de director de la misma a una persona sin formación militar (Álvarez, 1997)

¿La Policía hace algo además de usar la fuerza?: La hegemonía conservadora tardía: 1914-1930

José Vicente Concha (1914-1918)

Durante la hegemonía conservadora¹⁷⁵ no fueron muchos los cambios que sufrió la institución policial nacional, pues la mayoría de los presidentes que gobernaron durante dicho periodo tenían una marcada formación militar y animo conservador, que buscaba mantener las instituciones del pasado (Caballero, 2018), por lo que es entendible que uno de los mayores esfuerzos por consolidar un cuerpo policial con funciones debidamente diferenciadas de las militares, estuviera en cabeza de los líderes conservadores más moderados, como el General Reyes y, posteriormente, por José Vicente Concha (Mariano Molano, s. f.), quien durante su gobierno (1914-1918) vivió la Primera Guerra Mundial, por lo que enfrentó un contexto en el cual la posibilidad de contar con asesores franceses o alemanes para modernizar la policía colombiana significaría romper con la neutralidad colombiana durante dicho conflicto, dado que el gobierno de Concha se concentró en mantenerse al margen de las hostilidades europeas, tuvo que buscar entre aquellos países neutrales experiencia y asesores dispuestos a venir a Colombia a ayudar a enseñar sus medios y políticas de policía.

Como consecuencia de lo anterior, se tuvo que recurrir a instructores españoles¹⁷⁶, que trajeron la tradición policial de la Guardia Civil de dicho país, en una comisión que entró

¹⁷⁵ Periodo comprendido entre 1886 y 1930

¹⁷⁶ España se mantuvo, al menos formalmente, neutral durante todo el conflicto conocido como la Primera Guerra Mundial, entre otras razones, por cuando enfrentaba grandes retos de seguridad internos, que le obligaron a fortalecer sus propios cuerpos policiales (Cristina Crespo, 2021)

a funcionar en 1916 (Valentina Mena, 2021), el fin de traer esa nueva herencia europea a las todavía nacientes fuerzas policiales colombianas era el de adecuar su naturaleza civil a las instituciones nacionales, pero especialmente se buscaba consolidar una nueva función a la que el presidente Concha le otorgó gran importancia: la investigación con fines judiciales. Y es que para entonces ya había entrado en vigencia la ley 41 de 1915, la cual traía varias modificaciones a la Policía Nacional, la primera de ellas, el volver a depender del ministerio de gobierno, volviendo así a su naturaleza civil (*LEY 41 DE 1915*, s. f.), de igual forma destacamos los siguientes apartes de dicha norma:

Artículo 1.º La Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger las personas y las propiedades, y prestar el auxilio que reclame la ejecución de las leyes y las decisiones del Poder Judicial.

Artículo 2.º Sin perjuicio del objeto primordial asignado por el Artículo anterior a la Policía Nacional, podrá también esta emplearse como auxiliar en cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada, o en calidad de Resguardos de las rentas nacionales.

Artículo 7.º Los miembros de Policía, de la Gendarmería, de los Cuerpos de Zapadores y otros armados al servicio del Estado serán juzgados y castigados por las contravenciones y faltas contra la disciplina, de acuerdo con los reglamentos especiales que dicte el Poder Ejecutivo para cada uno de dichos Cuerpos. Tales reglamentos en la parte respectiva, deben adaptarse a los que rijan para el Ejército. En cuanto a delitos comunes, los miembros de los indicados Cuerpos quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Artículo 10. Los Jefes de Investigación Criminal y los Inspectores de Permanencia, como Jefes de Policía Judicial, conocerán y fallarán a prevención con los Jefes e Inspectores Municipales de Policía local, sobre delitos y contravenciones de competencia de la Policía, según las ordenanzas de las Asambleas respectivas.

Artículo 16. La Policía Judicial tiene por objeto la averiguación de los delitos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias para comprobar los delitos y descubrir a los culpables y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito que puedan desaparecer, para ponerlos a disposición de la autoridad judicial. El cumplimiento de estos deberes y la práctica de estas diligencias serán obligatorias para los miembros de ella, y ya sean de carácter nacional, departamental o municipal.

Artículo 18. Las autoridades judiciales al requerir el auxilio de la Policía, lo harán por medio de despachos, indicando el objeto para que se necesite la cooperación de la fuerza, o precisando la diligencia civil o criminal que deba practicarse. (*LEY 41 DE 1915*, s. f.)

Lo primero que debe destacarse es la gran cantidad de citas relevantes para este trabajo que se encuentran en la ley 41 de 1915, lo que evidencia un interés mucho más serio por reglamentar el cuerpo policial del que habían tenido los gobiernos anteriores, de igual forma, deja claridad sobre las necesidades que este cuerpo satisfacía, pues pasó de ser escuetamente la fuerza armada que funcionaba en la capital, a ser el órgano estatal encargado de mantener la paz en la capital y en toda parte del país que requiriera sus funciones; de igual forma, se ve por primera vez un marco de funciones que va más allá del simple uso de la fuerza con fines de seguridad¹⁷⁷, para ser también un elemento de cooperación dentro de la administración pública, que podía servir para concretar la prestación de cualquier otro servicio público que requiriera el uso de la fuerza para su materialización.

El artículo 7 de la ley 41 de 1915 regula un punto muy relevante, que no había sido tratado en las legislaciones republicanas hasta entonces: el juzgamiento de los miembros de los cuerpos de policía¹⁷⁸, estableciendo que estos tendrán su propio reglamento para juzgar sus faltas en el ejercicio de sus funciones pero que se someterán a la justicia ordinaria en los delitos comunes.

El artículo 10 de la citada norma establece las funciones de investigación de presuntos delitos de los miembros de la Policía Nacional y su relación con los líderes de las policías municipales, se evidencia entonces como el presidente Concha buscaba mantener el poder

¹⁷⁷ Es decir, encargado de prestar el servicio público de seguridad.

¹⁷⁸ También los cuerpos de gendarmería y los zapadores (cuerpos de ingenieros militares), por lo que se empieza a ver una diferenciación entre el tratamiento jurídico de los actos cometidos por los miembros de los cuerpos castrenses frente a los de los cuerpos civiles, independientemente de si estos usan armas o no.

territorial en materia policial pero asegurando un cuerpo nacional con fines de investigación, un modelo bastante parecido el estadounidense, donde las policías federales se enfocan principalmente en la investigación de delitos y aplicación de la ley¹⁷⁹. En el mismo sentido, el artículo 16 de la pluricitada norma se establece la definición y alcance de las funciones de la recién creada Policía Judicial, estableciendo expresamente la obligatoriedad de la investigación de conductas presuntamente criminales, en dicho artículo también es destacable la referencia expresa a la existencia de cuerpos policiales de naturaleza departamental o municipal¹⁸⁰.

Por último, el artículo 18 de la ley 41 de 1915 establece uno de los puntos más importantes de esta reforma policial: la asistencia a las autoridades judiciales. De esta forma, se está concediendo la dirección de las fuerzas estatales a una rama del poder público diferente a la ejecutiva, reconociendo así que el monopolio de la fuerza en un Estado de derecho está en la administración pública en abstracto y no solamente en la cabeza del poder ejecutivo, a la cual le corresponde la dirección exclusiva de las fuerzas militares, pero no de las civiles, pues las diligencias judiciales y la materialización de las providencias de los jueces requieren también del uso de la fuerza y la limitación de derechos y libertades y, por tanto, necesitan del ejercicio de actividades de Policía.

Marco Fidel Suarez (1918-1921) y Jorge Holguín Mallarino (1921-1922)

¹⁷⁹ Como en los casos del FBI, DEA y USMS.

¹⁸⁰ Un evidente avance frente a las regulaciones anteriores, que solamente contemplaban el nivel central de la administración pública, sin la menor consideración o referencia a los cuerpos policiales por fuera de Bogotá y/o Cundinamarca.

Después de Concha, llegó al poder Marco Fidel Suarez¹⁸¹, quien enfrentó grandes retos en materia económica y de seguridad, en un contexto de posguerra, especialmente cuando se dio la protesta de los sastres en Bogotá, la cual fue brutalmente reprimida por el General Pedro Sicard Briceño, quien, en vez de convocar al cuerpo de Policía que había en la capital, decidió ordenar a sus soldados que usara fuerza letal contra los manifestantes, causando así la muerte de al menos dieciocho personas (Enrique Santos, 2005), si bien el presidente Suarez se desmarcó de esta desmedida acción, que habría ocurrido sin su autorización, el golpe a su mandato fue muy grande, afectando su gobernabilidad, llevando a que en 1921 un año antes de terminar su periodo, tuviera que pactar una licencia con el congreso, para retirarse sin tener que renunciar a su cargo (I. A. Posada, 1989).

Durante el gobierno de Marco Fidel se dio la segunda misión francesa que convocó el gobierno nacional con el fin de profesionalizar la Policía colombiana (Cepeda, 1996), esto en virtud de la ley 14 de 1919, que estableció la creación de una escuela para educar y formar funcionarios de “este ramo del servicio público” (*LEY 14 DE 1919*, s. f.), el artículo 4 de esta norma establecía, nuevamente, que se debían traer hasta tres instructores de naciones “europeas o americanas” marcando así el talante euro centrista del desarrollo de la tradición policial en Colombia, efectivamente los instructores franceses Albert Bringe y George Drout vinieron al país con el fin de traer nuevas tendencias en investigación criminal, con especial énfasis en las técnicas antropométricas de investigación (Cepeda, 1996).

El gobierno de Marco Fidel, claramente marcado por la pandemia de la llamada gripe española, creó y consolidó una fuerza de Policía Sanitaria, que contaba con una dirección

¹⁸¹ Su gobierno, iniciado en 1918, estuvo marcado por su origen humilde, situación que fue incómoda para líderes conservadores disidentes como Laureano Gómez (Caballero, 2018).

higiene y asistencia pública, que buscaba prevenir y atender crisis de salud pública que se dieran en el país (Becerra, 2011), con especial atención a aquellas situaciones que pudieran generar levantamientos populares por parte de las poblaciones afectadas por este tipo de crisis. Vemos entonces como las funciones que engloba lo que conocemos como Actividad de Policía responden a coyunturas que hacen necesario el aumento de su margen de acción frente a la sociedad.

Después de la salida del poder de Marco Fidel Suarez, asumió la jefatura de Estado Jorge Holguín Mallarino, hermano de Carlos Holguín Mallarino, fundador de la Policía Nacional colombiana, quien también había reemplazado al General Reyes después de su renuncia a la presidencia (López, 1984); si bien Jorge Holguín era un reconocido militar, optó por mantener el legado de su hermano, fortaleciendo el cuerpo policial de la capital, en el año que duró su encargo gubernamental, no tuvo mayores problemas de orden público, en gran medida por cuanto formó un gabinete de coalición donde le dio espacios a destacadas figuras liberales como Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo.

Pedro Nel Ospina (1922-1926)

En 1922 asumió el poder otro militar conservador, de la rama moderada de la que hacía parte Marco Fidel: Pedro Nel Ospina, quien recibió la millonaria indemnización que pagó Estados Unidos por la pérdida del departamento de Panamá (I. A. Posada, 1989), lo que le permitió hacer diferentes obras y disparar la inversión del gobierno, situación que derivó en una fuerte presión inflacionaria, situación que el presidente intentó corregir con la llamada Misión Kemmerer (Eugenia Gozzi, 2010) la cual derivó en la creación de la Contraloría

General de la República¹⁸², la cual asumió muchas de las funciones de control monetario que en su momento el General Reyes le otorgó a la Policía Nacional, convirtiéndose en una especie de Policía Fiscal colombiana, de igual forma, la recién creada Contraloría se empezó a encargar de vigilar los gastos e incorporaciones de las fuerzas militares y policiales (*LEY 42 DE 1923*, s. f.), creándose así un régimen de vigilancia fiscal especial para tales estamentos. De igual forma, reguló, mediante la ley 102 de 1923, la importación de armas de fuego, que aparentemente llegaban principalmente por medio de la aduana de Cúcuta, pues es la única vía de entrada de comercio internacional donde se prohibió la importación de este tipo de elementos, de igual forma eximió a las Policías Departamentales de derecho de importación para elementos necesarios para su funcionamiento, veamos:

Artículo 8°. Desde la vigencia de la presente Ley, serán de prohibida importación por las Aduanas de Cúcuta los revólveres y sus cartuchos y cualesquiera otras armas de fuego.

Artículo 9°. Declarase exentos de los derechos de importación los elementos que introduzcan los Departamentos para las respectivas Policías Departamentales. Estos elementos serán: vestuario, equipo y utensilios. Para efectuar estos pedidos, las Gobernaciones se entenderán con el Gobierno Nacional por conducto de los respectivos Ministerios. (*LEY 102 DE 1923*, s. f.)

Durante el gobierno de Pedro Nel Ospina hubo fuertes tensiones sociales, en gran medida provocadas por la crisis económica que se generó una vez pasó el auge económico causado por la llegada de la indemnización estadounidense (Caballero, 2018), pero sobre todo por el desgaste propio de casi cuatro décadas de gobiernos conservadores sucesivos; esta situación provocó un aumento generalizado en la delincuencia, la cual llegó a causar una escala de atentados terroristas en Bogotá¹⁸³ el cual, dado su naturaleza urbana, no fue

¹⁸² En ese entonces era el departamento de la contraloría, dependiente del poder ejecutivo

¹⁸³ Explataron bombas en sedes educativas y de familias de reconocido talante liberal (*COLOMBIA Y EL MUNDO, 1924, 2016*)

abordado con una perspectiva militar, si no fortaleciendo la Policía Nacional con más investigadores (*DECRETO 757 DE 1923*, s. f.) pero, frente a la evidente incapacidad de los mismos, se evidencio que lo que se necesitaba no eran más Policías sino la profesionalización del cuerpo de Policía Nacional, especialmente aquellos agentes encargados de actividades de Policía Judicial, para lo cual se creó en 1924 la primera escuela de investigación criminal en el país, la cual hacía parte de la organización de la Policía Nacional y formaba investigadores en materia penal y detectives (*DECRETO 554 DE 1924*, s. f.), de esa forma, se profesionalizó el cuerpo de Policía nacional y se empezó a diferenciar, de forma sustancial, del cuerpo castrense: dejó de ser un simple medio de uso legítimo de la fuerza, para convertirse en un organismo investigativo en materia penal.

Miguel Abadía Méndez (1926-1930)

Miguel Abadía Méndez, quien sucedió a Pedro Nel en la presidencia para el periodo 1926-1930, enfrentó un movimiento social mucho más organizado y robustecido, fortalecido por la crisis económica de los últimos años y por las revoluciones en Rusia y México (Sarría, 2018) para enfrentar esta situación, Abadía Méndez decidió establecer el monopolio de la fuerza en cabeza del Estado, de esa forma emitió el Decreto 1700 de 1926, en el cual establecía la necesidad de contar con un permiso otorgado por la “primera autoridad política” (*Decreto 1700 de 1926*, s. f.) para poder adquirir armas de fuego, tan drásticas fueron las medidas incorporadas por dicho decreto, que menos de un año después se tuvo que emitir otro nuevo, flexibilizando la venta de escopetas y rifles de caza, junto con sus municiones respectivas (*DECRETO 144 DE 1927*, s. f.).

En su esfuerzo por mejorar las condiciones de seguridad del país, Abadía trajo una comisión de expertos argentinos, liderada por Enrique Medina Artola, quienes inculcaron las técnicas de identificación dactiloscópica en el país¹⁸⁴ (C. A. Pulido, 2005), sin embargo, dado que todavía la Policía Nacional tenía vocación urbana y funcionaba solamente en la capital y los cuerpos de carabineros todavía constituían una fuerza incipiente en el país, se expidió la ley 18 de 1928, la cual creaba cuerpos de Policía Departamentales en zonas donde los departamentos territoriales eran aún nuevos y aumentaba el pie de fuerza policial en todo el país (*LEY 18 DE 1928*, s. f.) así mismo, se fomentó la profesionalización de los cuerpos de policía mediante la remisión de oficiales a otras naciones a conocer sus fuerzas policivas (*DECRETO 1646 DE 1928*, s. f.), a pesar de lo anterior, el gobierno de Miguel Abadía recurrió especialmente a las fuerzas militares con el fin de enfrentar las diversas manifestaciones y levantamientos populares que se dieron en su gobierno, con la particularidad de que dichas fuerzas se encontraban altamente ideologizadas con tendencias conservadoras, propias del gobierno hegemónico que llevaba medio siglo controlando el país.

El uso del ejército para reprimir manifestaciones sociales en el gobierno de Miguel Abadía Méndez derivó en uno de los hechos más oscuros de la historia colombiana: la Masacre de las Bananeras (Martínez Mejía & Ortiz Garzón, 2016), cometida entre el 5 y el 6 de diciembre de 1928, este terrible suceso, del que las fuentes disponibles refieren desde unas cuentas decenas a varios miles de víctimas civiles (Caballero, 2018) no generó ningún tipo de transformación dentro de los cuerpos policiales o militares del país, todo lo contrario, para el presidente Abadía la gestión militar de la protesta contra la United Fruit Company

¹⁸⁴ El argentino Juan Vucetich es considerado el padre de la técnica de identificación dactiloscópica en la criminalística moderna (Ferrari, 2016)

debió ser muy exitosa, pues decidió incorporar disciplina y modos militares en la fuerza policial nacional; para celebrar esta transformación de cuerpo civil a institución cuasi militar, Abadía celebró un importante desfile el 7 de abril de 1929, con el abierto fin de exponer el “espíritu militar” del cuerpo policial (Cepeda, 1996).

¿La Policía es una Fuerza Civil? La República Liberal: 1930-1946

Enrique Olaya Herrera (1930-1934)

Después de casi medio siglo de hegemonía conservadora, el partido ya se encontraba en un punto de desgaste que le hizo dividir sus fuerzas entre dos candidatos: Guillermo Valencia Castillo, representante del ala modernista y Alfredo Vasquez Cobo, del ala conservadora radical, ambos candidatos cargaban con el peso del descontento generado por la masacre de las bananeras (E. Posada, 2000) lo que permitió al liberal Enrique Olaya Herrera¹⁸⁵ hacerse con la presidencia, acabando así con el periodo de hegemonía conservadora y dando inicio al periodo conocido como la “República Liberal”.

Una de las primeras medidas que tomó Olaya Herrera fue establecer que las fuerzas armadas no serían deliberantes, a través de la ley 72 de 1930, que estableció lo siguiente:

Artículo 1º La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente o municipal, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo. (*LEY 72 DE 1930*, s. f.)

Algo llamativo de esta norma es que divide los cuerpos armados territoriales en dos grupos: los municipales y los “permanentes”, esto en razón a que las fuerzas policiales de los

¹⁸⁵ Que venía con un prestigio importante luego de lograr que los Estados Unidos pagara la indemnización acordada por la pérdida de Panamá (I. A. Posada, 1989)

departamentos, como la Policía Nacional, mantenían sus funciones todo el tiempo, mientras que los municipales solo se formaban y actuaban para coyunturas específicas, por ejemplo cuando había fiestas municipales o se requería investigar algún delito de gravedad, esta particularidad se daba por cuanto más del 70% de la población colombiana vivía fuera de los centros urbanos en 1930 (Londoño, 2017).

Ahora bien, durante el gobierno de Olaya Herrera se dio un suceso político y militar de gran importancia para la tradición policial colombiana: la guerra con el Perú (López, 1984) este suceso fue muy relevante por cuanto ya se tenían para ese momento unas fuerzas militares y policiales más desarrolladas y organizadas, lo que permitió que se dividieran sus funciones, mientras el cuerpo castrense se dedicó a enfrentar a las fuerzas peruanas en la amazonia y el sur del país, las fuerzas policiales se encargaron de mantener el control interno, materializándose así el principio de división de funciones entre lo militar y lo policial en Colombia (C. A. Pulido, 2005). Este conflicto sirvió como eje de unidad nacional, permitiendo que tanto conservadores como liberales se alienaran frente a este gran proyecto bélico internacional¹⁸⁶, lo que sirvió también para que las fuerzas policiales enfrentaran un contexto interno de relativa paz; a pesar de ello, Olaya Herrera estuvo cerca de ser depuesto por parte de fuerzas armadas que, dirigidas por su ministro de guerra, conspiraron para deponerlo (Tiempo, 2000) aprovechando la popularidad que tenía el ejército gracias a su efectiva defensa de Leticia ante los peruanos.

Primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938)

¹⁸⁶ Incluso figuras tan polarizadoras como la de Laureano Gómez cerraron filas alrededor del presidente liberal.

El gobierno de López Pumarejo, conocido como el de la “Revolución en Marcha” (Caballero, 2018) destacó por su gran cantidad de reformas, entre las cuales destaca su reforma policial; en un primer momento trajo expertos españoles, en lo que se conoce como la segunda misión española, de 1935, a asesorar el proceso de adopción de técnicas científicas en la investigación policial (Antón, 2018), después, a través de la ley 15 de 1935, obtuvo facultades especiales para reorganizar la Policía y darle reglamentos (*LEY 15 DE 1935*, s. f.), las cuales ejerció mediante el decreto 1715 de 1936, el cual devolvió el manejo de la Policía al ministerio de gobierno¹⁸⁷, y dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 1º. La policía Nación es una Institución de carácter civil, con régimen y disciplina militares que se rige por legislación especial y a falta de ella por el derecho común. El objeto de la Policía Nacional es conservar la tranquilidad pública en cualquier lugar donde ejerza sus funciones; proteja las personas y las propiedades; presta el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las disposiciones del poder judicial, y, en general mantener el orden y velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones Nacionales. (*DECRETO 1715 DE 1936*, s. f.)

Es destacable que el primer artículo de este decreto con fuerza legislativa se emplee para definir qué es la policía, estableciendo expresamente la contradicción heredada de los gobiernos conservadores: un cuerpo civil con régimen y disciplina militar, pero con unos fines diferentes a los de las fuerzas militares, enfocados a la paz interna y al cumplimiento de las leyes y el auxilio judicial.

Igual de trascendente es el artículo 3 de este decreto, el cual establece los servicios que prestaría la Policía Nacional:

Artículo 3º. La policía Nacional comprende los siguientes servicios:

a) Policía Urbana, destinada a la vigilancia dentro de las ciudades y poblaciones;

¹⁸⁷ Que en ese entonces detentaba Alberto Lleras Camargo

b) Policía rural, destinada a la vigilancia en los capos y ligares desguarnecidos que la requieran;

c) Policía vial, encarga de prestar vigilancia en los ferrocarriles, cables aéreos, embarcaciones, carreteras, y en general en las vías públicas y empresas de transportes.

d) Policía de Aduanas, destinada a la vigilancia de los almacenes, bodegas, costas, pesca de perlas, barcos y aviones nacionales y extranjeros, de las disposiciones sobre inmigración y emigración y del celo y represión del contrabando, dentro y fuera de las zonas aduaneras.

e) Policía de Prisiones, encargada de la vigilancia y custodia de las Penitenciarias, cárceles y demás establecimiento de castigo y corrección;

f) Policía de Sanidad, destinada a prestar servicios a todas las autoridades encargadas de los ramos de higiene, salubridad y asistencia públicas;

g) Policía de Seguridad, que comprende, los servicios de investigación, identificación criminal, laboratorios y control de extranjeros;

h) Policía Judicial, que tiene por objeto servir de auxiliar al Poder Judicial y conocer de los negocios anexos a la jurisdicción especial de la Policía; (*DECRETO 1715 DE 1936*, s. f.)

Tenemos entonces que, a partir de 1936, la Policía Nacional¹⁸⁸ colombiana se encargó de prestar siete servicios que satisfacían necesidades públicas, yendo más allá de solo ser una guardia urbana con labores ocasionales de apoyo judicial e investigación criminal, para convertirse en una institución compleja, con operaciones urbanas y rurales pero también aduaneras, sanitarias y de investigación criminal, así como de control del orden público en general¹⁸⁹, que por tanto requería de unos estándares profesionales mucho más altos de los que tenían los rudimentarios cuerpos de civiles armados que le habían antecedido.

Para afrontar los nuevos retos que debía enfrentar la Policía Nacional, López Pumarejo trajo en 1936 una comisión de expertos chilenos, que trabajaban con el cuerpo de carabineros de dicho país (C. A. Pulido, 2005), como consecuencia de esta, se decidió

¹⁸⁸ Este decreto también es considerado por muchos autores el primer antecedente de una legislación en pro de la existencia de un solo cuerpo de Policía a nivel nacional (C. A. Pulido, 2005)

¹⁸⁹ En 1936 se adquiere por primera vez gas lacrimógeno para dotar a la Policía Nacional (Cepeda, 1996)

aumentar el pie de fuerza de la Policía Nacional (*DECRETO 1960 DE 1937*, s. f.) y, ese mismo año, se fundó la Escuela Nacional de Policía General Santander (*DECRETO 1277 DE 1937*, s. f.) y una escuela técnica de investigación criminal (*DECRETO 790 DE 1937*, s. f.) así como se reformó la línea de mando de la Policía Nacional colombiana (*DECRETO 395 DE 1937*, s. f.), todas estas medidas fortalecían las fuerzas policiales, haciéndolas rivalizar en capacidad operativa con las entonces precarias fuerzas militares del país; pero el cambio más importante que aplicó Pumarejo en virtud de esta comisión fue el establecido en la ley 98 de 1937¹⁹⁰, de la cual resaltamos los siguientes artículos:

Artículo 6.º Facultase al Gobierno para elaborar y poner en vigencia un Reglamento de Justicia Policial para regular lo relacionado con la disciplina y régimen interno de la Policía Nacional, de acuerdo con los principios y normas del código de Justicia Militar vigente, el cual será aplicable en la Institución de la Policía en lo que fuere pertinente, mientras se expida el Reglamento mencionado.

Artículo 7.º Desde el 1º de Enero próximo, los miembros de la Policía Nacional no serán destinados a servicios distintos de los de vigilancia y conservación del orden público.

Artículo 8.º A partir del 1º de noviembre próximo, los Resguardos o Policía de Aduanas y las Capitanías de los puertos, dependerán del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A tal fin, el Gobierno Nacional queda autorizado para hacer los traslados de las partidas correspondientes en el Presupuesto de la vigencia en curso. Los útiles, material y archivos de esas secciones serán entregados por el Ministerio de Gobierno al de Hacienda y Crédito Público. Facultase al Gobierno Nacional para que reorganice la Sección de Aduana del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como también las Aduanas, policía de estas y las Capitanías de los puertos, determine el personal de dichas dependencias y les señale sus asignaciones. De esta facultad, podrá hacer uso el Gobierno Nacional hasta el 31 de Enero de 1938 (*LEY 98 DE 1937*, s. f.)

Lo primero que salta a la vista es que, desde esa época, a pesar del cambio de paradigma de una visión conservadora a una liberal del gobierno, de todas formas se mantenía la tradición de darle un tratamiento militar a la Policía Nacional, por lo que no es cierto, como

¹⁹⁰ En virtud de esta ley se expidió el decreto 1960 de 1937

afirman algunos autores, que antes de 1954 los policías colombianos no eran juzgados por la Justicia Penal Militar (Moreno-González, 2018), el artículo 6 de la ley 98 de 1937 no deja margen de duda sobre el tratamiento militar que tenían los policías al momento de ser juzgados por actos cometidos durante el ejercicio de sus cargos.

Lo segundo destacable es la referencia a que, a partir del 1 de enero de 1938, la Policía Nacional solo se destinará a funciones de vigilancia y conservación del orden público¹⁹¹, razón por la cual, las dependencias que en 1936 se habían creado para gestionar labores de policía aduanera y portuaria, pasarían a depender directamente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, saliendo de la esfera de control del Ministerio de Gobierno y del de Guerra (que excepcionalmente podía dirigir la Policía Nacional). Tenemos entonces que este hito de 1937 fue el primer momento en que se dividió el ejercicio de las Actividades de Policía en cuerpos civiles diferente a los de la Policía Nacional, Departamental o Municipal.

Debe resaltarse que entre las varias reformas adoptadas por López Pumarejo en su primer gobierno estuvo el decreto 2300 de 1936, mediante el cual se adoptó de forma definitiva un nuevo Código Penal nacional establecido en la ley 95 de 1936 (*DECRETO 2300 DE 1936*, s. f.) este nuevo código, que significó un nuevo paradigma en la legislación penal colombiana, superando la escuela clásica italiana (Bernate Ochoa & Sintura Varela, 2019), establecía una división entre las conductas penales, que se castigaban mediante la justicia y las contravencionales, que estaban a cargo de la Policía, veamos:

Artículo 2°. Las infracciones de la ley penal se dividen en delitos y contravenciones.

Salvo disposiciones en contrario la represión de las contravenciones corresponderá a la Policía. (*LEY 95 DE 1936*, s. f.)

¹⁹¹ Se empieza a ver, de forma incipiente, un concepto policial (civil) independiente del militar.

Tenemos entonces que, como parte de la modernización que trajo el gobierno de Alfonso López a la Policía colombiana, se incluyó el contemplar dicha fuerza como medio de represión contravencional, permitiendo así que se dividiera entre la actividad policial con fines de investigación judicial penal (ciencias criminalísticas) a la propia actividad de control y vigilancia en campo, que compone un fin en si mismo, al servir como medio de represión y castigo a aquellas faltas que se consideran contravenciones administrativas y no conductas tipificadas como delitos.

De esa forma, el legado de López Pumarejo fue un cuerpo policial mucho más maduro, con una institución educativa de nivel superior propia y un pie de fuerza potenciado, pero además con un marco jurídico mucho más claro y especializado, dando así los primeros pasos de un cuerpo policial moderno, que se encarga tanto de asistir a la administración de justicia en general como de castigar directamente conductas contravencionales en particular.

No puede dejarse de mencionar que el artículo 5 del decreto 1715 de 1936 abrió la puerta a la nacionalización de todos los cuerpos de Policía que había a nivel municipal y departamental en el país, convirtiéndose así en un importante hito dentro de la tradición policial colombiana, que se ha caracterizado en la época moderna justamente por ese grado de centralización que se contempló por López Pumarejo: un solo cuerpo policial nacional, dependiente directamente del presidente de la república¹⁹².

¹⁹² Pocos años después, esta idea se volvería una necesidad de los presidentes, que se verían acorralados por movimientos sociales apoyados por fuerzas armadas institucionales en los territorios.

Eduardo Santos Montejo (1938-1942)

Siguiendo la sucesión de gobiernos liberales, llegó al poder en 1938 Eduardo Santos, quien se destacó por ser mucho más moderado que su antecesor, es así como varias fuentes denominan a su gobierno la “gran pausa” en contraposición a la “revolución en marcha” del primer gobierno de López Pumarejo (E. Gómez, 2016), a pesar de las pocas reformas que trajo su mandato, continuó con las políticas que había dejado su antecesor, consolidando así una Policía Nacional mucho más profesional, destaca la inauguración en 1940 de la escuela “General Santander”, que si bien tenía un marcado carácter castrense, entró a ser dirigida por un abogado de antecedentes civiles (Cepeda, 1996).

Un punto destacable del gobierno de Santos Montejo fue el alienar a Colombia con los Estados Unidos, puesto que mantuvo una posición neutral frente a la guerra, igual a la estadounidense (J. A. Galvis, 2016), lo que permitía la cooperación militar y policial sin incidir en el conflicto europeo, es así como en 1939 llegó al país la que se conoce como la segunda misión norteamericana (Cepeda, 1996), que ayudó a modernizar las técnicas de criminalística del país¹⁹³, de igual forma, si bien al principio Colombia se mantuvo neutral frente a la segunda guerra mundial, buscando una convergencia latinoamericana en esta posición de neutralidad (Mesa Valencia, 2015b), en 1941, después del ataque japonés a Pearl Harbor, afectando directamente a una nación americana aliada, Santos decidió romper relaciones con las potencias del eje, sin declararles la guerra, algo que solo sucedería después de los ataques de submarinos alemanes a embarcaciones colombianas en el Caribe ya para

¹⁹³ Esta misión no tuvo tanto impacto en el país, no por falta de ambición, sino por cuanto el funcionario estadounidense que la dirigía falleció en un accidente en Honda, Tolima (Cepeda, 1996)

1943, bajo el segundo gobierno de López Pumarejo, esta posición pro estadounidense a la larga generaría un importante impacto en la formación de la doctrina policial nacional.

La alianza con EEUU en la segunda guerra mundial provocó que el régimen nazi se uniera con grupos pronazis y fascistas en el país para buscar el derrocamiento de Santos y, en general, la salida de los gobiernos liberales, posición que encontró en Laureano Gómez, que venía de ser embajador en Alemania, a un importante aliado nacional (S. Galvis & Donadío, 1986) esta tensión pronto generaría que varios miembros de la Policía y el ejército fueran arrestados por conspirar para derrocar al presidente (J. A. Galvis, 2016) sin embargo Santos Montejó pudo terminar su periodo constitucional sin inconvenientes adicionales. Su mandato, si bien trajo una amplia cantidad de reformas policiales, no cambió de forma sustancial la institucionalidad policial, pero sí toleró la cada vez mayor politización de las fuerzas policiales (Becerra, 2011, p. 263), que cada vez estaban más influenciadas por ideólogos liberales entre sus filas.

Segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo (1942-1945)

Eduardo Santos Montejó vivió el extrañísimo escenario de recibir y entregar el gobierno, después de un mandato constitucional completo, a la misma persona, pues en 1942 lo sucedió su antecesor: Alfonso López Pumarejo¹⁹⁴, quien seguía siendo una de las figuras más importantes del partido liberal, a pesar del complejo contexto nacional que se vivía en pleno periodo de segunda guerra mundial.

¹⁹⁴ Que tendría en su gobierno un mandato muy diferente del de la “Revolución en Marcha” de su primer paso por la presidencia del país (Becerra, 2011)

El segundo gobierno de López Pumarejo fue mucho más accidentado y complejo que el primero, dado que el contexto de guerra mundial, que ya para entonces afectaba directamente a Colombia¹⁹⁵, incidía directamente en la economía nacional, la cual se vio gravemente perjudicada, prontamente López Pumarejo enfrentó un fuerte descontento social que fue hábilmente aprovechado por sus opositores (E. Camargo, 1959) la situación era especialmente tensa con los militares, quienes todavía guardaban un fuerte resentimiento por las reformas emprendidas en el primer gobierno de Alfonso López, en las cuales había sustituido a su cúpula y, especialmente, había fortalecido las fuerzas policiales (J. A. Galvis, 2016) es en ese contexto que el entonces director del FBI John Edgar Hoover le advierte al presidente de la conspiración que desarrollaban elites conservadoras, católicas y militares para derrocarlo, con el apoyo de la Alemania nazi y la España de Franco (Cruz, 2009).

Las tensiones entre el gobierno nacional y las fuerzas armadas del país llegaron a un punto de quiebre en 1943, cuando un suboficial que había fungido como funcionario policial, de gran reconocimiento nacional por su carrera como boxeador y por su férrea oposición al gobierno liberal¹⁹⁶, apareció asesinado, este hecho fue ampliamente usado por la oposición conservadora, liderada por Laureano Gómez, como punta de lanza para atacar la legitimidad del gobierno¹⁹⁷ (J. A. Galvis, 2016), la tensa situación explotó el 10 de julio de 1944, cuando se presentó un “cuartelazo” por parte de soldados ubicados en la ciudad de Pasto, mientras López estaba de visita en la ciudad, dirigidos por el Coronel Diógenes Gil, estos apresaron al presidente y declararon golpe de Estado, lo que obligó a Darío Echandía a asumir

¹⁹⁵ Ya para 1943 los submarinos alemanes habían hundido varias embarcaciones colombianas en el Caribe, lo que provocó que el ejecutivo y el legislativo se pusieran de acuerdo en cambiar la postura nacional, pasando de neutralidad a beligerancia contra Alemania y sus aliados (Mesa Valencia, 2015a)

¹⁹⁶ Se trataba de Francisco Anastasio Pérez, mejor conocido como “Mama tocó” (Firmiano, 2014)

¹⁹⁷ En marzo de 1933 el General Alberto Bonitto fue apresado por su participación en el complot para derrocar a López Pumarejo (Cruz, 2009).

brevemente la presidencia interina del país, sin embargo este movimiento terminó fracasando, gracias al poco prestigio del Coronel Gil y a su bajo rango¹⁹⁸ así como a la oportuna reacción de los líderes liberales en Bogotá y Santander¹⁹⁹ para reprimir la revuelta, sacar a las calles a sus simpatizantes y mantener alineados a los altos mandos militares con el gobierno constitucional (Cruz, 2009), lo que de todas formas no atenúo la gravedad de la situación ni su impacto en la configuración del poder en el país²⁰⁰.

A pesar de lo anterior, López se las arregló para sacar adelante el Acto Legislativo 01 del 18 de junio de 1945, mediante el cual buscó fortalecer el gobierno central, para ello, reformó el artículo 171 de la Constitución de 1886 (vigente entonces) para eliminar la elección directa de alcaldes y gobernadores y en su lugar consagrar que la ley podía crear una “milicia nacional” y organizar la Policía Nacional (*ACTO LEGISLATIVO 1 DE 1945*, s. f.) en esta misma reforma extendió la prohibición de participación política, que ya contemplaba a las fuerzas militares, a los Policías y en general a los miembros de cuerpos armados permanentes, esta prohibición formal no impidió que, en la práctica, la segunda administración de Alfonso López llenara las fuerzas policiales de personas afines a la causa liberal (E. Gómez, 2016b) con el evidente fin de salvaguardar su permanencia en el poder, al contar con la fidelidad de la Policía, en un contexto previo a la era en que los golpes de Estado de militares en América Latina fue una situación común (Victoriano Serrano, 2010).

¹⁹⁸ El coronel Gil había sido llamado a juicio por cobardía en 1933, situación que le hacía insostenible como líder de un golpe militar, dado que además se trataba de un funcionario de rango secundario (J. A. Galvis, 2016)

¹⁹⁹ En Bucaramanga fue en la única ciudad importante donde hubo un alzamiento militar a favor del golpe de Estado, presentándose el asesinato del comandante de la respectiva brigada.

²⁰⁰ López Pumarejo pediría una licencia para ausentarse del país y de sus funciones presidenciales por algunos meses después de este fallido golpe de Estado, excusándose en una condición de salud de su esposa.

Para sacar adelante su reforma constitucional, López agotó el poco capital político que le quedaba, en un momento donde la oposición había visibilizado ampliamente varios escándalos y supuestos hechos de corrupción de su gobierno, lo que terminó obligando a su renuncia definitiva al cargo presidencial el 19 de julio de 1945 (Núñez, 2020) apenas un mes después de promulgada su última gran reforma.

Tenemos entonces que, este segundo gobierno de Alfonso López enfrentó los retos propios de las tensiones históricas que hay entre la noción de poder militar y poder policial, la cual se manifestó también como tensión entre el poder central y el territorial, un interesante ejemplo de como la evolución de las ciencias policiales en Colombia tuvo matices muy similares a los vividos en la Europa de un par de siglos atrás.

Primer gobierno de Alberto Lleras Camargo (1945-1946)

Con la renuncia definitiva de Alfonso López Pumarejo, fue designado su copartidario Alberto Lleras Camargo²⁰¹ para reemplazarle en el cargo en lo que quedaba de su periodo constitucional, en este breve mandato se intentaron nuevas reformas constitucionales, sin éxito, para enfrentar su baja gobernabilidad, el joven presidente intentó formar un gabinete mixto, que conciliara a los conservadores y liberales; pero terminó con el efecto contrario: ahondó la división bipartidista y creó una división entre los liberales, quienes enfrentaron las elecciones de 1946 con dos candidatos, por el lado oficialista estaba Gabriel Turbay y por el radical Jorge Eliecer Gaitán (Ararat, 2013), esta división permitió

²⁰¹ Lleras Camargo asumió la presidencia con apenas 39 años, siendo el segundo jefe de Estado más jóvenes que haya tenido el país en su historia (Tiempo, 2010a)

que en tales elecciones resultara ganador el conservador Mariano Ospina Pérez, acabando así con el periodo conocido como la República Liberal.

¿Y si volvemos a las fuerzas armadas privadas? Periodo previo al ascenso de Gustavo Rojas Pinilla 1946-1953

Mariano Ospina Pérez (1946-1950)

El primer gobernante conservador en asumir el poder después de la República Liberal fue el delfín Mariano Ospina Pérez, quien contaba entre sus ascendientes con dos expresidentes del país²⁰²; para garantizar la permanencia conservadora en el poder, Ospina Pérez se concentró en modificar la institución policial, que había sido ampliamente fortalecida y desarrollada por los gobiernos liberales, es así como emprendió una importante purga en la Policía Nacional, nombrando exclusivamente efectivos de marcado talante conservador, muchos de ellos sin experiencia en funciones de investigación criminal, simplemente por su afiliación conservadora, para ello se buscó que sus miembros fueran oriundos de zonas históricamente conservadoras (Rodríguez, 2013), de igual forma se crearon fuerzas parapoliciales, sufragadas con fondos privados de grandes terratenientes, que actuaban como policía secreta y política:

La policía chulavita, llamada así por el gentilicio de sus miembros, -habitantes de la vereda Chulavita en el municipio de Boavita, Boyacá- se creó con el objetivo de neutralizar todo tipo de organización política con ideologías diferentes a la del gobierno conservador. En 1946 comenzaron a operar las partidas de "Chulavitas" "encargadas de quitarle la cédula de identidad a cada campesino liberal, por la razón o la fuerza, para impedir que votara por Gaitán (Rodríguez, 2013, p. 8)

El aparato parapolicial Chulavita²⁰³ estuvo formado, en sus inicios, principalmente por miembros de las fuerzas aduaneras boyacenses (Pécaut, 2001) y, a diferencia de la

²⁰² Pedro Nel Ospina era su tío y Mariano Ospina Rodríguez, su abuelo.

²⁰³ También se crearon grupos parapoliciales compuestos por bandoleros sin experiencia policial, destacan de estos grupos los llamados "pájaros" en el Valle del Cauca (Echeverry, 1987)

mayoría de los cuerpos policiales, no estaban compuestos por personas de escasos recursos, sino por una clase media de profesiones y oficios rentables (Rodríguez, 2013, p. 12) lo que evitó que tuvieran una aceptación unánime entre las filas de la Policía Nacional, de esta forma, la división entre fuerzas municipales o departamentales, de marcada ideología conservadora, y la fuerza policial nacional, que mantuvo afiliación liberal, se ahondó profundamente, generando una tensión inédita entre cuerpos civiles, mientras las fuerzas militares se mantenían relativamente apartadas de las disputas políticas (Pécaut, 2001), destaca el esfuerzo de Ospina Pérez por hacer más transparentes las fuerzas policiales públicas, al ordenar que los agentes y oficiales entregaran su declaración de renta a sus superiores (*DECRETO 139 DE 1948*, s. f.).

A pesar de los esfuerzos de Ospina Pérez por devolverle un carácter político, con claro sesgo conservador, a la Policía Nacional, la mayor parte de sus miembros en Bogotá se mantuvieron en sus convicciones liberales, especialmente aquellos que desarrollaban funciones en el centro de la capital, es así como el 9 de abril de 1948, después del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, varios miembros de la Policía Nacional se unieron a los manifestantes que se estaban levantando contra el gobierno conservador, llegando al punto de repartirse armas de fuego en las estaciones de policía a las personas que estaban participando del levantamiento popular que actualmente se conoce como el Bogotazo (Estrada, 2021), conducta que fue replicada por otras fuerzas policiales en las regiones históricamente liberales del país²⁰⁴ a pesar de esto, Ospina Pérez logró evitar que su gobierno

²⁰⁴ Destaca el caso de Barrancabermeja, donde los sindicatos petroleros y la policía local formaron un cuerpo de resistencia local que llegó a prepararse para repeler una eventual incursión del gobierno nacional (Jaramillo, 2021), movilización que se desinfló cuando llegaron noticias del acuerdo en Bogotá entre liberales y conservadores para constituir un gobierno de coalición.

cayera por la presión de las protestas, gracias a que hizo concesiones con los líderes tradicionales del partido liberal²⁰⁵.

Una vez se superó la presión inmediata que causaron las protestas posteriores al magnicidio de Jorge Eliecer Gaitán, Mariano Ospina Pérez tomó drásticas medidas de purga generalizada en los distintos cuerpos de Policía, tanto a nivel nacional como local (Cepeda, 1996), después de esta, se convocó una misión de asesores ingleses, que venían de estructurar los cuerpos policiales en la India, para que ayudaran elaborar un plan de reorganización completa de la Policía en Colombia²⁰⁶. El decreto mediante el cual se autorizó la contratación de tal comisión extranjera, emitido el 30 de abril de 1948, veintiún días después del magnicidio de Gaitán, también estableció la salida de todo el personal de campo de la institución policial:

Artículo 3°. El Gobierno y el Director General de la Policía Nacional procederán a dar de baja a todo el personal uniformado de la Institución.

Parágrafo. La calificación de conducta respecto de las bajas que se causen con motivo de lo expuesto en este artículo será hecha, posteriormente, por el Director General de la Policía, asesorado por la Junta de Ascensos. (*DECRETO 1403 DE 1948*, s. f.)

La mayor muestra de lo grave que fue la permisividad y/o abierto apoyo de la Policía a los sublevados del 9 de abril de 1948 es lo drástica que fue la medida del gobierno, pues la norma citada es unívoca al señalar que saldrían literalmente todos los Policías de rango ejecutivo de la institución, señalando incluso que la conducta de cada funcionario se evaluaría con posterioridad a su salida del cuerpo civil armado, de igual forma dicho decreto reivindicó

²⁰⁵ Varios líderes conservadores buscaron la conformación de un gobierno militar, entre ellos destaca la figura del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Laureano Gómez.

²⁰⁶ Fue de tal magnitud la purga que se dio dentro de la Policía Nacional después del Bogotazo, que algunos autores la califican de “aniquilación” de la institución (Cepeda, 1996)

el carácter técnico y ajeno a la Policía (*DECRETO 1403 DE 1948*, s. f.) e incluso refirió un plan de compensación económica a los funcionarios masivamente despedidos.

Con el fin de materializar las recomendaciones de la misión inglesa y, especialmente, para recomponer las fuerzas policiales en el país²⁰⁷ el congreso de la república le dio al presidente facultades para reorganizar la Policía Nacional (*LEY 93 DE 1948*, s. f.) labor que se materializó mediante el Decreto 2136 de 1949, que promulgó el Estatuto General de la Policía Nacional, en esta fuente normativa se estableció un solo cuerpo de Policía, de jurisdicción nacional, y se reglamentó su funcionamiento de forma minuciosa (Decreto 2136, 1949) a pesar de lo ambiciosa que fue esta labor, varios autores consideran que no tuvo mayor impacto en la organización policial (Llorente, 1997) en gran medida por la gran ola de violencia política que azotaba al país para entonces²⁰⁸.

Del gobierno de Ospina Pérez destaca también el decreto que organizó la Policía rural en el país (*DECRETO 3599 DE 1949*, s. f.) y, en una de las pocas acciones derivadas de las recomendaciones de la misión británica que sí tuvieron un impacto real en el país, la creación de varias escuelas regionales para la formación de agentes de Policía (*DECRETO 446 DE 1950*, s. f.) esta medida indudable tuvo un impacto muy grande en la profesionalización de la labor policial en el país, pues descentralizó la capacitación de agentes, permitiendo que en

²⁰⁷ En ausencia total de Policías en funciones, los militares asumieron tareas de vigilancia, lo que terminó fortaleciendo la figura de la "Policía Militar" que no era otra cosa que soldados que surtían un breve curso en la escuela General Santander y eran enviados a realizar labores que les eran extrañas (Álvarez, 1997), si bien, para el estado de sitio en que se encontraba Bogotá, esta respuesta parecía adecuada, en las demás zonas del país la militarización de la función policial acentuó las tensiones y desconfianza entre la comunidad y la autoridad; esta situación favoreció que los grupos parapoliciales aumentaran sus acciones violentas, situación que desencadenó una oleada de violencia nacional que muchas personas confunden con el periodo conocido como "la Violencia" el cual comprende actuaciones anteriores, que se remontan a la decadencia de la hegemonía conservadora, como ya se refirió con anterioridad en este trabajo.

²⁰⁸ La misión británica duraría tres años, teniendo de igual forma un bajo impacto en la configuración a largo plazo de la Policía en Colombia.

las regiones se formaran nuevos uniformados pero igualmente que empezaran a desarrollarse doctrinas policiales que se enriquecían de los saberes y las experiencias en los territorios.

Hacia el final de su gobierno, Ospina Pérez enfrentó una delicada situación política, donde las fuerzas liberales, reagrupadas después del golpe del magnicidio de Gaitán, se enfrentaron encarnizadamente con los grupos conservadores, escalando la situación al punto de presentarse un tiroteo en el congreso de la república el 9 de septiembre de 1949²⁰⁹ y, pocas semanas después, estando avanzado un proyecto de ley para adelantar elecciones y juzgar al presidente por su responsabilidad frente a la violencia que azotaba el país, el presidente Ospina decidió disolver el congreso (Ayala, 2017), con el fin de evitar cualquier tipo de movilización regional que pudiera concentrar los esfuerzos para retirarlo de su cargo, en el mismo decreto en que suspendió las funciones del congreso de la república, suspendió todas las asambleas departamentales y concejos municipales del país (*DECRETO 3520 DE 1949*, s. f.). A pesar de la gran presión que sufrió su mandato, Mariano Ospina Pérez logró completar su periodo constitucional²¹⁰, sin duda uno de los más turbulentos y relevantes para el desarrollo de la noción de Policía en Colombia, pues dejó en evidencia tanto las carencias institucionales como los riesgos vinculados a la politización y privatización de la función policial, llevando a las fuerzas policiales a un punto de no retorno en su evolución como organismo estatal.

Laureano Gómez y Roberto Urdaneta (1950-1953)

²⁰⁹ Un representante a la cámara por el partido conservador disparó contra representantes liberales, hiriendo mortalmente a uno de ellos (*Así registró El Espectador el tiroteo en la Cámara de Representantes / EL ESPECTADOR*, s. f.)

²¹⁰ Para ello fue fundamental el apoyo y liderazgo de su esposa Bertha Hernández

En un contexto en el que el congreso de la república y los demás cuerpos colegiados de participación y representación democrática estaban suspendidos, en una campaña sin garantías, donde el asesinato de familiares de otros candidatos obligó al retiro de todas las demás candidaturas²¹¹, llegó al poder Laureano Gómez, en condición de único candidato y opción²¹² para las elecciones de 1950 (López, 1984), bajo unas banderas que se creían que representaban el continuismo del gobierno de Ospina Pérez. Estas elecciones atípicas se celebraron el 27 de noviembre de 1949, puesto que la presión liberal, si bien no acertó el mandato de Ospina Pérez, si le obligó a convocar anticipadamente a la votación presidencial.

Estas especiales condiciones hicieron que ya desde el 7 de agosto de 1950 el gobierno de Laureano Gómez fuera sumamente débil, situación que se acentuó por la oposición generalizada, incluso dentro de su partido y la iglesia católica, a sus ideas de nacionalismo católico (Rivera, 2003), que tomaban varios elementos del fascismo español e italiano y por su reconocida simpatía con el régimen nazi²¹³, en este contexto, Laureano intentó gobernar en permanente estado de sitio, sin necesidad de restablecer al congreso²¹⁴ o de reorganizar la todavía maltrecha Policía²¹⁵, así mismo intentó reformar la constitución para limitar la participación democrática de las mujeres, minorías étnicas y personas de bajos recursos (Tiempo, 2010) y para devolverle a la iglesia católica el poder que alguna vez tuvo frente a

²¹¹ El caso más relevante fue el de Vicente Echandía, hermano de Darío Echandía, quien era el candidato por el partido liberal, quien fue asesinado por los para policías Chulavitas cuando protestaba contra la falta de garantías electorales en el país (Díaz, 1989)

²¹² No existía ni siquiera la posibilidad de votar en blanco.

²¹³ Fue incluso embajador en Alemania entre 1930 y 1932, justo cuando las milicias pronazis consolidaron el ascenso político de Hitler.

²¹⁴ Incluso tuvo que posesionarse ante la Corte Suprema, por la inexistencia de un congreso nacional ante el cual tomar la embestidura presidencial.

²¹⁵ Para mantener el control territorial, y especialmente para perseguir a las fuerzas gaitanistas, liberales y comunistas, el gobierno usaba fuerzas para-policiales, pagadas por privados, como los “pájaros”, “contrachusmeros” o los “chulavitas” (Rodríguez, 2013)

la educación y la salud en el país, llegando incluso a proponer darle participación a obispos en el congreso de la república (Pinzón & Motta, 2009) naufragando estruendosamente en tales empresas, lo que terminó de acentuar la debilidad de su gobierno y hundió definitivamente su imagen en la opinión pública nacional.

Pero la debilidad del mandato de Laureano no sería solo interna, internacionalmente también enfrentó una fuerte resistencia por parte de los Estados Unidos, toda vez que sus antecedentes filonazis y su presunta participación en la intentona de golpe de Estado contra López Pumarejo²¹⁶ hacían que fuera visto con fuerte recelo por parte de las autoridades gringas, con el fin de congraciarse con los norteamericanos, decidió mostrar su nueva fidelidad a esta nación enviando más de cinco mil (5000) soldados colombianos a la guerra de las Coreas, en apoyo a la misión internacional de la ONU, para ello destinó sendas fuerzas navales y terrestres (*DECRETO 3296 DE 1950*, s. f.), tan importante fue esta empresa para el gobierno nacional de la época, que se le dio prelación en la autorización de gastos a esta misión (*DECRETO 3297 DE 1950*, s. f.), el impacto de esta campaña de guerra internacional, en los tres años que duró, fue mayúsculo para las fuerzas militares del país (Spencer, 2023), modernizándolas y, a la vez, distanciándolas de las funciones policiales²¹⁷, que hasta entonces venían desarrollando de forma reiterada. Frente a la Policía Nacional, Laureano alcanzó a hacer algunas modificaciones menores, más enfocadas en armonizar sus rangos con los militares que en transformar sustancialmente a la entidad (Álvarez, 1997).

²¹⁶ Véase el aparte sobre el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo.

²¹⁷ En 1954, poco después de la vuelta al país de los veteranos de corea, un grupo de estos fue enviado a reprimir una protesta estudiantil contra la brutalidad policial, el resultado fue una masacre que cobró la vida de varios manifestantes (Orjuela, 2012)

Enfrentando fracaso tras fracaso en su plan de incorporar un gobierno corporativista y marcadamente católico en el país, a la usanza del franquismo español, Laureano, excusándose en un deterioro de su salud, decidió apartarse del poder en noviembre de 1951, después de poco más de un año de ejercicio presidencial, dejando encargado de la presidencia a su ministro de Guerra, Roberto Urdaneta, por disposición de la asamblea constituyente que actuaba como remedeo de congreso para la época, Urdaneta siguió con las políticas de Laureano, de quien recibía esporádicas instrucciones, pero sin el incendiario discurso y pasión de su autor; en ese contexto, la situación general del país, especialmente en cuanto a la seguridad, siguió deteriorándose, lo que llevó a un descontento social y político generalizado que pronto permeó los ámbitos militares y policiales, situación que derivó en una inédita alianza entre las demás vertientes conservadoras y la mayoría de fuerzas liberales²¹⁸ en la búsqueda de la salida definitiva de Laureano del poder, esfuerzo que se fue desarrollando mientras Urdaneta seguía ejerciendo como presidente, lo que evitó en un principio que estos planes se llevaran a la práctica.

En junio de 1953 Laureano Gómez presentó un proyecto de reforma constitucional²¹⁹ que enfrentó fuertes críticas dentro y fuera del gobierno²²⁰, conocedor de la oposición a tal proyecto y del plan para derrocar su gobierno, le ordeno a Urdaneta que destituyera al comandante de las fuerzas militares, General Rojas Pinilla²²¹, pero este no accedió, pues era

²¹⁸ Es claro que los antecedentes golpistas de Laureano tanto frente a gobiernos liberales como a los de sus copartidarios conversadores pesaron mucho a la hora de hacer realidad esta inédita unión.

²¹⁹ Había convocado a una Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) en enero del mismo año (*DECRETO 29 DE 1953*, s. f.)

²²⁰ Este proyecto buscaba volver a muchas instituciones originales de la constitución de 1886, como la limitación del acceso al sufragio, la pérdida de derechos de la mujer y la delegación en la iglesia católica de la gestión educativa del país.

²²¹ Rojas Pinilla venía de ser agregado militar en EE. UU., nación que veía con fuerte suspicacia un gobierno franquista y nacionalista y pro-católico en Suramérica.

consciente del nulo respaldo que tendría tal decisión²²² (Caballero, 2018), el 15 de junio de 1953 debía discutirse dicho proyecto, para asegurar su éxito, Laureano intentó reasumir el poder el 13 del mismo mes, fracasando en su empresa, pues fue derrocado por Rojas Pinilla en esa misma fecha (Cajas-Sarria & A, 2016) en un singular golpe de Estado, que contó con nula oposición²²³ y por tanto no hubo ningún derramamiento de sangre²²⁴, pues cumplieron en su necesidad las fuerzas liberales y conservadoras del país, así como los militares y policías²²⁵ (Diago, 1998).

¿Mejor una Policía y un gobierno Militar? Gobiernos militares del siglo XX:

Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)

Actualmente hay un consenso generalizado frente a lo improvisada que fue la llegada al poder de Rojas Pinilla, la caída de Laureano era inevitable, pero no había un plan de gobierno que los militares quisieran ejecutar, simplemente, ante la imposibilidad de encontrar un líder civil conservador que se hiciera con el poder, este fue asumido, por descarte, por el

²²² El gobierno Laureano-Urdaneta se caracterizó por la alta rotación de los altos mandos militares y policiales, llegando a verse escenarios de directores de la Policía Nacional que apenas alcanzaban a durar unos pocos días en el cargo (Álvarez, 1997) lo que sin duda incidió en el descontento generalizado entre las filas frente al gobierno conservador.

²²³ Fue llamado “Golpe de Opinión” por su particular falta de oposición (Bustamante, 2017) y es que incluso la iglesia católica, a la que Laureano tanto defendió, bendijo el cambio de gobierno, de forma general se llamó a Rojas Pinilla “el segundo libertador” (Caballero, 2018).

²²⁴ El golpe de estado se materializó cuando funcionarios militares ubicaron a Laureano en una casa de un amigo suyo, le dieron dinero y lo escoltaron hacia el aeropuerto para que se exiliara fuera del país mientras que a Urdaneta simplemente se le condecoró por no oponerse al cambio de mandatario (Caballero, 2018), no se disparó ni un solo tiro ni hubo ningún enfrentamiento real.

²²⁵ El nulo apoyo que tuvo Laureano entre las filas de la fuerza pública en este suceso pudo deberse a su estímulo a grupos irregulares de fuerzas privadas, como los chulavitas, lo que habría generado un fuerte rencor entre las filas de los uniformados. De igual forma evidencia que la lealtad de estos grupos privados podría cambiar con facilidad, al estar estos conformados principalmente por personas sin vocación de servicio público ni filiación nacional-

General Rojas (Atehortúa Cruz, 2010), esta situación permitió que Mariano Ospina Pérez colocara varios de sus allegados en ministerios clave, pero a la vez le dio libertad al nuevo mandatario para ejecutar un proyecto personalista, más que un plan de subordinación del gobierno civil al militar, como sucedió en otras naciones latinoamericanas.

Inmediatamente consolidó su ascenso al poder, mediante una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), que le reconoció como legítimo presidente hasta 1958, Rojas Pinilla²²⁶ inició un agresivo plan de reformas con el fin de recomponer la maltrecha nación que recibió, con especial énfasis en pacificar las zonas que se encontraban golpeadas por la crisis de orden público que vivía el país para entonces, para ello, paralelamente a sus intentos por hacer la paz con los levantados en armas, ofreciendo amnistías a los que se reincorporaran a la vida civil²²⁷, emprendió una serie de reformas a la Policía Nacional que para algunos autores fue un punto de inflexión en la evolución de las fuerzas policiales de la nación (C. A. Pulido, 2005), este cambio se materializó mediante el decreto 1814 de 1954, mediante el cual cambió la figura de “Fuerzas Militares” a “Fuerzas Armadas”, la cual contiene también a la Policía Nacional, misma que entonces volvió a pertenecer al ministerio de guerra²²⁸ (*DECRETO 1814 DE 1953*, s. f.).

El plan de Rojas Pinilla frente a los militares y policías fue claro: unificó todos los organismos estatales que tenían armas o legitimidad para el uso de la fuerza bajo un solo

²²⁶ A pesar de su gran popularidad y de la legitimidad dada por el unánime respaldo a su gobierno, Rojas Pinilla fue formal y materialmente un dictador militar, el único que haya tenido Colombia desde la constitución de 1886 (Gutiérrez, 2014).

²²⁷ Después de la purga de 1948, muchos funcionarios policiales despedidos decidieron hacer parte o directamente formar guerrillas liberales, los llanos orientales fueron una de las zonas donde más se vio este particular fenómeno (López, 1984)

²²⁸ Esta noción de “Fuerzas Armadas” compuestas por Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía, todos dependientes del ministerio de guerra (hoy defensa) sigue vigente hasta la actualidad en Colombia.

género: “Fuerzas Armadas”, para de esa manera consolidar una cadena de mando univoca, bajo el mandato del presidente, a través de su ministro de guerra, que evitara nuevas sublevaciones como la presentada en abril de 1948, movimiento del típico tirano que quiere garantizar su permanencia indefinida en el poder, llegando a hacer que todos los miembros de las Fuerzas Armadas le tuvieran que jurar fidelidad personal en su condición de “General Jefe Supremo” (Caballero, 2018), el fin de esta medida era consolidar a su movimiento político, denominado “Tercera Fuerza” como una alternativa real de poder en el país, paradójicamente, esta medida lo que logró fue terminar de despolitizar a la policía y a los militares, pues Rojas Pinilla desconfiaba de las instituciones oficiales, por lo que fomentó la consolidación de una Policía secreta que se encargara de los fines políticos, la cual actuaba de la mano de la Oficina de Información y Propaganda del Estado (ODIPE) (S. Galvis & Donadío, 1988).

Como parte de las reformas de Rojas Pinilla a la Policía Nacional, en ejecución de su plan de militarización, se hizo un proceso de re selección de funcionarios uniformados, ejecutado por una junta mixta, compuesta por funcionarios policiales y militares (Álvarez, 1997) de igual forma se hicieron amplios y estrictos procesos de reinducción con el fin de adecuar a los agentes de Policía a la nueva doctrina castrense que les era aplicable. Sobre el impacto que estas medidas tuvieron en la fuerza policial es dicente lo referido por el mayor general Bernardo Camacho Leyva, citado por el coronel Héctor Álvarez (1997):

Desafortunadamente este esfuerzo que hizo tanto bien a la policía tuvo el inconveniente de intensificar en grado superlativo la instrucción militar, implantar una rígida disciplina militar y buscar la centralización absoluta del mando al estilo de las fuerzas militares, lo que trajo como consecuencia una desviación de los objetivos institucionales. Empezó entonces el empleo de la policía como fuerza y no como servicio; el personal se prefería concentrado en los cuarteles antes que en servicio individual por las calles; los policías paulatinamente se volvieron adustos,

irrespetuosos y altaneros con los ciudadanos lo que trajo nuevamente el desprestigio institucional que se acentuó con la lucha política que intensamente comenzó a librarse y que habría de culminar el 10 de mayo de 1957. (Álvarez, 1997, p. 61)

Tenemos entonces que el cambio en la doctrina policial, pasando de ser una fuerza civil armada a una pseudo militar, en una categoría sui generis colombiana, llamada “fuerza armada”, tuvo serias repercusiones en la forma en la que empezó a organizarse dicha entidad pero también en la manera de entender su fin y su función, pues al ser una fuerza encargada de sostener el gobierno, junto con ejército, la fuerza aérea y la armada, su función de servicio social se fue desdibujando, y esa pérdida de la noción teleológica del servicio público de Policía de Seguridad, impactó gravemente en las relaciones de la organización con la población del país en general, pues si bien la realización de labores de control y vigilancia es parte esencial de lo que debe hacer un funcionario que ejecute actividades de policía, también debe realizar labores de acompañamiento social a la comunidad, solidaridad, auxilio e investigación de conductas irregulares; la carencia en el ejercicio de estas labores impacta negativamente la percepción de los administrados frente a esta organización.

Si bien los primeros años de gobierno de Rojas Pinilla se caracterizaron por la alta popularidad del mismo, ayudada por una mejora sustancial en las condiciones de seguridad del país, lo que permitió que muchos liberales exiliados volvieran (Caballero, 2018) y, sobre todo, por una importante bonanza económica, impulsada por los altos precios internacionales del café²²⁹ y, especialmente, por las grandes inversiones públicas en infraestructura que emprendió el nuevo mandatario; con el tiempo, las posturas conservadoras y represivas²³⁰ del

²²⁹ Rojas Pinilla incluso intentó una reforma agraria, de muy baja escala, pero que impulsó la producción agrícola en el país

²³⁰ Ya para 1955 censuró los principales periódicos del país: El Tiempo y El Espectador.

gobernante militar, así como su tolerancia a graves hechos de corrupción, empezaron a hacer mella entre la opinión pública en general, las manifestaciones de descontento empezaron a ser reprimidas duramente²³¹ lo que derivó en la creación de un “Frente Civil” que tenía como único fin la salida del poder de Rojas Pinilla (Atehortúa Cruz, 2010).

Ya para inicios de 1956 la corrupción y represión del gobierno de Rojas era descarada, llegando al punto de cometerse una masacre en la plaza de toros de Bogotá un 5 de febrero de 1956, como represaría a los abucheos que había recibido la hija del presidente en esa corrida y la de la semana anterior²³² (A. Gómez, 2012), situación que alineó a la opinión pública en general y a la mayoría de las fuerzas políticas en contra del dictador²³³, sin embargo, hasta entonces las Fuerzas Armadas, en especial el ejército, seguían alienadas con el mandatario, lo que imposibilitada cualquier medida para su salida; esta situación cambiara luego del fatídico 7 de agosto de 1956, cuando varios camiones del ejército, que iban cargados con pólvora para elaboración de municiones, fueron dejados al sol del medio día en la ciudad de Cali, lo que provocó su explosión, misma que arrasaría con gran parte de la ciudad y se cobraría más de 4000 vidas (Ayala, 1999), este gravísimo hecho, que evidentemente sucedió por la incompetencia de los mandos militares, fue vendido por el gobierno de Rojas Pinilla como un sabotaje de los comunistas, situación que fue ampliamente rechazada por los altos mandos militares, quienes a partir de ese momento empezaron a barajar la necesidad de una salida anticipada del dictador (Atehortúa Cruz, 2010).

²³¹ Ya se refirió la masacre cometida por los veteranos de la guerra de Corea en 1954 contra estudiantes que protestaban contra la brutalidad policial, con el tiempo, este tipo de medidas empezaron a ser ejecutadas por agentes de civil de la Policía secreta (Caballero, 2018).

²³² Cometida por agentes de Policía de civil.

²³³ Solo la línea conservadora de Ospina Pérez seguía fiel a Rojas, pues este confiaba en ser el legítimo sucesor de su gobierno después de 1958 (Caballero, 2018)

Ya para finales de 1956 se dio un divorcio entre Ospina Pérez y Rojas Pinilla, por cuanto este último decidió disponer la participación paritaria de las fuerzas políticas en la ANAC²³⁴, con el fin de asegurarse mayorías en su favor, mismas que a inicios de 1957 propusieron su reelección para el periodo 1958-1962, esta movida terminó de movilizar a los conservadores en contra del gobierno militar, el cual respondió con más represión, lo cual, lejos de amedrentar a la gente, terminó de movilizar a la sociedad, fue así como a partir del 3 mayo de 1957 se vivieron las “Jornadas de Mayo” en virtud de las cuales se unieron movimientos estudiantiles, obreros, sindicales, políticos y religiosos en grandes paros a nivel nacional, exigiendo la salida de Rojas Pinilla del poder (Villegas, 2018) hecho que se consumaría el 10 de mayo de 1957, cuando el General le entregó su mandato a una junta militar y partió al exilio.

El gran legado del gobierno de Rojas Pinilla fue la consolidación de la tradición militarista en las filas de la Policía Nacional, si bien esta orden de implementar la doctrina castrense provenía de unas necesidades muy distintas a las del contexto actual colombiano, esta noción castrense de la policía colombiana sigue vigente en todo el territorio nacional, situación que sin duda ha marcado las relaciones de los administrados con esta institución, pues seguimos sin asumir la Policía como servicio público sino como medio de control y mantenimiento de la soberanía del gobierno central.

Junta Militar (1957-1958)

²³⁴ Sus miembros no eran elegidos por voto popular, sino designados por Rojas de unas listas que le presentaban los partidos políticos.

Como reemplazo del derrocado gobierno de Rojas Pinilla se dispuso la conformación de una Junta Militar, que tenía el fin de materializar el retorno de elecciones democráticas al país, en un contexto en el que la alianza entre Liberales y Conservadores ya preparaba lo que sería el próximo gran hito histórico de Colombia: el Frente Nacional (Calle, 2022). De esta junta hicieron parte cinco oficiales: El Mayor General Gabriel Paris Gordillo, quien ejercía como ministro de guerra al momento de la salida de Rojas Pinilla²³⁵, el Contraalmirante Rubén Piedrahita, ministro de obras públicas, el brigadier general Rafael Navas, comandante del ejército, el brigadier general Luis Ernesto Ordoñez, director del servicio de inteligencia nacional y el mayor general Deogracias Fonseca, director de la Policía Nacional (Atehortúa Cruz, 2010), llama la atención que en esta junta “militar” hay dos funcionarios a cargo de organizaciones que deberían tener un carácter civil: la Policía Nacional y el servicio de inteligencia nacional²³⁶, lo que demuestra el grado de militarización que tuvo el país para el momento, con la particularidad de que dicha junta, a pesar de todo el poder que tenía, no intentó siquiera oponerse a la voluntad de los partidos políticos tradicionales de tener nuevas elecciones para iniciar gobiernos civiles a partir del 7 de agosto de 1958, cuando terminaba en teoría el gobierno de Rojas Pinilla²³⁷. La vuelta de la democracia al país se hizo a través del Plebiscito de 1957, el cual fue convocado por la Junta Militar a petición de los partidos tradicionales, de hecho la parte considerativa del Decreto 247 de 1957, mediante el cual se convocó a tal mecanismo de participación, literalmente señala que este instrumento se expido

²³⁵ No deja de ser llamativa la tendencia de la época de dejar encargado del poder al ministro de guerra, lo que permite entender que la concepción del Estado era eminentemente represiva, muy similar a lo que actualmente se entiende por Estado policial.

²³⁶ También demuestra la relevancia que tenían estas organizaciones dentro de la estructura del poder público del país para la época, se resalta que el servicio de inteligencia tenía su propio cuerpo civil armado que actuaba a manera de policía secreta.

²³⁷ Cuando la ANAC validó la toma del poder de Rojas, estableció que su periodo de gobierno constitucional iría de 1954 a 1958.

por la voluntad consignada en los acuerdos bipartidistas entre Conservadores y Liberales (*DECRETO 247 DE 1957*, s. f.).

Si bien, en general, el solo hecho de que una Junta Militar en ejercicio del poder acepte convocar un plebiscito para el retorno de la democracia es algo bastante excepcional²³⁸, especialmente en el contexto latinoamericano, el contenido de la consulta de 1957 hace este hecho aún más particular, pues en tal plebiscito no solo se votó para la vuelta a la democracia en el poder ejecutivo, sino por la paridad de derechos políticos de las mujeres frente a los hombres²³⁹, la vuelta del congreso nacional, asambleas departamentales y concejos municipales (*DECRETO 247 DE 1957*, s. f.), como si lo anterior no fuera suficiente, en el mismo plebiscito se contempló que el gobierno nacional se obligara, a partir de 1958, es decir, todavía en vigencia del gobierno militar de facto, a invertir al menos el 10% del presupuesto nacional en educación²⁴⁰, todas estas medidas hacían todavía más atractiva la participación del electorado en este mecanismo de participación, lo que sin duda facilitó que su convocatoria y participación fueren exitosos (Calle, 2022).

A pesar de las evidentes mejorías que algunos de los artículos del plebiscito de 1957 contenían para el país, como el fundamental reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres colombianas, y la vuelta de la democracia en todos los niveles que se habían ido perdiendo desde 1949, este mecanismo de participación en el fondo lo que buscaba era

²³⁸ Expresamente este plebiscito contempló la salida del poder la Junta Militar el 7 de agosto de 1958, en su artículo 10, mismo que estableció que el congreso volvería a tener sesiones el 20 de julio de tal año (*DECRETO 247 DE 1957*, s. f.)

²³⁹ Para entonces los movimientos sufragistas ya habían logrado los derechos políticos de las mujeres en la mayoría de América Latina.

²⁴⁰ Una excepcional medida de sumisión del ejercicio del poder por parte de una Junta Militar, en favor de la voluntad del constituyente primario, lo que evidencia el poder que para el momento tenían los movimientos sociales que ya habían obligado a Rojas Pinilla a dejar el poder.

garantizar que la hegemonía del poder de los partidos tradicionales no se viera afectada por terceras fuerzas, como la del movimiento político de Rojas Pinilla, este fin se establece con pocos matices en el pluricitado decreto 247 de 1997, que en su artículo 4, que establece:

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso. (*DECRETO 247 DE 1957*, s. f.)

Esa alianza para ejercer el poder de forma conjunta entre liberales y conservadores es lo que actualmente se conoce como el Frente Nacional; en ese contexto de alianza política, se pactó paridad política en todas las instancias gubernamentales, lo que significó una modificación de todos los cuerpos colegiados²⁴¹, para permitir que tuviera un número par de miembros y así garantizar igualdad de participación en todas las instancias del poder público en el país, tal como lo estableció el artículo 2 del decreto 247 de 1957:

Artículo 2°. En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a éste correspondieren fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral pero tendiendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el periodo a que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales, se elegirá un número par de miembros en las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar. Ningún departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis senadores ni menos de doce representantes. (*DECRETO 247 DE 1957*, s. f.)

²⁴¹ Esta medida aplicó también a la Corte Suprema de Justicia, que también contó con la repartición paritaria de sus miembros entre conservadores y liberales.

El plebiscito de 1957, convocado a través de tal decreto, para votar la aprobación o negación de las propuestas antes referidas -entre otras, pues se pusieron a disposición del electorado un total de catorce artículos para su votación- terminó siendo uno de los ejercicios democráticos con mayor participación en la historia del país, con casi cinco millones de votos, habiendo más de cuatro millones doscientos mil de ellos que se inclinaron por el “Sí”, lo que significó una aprobación de más del 90% (Constaín, 2016). Este hito democrático en el país significó una vuelta de las elecciones, abiertas por primera vez en igualdad de condiciones de derechos a las mujeres, pero también un cambio de paradigma político y de ejercicio del poder público en Colombia, al permitir la materialización del Frente Nacional, la alianza bipartidista que buscaba acabar las pugnas políticas al repartirse de antemano los cargos de elección popular en el país.

Sin embargo, poco antes de su salida del poder, la Junta Militar decidió emitir una norma de suma importancia para la evolución de la noción de Policía en Colombia: el Decreto 250 de 1958²⁴², por medio del cual se expidió el Código de Justicia Penal Militar, el cual incorporó prácticamente de forma plena las fuerzas policiales dentro de las fuerzas militares; esta fuente normativa no deja mucho espacio de interpretación al señalar, en su artículo 284:

Artículo 284. Para los efectos de este código, los términos militar o militares se aplican a los miembros de las Fuerzas de Policía a excepción de lo dispuesto en el Capítulo IV, Título IV, Libro II. (*DECRETO 250 DE 1958*, s. f.)

La única excepción referida en dicho artículo, es decir, la única diferencia en el tratamiento judicial de las conductas penales de policías frente a los militares se dio frente al

²⁴² Del 11 de julio de 1958, menos de un mes antes de que la Junta Militar le entregara el poder al recién electo gobernante civil.

delito de la desertión (Art. 158 Decreto 250 de 1958), para todos los demás efectos, el carácter militar de las fuerzas policiales colombianas era pleno.

Si bien es bastante lógico que el legado de un gobierno militar sea la militarización de las instituciones civiles, como la Policía, no deja de ser llamativa la brecha de posiciones entre el General Rojas Pinilla y la Junta Militar que lo reemplazó, pues mientras para el primero la Policía era un tipo civil de fuerza armada, para los segundos era básicamente un cuerpo castrense más, con mínimas diferencias frente a las demás fuerzas militares del país.

¿Para qué sirve definir a la Policía como Civil o Militar? Frente Nacional (1958-1974)

Alberto Lleras Camargo (1958-1962)

La salida del gobierno de Rojas Pinilla y, la de la Junta Militar que lo reemplazó, se dio en virtud de un acuerdo alcanzado por los máximos líderes de los partidos Liberal y Conservador: Laureano Gómez²⁴³ y Alberto Lleras Camargo, el pacto de Benidorm (Paredes & Díaz, 2007) llamado así por la ciudad española²⁴⁴ donde se celebró, en este se establecía la alianza entre los dos partidos tradicionales con el fin de compartir el poder, garantizando rotación de mandatarios de ambas vertientes ideológicas y la participación burocrática de ambas colectividades en todos los gobiernos alcanzados durante este periodo. El primer presidente elegido durante ese periodo fue Alberto Lleras Camargo, quien contaba con reconocimiento por sus anteriores encargos presidenciales y, especialmente, con el apoyo del

²⁴³ La vertientes conservadoras encabezadas por Ospina Pérez y Álzate dejaron de lado sus diferencias con Laureano, aceptando su liderazgo en este acuerdo, por lo que el Frente Nacional no solo reconcilió a los partidos tradicionales sino también a los conservadores entre sí, aunque fuera brevemente

²⁴⁴ Esto debido al exilio en que se encontraba Laureano desde su derrocamiento

partido liberal y la mayoría del partido conservador, lo que le permitió salir elegido con casi el 80% de votos a su favor (David Bushnell, 1993).

Lleras Camargo, quien venía de experimentar de primera mano los riesgos propios de la atomización de las fuerzas armadas del país²⁴⁵, decidió prontamente emprender una reforma fundamental en la Policía colombiana: su nacionalización (Cepeda, 1996). Para ello expidió la ley 193 de 1959, mediante la cual concentró toda la gestión económica de los cuerpos policiales del país en una sola organización nacional, centralizando así sus operaciones y funcionamiento en un cuerpo, quitándole así a los departamentos y municipios su gestión.

Tan costosa fue la tarea de centralizar todos cuerpos policiales en un solo de carácter nacional, que el cambio se tuvo que hacer de forma gradual en algunos casos, como bien lo contempló la ley 193 de 1959:

ARTICULO 1° Desde el primero (1°) de enero de mil novecientos sesenta (1960) la Nación tendrá a su cargo el sostenimiento, dotación y pago de los sueldos de la Policía en todo el territorio de la República.

PARÁGRAFO. Sin embargo, con el fin de evitar dificultades fiscales a la Nación, para los efectos de este artículo ésta podrá pagar como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de la Policía en aquellos Departamentos que vienen pagando dicho servicio, durante los años de 1960 y 1961, sin perjuicio de que en este mismo lapso, y teniendo en cuenta circunstancias favorables del Fisco Nacional, pueda asumir el pago total o una cuota superior al referido cincuenta por ciento (50%). (*LEY 193 DE 1959, s. f.*)

Tenemos entonces que tan, grandes eran las nóminas de los cuerpos policiales de algunos departamentos colombianos, que el gobierno nacional se vio en la necesidad de crear

²⁴⁵ Como secretario general de presidencia vivió el intento de golpe de Estado a López Pumarejo por parte de militares disidentes así como la sublevación de la policía junto con los manifestantes en el Bogotazo

un régimen de transición para el pago de sus sueldos, lo que demuestra que, hasta inicios de los 60s, en Colombia todavía existía una actividad policial sumamente descentralizada, donde gran parte de las fuerzas policivas estaban controladas por las autoridades territoriales²⁴⁶ y no por las nacionales, lo que sin duda fue un factor importante al desarrollarse los conflictos armados que actualmente conocemos como el periodo de la “Violencia”, convirtiéndose el primer gobierno del frente nacional en un trascendente transformador de la estructura del poder público en Colombia, pues, al centralizar definitivamente la fuerza policial del país, se entró en un nuevo periodo del conflicto interno, muy similar al que se vive actualmente, donde los bandos enfrentados son las fuerzas del gobierno nacional con grupos insurgentes o dedicados a rentas ilegales y no contra estructuras partidarias opositoras al gobierno nacional.

Una vez se unificaron todas las fuerzas policiales del país en una gran institución centralizada, la Policía Nacional, Lleras Camargo procedió a emitir un nuevo estatuto orgánico que organizara esta nueva institución civil, para ello expidió el Decreto-Ley 1705 de 1960, que, entre otras cosas, establecía un tratamiento civil de esta institución pero con un director que debía ser elegido entre los mandos superiores de las fuerzas armadas²⁴⁷ (López Ramón, 2017, p. 215), gracias a ellos, reorganizó las dependencias policiales del país, unificándolas bajo el concepto de “Departamentos de Policía” (*DECRETO 2865 DE 1960*, s. f.), gestión que buscaba homogenizar y profesionalizar el ejercicio de las actividades policiales en todo el territorio nacional.

²⁴⁶ Muchos de estos cuerpos policiales regionales tenían un marcado carácter militar, es por ello que se considera que, con la centralización del cuerpo policial surtida por Lleras Camargo, es que se consolidó la noción civil de las fuerzas policiales colombianas (C. A. Pulido, 2005, p. 22)

²⁴⁷ La contradicción entre el reconocido carácter civil de la Policía y su tratamiento militar es una constante ineludible en la tradición jurídica colombiana.

Guillermo León Valencia (1962-1966)

El primer presidente conservador del régimen del Frente Nacional fue el hijo de un destacado poeta e intelectual caucano, quien se caracterizó por su personalidad bohemia y su ánimo guerrerista al momento de enfrentar los grupos liberales, mineros²⁴⁸ o campesinos que se habían alzado en armas contra el Estado colombiano²⁴⁹; fruto de su visión militarista de las fuerzas policiales, volvió a incluir a la Policía Nacional entre las fuerzas militares, en algo que denominó “el escalón bélico” (*Decreto 3398 de 1965*, s. f.) y le endilgó funciones de “defensa nacional” a ese organismo, permitiendo también la alianza de las Fuerzas Armadas con civiles con el fin de “normalizar” la situación, lo que evidentemente desnaturaliza la función policial y contraría el desarrollo doctrinal y legal que se venía adoptando en el mundo en general y en Colombia²⁵⁰ en particular, esto por cuanto su mandato se concentró en intentar una victoria militar frente a los grupos insurgentes, para lo que necesitaba una fuerza policial que actuara de forma paralela y coordinada con las fuerzas militares. Todo en el marco de su “plan LAZO” que buscaba acciones cívico-militares para acabar las guerrillas(Comisión de

²⁴⁸ Durante su mandato eran comunes las “Repúblicas Independientes” en las regiones de mínimo o nulo control territorial del Estado central, en este contexto se desarrolló la primera “guerra verde” en la región esmeraldera del departamento de Boyacá (Arias, 1991)

²⁴⁹ Sus acciones militares contra los grupos armados que conformaron la “República de Marquetalia” se convirtieron en el mito fundacional de la guerra de la FARC (Olave, 2013)

²⁵⁰ Paralelo a este desarrollo castrense de la noción policial, se emitió un decreto que creaba comisarías de policía judicial (*Decreto 1726 de 1964*, s. f.) mismas que tenían un carácter civil tan claro, que dependían del ministerio de justicia (*Decreto 3398 de 1965*, s. f.) pero que luego fueron absorbidas por el cuerpo de policía de tratamiento militar, lo que evidencia una clara falta de visión de este mandatario sobre qué tratamiento darle a la Policía para atender las necesidades del país en ese momento.

la Verdad, 2022b), lo que significa que el ejército desarrollara labores policiales²⁵¹ y la Policía, labores militares.

El proyecto de una policía militarizada de Valencia se materializó con la expedición del Estatuto Orgánico de la Policía Nacional mediante el Decreto Legislativo 1667 de 1966, en el cual, si bien nunca se establece expresamente que este cuerpo tendrá un tratamiento castrense, se omite mencionar que la Policía es de carácter civil, y sí se consigna una línea de mando jerarquizada, propia de la doctrina militar, veamos:

Artículo 21. La orden de emplear instrumentos susceptibles de poner en peligro la vida o integridad personal debe proceder del Gobernador, Intendente, Comisario, Alcalde o Comandante del respectivo Departamento de Policía pero si no fuere posible por las circunstancias recibir órdenes de alguno de ellos, podrá darla bajo su responsabilidad el Comandante de Patrulla o Fracción de Policía que se encuentre en el sitio de los acontecimientos. (*DECRETO 1667 DE 1966*, s. f.)

Tenemos entonces que la discrecionalidad para el uso de la fuerza o en general cualquier “instrumento” que pudiera afectar la vida o salud de una persona, era prácticamente nula en este cuerpo bajo el estatuto establecido por Valencia, mismo que mantuvo su vigencia parcial hasta hace pocos años (López Ramón, 2017), lo que volvía en la práctica a la Policía Nacional²⁵² una extensión adicional de las Fuerzas Armadas, con un tratamiento “especial”, que se quedaba en una mera formalidad, pues volvía a depender del ministerio de defensa y sus funcionarios se regirían por el Código Penal Militar²⁵³.

²⁵¹ Entre otras cosas, el ejército empezó a desarrollar funciones de Policía Judicial, actividad que hoy en día mantiene, lo que lo ha llevado a ser uno de los principales actores en la lucha contra crímenes comunes, como el narcotráfico (López Ramón, 2017)

²⁵² Ya en ese momento la única fuerza policial operativa en el país.

²⁵³ Artículo 11 Decreto 1667 de 1966

A pesar del claro tratamiento militar que el Estatuto de Guillermo León le imprimió a la Policía Nacional colombiana, en este instrumento jurídico se consignaron una serie de “ramas del servicio policivo” que indudablemente reconocen el carácter civil de este cuerpo, veamos:

Artículo 28. La Policía Nacional dentro de su misión general de garantizar la tranquilidad pública, de prevenir los hechos que puedan perturbar el orden social de la Nación y de exigir el cumplimiento de las leyes, desarrollará los siguientes servicios especializados:

1°. Policía de vigilancia, Urbana y Rural.

2°. Policía Judicial²⁵⁴.

3°. Policía Vial.

4°. Policía de Circulación y Tránsito²⁵⁵.

5°. Policía de Protección Juvenil.

6°. Policía de Prisiones

7°. Policía de Bomberos.

8°. Policía de Turismo²⁵⁶, y

9°. Los demás que la Dirección General considere necesario organizar, de conformidad con el desarrollo económico y social de la Nación. (*DECRETO 1667 DE 1966*, s. f.)

Tenemos entonces que, a pesar de consolidar el tratamiento militar de la Policía Nacional, el Estatuto de 1966 sí reconoció que la función policial está vinculada especialmente a funciones civiles y administrativas, como el control vial, el registro de visitas

²⁵⁴ La forma civil de la Policía, por excelencia, es la de la Policía Judicial, encargada de colaborar en la investigación y aprehensión penal pero también de la materialización de decisiones civiles, administrativas o laborales.

²⁵⁵ Aquí tenemos una Policía Administrativa que ejecuta funciones en campo para ayudar a materializar las decisiones de otras entidades, pues las labores de “Circulación y Tránsito” propenden por ejecutar las disposiciones de otras entidades como las superintendencias o la DIAN, mientras que la “Policía Vial” es la actividad de control y sanción a contravenciones de tránsito propiamente.

²⁵⁶ La sola existencia de una medida como el pasaporte, ya limita el derecho a la libre circulación, por lo que compone una medida policiva, así su fin sea simplemente de control y registro.

de extranjeros o el apoyo bomberil, por lo que concluirse que, a pesar de la vocación retrograda de este estatuto, que buscaba brindarle más herramientas de uso de la fuerza al presidente a través de la Policía Nacional, el mismo no desconoció la realidad jurídica del momento y por ello contempló de todas formas cuerpos policiales que de ninguna forma podrían ejecutar labores castrenses, dejando nuevamente a la vista la contradictoria legislación colombiana en materia policiva.

A pesar de los grandes esfuerzos de León Valencia por fortalecer la Fuerza Pública del país, y de emprender algunas de las mayores acciones bélicas que a nivel interno se han tomado en toda la historia del país (Caballero, 2018), durante su mandato los grupos subversivos y opositores al gobierno se fortalecieron y multiplicaron, su accionar militar contra los grupos alzados en armas solamente permitió llevar el conflicto a un nuevo paradigma: ya las luchas dejaron de ser por el control territorial absoluto de una zona donde habían asentamientos permanentes de grupos armados organizados, en abierto desafío al gobierno, para pasar a una guerra de menor escala, un conflicto de “guerrillas” donde los alzados en armas empleaban la difícil geografía nacional y las tupidas selvas como escondites mientras mantenían un control territorial intermitente y ofensivas bélicas más focalizadas y a menor escala.

Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)

El tercer presidente que rigió bajo el sistema del Frente Nacional, el segundo liberal en hacerlo fue Carlos Lleras Restrepo, sobrino de Lleras Camargo, su gobierno se destacó por continuar las políticas de su tío, entre las cuales estuvo el mantener el carácter civil de la

Policía Nacional²⁵⁷, para lo cual, expidió el Decreto 2565 de 1968, que en su artículo primero establece lo siguiente:

Artículo 1º El Ministro de Guerra tiene a su cargo la dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en sus aspectos técnico-militar y policivo 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. (*DECRETO 2565 DE 1968*, s. f.)

Tenemos entonces que, si bien se hizo una distinción entre lo “técnico-militar” y lo “policivo”, se establece que la Policía Nacional debe cumplir labores de seguridad e independencia del país, lo que claramente le da un tratamiento militar -de facto- a esta institución, esta noción debe entenderse en el contexto de violencia generalizada que se vivió en el país para esa época, que exigía una Policía instrumentalizada para servir al ejército²⁵⁸, incapaz de enfrentar solo a las amenazas insurgentes que crecían por todo el país. De todas formas no deja de ser muy llamativa la decidida ambigüedad con que se trata este cuerpo armado, sin declararlo civil ni militar en ningún aspecto, el artículo 44 del citado decreto es un claro ejemplo de esa enigmática forma de comprender lo policial:

Artículo 44. La Policía Nacional es un cuerpo armado de personal jerarquizado que hace parte de la Fuerza Pública, con régimen y disciplina especiales, bajo la inmediata dirección y mando del Ministro de Defensa Nacional y tiene por objeto la función de prevenir la perturbación del orden y tutelar los derechos ciudadanos. (*DECRETO 2565 DE 1968*, s. f.)

²⁵⁷ Pero sin revertir del todo la noción militar de su antecesor, de esa forma, se empezó a consolidar una contradicción conceptual que algunos autores han llamado una “bipolaridad política” en la materia policial (López Ramón, 2017, p. 215)

²⁵⁸ A la baja capacidad militar, se sumaba que la fuerza policial estaba recién creada, por lo que tiene sentido asumir que para ese momento los equipamientos de la Policía Nacional eran superiores o al menos más nuevos que los de las Fuerzas Militares.

No se habla de un cuerpo civil, ni de un cuerpo militar, se habla de “personal jerarquizado”, lo que indica un tratamiento militar²⁵⁹, así como su inclusión entre la Fuerza Pública del país, pero se refiere un régimen y disciplina especiales y un objeto claramente aterrizado a una función civil como la de prevenir la perturbación del orden y tutelas derechos ciudadanos.

A pesar de la noción gaseosa de lo policial que se estableció en el Decreto 2565 de 1968, el gobierno de Lleras Restrepo fortaleció las funciones de Policía Judicial de la Policía Nacional, a través de la ley 16 de 1968²⁶⁰ le dio a esta institución competencia para investigar delitos leves de lesiones personales o contra la propiedad, además de sus tradicionales funciones frente a temas contravencionales o antisociales (*LEY 16 DE 1968*, s. f.).

Esta falta de claridad conceptual partió de las tensiones entre el modelo policial castrense que buscaban líderes conservadores como Guillermo León Valencia y el concepto civil de liberales como los Lleras, por lo que la “solución”²⁶¹ fue simplemente mantener una ambivalencia que no crea ningún tipo de certeza conceptual a partir de la cual ir desarrollando una tradición jurídica que permita fortalecer el cuerpo policial, si hay una institución que se vio afectada por esta noción ambigua del qué es un Policía fue justamente la propia Policía Nacional, que quedó en un régimen demasiado civil para las Fuerzas Militares pero demasiado militar para los demás órganos de la administración pública²⁶².

²⁵⁹ La “jerarquía” sugiere un sistema de disciplina y acatamiento de ordenes propio de los regímenes castrenses, no de la discrecionalidad de la que gozan los funcionarios civiles, pero es evidentemente un término ambiguo que no da certeza sobre la naturaleza de su tratamiento legal.

²⁶⁰ En esta ley también se contemplaría la conformación de una junta asesora en temas policiales, en virtud de la cual, Pastrana Borrero reformaría la Policía Nacional.

²⁶¹ Más que solución, fue otro problema, por las consecuencias a mediano y largo plazo de esa falta de claridad conceptual.

²⁶² A partir de esta ambigüedad, la cooperación entre otras entidades Estatales y la Policía Nacional es mínima. A pesar de la amplitud de funciones que tiene ese cuerpo en el país.

Misael Pastrana Borrero (1970-1974)

El cuarto y último presidente del Frente Nacional²⁶³, fue un joven político huilense llamado Misael Pastrana, representante de la cuerda política de Mariano Ospina Pérez²⁶⁴, quien desde el inicio enfrentó el reto para la legitimidad de su gobierno que significaba la controvertida elección de la que resultó ganador, lo que no solo afectó su popularidad entre la población en general, sino que le dio un sustento ideológico a aquellos grupos armados que se oponían al Estado de derecho colombiano²⁶⁵. Pastrana Borrero recibiría los resultados de la comisión asesora que Lleras Restrepo creó en 1968, a partir de los cuales expediría el decreto-ley 1355 de 1970²⁶⁶, mediante la cual se clarificaban asuntos conceptuales como los Medios de Policía²⁶⁷, la diferencia entre el Servicio Público de Policía y la función punitiva del Estado o el concepto jurídico de la libertad (*Decreto-Ley 1355 de 1970*, s. f.).

Si bien Misael Pastrana daría continuidad al proyecto de actualización normativa de la Policía Nacional que emprendió Lleras Restrepo, este volvió a reorganizar la Policía, en un movimiento que seguía la tendencia de todo el Frente Nacional de tener presidentes cambiando la naturaleza de la fuerza policial al inicio de sus mandatos; para ello expidió el

²⁶³ En 1974 el ganador de las elecciones fue Alfonso López Michelsen, un importante opositor al Frente Nacional. Que, paradójicamente, quedó electo bajo las banderas del Partido Liberal.

²⁶⁴ Las ideas de este líder conservador, que despidió a todos los policías del país durante su mandato, influyeron claramente el gobierno de Misael.

²⁶⁵ Incluso hubo un grupo guerrillero que justificó su nacimiento en el aparente robo de las elecciones el 9 de abril de 1970, en las que Pastrana Borrero quedó presidente: el M19.

²⁶⁶ La cual estuvo vigente hasta que la ley 1801 de 2016, que expidió el Código Nacional de Policía, la derogó.

²⁶⁷ Donde se refiere a la reglamentación de los temas policiales por las autoridades locales, siendo este el primer precedente moderno de Poder de Policía residual en cabeza de las autoridades territoriales colombianas.

Decreto 2347 de 1971, el cual siguió con la ambigüedad sobre la naturaleza de la fuerza policial, veamos:

Artículo 1. La Policía Nacional es un cuerpo armado de carácter permanente, que hace parte de la fuerza pública, creada para la guarda del orden público interno.

La Policía Nacional está integrada por el personal uniformado eminentemente técnico, y por los empleados públicos y trabajadores oficiales. Unos y otros están sujetos a reglas propias de disciplina. (*DECRETO 2347 DE 1971*, s. f.)

Nuevamente, en el aparte que se supone que define la naturaleza de la Policía Nacional, no hay ninguna definición que permita entender la naturaleza jurídica de esta organización, sin embargo, en este caso la redacción normativa insinúa tímidamente que se trata de un cuerpo de civiles armados y, al menos, se aterriza su función al control del orden interno del país. En la misma fuente normativa se dan nuevos indicios de la naturaleza civil de este cuerpo, pues al establecerse la jerarquía en materia policial, se señala que esta radica en el presidente como suprema autoridad administrativa²⁶⁸:

Artículo 5. El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el Jefe Superior de la Policía, función que puede ejercer directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional. (*DECRETO 2347 DE 1971*, s. f.)

A pesar de esos tímidos avances hacía la definición civil de la naturaleza de la Policía colombiana, en el mismo decreto 2347 de 1971 se mantiene la competencia de la jurisdicción penal militar para juzgar a los miembros de la Policía Nacional, así mismo, se establece que la Policía debe defender la nación en caso de agresión exterior y dispone la “asistencia

²⁶⁸ Ya no como suprema autoridad militar. Lo que implícitamente refiere una diferencia entre la cadena de mando de las fuerzas militares y la fuerza policial nacional.

militar”²⁶⁹ como medio de legitimar las acciones conjuntas de la Policía y el ejército²⁷⁰, postulados normativos que continúan la contradicción entre los diferentes tratamientos que se le da a esta institución, incluso en una misma fuente normativa.

Uno de los aspectos más relevantes de las modificaciones emprendidas por Pastrana Borrero a la Policía Nacional fue el reestablecer la no deliberación política de sus miembros²⁷¹, vetando a sus “miembros uniformados” del derecho al sufragio; de igual forma se estableció una prohibición de conformación de grupos oficiales de seguridad que desarrollen labores “paralelas o similares” a las de la Policía Nacional(*DECRETO 2347 DE 1971*, s. f.), lo que evidencia que, después de la concentración de todas las fuerzas policiales en un solo cuerpo nacional²⁷² hubo otros intentos territoriales de volver a contar con fuerzas policiales locales o privadas.

Un aspecto muy poco difundido de las reformas policiales de Pastrana Borrero fue el contemplar y autorizar que “Las Juntas de Defensa Comunitaria” contraten empresas de seguridad privada para “sitios donde se requiera” (*DECRETO 2347 DE 1971*, s. f.), lo que claramente puede constituir una legitimación para conformar grupos parapoliciales o paramilitares, una situación que décadas más tarde llevaría el conflicto interno a una nueva

²⁶⁹ Esta es una figura muy controvertida en la tradición jurídica del país, pues legitima tanto el uso de fuerza militar para afrontar retos policiales, como el tratamiento militar de las acciones de los policías en algunas situaciones.

²⁷⁰ Esto fue un legado de la doctrina estadounidense de “Seguridad Nacional” que propendía por acciones conjuntas entre las distintas fuerzas públicas, para lograr un mayor grado de contundencia en las acciones represivas (López Ramón, 2017, p. 216), doctrina que se impulsó en la región en este periodo que se conoce como la Guerra Fría.

²⁷¹ Idea en la que debió incidir Mariano Ospina Pérez, quien enfrentó una protesta social apoyada por cuerpos policiales politizados.

²⁷² Labor que solo se completaría durante el gobierno de Lleras Camargo.

etapa²⁷³, marcada por el uso de fuerzas paramilitares como instrumentos de contrarreforma agraria, contrainsurgencia y custodia de actividades de narcotráfico.

Tenemos entonces que, en el periodo del Frente Nacional, instrumento político supuestamente empleado para dar estabilidad al país a través de gobiernos civiles fuertes, después de varios años de dictaduras militares que habían fortalecido las fuerzas policiales del país, la Policía Nacional vivió uno de sus periodos de mayor inestabilidad, con reformas sustanciales cada cuatro años, que derivaron en una completa falta de definición sobre la naturaleza de este importante cuerpo, pues entre tantas reformas, lo que quedó fue una ambigüedad normativa, que no permitió superar el tratamiento militar de los años de la Violencia y las dictaduras militares, pero que tampoco dio continuidad a ese modelo de policía castrense, en esa ausencia de claridad, la principal afectada fue la institucionalidad policial, a la que le resultó imposible ejecutar cualquier plan de mejoramiento o fortalecimiento a mediano o largo plazo durante estos diez y seis años de Frente Nacional, esta inestabilidad indudablemente afectó la capacidad operativa de las fuerzas policiales del país, lo que debió incidir en el aumento de la inseguridad que llegó en los años posteriores²⁷⁴.

¿Un Estado de Policía en Colombia? Post Frente Nacional (1974-1990)

²⁷³ El autor no ha encontrado fuentes historiográficas que registren este antecedente de los grupos armados paraestatales en Colombia, se suele considerar que su consideración legal fue muy posterior.

²⁷⁴ Entre las causas del conflicto interno y la histórica debilidad de las fuerzas estatales colombianas no suele reseñarse esta falta de claridad conceptual frente a la naturaleza jurídica de la Policía, pero sin duda el cambiar cada cuatrienio la naturaleza y estructura de la Policía Nacional incidió de forma trascendente en esta situación, ya ocupará otros trabajos el profundizar en el diagnóstico de la escala de esta afectación.

Alfonso López Michelsen (1974-1978)

Una vez terminó, Frente Nacional, fue electo presidente un liberal, hijo de un reconocido expresidente²⁷⁵, que había sido un importante opositor a este acuerdo político, bajo las banderas de su colectividad, el MRL. Este mandato significó un nuevo paradigma en cuanto a deliberación política y participación ciudadana, pues fue el primer gobierno en varias décadas en tolerar el disentimiento político, en ese contexto, aunado por la crisis laboral por las medidas económicas para reemplazar el modelo de sustitución de importaciones, generó grandes movilizaciones sociales (Suarez, 2021), esta situación llevó a un paro general en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, para enfrentar esta movilización social, el presidente le consultó al Consejo de Estado si era viable decretar la turbación del orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional, a lo que esta corporación contestó positivamente²⁷⁶, por lo que se emitió el decreto 2113 de 1976, que declaraba esa condición en todo el país y le daba al presidente facultades especiales para enfrentarla²⁷⁷. Mismas que empleó para medidas como reformar el código penal (aún vigente desde 1936) en cuanto a ausencia de responsabilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas cuando ejecuten operaciones contra el narcotráfico, secuestro o extorción (*DECRETO 70 DE 1978*, s. f.).

A partir del gobierno de López Michelsen dejó de ocurrir la modificación del concepto jurídico de la Policía cada que asumía un nuevo mandatario, pues se empezó a

²⁷⁵ En la campaña de 1974, primera sin el régimen del Frente Nacional, los tres candidatos con más opciones de ganar eran hijos de exmandatarios: Álvaro Gómez, hijo de Laureano Gómez, Maria Eugenia Rojas, hija de Rojas Pinilla y el propio “Pollo” (apodo adquirido por ser tocayo de su padre) López Michelsen, a pesar de ello, esas fueron las elecciones con mayor participación ciudadana hasta el 2002 (Losada et al., 2004, p. 67)

²⁷⁶ Tal como lo recoge la parte considerativa del decreto que declaró el estado de sitio (*DECRETO 2131 DE 1976*, s. f.).

²⁷⁷ Esta medida surtió el efecto contrario, con el tiempo el paro siguió escalando hasta llegar al gran paro cívico de 1977 (Suarez, 2021), la mayor movilización social que vio el país hasta el paro nacional de 2021.

instrumentalizar el estado de sitio contemplado en el artículo 121 de la constitución política de 1886 como medio de represión urbana y rural en el país (López Ramón, 2017, p. 217). Como parte de las medidas para fortalecer a la Policía Nacional, se emitió la ley²⁷⁸ 2 de 1977, que contempló que el “servicio militar obligatorio” pudiera ser prestado también en la Policía Nacional, bajo la figura del “Auxiliar de Policía”²⁷⁹ (*LEY 2 DE 1977*, s. f.), lo que demuestra que, aún sin pretender cambiar la naturaleza de la Policía, la costumbre de tratar ambivalentemente a la fuerza policial como militar, siguió dándose después del Frente Nacional, con su consecuente repercusión negativa en un cuerpo que adolecía de la claridad conceptual que le permitiera tecnificarse y profesionalizarse.

A pesar de los grandes esfuerzos de López Michelsen para fortalecer y brindarle mayor independencia y autonomía a las Fuerzas Armadas del país, su gobierno se caracterizó por grandes desafíos de seguridad y orden internos que lo arrinconaron en varias ocasiones, en este contexto de debilidad institucional, estalló la segunda “guerra verde” en la región esmeraldera de Boyacá, situación que facilitó la conformación de grupos dedicados a la producción y tráfico de cocaína en esta zona del país y mientras el gobierno se concentraba en mantener el control territorial en esta zona, en el Valle del Cauca se desarrollaron sendos carteles de narcotráfico (Angélica et al., 2018, pp. 327-327), lo que demuestra que estas “fortalecidas” Fuerzas Armadas terminaron siendo mucho más débiles que en escenarios anteriores, donde tenían menos impunidad y autonomía²⁸⁰.

²⁷⁸ Durante el Frente Nacional, el poder legislativo tenía unas condiciones de mayorías que lo hacían inoperante en la práctica, por lo que las reformas se solían hacer vía decretos o decretos-ley.

²⁷⁹ Los “Policías Bachilleres”, el cuerpo de jóvenes que prestan su servicio militar bajo la figura de auxiliares desarmados es todavía una realidad en la Policía colombiana.

²⁸⁰ Teniendo en cuenta la histórica relación entre las fuerzas oficiales del país y los grupos al margen de la ley y la permeabilidad de las mismas hacia dineros ilegales, tiene sentido asumir que este mayor grado

Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982)

Después de la salida del liberal López Michelsen²⁸¹, por primera vez en varias décadas, no fue sustituido en el cargo por un representante del otro partido tradicional colombiano, sino por un copartidario suyo: Julio Cesar Turbay Ayala, quien decidió darle continuidad al modelo de estado permanente que dejó su antecesor, es así como este mandatario, con menos de un mes en el poder, en ejercicio de las funciones dadas en el Decreto 2113 de 1976²⁸², expidió el Decreto 1923 de 1978, más conocido como el “Estatuto de Seguridad”²⁸³, que hoy en día se considera como la forma en que Colombia adoptó definitivamente la “Doctrina de Seguridad Nacional” que la autoridades estadounidenses impulsaron en toda Latinoamérica como medio de lucha contrainsurgente y de represión a grupos comunistas durante la Guerra Fría (Zuluaga Robledo, 2014).

Este nuevo estatuto brindó niveles nunca antes vistos de autonomía y discrecionalidad a las fuerzas armadas del país (Roth, 2006, p. 6), lo que afectó negativamente los derechos de los ciudadanos en general y favoreció la persecución de militantes de izquierda. En esta fuente normativa se compilaron las dispersas normas de justicia penal militar que afectaban a civiles, pero también se brindaron nuevas facultades de Policía Judicial al ejército, igualmente se le dio a los comandantes de las estaciones de Policía²⁸⁴ la facultad de imponer

de autonomía del poder militar lo que facilitó fue que el ejército y la Policía se aliaron con grupos que fomentaban economías ilegales, tanto del narcotráfico como de explotación esmeraldera.

²⁸¹ Quien por poco no logra completar su mandato por la presión social de las grandes movilizaciones ciudadanas, que sin embargo la Policía y el ejército fueron capaces de contener, evitando un nuevo espiral de renuncias anticipadas de mandatarios, como las que marcaron la primera mitad del siglo XX.

²⁸² Emitido por su predecesor.

²⁸³ El decreto se define a sí mismo como “Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados” (*DECRETO 1923 DE 1978*, s. f.)

²⁸⁴ La única condición era que tuviera al menos el rango de capitán. Donde no había comandantes de Policía, esta función debía ser asumida por los Inspectores de Policía o alcaldes municipales.

penas de arresto de hasta un año²⁸⁵ por conductas como usar mascararas en público o tener o replicar propaganda subversiva (*DECRETO 1923 DE 1978*, s. f.), tenemos entonces que, aplicando una doctrina extranjera, en el marco de un estado de excepción, Turbay Ayala básicamente tiró al traste todo el desarrollo conceptual que había en el país entre los conceptos de funciones policiales, judiciales (penales) y militares, todo en un solo Decreto.

De igual forma Turbay Ayala emitió el Decreto 100 de 1980, mediante el cual adoptó un nuevo Código Penal, en esta nueva fuente normativa las referencias a las funciones de la Policía son nulas, solo se menciona tres veces la palabra “Policía” en todo el Código y es solamente para identificar dos tipos penales que implican afectar mandos policiales o representación ilegal en procesos policivos, no hay más referencias aplicables a las funciones de Policía Judicial o las facultades de imponer arrestos de meses o años que el Estatuto de Seguridad le concedió a algunos mandos policiales del país. Esta norma penal se mantendría vigente en el país hasta que fuere derogada por la ley 599 del 2000, actual Código Penal colombiano.

Tal fue el nivel de “legalización” de las arbitrariedades de la Fuerza Pública que trajo este estatuto, que los propios mandos militares de la época reconocieron que la seguridad que buscaba esta nueva norma no era “la de la población, ni siquiera de la nación, sino simplemente la del Estado” (Tejada & Andrés, 2006, pp. 202-203), paradójicamente, durante el segundo gobierno civil del primer periodo de democracia plena que vivió el país en muchas décadas se impuso el modelo más parecido al de un Estado Policial que hubiera tenido

²⁸⁵ Darle la facultad a mandos policiales y militares de imponer penas de arresto de meses o años, a través de procedimientos administrativos, constituye una grave violación a la institución del habeas corpus y desnaturaliza aún más a cuerpos oficiales que debían fortalecer sus capacidades operativas no usurpar funciones propias de la rama judicial del poder público.

Colombia en toda su historia, pues, de la mano de la Doctrina de la Seguridad Nacional, se dotó de facultades casi irrestrictas a la fuerza pública para coaccionar a la población, con el fin de imponer mediante el miedo la permanencia del status quo institucional.

Belisario Betancourt (1982-1986)

Pasados dos gobiernos liberales seguidos, volvió al poder un gobierno conservador²⁸⁶, en cabeza de Belisario Betancourt, catapultado por la impopularidad de las medidas económicas y de seguridad de Turbay Ayala, después de apenas ocho años de continuidad, Belisario decidió volver a la tradición de expedir un nuevo Estatuto Orgánico de la Policía nacional, a través del Decreto²⁸⁷ 2137 de 1983. A pesar de su férrea oposición a sus antecesores, Belisario continuó su costumbre de declarar el estado de sitio, pero con la particular de hacerlo de forma gradual: primero en los departamentos de Meta, Caquetá, Huila y Cauca, por la ofensiva de las guerrillas (*DECRETO 615 DE 1984*, s. f.) y, poco después, en todo el territorio nacional, por los actos terroristas urbanos de los grandes carteles del narcotráfico en general y por el magnicidio de Rodrigo Lara Bonilla en particular (*DECRETO 1038 DE 1984*, s. f.).

²⁸⁶ A pesar de su militancia conservadora, Belisario tomó posturas contrarias a la línea guerrillista de líderes de su partido como Álvaro Gómez o Misael Pastrana (Padilla Berrío, 2017, p. 88), que estaban más alineadas con las ideas de su predecesor, para este presidente debía intentarse un camino de diálogo como medio para alcanzar una paz definitiva con las guerrillas que azotaban al país.

²⁸⁷ No solo se regresó a la costumbre de reformar la Policía con un nuevo gobierno, sino también de hacer tal reforma vía decreto, sin necesidad de discusiones en el congreso. Se ha registrado que los partidos políticos tradicionales (Conversador y Liberal) bloquearon las reformas de Belisario (Bejarano, 1990), obligándolo a tomar algunas de ellas vía decreto presidencial.

Este nuevo estatuto orgánico policial, curiosamente expedido antes de la declaratoria de conmoción interior, siguió con la ambigüedad de la naturaleza de la institución policial nacional:

Artículo 11. La Policía Nacional es una institución pública, de carácter permanente y naturaleza oficial, constituida con régimen y disciplina especiales, que hará parte de la fuerza pública en los términos de los artículos 167 y 168 de la Constitución Política. (*DECRETO 2137 DE 1983*, s. f.)

Se siguió con la línea de “definir” la fuerza policial de forma deliberadamente confusa, para evitar zanjar su naturaleza entre lo civil y lo militar, sin embargo, este nuevo estatuto sí sirvió para traer claridad sobre la naturaleza auxiliar de la función policial frente a la función punitiva del Estado y estableció como principio de la organización policial que la misma era un servicio público:

Artículo 1 °. La Policía es un servicio público a cargo del Estado²⁸⁸, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional. (*DECRETO 2137 DE 1983*, s. f.)

Lo que permite ver un avance, tímido, pero bien encaminado hacía la separación de lo policial como apéndice de lo militar o herramienta de imposición de sanciones penales disfrazadas de arrestos contravencionales. De igual forma, este estatuto acopló los fines de la Policía a la garantía de derechos y libertades de los administrados y no ya a solamente la supervivencia del Estado, lo que significó modernizar sus funciones y acoplarlas a lo que la

²⁸⁸ Este estatuto inició definiendo la Policía como un servicio público, separando implícitamente este concepto del de la Policía Nacional como Institución o como Función. No hubo ninguna referencia a la Policía como poder en esta nueva fuente normativa.

evolución histórica de las fuerzas policiales en occidente había ya establecido como fines de este tipo de cuerpos oficiales.

Si bien el nuevo Estatuto Orgánico de la Policía Nacional que implementó Belisario fue un importante avance hacía la separación de la función policial de la militar o penal, y a pesar de los esfuerzos de paz²⁸⁹ de dicho gobierno, entre los que se destacaba una lucha frontal contra las causas del conflicto²⁹⁰ y no ya solo contra los actores de este, la presidencia de Belisario terminó enfrentando una de las peores coyunturas de violencia generalizada y debilidad Estatal que se haya vivido en el país en muchas décadas. Llegando a estar muy cerca de ser derrocado, cuando se dio la toma del Palacio de Justicia por parte de miembros de la guerrilla del M19 (Acosta, 2018), situación que fue enfrentada por mandos militares que terminaron usando fuerza de guerra para ejercer control de un problema de seguridad en pleno centro de la capital, esta situación vuelve a dejar en evidencia que, por más bienintencionadas y acertadas que fueran las reformas policiales, esta constante modificación a la naturaleza policial debilitaba en gran medida esta institución, que se veía entonces superaba por los actores violentos del país, lo que llevaba al gobierno a tener que recurrir a los militares para reestablecer el orden público, en un círculo vicioso que se repitió por más de medio siglo.

Virgilio Barco (1986-1990)

²⁸⁹ Entre los opositores directos al proceso de paz con las guerrillas de la época, entre las que destacaba el M19, estuvo directamente la organización militar, la cual estaba ideologizada con políticas en contra de ideas de izquierda y la cual contaba con una tradición de “autonomía del poder militar frente al poder civil” (Bejarano, 1990, p. 114)

²⁹⁰ Como la pobreza, la desigualdad social, la falta de espacios de participación política por fuera de los partidos hegemónicos y la concentración de la propiedad de la tierra.

Cerrando el periodo que se denominó “Post Frente Nacional”, llegó al poder el liberal Virgilio Barco, primer mandatario en medio siglo en volver a la dinámica de Gobierno-Oposición, pues hasta López Michelsen se mantuvo la costumbre de tener gobierno de coalición entre liberales y conservadores; a pesar de gobernar sin participación de líderes conservadores en su equipo, Barco mantuvo el enfoque militar de las fuerzas policiales y una militarización de la seguridad nacional como política de respuesta a los desafíos causados por los grupos al margen de la ley (Jimenez Jimenez, 2010, pp. 6-7), pero buscó una solución negociada al conflicto con las guerrillas de izquierda del país.

Virgilio Barco no tomó medidas sustanciales de reforma a la Policía²⁹¹, aprovechando las facultades especiales que le brindaba el estado de sitio que había decretado su antecesor, emitió un Decreto que suspendía medidas que se venían implementando desde 1965²⁹² para permitir que civiles cooperaran con las Fuerzas Armadas del país (*DECRETO 815 DE 1989*, s. f.), este Decreto Presidencial, en su parte considerativa, indica unívocamente que la confusión que generaba el compartir funciones entre las fuerzas militares y policiales con grupos de civiles generaba una confusión que afectaba los esfuerzos institucionales por normalizar el orden público nacional, veamos:

Que mediante Decreto legislativo 3398 de 1965, adoptado como legislación permanente por el artículo 1° de la Ley 48 de 1968, se autorizó la utilización de personal civil en actividades y trabajos para el restablecimiento de la normalidad;

(...)

²⁹¹ Su medida más trascendente en cuanto a la organización policial, fue la disposición de los Comandos de Atención Inmediata (CAI) a partir de 1987 (Cepeda, 1996), forma de acercar a las fuerzas policiales a las comunidades, que resultó exitosa para disminuir los niveles de contravenciones y delitos comunes en las grandes ciudades.

²⁹² Medidas implementadas por Guillermo León Valencia como parte de su accionar “cívico-militar”, como se establece en el aparte con respecto a su gobierno de este trabajo.

Que el Gobierno Nacional considera, en ejercicio de las responsabilidades constitucionales que le son propias, que en las circunstancias actuales la vigencia de las normas mencionadas dificulta el restablecimiento del orden público;

Que es necesario suspender la vigencia de dichas normas, puesto que su interpretación por algunos sectores, de la opinión pública contribuye a crear un ambiente de confusión que impide que se aúnen esfuerzos para alcanzar la reconciliación y afectan negativamente la capacidad de acción del Ejército, la Policía Nacional y organismos de seguridad, en la medida en que erosionan la necesaria solidaridad de todos los sectores de la Nación; (*DECRETO 815 DE 1989*, s. f.)

Tenemos entonces que el gobierno de Virgilio Barco²⁹³ ya había identificado una problemática que en esta tesis se ha denunciado reiterativamente: la falta de claridad conceptual genera confusión sobre las responsabilidades legales y constitucionales de la Policía y el Ejército, y esta ambigüedad afecta gravemente la capacidad operativa de las fuerzas del orden y defensa del país, así como favorecía la existencia de grupos paraestatales que persiguieran disidentes políticos.

A pesar de su esfuerzo por recomponer los fines de las Fuerzas Armadas del país, y de ser el primer presidente que concretó exitosamente un proceso de paz con una guerrilla²⁹⁴ su mandato cerró con altísimos niveles de inseguridad y violencia política: entre 1989 y 1990 fueron asesinados tres candidatos presidenciales que representaban ideologías de izquierda de diferentes matices²⁹⁵, lo que llevó a la población en general a plantearse un nuevo contrato

²⁹³ Su gobierno también declaró el estado de conmoción interior, por el asesinato de candidatos presidenciales en 1990.

²⁹⁴ Logró concretar un acuerdo definitivo con la guerrilla del M19, la cual se desmovilizó e incursionó en la política electoral institucional.

²⁹⁵ Luis Carlos Galán, liberal disidente, Bernardo Jaramillo, de la Unión Patriótica (brazo político de las FARC) y Carlos Pizarro, de la Alianza Democrática M19.

social que atendiera las necesidades del país a través de una constitución que reemplazara la que impuso Rafael Núñez en 1886²⁹⁶,

¿Y seguimos sin definir qué es la Policía? Modernidad (1990-2022)

Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994)

El periodo que denominaré “modernidad” comienza con la llegada al poder del joven presidente liberal Cesar Gaviria²⁹⁷, quien fue precedido por la consulta denominada “Séptima Papeleta”, en la cual se votó masivamente²⁹⁸ a favor de un cambio de constitución nacional (Amaya, 2013), por lo que su periodo presidencial estuvo profundamente marcado por el proceso constituyente que se seguía en el país.

A pesar de los relevantes cambios que trajo la nueva Constitución Política para la Policía colombiana, meses antes²⁹⁹ el gobierno Gaviria expidió una ley bastante relevante para la noción de Policía Administrativa en el país: la ley 4 de 1991. Este aparte trajo al país la cuestión del Poder de Policía, es decir, estableció la jerarquía normativa y reglamentaria en cuanto a normas en materia policial³⁰⁰, una situación que seguramente no había generado debate por cuanto no había descentralización política hasta 1986³⁰¹; igualmente dispuso al

²⁹⁶ Barco intentó, sin éxito, reformar la constitución en 1989.

²⁹⁷ Quien asumió las banderas del asesinado candidato presidencial Luis Carlos Galán, quedó elegido con cuarenta y tres años y se salvó por poco de un atentado del Cartel de Medellín en su contra, en el cual se explotó una bomba en un avión de Avianca al que este iba a abordar (Holguín, 2016, p. 97)

²⁹⁸ Hubo más de cinco millones de votos a favor y apenas doscientos mil en contra de esta propuesta (Pardo, 2020), lo que evidencia la molestia nacional frente a la institucionalidad de la constitución de 1886 y especialmente del abuso de la figura del estado de sitio.

²⁹⁹ La nueva Carta Magna se promulgó el 4 julio de 1991, la ley 4 de 1991 entró en vigencia en enero de ese mismo año.

³⁰⁰ En los artículos 7, 8 y 9 se establece la prevalencia de las ordenes y decretos del presidente en materia policial frente a los de las autoridades territoriales (*LEY 4 DE 1991*, s. f.).

³⁰¹ Mediante el Acto Legislativo 01 de 1986 se adoptó la elección popular de alcaldes, previamente, estos eran elegidos por los gobernadores (quienes eran nombrados por el presidente) o directamente por el

alcalde como jefe policial en su municipio y contempló la creación de cuerpos policiales municipales, los cuales simplemente son funcionarios de Policía Nacional que el municipio contrata (sufraga) directamente para algunas funciones específicas³⁰² (*LEY 4 DE 1991*, s. f.).

Otras organizaciones policiales que contempló esta norma fueron los cuerpos de “Policía Cívica Local Puramente Administrativa”, de los que hay³⁰³ tres tipos: los cuerpos voluntarios, no remunerados, de apoyo, que pueden ser o de personas mayores de edad, de reconocida honorabilidad y formación educativa terciaria o experiencia amplia en un oficio o de jóvenes que apoyen desde sus instituciones educativas; adicional a los cuerpos de voluntarios, se pueden crear cuerpos de Policía Local remunerada, desarmada³⁰⁴, coordinada y dependiente de la Policía Nacional, pero reglamentada en su organización, funcionamiento y proceso de selección mediante acuerdo municipal expedido por el concejo competente (*LEY 4 DE 1991*, s. f.), de este último cuerpo el autor no ha encontrado reglamentación a nivel nacional ni registro de existencia de cuerpos locales diferentes a los agentes policiales de tránsito municipales.

Ahora bien, fruto del proceso de redacción de una nueva Carta Magna nacional, se expidió la Constitución Política de 1991, la cual, si bien mantuvo a la Policía Nacional dentro

presidente; en un contexto de tanta centralización y jerarquización del poder político no hay lugar a tensiones sobre regulaciones o reglamentaciones, pues el presidente podía simplemente remover del cargo a aquellos políticos que le contradijeran.

³⁰² Esta es la razón por la cual Bogotá tiene Policías de tránsito que hacen parte de la Policía Nacional, a diferencia de las otras ciudades que tienen sus cuerpos de “guardas” o “agentes” de tránsito.

³⁰³ Esta norma sigue vigente casi de forma íntegra, pero solo se aplica en cuanto a la conformación de cuerpos de Policía de Tránsito, aunque estos suelen citar solamente el código nacional de tránsito (como se verá más adelante) como norma fundante, por lo que hay una interesante oportunidad para suplir la falta de Policías en las grandes ciudades con cuerpos de este tipo, que se encarguen de funciones policiales administrativas de bajo riesgo como la vigilancia de normas de convivencia frente al ruido, pesas y medidas o turismo.

³⁰⁴ Este cuerpo desarmado de vigilancia administrativa y control ciudadano sería una figura muy similar al del Serenazgo, una figura muy importante en países como Perú, que ostenta una tasa delictual muchísimo más baja que la colombiana.

de la Fuerzas Armadas, trajo varios avances en materia conceptual sobre la fuerza policial, entre las que se destaca la primera definición unívoca de este cuerpo como una organización de naturaleza civil:

ARTICULO 218. La ley³⁰⁵ 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. (*Constitución Política 1991*, s. f.)

De este aparte constitucional se destaca que se definió la Policía Nacional como un cuerpo de naturaleza civil, separándolo conceptualmente del poder militar³⁰⁶, y dándole labores acordes a la naturaleza de esta institución, según el desarrollo jurídico que estableció la idea de lo policial³⁰⁷. De igual forma, acorde con la concepción del país como un Estado Social de Derecho, se estableció con rango constitucional la finalidad³⁰⁸ de asegurar la convivencia pacífica y el orden y legalidad que permitan ejercer libremente derechos y libertades. Por todo ello, la doctrina ha considerado pacíficamente que la Constitución del 91 hizo un “notable esfuerzo por deslindar las fuerzas armadas de la policía nacional” (López

³⁰⁵ Se estableció un principio de reserva de ley para la expedición del estatuto orgánico de la Policía Nacional, lo que claramente responde a la necesidad de frenar de una vez por todas la hasta entonces costumbre de reformar, vía decreto presidencial, la institución policial.

³⁰⁶ Le tomó casi dos siglos de era republicana a la nación colombiana el poder clarificar que las fuerzas policiales son un cuerpo civil armado y no una rama “especial” de las fuerzas militares.

³⁰⁷ Al respecto véase el primer capítulo de esta obra.

³⁰⁸ Aunque con un condicionante que deja aún abierta la puerta al tratamiento militar de la Policía, pues se señala que es el fin “primordial”, no unívoco, por lo que se podría reglamentar vía ley funciones castrenses.

Ramón, 2017, p. 219), pero sin perder su calidad de “fuerza intermedia” que se rige por un código penal especial, de naturaleza militar.

La constitución de 1991 estableció también, en su artículo 219, que todas las Fuerzas Armadas no tienen carácter beligerante, no pueden participar de reuniones políticas ni ejercer el derecho al sufragio mientras se encuentren activos (*Constitución Política 1991*, s. f.). En su artículo 221 estableció igualmente que todas las conductas punibles que realice un miembro de las Fuerzas Armadas, con relación a su servicio, serían conocidas por jueces militares, si bien también se relaciona la posibilidad de una Justicia Penal Policial, hasta la actualidad, el “Fuero Militar” no distingue entre funcionarios militares y policiales³⁰⁹.

El otro punto que la doctrina suele destacar de la Constitución de 1991 en materia de regulación del orden público, y en general del ejercicio del poder policial y militar, es la limitación que se estableció al uso de la figura de la conmoción interior, misma que se dividió en distintas modalidades, se limitó en el tiempo y a la que se le impusieron sendos controles que evitaron que continuara su aprovechamiento por parte del ejecutivo para gobernar sin los controles del poder legislativo (López Ramón, 2017, pp. 218-220). De igual forma se creó la Fiscalía General de la Nación, como ente acusatorio en materia penal, pero también responsable de la investigación de noticias criminales, por lo que las funciones de Policía Judicial que venían adelantando las Fuerzas Armadas serían asumidas por funcionarios técnicos de esta nueva entidad, al menos en teoría, pues en la práctica esta función sigue

³⁰⁹ El Código Penal Militar (ni siquiera contempla formalmente la justicia penal policial) vigente actualmente, Ley 1407 de 2010, define en su ámbito de aplicación a toda la “Fuerza Pública” sin ninguna distinción entre policías y militares.

siendo compartida por distintas dependencias policiales y militares, como se verá más adelante³¹⁰³¹¹.

Una vez entró en vigencia la nueva Constitución, se creó una comisión asesora para que recomendara medidas para modernizar la Policía Nacional y adecuarla al nuevo modelo Estatal que había adoptado el país, la cual estuvo conformada por representantes de la Rama Judicial, la Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo y los principales gremios económicos del país, en conjunto con varios miembros de la propia institución policial³¹² (C. A. Pulido, 2005, p. 29), fruto de tales comisiones asesoras -interna y externa- se expidió una nueva Ley definiendo la naturaleza y finalidad de la Policía nacional, la Ley 62 de 1993; de esta nueva norma se destacan dos apartes, en primer lugar el que refiere a los fines de esta organización:

ARTÍCULO 1o. FINALIDAD. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para 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 actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos.(*Ley 62 de 1993*, s. f.)

³¹⁰ A pesar de ser clara la línea de mando castrense y policial, donde no esta contemplada la Fiscalía General, formalmente es el Fiscal General de la Nación quien debe dirigir y coordinar los grupos que cumplen funciones de Policía Judicial dentro de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares

³¹¹ De igual forma algunas funciones de Policía Judicial le fueron otorgadas a la Procuraduría, para atender en debida forma sus funciones en procesos judiciales, estas sí con clara independencia de la Fiscalía.

³¹² Esta comisión estuvo enteramente conformada por representantes de los estamentos locales, primera vez que se tuvo en cuenta solamente a referentes internos, en lugar de llamar a expertos del extranjero, como había sido costumbre hasta entonces.

De este aparte normativo se destaca que se armoniza el concepto de “cuerpo civil armado” que estableció la constitución con las normas del bloque de constitucionalidad ampliado aplicables, al establecer que la Actividad de Policía se rige por los derechos humanos³¹³; de igual forma, en concordancia con la última ley orgánica emitida, se establece con claridad que la Policía esta creada para prestar un servicio consistente en proteger una serie de derechos y libertades, no meramente para la supervivencia del Estado, mismos que expone enunciativamente de forma amplia. En resumen, el gobierno de Gaviria inició con una serie de medidas que buscaban fortalecer la Policía a

Otro aparte muy interesante es el que refiere los “límites” de la acción policial, donde se establece que “Ninguna actividad de policía puede contrariar a quien ejerza su derecho sino a quien abuse de él.” (*Ley 62 de 1993*, s. f., art. 3) que es una transcripción casi literal del principio liberal por excelencia, según el cual *los derechos de una persona llegan sólo hasta donde empiezan los derechos de las otras personas*³¹⁴, por lo que esta nueva reglamentación de la actividad policial adecuó los límites de los poderes policiales a los postulados propios de los estados liberales europeos que desarrollaron el concepto de esta institución, por lo que, a partir de este punto, se puede señalar que la Policía Nacional colombiana empezó a alienarse con las teorías modernas sobre Actividad e Institucionalidad policial.

En resumen, el gobierno de Gaviria inició con una serie de medidas que buscaban fortalecer la Policía a nivel comunitario y para modernizarla con las tendencias contemporáneas de la acción policial, permitiendo participación voluntaria de la ciudadanía

³¹³ Y no por el derecho internacional humanitario, como las actividades militares.

³¹⁴ El “dejar hacer, dejar pasar” que refieren autores contemporáneos (Younes, 2014, p. 314)

y cuerpos de enfoque municipal, pero el cambio de constitución eclipsó estas medidas; la nueva constitución trajo inmensos avances en materia conceptual, superando -al menos formalmente- la ambigüedad sobre la naturaleza policial³¹⁵ y evitando que continuara la tradición de reformas sustanciales cada cuatro años a través de estados de excepción, imponiendo la reserva de ley como mecanismo de limitación del poder de los presidentes frente a la organización policial³¹⁶. Con el nuevo paradigma de noción de Función Pública y poder estatal que trajo la constitución de 1991, también se incorporaron nuevas nociones y límites a la Actividad policial en el país.

Ernesto Samper (1994-1998)

Después del gobierno liberal de Cesar Gaviria, llegó al poder su copartidario Ernesto Samper, quien venía con banderas de justicia social y solución negociada al conflicto, pero terminó pasando a la historia por el escándalo de ingresos de dineros del narcotráfico a su campaña política. El famoso “Proceso 8000” afectó gravemente la gobernabilidad de este presidente, situación que seguramente incidió en que no tomara medidas sustanciales frente a la Policía Nacional; como puntos relevantes para esta investigación solo se tiene que se expedieron sendos decretos reglamentando la Policía Cívica en la modalidad de voluntarios³¹⁷ y se crearon los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), que son

³¹⁵ Puesto que, materialmente, continuo ese tratamiento militar para efectos de juzgamiento penal de sus miembros.

³¹⁶ A pesar de los avances en materia conceptual que trajo la nueva constitución, y de los exitosos procesos de paz de Gaviria con varias guerrillas como el EPL o Quintín Lame, la crisis de seguridad en el país siguió su camino, especialmente por acciones terroristas de los grupos narcotraficantes.

³¹⁷ Decretos 431 de 1995 y 1503 de 1998.

unas fuerzas que luchan contra el secuestro, donde actúan conjuntamente funcionarios de la Policía, Ejército y Fiscalía³¹⁸, por lo que se volvió a la figura de la asistencia interinstitucional, desnaturalizando nuevamente -en la práctica- las fuerzas policiales, militares y el recién creado ente acusatorio.

Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Después de dos gobiernos liberales seguidos, el poder fue asumido por el conservador Andrés Pastrana, en una campaña marcada por las posiciones frente a la guerrilla de las FARC y el problema del narcotráfico. Una de las principales políticas de seguridad de este gobernante fue la recepción de ayuda militar de Estados Unidos, bajo el denominado “Plan Colombia” que le permitió al país recibir más presupuesto de ayuda militar por este programa del que le entregaban los EEUU a toda la demás región latinoamericana y del caribe junta (Chomsky, 2000, p. 9), la ayuda estadounidense no llegó solo en forma de equipamiento de guerra, sino también de doctrina militar, trayendo una vez más la Doctrina de la Seguridad Nacional al país.

Para hacer efectivo este “nuevo”³¹⁹ paradigma de las Fuerzas Armadas, el presidente Pastrana tramitó la Ley 648 de 2001, mediante la cual se volvía a dotar a los militares de funciones de Policía Judicial y se les volvía a dar un altísimo margen de autonomía a los cuerpos castrenses y policiales, esta ley fue declarada íntegramente inexecutable por la Corte

³¹⁸ También en su momento del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hoy extinto.

³¹⁹ Que en verdad era volver a las doctrinas del pasado, en una muestra de como los avances conceptuales en el país no suelen ser lineales.

Constitucional³²⁰ al considerar este alto tribunal que los conceptos de poder público y autonomía militar eran incompatibles con la Constitución Política vigente, igualmente era inconstitucional desnaturalizar la Función de Policía Judicial al trasladarla a estamentos castrenses. Esta situación demuestra como las instituciones de la nueva Carta Magna ayudaron a superar la inestabilidad conceptual que tanto daño les había hecho a las organizaciones del orden público en el país, pues la recién creada Corte Constitucional se convirtió en la barrera para evitar que volvieran la costumbre de modificar las funciones policiales y militares con cada cambio de gobierno.

El avance más relevante³²¹ en la ciencia de lo policial en el país durante el gobierno de Pastrana Arango se dio en el nuevo Código de Procedimiento Penal³²² expedido en el año 2000, el cual hizo un importante esfuerzo conceptual en materia de Policía Judicial³²³ con especial énfasis en la concentración de esfuerzos administrativos bajo el control de la Fiscalía General de la Nación, este Código de Procedimiento Penal, a pesar de haberse expedido como ley de la república, en el marco de un gran esfuerzo por modernizar las instituciones judiciales del país, duraría muy pocos años, pues no atendía a las necesidades y retos que generó el nuevo paradigma de seguridad que imperaría en el mundo a partir de los atentados del 11 de septiembre de los Estados Unidos, cuando la Doctrina de la Seguridad Nacional

³²⁰ Sentencia C-251 de 2002

³²¹ También se destaca el Código Nacional de Tránsito, que contempló la conformación de cuerpos de agentes de tránsito que cumplieran labores de Policía de Tránsito (desarmada) a nivel territorial.

³²² Ese mismo año se expidió un nuevo Código Penal, que aún está vigente, el cual no contiene ningún aporte conceptual sobre la Policía Administrativa o Judicial en el país.

³²³ Que sin embargo mantiene contradicciones como la competencia del Fiscal General para “dirigir y coordinar” los cuerpos que ejercen de forma permanente funciones de Policía Judicial en la Policía Nacional (*Ley 600 de 2000 Congreso de la República de Colombia*, s. f., art. 114)

volvió a tener un nuevo desarrollo -y un correspondiente nuevo auge-, bajo las banderas de la guerra contra el terrorismo que emprendió el gobierno estadounidense.

El gobierno de Pastrana hijo intentó, un proceso de paz con la guerrilla de las FARC, a la cual le cedió formal y materialmente una extensión territorial de más de 42.000 km² en los cuales el Estado colombiano renunció a cualquier tipo de control civil, policial y/o militar³²⁴ (Ariza Arias, 2014, pp. 14-16) este proceso terminó como un escenario vergonzante para el Estado colombiano, donde los desplantes al propio presidente por miembros de esta guerrilla fueron constantes y notorios, lo que ha llevado que haya fuentes historiográficas que califiquen abiertamente de “farsa” (L. A. V. Pulido, 2015, p. 18) a esta fallida negociación. Frente a esta situación, en un contexto de endurecimiento de la postura estadounidense frente a los “grupos terroristas”³²⁵, el gobierno de Pastrana cerraría su mandato con un fortalecimiento de la asistencia del denominado “Plan Colombia”.

Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

Rompiendo con la dinámica de varias décadas de gobiernos de los partidos tradicionales en el país, fue elegido presidente Álvaro Uribe Vélez, un disidente del partido liberal, que se hizo elegir sin el apoyo de su partido, bajo las banderas de lucha frontal contra las guerrillas del país, especialmente las FARC, en un contexto de hastío general, por las acciones terroristas de estos grupos y la displicencia con la que los mismos afrontaron los fallidos procesos de paz pasados, en los cuales la “generosidad” del gobierno nacional

³²⁴ Esta situación derivó en un aumento generalizado de la comisión de conductas delictivas en tales territorios, donde imperó el terror impuesto por la guerrilla como forma de ejercer su propia forma de control territorial (Ángel Müller, 2016, pp. 52-59)

³²⁵ Las FARC entraron a la lista de grupos terroristas en 1997 y fueron retiradas en 2021 (*Estados Unidos retira a las FARC de su lista de organizaciones terroristas*, 2021)

terminó en una renuncia completa de la soberanía y el orden público nacional en bastas regiones, donde los violentos pudieron abusar sin consecuencias de la población civil.

La política de “Mano Dura” de Uribe llevó a un escalamiento de las tensiones con los grupos al margen de la ley, al punto de sufrirse atentados contra la casa presidencial el día de su posesión³²⁶, lo que llevó a su gobierno a iniciar con un instrumento que tradicionalmente han empleado los presidentes colombianos cuando ven amenazada su permanencia en el cargo o directamente su seguridad personal: el Estado de excepción³²⁷, mediante el cual dotó a las Fuerzas Armadas de instrumentos excepcionales (como el desarrollo de labores de Policía Judicial) con el fin de lograr una victoria militar contra estos grupos, para lo cual llevó a cabo operaciones militares tanto a nivel rural como urbano³²⁸ (Peña, 2016), contra células o auxiliares de estos grupos alzados en armas

Un avance conceptual importante que trajo el gobierno Uribe a la Policía Administrativa vino en forma del vigente Código de Procedimiento Penal, ley 906 de 2004, a través del cual se desarrolló de forma amplia la noción de la “Policía Judicial³²⁹”, un aparte importante es aquel que registró las distintas entidades administrativas que ejercen funciones policiales en materia judicial de forma permanente, veamos:

Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de policía judicial de manera especial dentro de su competencia. Ejercen permanentemente funciones

³²⁶ Las FARC lanzaron decenas de artefactos explosivos contra la Casa de Nariño durante los actos protocolares de posesión de Álvaro Uribe (Aznárez, 2002)

³²⁷ Declarado mediante el decreto 1837 de 2002

³²⁸ Las operaciones militares más destacadas fueron “Libertad Uno” en Bogotá y “Orión” en Medellín, las cuales han enfrentado críticas por supuestas alianzas con grupos irregulares con el fin de “maximizar” los resultados, que, al tratarse de operaciones militares, se medían principalmente en bajas enemigas.

³²⁹ Dice mucho el que el código del 2000 señale cincuenta y cinco veces el término “Policía” mientras el de 2004 lo hace ciento cuarenta y siete veces, ese aumento tan dramático en el uso del término, evidencia la importancia conceptual del mismo en un contexto mundial marcado por la “Guerra contra el terrorismo”

especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. Las autoridades de tránsito.
4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control³³⁰.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.
6. Los alcaldes.
7. Los inspectores de policía. (Congreso de la República de Colombia, 2004)

Si bien el mandato de Uribe Vélez tuvo un claro interés por fortalecer las Fuerzas Armadas en general, y la Policía Nacional en particular, su apoyo vino principalmente en forma de apoyo político, al centrar el debate nacional de la identidad colombiana frente al control territorial de las Fuerzas Armadas (Peña, 2016) y al llevar importantes recursos adicionales a estas organizaciones, para que desarrollaran con mayor eficiencia y eficacia sus funciones, las cuales de todas formas se siguieron midiendo con parámetros eminentemente militares, como las bajas en combate y las incautaciones de armamento, por encima de políticas de seguridad ciudadana como la judicialización efectiva de insurgentes o terroristas.

Durante el gobierno de Uribe se vio uno de los pocos avances conceptuales en lo policial de origen local que se hayan dado en el país en su era republicana: el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo Distrital 079 de 2003) esta fuente normativa, que equivale a un

³³⁰ Nótese como es clara la norma en materia de competencia de Policía Judicial, si bien no hay normas que expresamente reconozcan las funciones y organizaciones de Policía Administrativa que hay en toda entidad con funciones de inspección y vigilancia, este aparte deja claro que sí debe existir ese ejercicio conceptual, pues aplicando el principio jurídico según el cual “quien puede lo más, puede lo menos”, si estas entidades pueden ejercer actividades de Policía Judicial, también pueden ejercer Actividades de Policía Administrativa.

Acto Administrativo del Concejo Distrital de la capital colombiana, trajo importantísimos avances conceptuales sobre lo que es la Policía a la luz del derecho administrativo, los primeros en darse por fuera de la doctrina o la jurisprudencia:

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. (*Acuerdo 079 de 2003 Concejo de Bogotá, D.C., s. f.*)

Si bien se trata de una conceptualización bastante concisa y solo aplicable en la jurisdicción del Distrito de Bogotá, esta incorporación de los conceptos que integran la noción contemporánea de la Policía Administrativa³³¹ fue muy importante, por cuanto materializó las nuevas tendencias sobre la noción de lo policial en los modernos Estados Sociales de Derecho y sin duda fue un insumo fundamental para el posterior Código Nacional de Policía.

A pesar lo relevante que fue el control del orden público y la lucha contra el terrorismo y la insurgencia en el territorio nacional durante el gobierno de ocho años de Álvaro Uribe Vélez, no se encuentran fuentes normativas adicionales que hubieren encaminado a la Policía bien sea a un tratamiento más militar o a la consolidación de un modelo civil, simplemente

³³¹ Desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia extranjeras.

se volvió a la tendencia de tratar ambivalentemente a la Policía Nacional como fuerza militar en algunos aspectos y como fuerza civil en otros, sin clarificar unívocamente su naturaleza en uno u otro sentido³³².

Juan Manuel Santos Calderon (2010-2018)

A la salida del poder de Álvaro Uribe, su sucesor fue nuevamente un candidato que se postuló por fuera de los partidos políticos tradicionales bajo la bandera de seguir con las políticas de mano dura contra la guerrilla de las FARC: su ex ministro de defensa Juan Manuel Santos³³³, quien destacó por sus grandes esfuerzos por modernizar la administración pública en general y por llegar a un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC³³⁴.

Dado que Santos Calderon venía de dirigir exitosamente la cartera de defensa, bajo la cual fue la cabeza tanto de las Fuerzas Militares como las Policiales, uno de sus mayores esfuerzos como presidente fue la creación de una doctrina que articulara las funciones y organizaciones militares, diferenciándolas de una vez por todas de las policiales, y que pusiera al ejército del país en la vanguardia de la institucionalidad militar mundial³³⁵: La

³³² Buena parte de la epistemología disponible concluye unívocamente que las reformas institucionales en los cuerpos militares y policiales durante los gobiernos de Uribe Vélez fueron mínimas e insuficientes para tener un impacto real en el país, varios autores las califican expresamente como apenas “cosméticas” (Buitrago, 2016)

³³³ Sobrino nieto del expresidente Santos Montejó, descendiente de la proceder de la independencia Antonia Santos Plata y primo hermano del vicepresidente de Uribe.

³³⁴ Juan Manuel Santos tiene la particularidad de haber sido electo para un primer mandato bajo las banderas de la lucha frontal contra las FARC y, en cambio, haber sido reelecto bajo la bandera de mantener y cerrar las negociaciones de paz con ese mismo grupo guerrillero.

³³⁵ No en vano, el país llegó al grado de “Aliado estratégico” de la OTAN bajo su mandato (Martínez et al., 2022)

Doctrina Damasco, que buscaba consolidar unas Fuerzas Armadas “multi misión” en las áreas propias del sector defensa y en la conducción de la guerra (Guevara, 2017, p. 97)³³⁶.

Frente a la institucionalidad de la Policía Nacional el gobierno de Juan Manuel Santos también fue trascendente, destaca sobre todo la expedición de la ley 1801 de 2016, el Código Nacional de Policía vigente en la actualidad; el cual modernizó casi completamente las nociones jurídicas sobre lo policial, modificando y actualizando normas que en muchos casos llevaban varias décadas sin ser reformadas (Castañeda Mayorga, 2018).

Este nuevo código empieza definiendo su objeto, de una forma muy importante frente al concepto de lo policial:

ARTÍCULO 1. Objeto. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente. (*Ley 1801 de 2016*, s. f.)

Tenemos que, dado que desde la constitución se definió la Policía como un cuerpo civil, esta fuente legal no se desgastó retomando esa noción conceptual, en lugar de ello, definió materialmente los fines de la Policía³³⁷ y expresamente se impuso la labor de “determinar” el ejercicio de la Policía como Poder, Función y Actividad en el país.

³³⁶ Esta doctrina sería retirada por el sucesor de Santos, Iván Duque, en una movida que recuerda las épocas del frente nacional, donde la falta de continuidad en materia de tratamiento jurídico y doctrina de las fuerzas armadas derivaba en el debilitamiento de las mismas.

³³⁷ Disposiciones como la finalidad “preventiva” de la acción policial permiten discernir materialmente las diferencias entre actuaciones policiales y las militares, esta idea debe verse en conjunto con sus diferencias frente a los fines “disuasorios” que se establecieron en la doctrina Damasco para las Fuerzas Militares. Más adelante, en el artículo 4 de dicha ley, se registra como ese fin preventivo excluye las actividades policiales en particular del régimen aplicable a la generalidad de las actividades administrativas.

En materia conceptual esta ley trae grandes avances, no solo definió el Poder de Policía, de forma armónica con la doctrina actual y el Código de Policía de Bogotá, sino que adicionó las nociones de “Poder Subsidiario de Policía”³³⁸, “Poder Residual de Policía”³³⁹ y “Poder Extraordinario de Policía”³⁴⁰. De igual forma incorporó definiciones de la Función de Policía y la Actividad de Policía que procedemos a transcribir:

ARTÍCULO 16. Función de Policía. Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía. (*Ley 1801 de 2016*, s. f.)

Si bien este aparte normativo tiene un importante avance conceptual, se limita la definición de la Función de Policía a las órdenes de Policía y, según se verá más abajo, esa noción se queda corta para englobar todas las actividades jurídicas que contiene esta idea, pues ni toda orden de Policía es ejercicio de Función de Policía³⁴¹, como no toda Función de Policía se ejerce a través de órdenes, también puede ejercerse a través de actos administrativos u operaciones administrativas preparando posibles actos que materialicen la Función Policial.

En Cuanto la Definición de Actividad de Policía, tenemos lo siguiente:

ARTÍCULO 20. Actividad de Policía. Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función

³³⁸ Referente al que detentan las Asambleas Departamentales y el Concejo de Bogotá para limitar derechos y libertades en materias donde no hay reserva legal.

³³⁹ Referente al que detentan los Concejos Municipales en las materias que no sean de reserva legal y que no hayan sido reguladas por el Congreso de la República ni por las Asambleas Departamentales. A criterio del Autor, este Poder Residual también es ejercido por el Presidente y los Alcaldes y Gobernadores en ciertas materias de su competencia.

³⁴⁰ Referente al que tienen transitoriamente Alcaldes y Gobernadores cuando haya situaciones que lo hagan necesario.

³⁴¹ Muchas ordenes de Policía, como una instrucción de detenerse o identificarse, son operaciones de hecho, no de derecho, por lo que no son ejercicio de Función sino de Actividad de Policía.

de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren. (*Ley 1801 de 2016*, s. f.)

Nuevamente tenemos un ejercicio conceptual muy completo y que aporta muchos elementos importantes para entender esta noción de la Policía Administrativa, sin embargo, se hecha de menos que no se hace ninguna acotación a la Actividad de Vigilancia y asistencia social en campo, la cual hace parte de la noción de Servicio Público de Policía, este yerro conceptual se puede explicar por la falta de una definición de lo Policial en el derecho como un Servicio Público independiente³⁴².

Fruto del proceso de paz con la guerrilla de las FARC, el presidente Santos recibió el Premio Nobel de la Paz, reconocimiento que destaca la importancia que le dio este mandatario a asumir el conflicto colombiano como un problema estructural, que necesitaba de medidas de atención integrales y no solo de represión violenta a los alzados en armas, pues había causas estructurales (como el abandono Estatal) que generaban la creación y fortalecimiento de grupos alzados en armas en todo el país. A pesar de sus grandes esfuerzos por modernizar las Fuerzas Armadas del país, frente a una nueva realidad del posconflicto, mantuvo el tratamiento penal militar de los miembros de la Policía Nacional, por lo que sus esfuerzos, si bien fueron notables, no lograron un cambio trascendente en la organización policial nacional.

³⁴² El ejercicio del Código de Policía de 2016 consistió en interconectar los conceptos de la Policía como Poder, Función y Actividad, lo que significó actualizar el país en cuanto a la noción jurídica contemporánea de lo Policial, sin embargo, al no cubrir esta definición todas las formas en que se manifiesta la Policía en la actualidad, este ejercicio también se queda corto conceptualmente. Ese yerro podrá solucionarse adoptando las nuevas dimensiones que aquí se proponen, entre las que esta la Policía como Servicio Público.

Iván Duque Márquez (2018-2022)

A pesar de los innegables avances sociales, económicos y de seguridad que vivió el país durante el gobierno Santos, el proceso de paz de 2016 con las FARC dejó una gran polarización entre el pueblo colombiano, misma que facilitó la llegada al poder de un político que era prácticamente un desconocido hasta su candidatura presidencial, con apenas tres años de experiencia como senador (cargo al que llegó en una lista cerrada), Iván Duque Márquez³⁴³ es probablemente el presidente menos experimentado que haya tenido la nación colombiana en toda su historia y su gobierno fue un digno ejemplo de los problemas derivados de esa falta de preparación y experiencia.

Como si tener un mandatario inexperto, que desde el inicio de su mandato empezó a acumular descontento social por sus salidas en falso, lo que lo llevó prontamente a ser uno de los presidentes más impopulares que haya tenido el país en toda su historia (Valdez & Birke, 2021); en ese contexto, se dio un primer gran estallido social en 2019, en el marco del cual una de las principales consignas fue la protesta contra la brutalidad policial³⁴⁴, pues las nuevas generaciones no ven con buenos ojos el uso desproporcionado de la fuerza de los agentes policiales, que seguían (siguen) con una doctrina militar que les hace buscar enemigos entre la población que deberían proteger y servir, ya para 2021, en plena pandemia por el COVID19, llegaría un segundo estallido social, que por poco le obliga al presidente a abandonar su cargo, siendo uno de los mayores movimientos sociales jamás registrados en la historia nacional.

³⁴³ Llegó con las banderas de ser el candidato de Uribe, en un ejercicio de gobierno en cuerpo ajeno muy parecido al de Miguel Antonio Caro con Sanclemente y Marroquín.

³⁴⁴ Véase la introducción de este trabajo.

Esta situación fue doblemente lesiva para los intereses de Duque y su grupo político, pues no solo era una protesta en contra de su gobierno en general, sino en particular en contra del actuar de la Policía Nacional, y dado que su jefe político, Álvaro Uribe, había cimentado su popularidad a partir del sentimiento nacional de cohesión y apoyo irrestricto a las Fuerzas Armadas, esta situación golpeaba todo el movimiento político y no solo al presidente de turno. Para enfrentar este descontento social, Iván Duque tomó una serie de medidas entre las que estaba cambiar los uniformes de la Policía Nacional³⁴⁵, la creación de un nuevo régimen de carrera del personal uniformado y la expedición de un nuevo Estatuto Disciplinario Policial³⁴⁶.

A pesar de lo anterior, diversas fuentes han calificado los cambios del gobierno de Duque a la Policía como “cosméticos” (Pupiales, 2021) pues no atienden a las necesidades actuales de este cuerpo armado en un contexto de desafíos urbanos, ni cambia su tratamiento militar ni reorganiza su línea de mando para que deje ser castrense; paradójicamente, cuando más presión hubo para grandes transformaciones dentro de la institucionalidad policial en el país, es cuando menos cambios sustanciales se vieron en esa institución.

Este contexto nos lleva a la actualidad, donde las heridas de los paros del 2019 y el 2021 siguen creando profundas divisiones y resentimientos entre la Policía Nacional y los administrados a los que debe servir, situación que seguramente solo podrá superarse una vez se supere de una vez por todas el tratamiento penal militar que actualmente mantiene la Policía colombiana.

³⁴⁵ Pasaron de un verde olivar de características militares, a un azul oscuro más asociado con lo policial.

³⁴⁶ Ley 2196 de 2022.

Capítulo III: Conceptos sobre las dimensiones de la Policía Administrativa

¿La Policía como Poder?³⁴⁷:

Hasta el momento en este trabajo se ha hecho un recorrido sobre la evolución del término “Policía”, desde sus orígenes, de forma tal que se consignó cómo pasó de referir las políticas en abstracto que emite la administración, y la administración pública en sí misma, a ser un concepto que coloquialmente refiere solo a los cuerpos civiles de aplicación de la ley y control social; sin embargo se refirió como, con el desarrollo de la noción de Estado Social de Derecho, el concepto jurídico de la “Policía” tiene, además de esa dimensión material, organizacional³⁴⁸, otras dimensiones jurídicas, por lo que procede en este momento consignar como se desarrollaron los conceptos de “Poder de Policía” y “Función de Policía” y la naturaleza legal de las actividades en campo que desarrolla el cuerpo policial.

El coqueto término “Poder de Policía” (*Police Power*)³⁴⁹ fue empleado por primera vez por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en una sentencia de 1827 que versaba sobre la capacidad que tiene un Estado federado para limitar derechos y libertades en su jurisdicción (Legarre, 2006), en una interesante discusión sobre si el Estado de Maryland podía imponer una tarifa a los bienes importados en su territorio, lo que contrariaba

³⁴⁷ No debe confundirse con los “Poderes Policiales” que son las facultades y autoridad que tienen los agentes de Policía en ejercicio de sus funciones (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2010).

³⁴⁸ La “Policía” es una entidad pública, pero también un poder, una función pública y una actividad ejercida por el Estado.

³⁴⁹ Noción que establece que el Estado liberal ejerce dos formas de poder: el Poder de Guerra (*War Power*) y el Poder de Policía (*Police Power*) como medios de mantener su existencia y ejercer control sobre sus ciudadanos (Neocleous, 2014)

la prohibición constitucional de impuestos Estatales a las importaciones, a lo que los abogados del Estado replicaban señalando que las autoridades estatales debían poder limitar y regular bienes peligrosos como la pólvora, la Corte Suprema Estadounidense concluyó que, si bien la norma estudiada era inconstitucional, por no tener autoridad el Estado para crear tales tributos, sí podía limitar la entrada de la pólvora, pues ello era parte del “Poder de Policía” que tenía plenamente el Estado (Barros, 2003, p. 474). Es decir, es una forma de acción administrativa muy cercana poder legislativo, pero supeditado a un poder normativo superior y enfocado solamente en la limitación de derechos y libertades con el fin de cumplir los fines de la administración pública³⁵⁰; en el caso de un país federal como los Estados Unidos de América, el poder Estatal está supeditado al poder de la Constitución y el gobierno federal, y el gobierno federal³⁵¹ y el congreso³⁵² a su vez están supeditados a lo que establezca la Constitución federal y a sus pesos y contrapesos institucionales.

Es relativamente fácil entender como la tensión entre el poder territorial residual y el poder federal principal³⁵³ hizo necesario desarrollar un concepto jurídico propio para establecer el alcance de la facultad para emitir normas o reglamentaciones de obligatorio

³⁵⁰ Es un forma de limitar derechos y libertades donde no se aplica necesariamente el principio de reserva de ley que aplica en materia penal (*nulla poena sine lege*) o tributaria (*Nullum tributum sine lege*), pues es una facultad reguladora que se puede ejercer de forma residual, no absoluta como el poder de legislar.

³⁵¹ El presidente también tiene un Poder de Policía, pero residual.

³⁵² Al ser la cabeza del Poder Legislativo, el congreso tiene también Poder de Policía, de forma principal, sin embargo no puede esperarse que el congreso de un país regule todas y cada una de las materias que puedan limitarse, pues para esas nociones menos trascendentes y específicas de los territorios (lo que los europeos llamaron “bajo gobierno”) existe competencia de los cuerpos legislativos Estatales. En sistemas centralistas como el colombiano, la relación entre el poder del congreso y las autoridades territoriales es completamente vertical y jerarquizada, pero eso no significa que se centralicen absolutamente todas las formas de limitación de derechos y libertades.

³⁵³ El poder “central” en un sistema federal es el Federal, que conserva una competencia principal en materia regulatoria, como en los sistemas centralistas y unitarios. En sistemas políticos Confederados, como el canadiense, la tensión es al contrario: la regla general es que el poder normativo reside en las entidades territoriales (provincias) y de forma residual, solo cuando una norma explícitamente lo establece, a las de carácter nacional.

cumplimiento que limiten derechos y libertades a nivel federal y el ejercicio de esa misma facultad -pero residual- a nivel Estatal, concepto muy parecido pero no idéntico al del Poder Legislativo³⁵⁴, pues esa es una facultad más amplia y abstracta, que va más allá de solamente limitar derechos y libertades sino también de configuración de la administración pública, entre otros ámbitos³⁵⁵ y que lleva implícita la libertad de configuración³⁵⁶. La idea del Poder de Policía se popularizó entre los juristas estadounidenses a partir de la década de los 1880s (Legarre, 2006), sirviendo como insumo doctrinal y judicial para resolver rivalidades entre el ejercicio del poder Federal y el Estatal, hasta convertirse en un concepto jurídico que empezó a ser acogido por naciones latinoamericanas, como Colombia³⁵⁷.

Siendo clara la tensión que puede darse entre el poder legislativo de un Estado Federal y el poder legislativo del gobierno Federal del país que conforman tales Estados, es más complejo entender el concepto cuando se aplica a un Estado unitario y centralizado como el colombiano, que de por sí tiene grandes tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo, en cuanto al ejercicio del poder de legislar³⁵⁸, a las que se suman los conflictos que pueda haber con los cuerpos administrativos con funciones político-administrativas que ejercen y reglamentan la función pública a nivel territorial (las asambleas departamentales y concejos

³⁵⁴ Aún hoy en día se presentan serias falencias conceptuales sobre la división entre Poder de Policía y Poder Legislativo (Barros, 2003)

³⁵⁵ El Poder Legislativo goza de una discrecionalidad que no tiene el Poder de Policía, de igual forma, el poder de Policía no necesariamente se ejerce mediante la emisión de una ley, la limitación de derechos y libertades también puede ejercerse por vía de actos administrativos, pues no le aplica el principio de reserva legal que si es propio de la materia penal.

³⁵⁶ Mientras el legislador cuenta con libertad de configuración en materia legislativa, quien ejerce Poder de Policía debe hacerlo dentro de límites claros y jerarquía normativa.

³⁵⁷ Que tiene una larga tradición tanto de extrapolar conceptos jurídicos del extranjero a su ordenamiento nacional, como de influencia estadounidense en sus instituciones gubernamentales.

³⁵⁸ Como se vio en el capítulo anterior, en el país hay una larga tradición de empleo de decretos presidenciales como mecanismo para legislar en general y ejercer Poder de Policía en particular.

municipales³⁵⁹), por lo que, a la par que se ha desarrollado la descentralización administrativa en el país, se vuelve sumamente importante tener claridad conceptual sobre qué poder de limitar derechos y libertades tiene cada organismo estatal³⁶⁰.

No pude dejarse de lado que, el desarrollo del concepto de Poder de Policía ha sido tan importante en la tradición jurídica estadounidense, por ser un asunto fundamental, no solo para su formación político-administrativa, sino como nación, pues justamente el ejercicio de la fuerza legítima por parte de la administración pública es un asunto sumamente complejo en un contexto federal³⁶¹, lo que ha hecho muy importante la división entre las fuerzas que materializan las normas Estatales y las que materializan las federales y la autoridad de las mismas. Así como en su momento sucedió en la naciente nación alemana³⁶², el concepto de lo policial sirvió como una forma de escindir el poder militar nacional del poder territorial de asegurar la paz y el orden social, pero los juristas estadounidenses fueron más allá, pues al establecer que las autoridades territoriales tenían mando sobre la Policía, se contempló que también tendrían Poder para definir qué derechos y libertades podría limitar la misma, concepto que se convirtió en una herramienta sumamente útil para permitir que cada Estado

³⁵⁹ También con los gobernadores y alcaldes, en la residualidad de Poder de Policía que tales cargos respectivamente detentan. Las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá tienen Poder subsidiario, es decir que regulan todo lo que no tiene reserva de ley, las demás entidades con Poder de Policía solo lo ejercen de forma residual.

³⁶⁰ Dado que hasta 1986 el poder ejecutivo se concentraba en el presidente, que designaba gobernadores y alcaldes, la noción de Poder de Policía no era muy relevante en la tradición jurídica colombiana, pues la indudable jerarquía entre el presidente y los demás cargos de la rama ejecutiva del poder público hacía imposibles tensiones como las de los Estados estadounidenses y su gobierno federal. Situación que empezó a cambiar a partir de la adopción de la elección popular de alcaldes y, especialmente, con la entrada en vigencia de la constitución de 1991.

³⁶¹ Pues su carácter pluriestatal y militarista, ha generado sendas guerras civiles e intentos de independencia de algunos territorios.

³⁶² Véase el primer capítulo de este trabajo.

tuviera su legislación particular y asegurara su aplicación sin amenazar ni la soberanía ni la unión nacional, ni transgredir el principio de reserva legal.

¿La Policía como Función?

Teniendo en cuenta que el término “Policía” puede hacer referencia a la facultad normativa que tiene el poder legislativo de un país³⁶³, pero también a la facultad reglamentaria y de aplicación material de tales disposiciones, se hizo necesario diferenciar el concepto de “Poder de Policía” con el concepto de la función pública de limitación de derechos y libertades mediante decisiones jurídicas, ya no de forma general y abstracta, sino de forma particular y material (Ballesteros, 2019). Pues si hay una facultad de limitar derechos y libertades de forma general, necesariamente debe haber una facultad de materializar esa norma de orden público en una decisión administrativa particular o general³⁶⁴: La “Función de Policía”³⁶⁵.

En un primer momento, cuando se trataba de gobiernos despóticos o incipientes Estados de Derecho, la Función Policial solo se ejercía de forma material, mediante acciones coactivas o coercitivas: las operaciones en campo, incluidas las denominadas Ordenes de Policía³⁶⁶, que no es otra cosa que una instrucción -verbal o escrita- de un funcionario público, limitando un derecho o libertad, dentro de su competencia, que se torna de obligatorio e

³⁶³ Poder que tienen residualmente el presidente y ciertas entidades descentralizadas del poder ejecutivo.

³⁶⁴ Una decisión particular sería un acto administrativo que impone una medida correctiva, como una multa, mientras un acto administrativo general que imponga medidas de higiene en determinado municipio es también una forma de materializar la función policial.

³⁶⁵ No debe confundirse con la “Función Policial” que hace referencia a la función pública desarrollada por los agentes policiales en campo.

³⁶⁶ Una orden de Policía es una operación administrativa, no tiene carácter jurídico sino material, es una operación consistente en emitir una instrucción de obligatorio e inmediato cumplimiento.

inmediato cumplimiento³⁶⁷. Sin embargo, en un contexto propio de un Estado Social de Derecho, la función pública requiere del ejercicio de limitación de derechos y libertades a también través de mecanismos jurídicos (actos administrativos) emitidos por funcionarios autorizados para ello, pues un Estado garante debe ser un Estado capaz de imponer materialmente sus normas, más allá del uso de la fuerza, con medidas administrativas como la imposición de multas, la expedición de reglamentos, el sellamiento de lugares u obras o el embargo de cuentas o bienes, acciones coercitivas³⁶⁸ que pueden materializar los funcionarios que tienen autoridad de policía, pues ejercen Función de Policía.

Tenemos entonces que, el concepto de Policía Administrativa, en un Estado Social de Derecho, implica también una Función jurídica³⁶⁹, ya no de carácter regulatorio como el Poder de Policía, sino de emisión de actos administrativos reglamentarios³⁷⁰ o de aplicación normativa, pues la administración pública se encarga también de ejecutar las normas mediante decisiones en las que utiliza facultades sancionatorias o reglamentarias a discrecionalidad del funcionario con facultades de Policía. Esta dimensión jurídica de la Policía suele realizarse en muchos niveles y ámbitos de la administración pública, pues

³⁶⁷ La inmediatez es una principales características de las orden policiales en particular y de las operaciones policiales en general, pues para permitir un eficiente accionar de la administración pública, se flexibiliza la materialización de derechos como el del debido proceso, lo que exige que haya claros manuales de procedimiento de las funciones policiales y eficientes mecanismos de control judicial a las acciones policivas, de forma posterior a su ejecución.

³⁶⁸ Este género de acciones administrativas son los medios y medidas policiales.

³⁶⁹ Que es función pública, toda función de Policía es administrativa, aunque no toda función administrativa es función de Policía (Salazar, 2015, p. 9)

³⁷⁰ Esta función reglamentaria también atiende a la necesidad de aterrizar las normas abstractas a las necesidades y contexto particular a nivel territorial. La Policía, como forma de “bajo gobierno” atiende aspectos sumamente específicos de la vida de sus administrados, por lo que implica un mayor grado de cercanía del funcionario que lo expide. No en vano la Función de Policía esta generalmente en cabeza de los mandatarios municipales o sus delegados.

mientras el Poder de Policía tiende a concentrarse en pocas entidades, la Función de Policía tiende a extenderse a diferentes entidades, muchas veces yuxtaponiéndose³⁷¹

Ahora bien, la forma en que se ejerza la Función de Policía depende de lo que se entienda por “Función Policial”, concepto que varía dramáticamente de país a país, según su tradición jurídica y cultural propias, pues esta depende de variables como su centralización o descentralización o si mantiene un carácter militar o es un cuerpo eminentemente civil, como bien señalan las Naciones Unidas:

Los enfoques de la función policial varían desde los basados en un alto nivel de control, caracterizado a veces por el enfrentamiento, hasta los que sostienen que es preferible la “policía por consentimiento”. El primer tipo suele ser altamente centralizado, preferentemente reactivo y de tipo militarista. El segundo puede ser centralizado pero interpreta la actividad policial más bien como una respuesta a las necesidades de la comunidad local en cuanto a la detección y resolución de los problemas que requieren intervención policial. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2010, p. 1)

El concepto de Función de Policía se fue desarrollando de acuerdo con la tradición jurídica de cada país, que definió la evolución normativa que trajo el nuevo paradigma de Estado Social de Derecho, y recoge la aplicación material, por medios operativos y jurídicos, de una norma abstracta, aplicando las consecuencias de hecho³⁷² que contempla un presupuesto de derecho o emitiendo reglamentos generales, con el fin de reglamentar³⁷³ el ejercicio material de los Poderes de Policía con que cuenta un funcionario policial en ejercicio de sus funciones. A pesar de su doble carácter: material y jurídico, se suele estudiar

³⁷¹ Un claro ejemplo puede ser el derecho sancionatorio ambiental en Colombia, donde la Función de Policía ambiental puede ser ejercida material y jurídicamente por diferentes entidades, según las necesidades y particularidades de cada caso.

³⁷² Consistente en una medida policiva, que puede ser una Orden de Policía o una medida correctiva.

³⁷³ Esta reglamentación es diferente a la limitación de derechos que puede establecer quien ejerce Poder de Policía, aquí solamente se puede reglamentar como ejercer la actividad policial, no frente a qué.

como un mecanismo legal mediante el cual la administración ejerce sus funciones de limitar derechos y obligaciones, pues las ordenes de Policía se contienen de forma adecuada en el concepto de “Actividad de Policía” y brinda mayor claridad jurídica el contener solo a los medios jurídicos en el concepto de “Función de Policía”³⁷⁴.

¿La Policía como Actividad?

Una vez establecidos los conceptos de “Poder de Policía” y “Función de Policía”, la evolución normativa y doctrinal exigió que se estableciera un término para definir la acción policial más allá de actuaciones jurídicas de ciertos funcionarios o cuerpos colegiados, pues, desde la época de las “Comisiones de Policía”, cuando se habla de la “Policía”, indudablemente se hace referencia a las acciones concretas y materiales de ejercicio legítimo de la fuerza para limitar derechos o libertades. Para definir jurídicamente estas actuaciones se desarrolló el concepto de “Actividad de Policía”, que describe aquellas actividades que son eminentemente materiales, de ejecución, que realizan funcionarios públicos embestidos de autoridad y formación para realizar tal tipo de actividades, ejecutando la Función y el Poder Policial (Torres Rico, 1995, p. 85) la división entre actos jurídicos y actos materiales se hace especialmente importante cuando se hace referencia a los procesos y procedimientos de policía pues la discrecionalidad y el arbitrio del funcionario que está en campo ejecutando sus labores suelen ser la primera línea de contacto entre la administración pública y sus

³⁷⁴ Se hace esta precisión por cuanto en Colombia todavía existe una imprecisión conceptual al respecto, que llega al punto de que el artículo 16 de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) contempla la Función de Policía solo como Ordenes de Policía y reglamentación general, contrariando la doctrina y la jurisprudencia de la Corte constitucional (véase sentencia C-492/02)

administrados y, al no ser una actuación jurídica, no puede ser sujeto de recursos que impidan su materialización, solo es sujeto de control posterior³⁷⁵.

En un principio la división entre actividad jurídica y actividad material era sumamente difusa, por ello, en la antigua roma, cuna de las nociones de burocracia occidentales³⁷⁶, los funcionarios públicos podían estar embestidos tanto de *auctoritas* (saber socialmente reconocido), como de *potestas* (poder socialmente reconocido) para materializar sus decisiones y órdenes, pero solo las magistraturas de más alto nivel podían contar con *imperium*, es decir, capacidad de mando militar, el poder de hacer cumplir por la fuerza sus disposiciones (Espitia, 2016). Entonces, lo único que realmente diferenciaba a un funcionario de otro era el poder de hacer cumplir sus decisiones³⁷⁷, por la fuerza de ser el caso, en la noción moderna delo policial, todas las disposiciones policivas gozan de fuerza ejecutoria.

Ya con el desarrollo de la noción contractualista del Estado, los funcionarios de Policía empezaron a tener una facultad legal para usar la fuerza, misma que en un principio se ejecutaba con mínima discrecionalidad, a la usanza militar, donde actuaban simplemente como el brazo armado del aparato administrativo de un Estado y la autoridad de se desprendía justamente de la fuerza usada; esta noción castrense de la fuerza policial es incompatible con la noción liberal del Estado moderno, especialmente con el concepto de Estado Social de Derecho, donde la función pública exige dotar de medios eficaces a los funcionarios públicos

³⁷⁵ La Actividad de Policía la componen principalmente las acciones de los agentes policiales uniformados en campo, pero también puede ser desarrollada por otros funcionarios que transitoriamente deban materializar una decisión o disposición que limite derechos y/o libertades.

³⁷⁶ Al respecto véase el primer capítulo de este trabajo.

³⁷⁷ Como se vio más atrás, el “grado” de poder de un magistrado romano lo definía el número de Lictores, funcionarios operativos armados, que se le concedía con su cargo.

en campo, pero ajustados a un principio de legalidad en todo momento³⁷⁸, lo que significa su profesionalización, con el fin de brindarles un grado de discrecionalidad y autoridad que les permita cumplir con sus fines sin mayores trabas burocráticas, la mayor particularidad de la noción actual de la actividad policial es su carácter preventivo (Montejo, 2018, p. 47), que representa una evolución del carácter reactivo de las disposiciones clásicas de la Policía entendida solo como un cuerpo que investiga y persigue delincuentes, una vez las conductas tipificadas ya fueron cometidas.

En un modelo policial castrense, la jerarquía institucional de la línea de mando y la baja discrecionalidad de los funcionarios dificulta que los cuerpos policiales se instrumentalicen en pugnas internas de poder, sin embargo, esa disciplina militar afecta el ejercicio de funciones que muchas veces requieren un actuar inmediato³⁷⁹ y a discreción del funcionario, pues el fin de las fuerzas policiales no es que simplemente se ejerza la fuerza, sino que haya funcionarios en campo, vigilando, es decir, aplicando su criterio racional para discernir si hay o no mérito para que ejecuten sus funciones y, de ser el caso, empleen sus Poderes de Policía mediante medidas correctivas, el uso de la fuerza o la expedición de ordenes policiales³⁸⁰; a esa actividad de estar en campo vigilando que se cumplan las normas y decretos que limitan derechos y obligaciones y en general la adecuada convivencia y ausencia de delitos, es a lo que se le conoce actualmente como la Actividad de Policía.

³⁷⁸ El principio de legalidad de un funcionario público le exige solo hacer lo que le esta expresamente permitido, pues de lo contrario debe asumir que existe una prohibición al respecto.

³⁷⁹ La inmediatez y discrecionalidad es la principal diferencia de las operaciones policiales de las militares, pues una operación militar requiere de unas acciones previas y una verificación de la cadena de mando (Vásquez Hincapié, 2018), mientras las operaciones de policía muchas veces dependen solamente del criterio inmediato del funcionario que las ejecuta en el marco de sus funciones.

³⁸⁰ El criterio del funcionario policial al expedir una orden de comparendo significa que se trata de un funcionario que puede actividad el aparato estatal con el fin de expedir un acto administrativo.

Concepto actual de la “Policía” desde el derecho administrativo

Como bien se señaló en los apartes historiográficos de este trabajo, el concepto moderno de “Policía” en el derecho tiene varias dimensiones, por lo que, más que una definición univoca, se consignarán y desarrollarán las distintas formas en que se concibe jurídicamente el término “Policía” en el derecho administrativo contemporáneo; desde un punto de vista doctrinal, se ha establecido de forma reiterada una triple dimensión de la Policía como concepto jurídico, noción que ha sido adoptada por las altas cortes colombianas en algunas sentencias sobre la materia y que ha influido fuertemente en las últimas fuentes normativas sobre la materia³⁸¹. Adicionalmente a las dimensiones de origen doctrinal que se van a consignar (Poder, Función y Operación) que suelen ser armónicamente registradas por los autores nacionales como las nociones de Policía modernas para nuestro ordenamiento jurídico, se establecerán y propondrán otras dos dimensiones que también abarca el concepto jurídico de Policía en la legislación nacional contemporánea y que, a criterio del autor de este texto, deben incluirse junto con la triple dimensión que suele establecerse, por la claridad conceptual que aportan y por la relevancia que tienen, tanto para el estudio del derecho como para los aspectos sociológicos de la relación entre el Estado y sus administrados³⁸².

Se resalta que “contemporáneo” debe entenderse, en el caso colombiano, como posterior a la constitución de 1991, por lo que se incluirán tanto desarrollos legales y

³⁸¹ El actual Código de Policía Nacional colombiano (Ley 1801 de 2016) y el Código distrital de policía de Bogotá (Acuerdo 079 de 2003) consignan esta triple dimensión de lo policial.

³⁸² Parte del remedio a la falta de sistematicidad de los estudios sobre la ciencia de la policía administrativa radica en una redefinir el concepto, para de esa manera cubrir todos los ámbitos jurídicos en los que se manifiesta.

doctrinales de los últimos cinco años, como desarrollos ocurridos hace ya más de tres décadas, pero que siguen teniendo vigencia en la noción “contemporánea” de Policía.

Doctrina actual sobre el concepto de la “Policía”

Hasta este punto, en este capítulo se ha referenciado el desarrollo histórico de las distintas formas de Policía que la doctrina contemporánea suele registrar, por lo que procede ahora recopilar las fuentes doctrinales y el desarrollo conceptual que establecen actualmente la definición de Policía antes enunciada.

Como ya se refirió, actualmente, el concepto de “Policía” tiene, en términos generales, dos dimensiones, una popular o coloquial y una estrictamente legal; popularmente se asocia la Policía solamente con el cuerpo civil armado que se encarga de preservar el orden y la sana convivencia ciudadana y a todo lo necesario para que tal cuerpo funcione de forma adecuada. Jurídicamente, este término hace referencia a una amplia gama de conceptos relevantes para la administración pública, al punto que hubo un momento donde el estudio de la gestión y la administración de lo público se consideraban estudios de la ciencia de la policía (Malagón Pinzón, 2007), como consecuencia de ello, prácticamente todos los autores señalan que encontrar una definición moderna para “Policía” es muy difícil³⁸³, el autor del presente texto concuerda con esa noción, pero unívocamente se puede señalar que lo más acertado es definir la “Policía” en general como la capacidad del Estado de limitar derechos y libertades, bien sea a través de medios jurídicos o materiales; facultad que se vuelve un servicio público que requiere, para su prestación, de distintas formas de acción estatal. Esta

³⁸³ Incluso hay algunos que refieren que parte del concepto de lo “policial” es justamente su indeterminación (Alejandro Nieto, 1976)

definición debe complementarse con que hay formas de Policía que constituyen un fin en sí mismas, mientras otras son solo un medio para que la administración pública pueda funcionar adecuadamente³⁸⁴.

La tarea de definir lo que es la “Policía” desde el derecho administrativo moderno requiere empezar por recopilar diferentes definiciones realizadas por la doctrina contemporánea, por lo que se procede a citar las siguientes fuentes:

la expresión “policía” -sin otros aditamentos- puede reservarse en la actualidad, y en nuestro medio, a una parte de la actividad del Estado (en sentido lato) caracterizada por la imposición de límites coactivos a la libertad y los derechos del individuo, para permitir su coexistencia con las libertades y derechos de los restantes individuos de la sociedad (Durand, 2014, p. 8)

La policía administrativa es la actividad que ejercen los diferentes organismos, donde se limitan las actuaciones de los administrados en aras del interés general y en contraposición al interés privado. Se ejerce preventiva y coercitivamente, y busca como fin principal mantener el orden público y el interés general. (Arenas Rodríguez, 2011, p. 2)

En el mismo sentido, el tratadista Jaime Vidal Perdomo también define Policía como una actividad del Estado, adicionando que esta definición requiere necesariamente que se diferencie entre la noción de Poder, Función y Actividad de Policía:

Dentro de esta actividad de control del orden público se debe diferenciar entre poder de policía, función de policía y actividad de policía. (Vidal Perdomo & Molina, 2016, p. 333)

De lo anterior se entiende que una es la definición de la Actividad de Policía que desarrolla el Estado en general y otra es la Actividad de Policía que realiza la administración

³⁸⁴ Mientras que las labores de control social y convivencia armónica son un fin en sí mismas, las de vigilancia de delitos o aplicación de la ley son un medio para materializar otras ramas del derecho, como el penal o el sancionatorio. No debe confundirse nunca una medida correctiva (policiva) con una medida penal o sancionatorio, que necesariamente partirá del principio de reserva legal.

pública en particular. Si bien la noción de Policía, entendida como un concepto complejo, que requiere de su división en varias nociones independientes es sumamente valiosa, evidentemente, considerar a la Policía como una actividad que recoge, entre otras, la Actividad de Policía, es una forma sumamente confusa de definir el término³⁸⁵, por ello hay autores que hablan de la “Policía Administrativa” como esa actividad abstracta, para diferenciarla de la “Policía” a secas que es la actividad policial material propiamente dicha.

Esa necesidad de definir el concepto dividiéndolo en distintas atribuciones y funciones responde a que, por su propia naturaleza, el término “Policía” no puede permanecer inmutable, como bien señaló Jaime Orlando Santofimio en su Compendio de Derecho Administrativo, al establecer que:

El concepto de policía es radicalmente proteico, variable en el tiempo y en espacio; de ahí que su concepto y definición no puedan permanecer estáticos en la doctrina ni en la jurisprudencia. (Santofimio, 2018, p. 163)³⁸⁶

Teniendo en cuenta lo anterior es que el título del presente aparte hace referencia al concepto “actual” del término, pues se evidencia que no es posible realizar una definición unívoca que tenga vocación de permanecer en el tiempo, pues ello contrariaría el propio concepto que se busca describir. Si bien puede ser desalentadora la noción del Doctor Santofimio, el referido Compendio de Derecho Administrativo brinda elementos sumamente valiosos para desarrollar una definición aceptable del término “Policía” en la actualidad y que sirva para un mejor entendimiento de todo lo que se agrupa bajo tal palabra: al abordar

³⁸⁵ Al punto de rayar con lo tautológico.

³⁸⁶ La idea de la movilidad de la definición de la Policía ha sido ampliamente recogida por la doctrina española (Alejandro Nieto, 1976) como bien señala el propio Doctor Santofimio en su aparte sobre la “Ciencia de la Policía” en el citado Compendio de Derecho Administrativo.

la problemática sobre como identificar aquellos asuntos que deben integrar el marco funcional de la administración pública, señala que hay dos grandes metodologías, el criterio o método gramatical y el criterio o método de la enunciación (Santofimio, 2018), se procederá a aplicar cada uno de tales métodos para definir el concepto de Policía.

El criterio gramatical busca definir qué es administración pública y qué es lo propio de dicha administración, desde el punto de vista de la gramática, separando la acción, el verbo potenciado (*administrar*), de los medios por los cuales se ejecuta tal acción (*administración*) y de los sujetos u organizaciones que llevan a cabo tales acciones (*administración*) (Santofimio, 2018, pp. 61-63). Este criterio, aplicado al concepto de Policía según las definiciones antes realizadas, que refieren a la Policía como la limitación de derechos y libertades, permite encontrar que cuando se habla de “Policía” se hace referencia a la acción de Policía³⁸⁷ que es el limitar derechos y libertades de forma general y abstracta³⁸⁸ (Poder de Policía), pero también son los medios que se emplean para hacer efectivas tales limitaciones, que son tanto el ejercicio de las funciones administrativas de materializar, de forma general o particular, mediante actos administrativos, las normas expedidas en ejercicio del Poder de Policía (Función de Policía) como las Operaciones Administrativas para hacer efectivas las decisiones particulares de los funcionarios públicos (Actividad de Policía).

Adicional a lo anterior, Policía también hace referencia a los órganos y sujetos encargados de ejercer propósitos de Policía, ya sea mediante ejercicio de facultades

³⁸⁷ En inglés incluso existe el verbo “policing”, que se traduce inadecuadamente como sencillamente vigilar o supervisar.

³⁸⁸ El solo hecho de vigilar, o incluso la mera posibilidad de ser vigilado, ya computa en sí misma una forma de control, de limitar a quien es supervisado (Foucault, 2014, pp. 180-183)

reguladoras, reglamentarias o materiales y al servicio de seguridad interna y control social que prestan los gobiernos.

Si bien la aplicación del criterio gramatical para definir el concepto de Policía permite entender por qué es tan recurrente, en la doctrina y la jurisprudencia modernas, el hacer referencia a las diferencias entre Poder, Función y Actividad³⁸⁹ de Policía, así como su separación del concepto de autoridades que tienen facultades de Policía. Con este criterio se ha definido cómo afecta el concepto de Policía a la administración pública, no cuales son aquellas formas de limitar derechos y libertades mediante las cuales la administración ejerce la acción de administrar, gracias a sus funciones administrativas, para llenar ese espacio es sumamente útil el criterio de la enunciación.

Se procede entonces a hacer un breve recuento, a título enunciativo, de las distintas formas en que se puede ejercer la limitación de derechos y libertades en el marco de un Estado Social de Derecho -de corte liberal- como el colombiano, con sendos ejemplos que permitan una apropiación conceptual más clara y un aprovechamiento práctico de estos conceptos:

Formas de ejercer Poder de Policía:

Leyes de la república³⁹⁰ que efectivamente limiten derechos y libertades³⁹¹, como el Código Nacional de Tránsito.

³⁸⁹ La "Actividad" de Policía también es llamada "Operación" de Policía por algunos autores.

³⁹⁰ El congreso tiene el Poder de Policía de forma principal, las demás entidades lo tienen solamente de forma residual y jerarquizada. Aunque hay materias que son de competencia de las autoridades territoriales, por lo que ejercen el poder de Policía de forma principal en estos casos específicos.

³⁹¹ No toda ley ejerce Poder de Policía, por ejemplo una ley orgánica no ejerce Poder de Policía, si no poder legislativo.

Decretos presidenciales, como aquellos que suspenden a nivel nacional, los permisos para portes de armas de fuego.

Acuerdos departamentales, como podría ser aquel que limita las marcas de aguardiente que se pueden vender en determinada jurisdicción departamental.

Ordenanzas municipales (o distritales), por ejemplo aquella mediante la cual se adopta un Plan de Ordenamiento Territorial³⁹².

La Resolución de un gobernador que limita la movilidad en su territorio, para evitar el contagio de una enfermedad.

La Resolución de un alcalde imponiendo un horario de cierre de establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas en su municipio o distrito.

Formas de ejercer Función de Policía:

Decreto del presidente o un superintendente³⁹³ que reglamenta la prestación de un servicio público domiciliario de forma general.

Resolución de una autoridad de tránsito por medio de la cual se impone una multa al evidenciarse una infracción contravencional.

Resolución de una secretaria de educación que autoriza a una entidad educativa a aumentar el valor de su pensión mensual.

³⁹² Este es uno de los casos en los que la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades territoriales tienen Poder de Policía principal, no residual (García Parra, 2018, p. 216)

³⁹³ Según la constitución, el presidente ejerce funciones de “inspección y vigilancia”, este es un término que debe entenderse como sinónimo de Función de Policía.

Una Operación para calcular el valor máximo que puede cobrar los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Formas de ejercer Actividad de Policía:

Aprehensión de un sospechoso de haber cometido una conducta punible en flagrancia, con el fin de llevarlo ante una autoridad judicial.

Labores de Policía Judicial: embalar y rotular elementos materiales probatorios, visitas de campo, revisión de registros de cámaras de seguridad y en general labores investigativas.

Vigilancia en campo por personal con o sin uniforme.

Inspección de carga que entra o sale del país, por parte de autoridades aduaneras.

Expedición de una orden de comparendo, al evidenciarse una presunta conducta contravencional.

De los anteriores análisis podemos concluir que la Policía es, como pocos, un servicio público, que presta exclusivamente el Estado y que toca casi todos los ámbitos de la vida de los administrados. Requiere atribuciones tanto para regular situaciones generales, en abstracto, como para restringir libertades y/o derechos en casos particulares³⁹⁴, materialmente, pero también computa las operaciones materiales para hacer cumplir tales disposiciones jurídicas.

Propuesta de nuevas dimensiones del concepto de la Policía Administrativa

³⁹⁴ Un caso particular puede ser un individuo en específico o un conjunto de individuos determinables.

Teniendo en cuenta que la concepción contemporánea de la Policía desde el derecho administrativo requiere la división entre sus variantes jurídicas y materiales, se procede a desarrollar cada uno de tales conceptos, proponiendo dos nuevas concepciones a las que reitera la doctrina y jurisprudencia³⁹⁵, que se desprenden del ejercicio enunciativo y gramatical antes realizados:

Poder de Policía:

Hace referencia a aquella *acción de administrar* mediante mecanismos jurídicos regulatorios, que se ejerce mediante la atribución que tienen ciertos entes estatales de poder regular (limitar) libertades y derechos de los ciudadanos. Es una facultad de carácter normativo, que permite disponer de forma general y abstracta, con libertad de configuración³⁹⁶, restricciones y modificaciones a tales libertades y derechos. Por su propia naturaleza, el Poder de Policía en Colombia se encuentra en cabeza del congreso de la república principalmente, sin embargo, otras entidades públicas (especialmente aquellas de carácter político-administrativo a nivel territorial) pueden tener lo que se ha llamado “Poder de Policía residual” (García Parra, 2018, pp. 228-230), como es el caso de las asambleas departamentales, en todo lo que no haya ya regulado el congreso y los concejos municipales, en todo lo que no haya regulado ni el congreso ni las asambleas departamentales³⁹⁷.

³⁹⁵ La mayoría de las fuentes doctrinales en español son argentinas o españolas, a nivel nacional, el mayor ejercicio doctrinal lo ha hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

³⁹⁶ En un Estado social de derecho, esta libertad de configuración no es absoluta.

³⁹⁷ Como se señaló con anterioridad, hay materias específicas en que las entidades territoriales tienen Poder de Policía principal. Excepcionalmente, puede existir una figura que en Colombia se contempló con el Código Nacional de Policía de 2016: el Poder Extraordinario de Policía, que pueden detentar autoridades locales en casos de emergencia, seguridad y/o calamidad (García Parra, 2018, pp. 230-231)

En esa referida posibilidad de ejercicio de Poder de Policía residual -en algunos casos principal- por parte de organismos político-administrativos a nivel territorial, que hacen parte de la administración pública y no del poder legislativo, es donde radica el sustento conceptual para que no se le llame “legislación de policía” al “Poder de Policía”³⁹⁸, pues, sí bien este refiere a una atribución normativa, tal facultad trasciende la noción de legislación: las particularidades que requiere el ejercicio de la *acción* de limitación de derechos y libertades no pueda realizarse solamente a escala nacional y unitaria, pues cada jurisdicción territorial tiene sus particularidades culturales y necesidades de orden público que hacen necesario que sus propios organismos territoriales establezcan normatividades óptimas para el contexto donde se desarrollan, que respondan a las necesidades propias de la población que se administra³⁹⁹.

Es por ello, que actos administrativos de carácter general⁴⁰⁰, como lo son las ordenanzas municipales o los acuerdos departamentales o directamente los decretos de los alcaldes o gobernadores, son medios idóneos para el ejercicio efectivo de lo que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han llamado “Poder de Policía”, pues al fin y al cabo, es una facultad que, como pocas, constituye un poder de configuración normativa de forma general y abstracta que pueden detentar incluso organismos sin facultades legislativas, es una variante del poder legislativo, que responde a las necesidades de las sociedades hiper reguladas de la actualidad⁴⁰¹.

³⁹⁸ Al respecto véase el aparte de Desarrollo del Poder de Policía, en este mismo capítulo.

³⁹⁹ Además es inviable que un solo órgano regule todo lo que pueda regularse en todo un país.

⁴⁰⁰ Esto significa que la limitación de derechos y libertades no se rige por el principio de reserva de ley, como sí sucede con las sanciones penales.

⁴⁰¹ Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, hasta antes de la imprenta de tipos móviles, las regulaciones eran escasas, en gran parte por temas logísticos, en el actual contexto de hiper conectividad, hay espacio para regulaciones cada vez más específicas.

De igual forma, otra diferencia entre el “Poder de Policía” y el “Poder Legislativo” recae en el tipo de normas que son propias de la limitación de derechos de forma general y abstracta: por regla general, las leyes ordinarias y las leyes estatutarias, son las únicas que encajan en la definición de Poder de Policía, mientras que solo excepcionalmente las leyes marco podrían encajar en esta forma de acción de administrar⁴⁰²; las leyes orgánicas, así regulen instituciones que desarrollen funciones de policía, no constituyen una expresión del Poder de regular derechos y libertades que tiene la administración.

Tenemos entonces que, dentro del género poder general de legislar, que tiene el congreso de la república, hay una especie de poder especial para limitar derechos y libertades, que incluso puede ser ejercido por otras entidades de la administración pública, tal poder es el Poder de Policía.

Entonces ¿Qué es el Poder de Policía? Es la facultad legal de limitar derechos y libertades a través de normas de orden público o actos administrativos que regulan el comportamiento de los administrados.

Función de Policía

Hace referencia a una forma de *administración* que se desarrolla a través de la actividad jurídica⁴⁰³ consistente en las gestiones administrativas que se realizan con el fin de materializar lo establecido mediante el Poder de Policía, por lo que se supedita a este, en

⁴⁰² En este caso, el ejercicio del Poder de Policía podría darse por parte del poder ejecutivo, al desarrollar el marco normativo que le ha establecido el congreso mediante los actos administrativos generales que reglamenten la ley marco que se expidió.

⁴⁰³ También puede ejercerse mediante operaciones materiales, como se señaló más atrás.

aplicación estricta del principio de legalidad⁴⁰⁴, supone el ejercicio de funciones concretas que han sido asignadas por el Poder de Policía. Su ejercicio a nivel nacional (y general) está en cabeza del presidente de la república (o sus delegados), en su condición de máxima autoridad administrativa, y, a nivel territorial, está en cabeza de los gobernadores y alcaldes (o sus delegados) respectivamente⁴⁰⁵, puede incluir la expedición de reglamentaciones, siempre y cuando este contemplado de forma expresa en lo establecido en ejercicio del Poder de Policía.

La Función de Policía consiste en realizar actuaciones administrativas que permitan desarrollar de forma material y particular las normas generales y abstractas que ha establecido el Poder de Policía, por ello la doctrina lo considera un ejercicio reglamentario. Al consistir en actuaciones administrativas, es un ejercicio meramente jurídico, de expedición de actos administrativos de carácter general o particular y de resolver los recursos administrativos que se presenten contra estos, por lo que no debe ser confundida con el ejercicio de la Operación (Actividad) de Policía, pues, que un organismo desarrolle Funciones de Policía no significa necesariamente que tenga potestad de emprender acciones materiales de coacción para materializar sus disposiciones materiales. En ese sentido, la Función de Policía se ejerce por autoridades administrativas que tienen facultades para expedir reglamentos o para imponer

⁴⁰⁴ Un ejemplo claro de esta sujeción al principio de legalidad lo establece el artículo 370 de la Constitución Política: “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.” (*Constitución Política 1991*, s. f., art. 370) pues se establece que si bien pueden ejercerse funciones de “inspección y vigilancia” y “señalar” políticas generales de control, estas deben someterse a lo que establezca la ley.

⁴⁰⁵ La Función de Policía suelen ejecutarla funcionarios delegados para ello, como los superintendentes o los inspectores de Policía.

sanciones, medidas correctivas⁴⁰⁶, preventivas o transitorias que limitan derechos o libertades de las personas sobre las que recaen.

Entonces ¿Qué es la Función de Policía? Es la facultad legal que tienen algunos funcionarios públicos para materializar normas o actos administrativos, de carácter general y abstracto, que versen sobre limitaciones a los derechos y libertades de los administrados, a través de actos administrativos que apliquen consecuencias legales y/o administrativas en casos particulares y materiales o mediante la expedición de reglamentos de carácter general.

Actividad de Policía

Hace referencia a una actividad operativa, no jurídica, que se emprende con el fin de materializar lo establecido mediante el Poder de Policía en general y la Función de Policía en particular⁴⁰⁷; comprende la totalidad de las acciones emprendidas para ejecutar lo dispuesto por la autoridad de Policía correspondiente, incluyendo el uso reglado de la fuerza⁴⁰⁸, por lo que se encuentra supeditado tanto al Poder como a la Función de Policía. Esta actividad, que constituye una forma de *administración* no jurídica, sino material, es desarrollada por los agentes de Policía en campo y enmarca lo que coloquialmente se entiende como “Policía” en general y ha sido denominado por autores contemporáneos como una forma de violencia que se ha institucionalizado, ya sea como un fin en sí mismo, en los

⁴⁰⁶ Las medidas policiales van variando según el contexto normativo y la definición de lo policial de cada sistema jurídico (Younes, 2014, pp. 315-317)

⁴⁰⁷ Una operación policial puede ser una acción de ejecución de un acto administrativo (como cuando se sella materialmente un local, en cumplimiento de una resolución), una acción encaminada a la emisión de un acto administrativo (como cuando se emite una orden de comparendo) o simplemente un fin en sí mismo (como cuando un agente contiene una protesta por la fuerza, al no dejar pasar los manifestantes por un lugar).

⁴⁰⁸ Es una actividad riesgosa, que puede generar responsabilidad extracontractual del Estado, a título objetivo, por riesgo excepcional (Hernández Colorado & Pulido Millán, 2014, pp. 6-8)

Estados Policiales, o como un medio institucional que puede ejecutar abusos de poder (J. R. García, 2023, p. 6).

Si bien la Actividad de Policía constituye un tipo especial de operación administrativa y, como tal, no es una manifestación de la voluntad de la administración pública, sino simplemente el desarrollo material de actividades (generalmente coercitivas⁴⁰⁹) tendientes a ejecutar lo dispuesto por alguna autoridad administrativa, el carácter teleológico de la Actividad de Policía es sumamente relevante para el estudio del derecho de la administración pública. Desde el punto de vista de su finalidad, la Actividad de Policía puede ser dividida en dos formas: cuando opera como un fin en sí mismo y cuando opera como un medio para que otra autoridad cumpla sus fines, esta división puede hacerse también estableciendo si se actúa de forma preventiva o coercitiva, respectivamente. Sí bien algunos autores señalan que cuando hay Actividad de Policía de forma coercitiva siempre se está llevando a cabo acciones de Policía Judicial, como se presentará más adelante, también hay Operaciones de Policía que se realizan en ejercicio de lo que se conoce como Policía Administrativa, que van más allá de solamente actuaciones judiciales.

Entonces ¿Qué es la Actividad de Policía? Es la operación material que ejercen funcionarios públicos en campo, consistente en ejecutar acciones de vigilancia general y aplicación de normas y disposiciones de orden público, así como aquellas operaciones

⁴⁰⁹ Para la doctrina estadounidense, la coerción policial debe ser “no negociable”, es decir, un absoluto categórico que imponga el poder público por todos los medios necesarios, incluso letales; la escuela europea ve la Policía como una institución dogmática pero también de discrecionalidad y conocimiento que deben regular el ejercicio de la fuerza (Jobard, 2014, pp. 1-3). En la tradición jurídica colombiana se han adoptado las ideas filosóficas europeas, pero la visión estadounidense sin duda ha permeado las teorías nacionales, favoreciendo que se mantenga un tratamiento castrense que en muchos casos equivale a la inmunidad calificada de la que gozan los agentes de la ley en los Estados Unidos.

administrativas que impliquen el uso de la fuerza legítima en cualquier medida, con el fin de materializar la constitución, leyes, actos administrativos o providencias judiciales.

Las nuevas dimensiones de la Policía que se proponen en este trabajo

Como parte de la noción de Actividad de Policía, como se habla de la noción misma de administración pública, deben estudiarse las organizaciones que tienen funciones de Actividad Policial, pues al hablarse de actividades materiales y no propiamente jurídicas, se hace especialmente importante el estudio de la organización encargada de ejecutar tales actividades, como ocurrió en el segundo capítulo de este trabajo.

Hasta este punto se han desarrollado las nociones que, pacíficamente, la mayoría de la doctrina actual establece cuando define qué es la Policía desde un punto de vista jurídico. Concepción que se limita a estudiar los medios jurídicos y materiales a través de los cuales el Estado ejerce la acción policial. Ahora bien, en Colombia, la jurisprudencia de Corte Constitucional, desde 1994, ha establecido que la noción legal de Policía incluye también los servicios que se prestan a través de los medios jurídicos antes planteados, pero también la concepción orgánica de la institución policial en Colombia, toda vez que, mediante sentencia C-024 de 1994, se estableció que:

Atendiendo a la finalidad que cumple la policía se alude a una de las formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y el establecimiento del orden público, esto es, con el mantenimiento de unas condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas que hagan posible la convivencia pacífica y el normal desarrollo de las actividades sociales. “Es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa”. Esta concepción de la policía es diferente a la que se vincula con el concepto orgánico que abarca a las autoridades administrativas de policía y a la policía como cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. (Corte Constitucional, 1994)

Por lo que no hay duda de que, en Colombia, la Corte Constitucional ya ha establecido que, si bien los medios para ejercer acción de la Policía son independientes del organismo encargado de ejercer de forma permanente las actividades materiales de Policía⁴¹⁰, el concepto jurídico de “Policía” incluye también la parte orgánica del Estado que se dedica a estas actividades, dimensión que la mayoría de las fuentes doctrinales simplemente omiten⁴¹¹. Pero, además, implícitamente da elementos para discernir que también hay otra dimensión dentro del concepto de la Policía Administrativa, diferente a las anteriores, los fines que deben perseguir tanto las instituciones que ejercen medios jurídicos y materiales como la organización dedicada a ejecutar actividades de Policía: La Policía como Servicio Público.

Organización de Policía

Tenemos entonces que, además de las dimensiones de Poder, Función y Actividad, que suelen recopilar los tratados de derecho administrativo nacionales, atendiendo el objetivo planteado de desarrollar definiciones que armonicen los aspectos jurídicos con los populares de lo que se entiende por “Policía”, se propone que se entienda este concepto desde su definición orgánica⁴¹², pues no puede negarse que tal término se asocia mayoritariamente con una institución pública en particular: un cuerpo (generalmente armado) de funcionarios públicos con funciones de mantenimiento del orden y la paz social, vigilancia, atención de

⁴¹⁰ Y los demás organismos que también desarrollan actividades de Policía.

⁴¹¹ Se suele referir la “Policía Administrativa” como forma de definir la Policía en las dimensiones de Poder, Función y Actividad, como si ello significara que la “Policía” no refiere generalmente a una institución bien definida del aparato estatal. Un claro ejemplo de la desconexión que hay entre la academia frente al lenguaje coloquial que usan las personas fuera de la misma.

⁴¹² Puede parecer obvio o inocuo este ejercicio, pero, como se señaló en el capítulo segundo de este trabajo, la falta de claridad conceptual sobre qué es la organización policial nacional ha tenido un serio impacto en la capacidad operativa de la misma, la academia es entonces la llamada a llenar ese vacío con ejercicios doctrinales que permitan enriquecer la discusión conceptual a nivel político.

delitos en flagrancia y, en general, apoyo a los particulares y funcionarios públicos en cualquier situación que pueda requerir de gestión operativa, con la característica de contar con distintivos⁴¹³ (uniformes generalmente) en el ejercicio de sus funciones y de estar facultados para usar la fuerza según su propio criterio, de acuerdo con las normas que regulen tales actuaciones.

Una característica preeminente para identificar una organización policial es la discrecionalidad en el uso de la fuerza: mientras un agente de Policía en campo, dado su carácter civil, puede usar la fuerza⁴¹⁴ bajo su propia discreción como regla general, sometiéndose a los reglamentos particulares sobre el ejercicio de sus funciones en campo y a las normas generales sobre legítima defensa y uso proporcional de la fuerza.

La Policía como organización es entonces aquel conjunto de órganos del Estado que se encargan de forma permanente, y como parte de su misión principal, de prestar servicios en campo⁴¹⁵ para ejercer Actividades de Policía. Teniendo en cuenta lo sumamente amplías que son las actividades estatales que pueden limitar derechos o libertades, a pesar de que pueda existir una sola gran organización nacional policial, que se divida en diversos grupos especializados para prestar ayuda y apoyo a los demás órganos de la administración pública, prácticamente todas las entidades públicas deben tener entre su planta de personal

⁴¹³ Los aspectos sociológicos del poder detrás del uso de un distintivo o un uniforme componen también otra interesante arista frente a la cual no hay prácticamente ninguna epistemología.

⁴¹⁴ La “fuerza” aquí referida no es necesariamente el uso de un arma de fuego o un bastón de mando, el sellar un establecimiento o un allanamiento a las oficinas de una empresa, también son formas de esa “violencia” institucional tan propias de la Policía. Por lo que las organizaciones policiales no se resumen en la institución de la Policía Nacional, todo cuerpo de funcionarios públicos que realiza este tipo de actividades en campo también hace parte de la Organización Policial, desarrollar este concepto permitirá un mejor ejercicio de este tipo de funciones y brindará mayor claridad a la hora de decidir posibles títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado por acciones u omisiones de estos agentes.

⁴¹⁵ Esto no significa que el funcionario tenga que estar siempre en campo, como un patrullero de la Policía Nacional, pero si que permanentemente esta facultado de poderes policiales.

funcionarios públicos que ejerzan en algún momento Actividad de Policía, a pesar de ello, no se encuentran fuentes doctrinales sobre la materia, que se vuelve muy importante para definir responsabilidades de los funcionarios y, especialmente, imputación de responsabilidad extracontractual del Estado⁴¹⁶.

Tenemos que esta nueva dimensión de la concepción administrativa de la Policía justifica su necesidad por dos aspectos: la necesidad de clarificar desde la doctrina jurídica la naturaleza de la Policía Nacional en particular y la utilidad de la identificación de las organizaciones policiales dentro de todas las entidades públicas en general, para efectos de aplicar medidas de prevención⁴¹⁷ y para definir conceptualmente eventuales escenarios donde aplique responsabilidad extracontractual del Estado bajo el título de imputación objetivo por Riesgo Excepcional.

Entonces ¿Qué es la Policía como Organización? La dimensión organizacional de la Policía refiere a las instituciones que prestan servicios policiales de forma exclusiva o complementaria a su función, contiene tanto los cuerpos armados que cumplen tareas de vigilancia y aplicación normativa en campo como aquellas dependencias de las entidades públicas que se encargan de ejecutar funciones o actividades de Policía.

Servicio Público de Policía

⁴¹⁶ Al no reconocerse que hay organizaciones policiales dentro de prácticamente todas las entidades del Estado, se niega que acciones materiales (como un sellamiento o allanamiento) realizadas por un funcionario civil son una forma de violencia (Actividad de Policía) y, como tales, son actividades riesgosas, que pueden romper el equilibrio de cargas que los administrados deben soportar y, consecuentemente, generar responsabilidad de indemnizar para el Estado a título objetivo por Riesgo Excepcional (Romero Flórez, 2014, pp. 7-8).

⁴¹⁷ Como las que ya aplica ampliamente la Policía Nacional (Hernández Colorado & Pulido Millán, 2014, p. 10) pero que no toman otras entidades que no se perciben a sí mismas como organizaciones policiales.

Adicional a la dimensión anteriormente referida, se evidencia que actualmente la “Policía” también tiene una dimensión de servir para satisfacer la necesidad colectiva de contar con funcionarios públicos que aseguren la seguridad, la convivencia armónica y en general, que se encuentren en campo prestando labores de auxilio, prevención y orientación frente a cualquier necesidad razonable que puedan tener los administrados; en ese sentido, la Policía es también un servicio público a cargo del Estado, que se presta generalmente a través de la Policía Nacional, en el caso colombiano.

Debe destacarse que, si bien conceptos como el de Poder, Función y Actividad de Policía son relativamente modernos⁴¹⁸ en la legislación colombiana, la noción de Policía como Servicio Público es bastante anterior, pues desde la entrada en vigencia de la ley 62 de 1993, se estableció que también la “Policía” era un servicio público, a cargo de la organización denominada Policía Nacional, veamos:

ARTÍCULO 5°. Definición. La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana. (*Ley 62 de 1993, s. f.*)

Ahora bien, mucho más interesante resulta el desarrollo que hizo de tal concepto la Corte Constitucional al establecer los alcances del Servicio Público de Policía en la sentencia C-020 de 1996⁴¹⁹, en esta decisión judicial, además de establecerse que se trata de un servicio

⁴¹⁸ Solo hasta la expedición del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá) y la ley 1801 de 2016 (Código de Policía Nacional), se incorporaron expresamente en el ordenamiento jurídico colombiano.

⁴¹⁹ Debe resaltarse que se trata de una sentencia de constitucionalidad en la que decidió declarar inexecutable un artículo del decreto 262 de 1994 que permitía la celebración de contratos para que, a cambio de una remuneración, algunas entidades públicas o privadas pudieran contar con servicios de vigilancia por parte de miembros de la Policía Nacional que se encontraran disfrutando de sus vacaciones, es decir, que se contratara por privados a agentes que prestaban este servicio público.

público esencial que solo puede estar a cargo del Estado, se delimitó parte de su alcance a la luz de los fines esenciales del Estado como son:

servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El servicio público de policía tiene entonces como fin primordial, la garantía de bienes comunitarios esenciales, presupuesto de la convivencia, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad que transfieren ese carácter esencial a la actividad encaminada a preservarlos, en función de atribuciones ordinarias señaladas en el artículo 213 de la Carta Política. (Corte Constitucional, 1996)

Es claro entonces que, tanto mediante normas expedidas por el poder legislativo, como por parte de sentencias de constitucionalidad emitidas por el poder judicial, se ha definido unívocamente que la Policía como concepto incluye también la noción de un servicio público esencial, a pesar de ello, la bibliografía al respecto es prácticamente nula, por lo que el presente trabajo encuentra que es necesario incluir en la triple dimensión “clásica” de la Policía como concepto jurídico, adema de la noción de Policía como organización, la noción de Policía como Servicio Público esencial. Este desarrollo conceptual servirá para que futuros trabajos académicos ahonden sobre el alcance y las características de este servicio público de Policía, por lo que a todas luces su justifica su inclusión conceptual dentro de la definición jurídica de lo policial.

Entonces ¿Qué es la Policía como Servicio Público? El Servicio Público de Policía⁴²⁰ consiste en satisfacer la necesidad pública de vigilancia y aplicación normativa en campo, a través de funcionarios investidos de autoridad legal y medios materiales para asegurar la convivencia pacífica, organizada y armónica de los administrados y en general la existencia de la administración pública y el orden establecido.

⁴²⁰ También puede ser llamado “Policía de Seguridad y Convivencia”.

Conclusiones

Este trabajo de grado se planteó su desarrollo con el objetivo de responder un problema de investigación, estableciendo unos objetivos que podrían definirse como de análisis, crítica y proposición, teniendo en cuenta el amplio estudio historiográfico y jurídico realizado, se puede concluir este escrito haciendo una enumeración de las varias conclusiones que se desprenden del mismo, agrupándolas para su mejor comprensión, en los siguientes términos:

Para facilitar su estudio y apropiación, se iniciará con una breve definición que recoja las distintas nociones que incluye el término “Policía” en el derecho administrativo y se continuará con las conclusiones que surgen directamente de la producción historiográfica sobre los orígenes y evolución del concepto de la Policía, posteriormente se referirán las conclusiones propias del desarrollo crítico de la historia de la Policía Nacional en Colombia, para luego pasar a las conclusiones de la conceptualización contemporánea del término “Policía” a la luz del derecho administrativo y se finalizará respondiendo la pregunta planteada al inicio de este trabajo y señalando aquellas conclusiones que deriven de todos los anteriores ejercicios, en este último grupo, se referirán también aquellas oportunidades de mejora que este trabajo ha podido evidenciar; complementándose así, con sugerencias de cambios que deberían darse dentro del ordenamiento jurídico colombiano para permitir una mejor comprensión y ejercicio de la Policía en el país, dándole de esta forma cumplimiento a los objetivos de tener un aporte propositivo a la construcción de una noción de Policía que atienda a las necesidades de la Colombia contemporánea y que sirva como base conceptual para futuras reformas.

Lo primero que debe señalarse es que la definición jurídica de la Policía en el derecho administrativo, a partir del ejercicio realizado en este trabajo, es la siguiente:

¿Qué es la Policía? La “Policía”, jurídicamente, es la acción de administrar a través de la limitación de derechos y libertades, bien sea a través del ejercicio del Poder para expedir normas impersonales y abstractas o la Función de aplicar disposiciones normativas de forma material y particular o directamente del ejercicio de Actividades operacionales de uso de la fuerza y vigilancia en campo, comprendiendo también las organizaciones o dependencias que realizan estas labores policiales y el Servicio Público de vigilancia, apoyo y control social de los administrados por parte del Estado.

En segundo lugar, a partir del extenso desarrollo historiográfico realizado, tenemos que la historia de la Policía es también la historia del poder público, entendido como la capacidad efectiva de aplicar normas y decisiones estatales o proto-estatales⁴²¹, es decir, la esencia⁴²² misma de un gobierno⁴²³ es el contar con una fuerza pública que le permita materializar sus disposiciones; por ello, durante varios siglos, el concepto de lo “policial” era sinónimo de lo “gubernamental” y, aún hoy en día, movimientos ideológicos que repudian la idea de un Estado gobernando enfocan sus críticas hacia las fuerzas policiales⁴²⁴, pues el gobierno existe y se comporta como una entidad jurídica particular, diferente de las

⁴²¹ El poder militar es el medio por el cual los gobiernos aseguran su supervivencia o territorialidad frente a amenazas externas o aumentan su tamaño e influencia.

⁴²² Aquí se refiere “esencia” como una condición necesaria para que una organización adquiera características propias de una entidad gubernamental.

⁴²³ Se hace referencia a “gobierno” justamente por cuanto se habla de una entidad capaz de gobernar, es decir, de obligar a otros a seguir sus mandatos, incluso por la fuerza, pero con la particularidad de ser una organización con cierto grado de legitimidad que brinda el tener fuerzas armadas que operan con independencia de quien ostenta el poder.

⁴²⁴ El anarquismo encuentra en la Policía el principal objetivo de sus ataques contra lo que entienden como “gobierno”

organizaciones privadas, a través del ejercicio de la fuerza legítima contra sus administrados, consientan estos dicho ejercicio o no (Brogden, 1981).

El referido ejercicio del Poder Público genera intensas tensiones internas en el aparato Estatal, pues quien dirige el Estado también dirige las Fuerzas Armadas, por lo que se hace necesario que se cuente con cuerpos de funcionarios profesionales que sean capaces de hacer efectivas las disposiciones gubernamentales por la fuerza, pero con un nivel de letalidad reducido, pues se aplica contra sus propios administrados⁴²⁵; de igual forma dicho cuerpo de seguridad y vigilancia debe contar con capacidad decisoria, para poder discernir de forma inmediata qué medidas son más convenientes para mantener el orden social, el bienestar de los administrados y aplicar oportunamente las decisiones del gobierno, lo que hace patente que los miembros de dicho cuerpo deben ser diferentes de los militares, que principalmente deben usar la fuerza letal contra el enemigo y tener obediencia irrestricta frente a su línea de mando. De esta necesidad de contar con cuerpos de personas encargadas de asegurar en campo la seguridad interna y la aplicación de las disposiciones gubernamentales, pero con características diferentes a las militares, es que surgió lo que hoy en día llamamos la Policía.

En línea con lo anterior, tenemos que, si bien la “Policía” hoy en día se sume como el cuerpo de personas encargadas de la asegurar la paz y convivencia en determinado territorio, originalmente refería otra cosa: era el “buen vivir” al que los gobiernos debían llevar a sus administrados, según el desarrollo conceptual que se dio en Europa desde la edad media; este concepto, nacido en Francia, y que con el tiempo se volvió una importante

⁴²⁵ La noción moderna de la Policía, claramente permeada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, limita el ejercicio de la fuerza no solo contra los ciudadanos del país -como sucedía clásicamente, donde los extranjeros estaban desprotegidos- si no frente a toda persona sujeta de ser administrada, por el solo hecho de encontrarse dentro del territorio de determinado Estado.

justificación de la noción contractualista de los Estados, llegó a lo que hoy en día es Colombia en los años de la colonización española, como fin Estatal⁴²⁶ y solo se adoptó como medio para llamar a la organización encargada de mantener el orden público y asegurar el cumplimiento de las decisiones gubernamentales cuando se consolidó la naciente República de Colombia, país en el que, desde sus inicios, enfrentó un gran vacío conceptual, mismo que nunca fue llenado por producciones epistemológicas locales, sino que se enfrentaba⁴²⁷ importando ideas extranjeras según el capricho e interés del gobierno de turno, lo que favoreció que se tergiversaran y confundieran sus medios y fines, convirtiéndose en una herramienta de tensión entre el poder central y las entidades territoriales del país, lo que le llevó a ser disuelta y reinstaurada muchas veces en el primer siglo de existencia de la nación colombiana independiente⁴²⁸.

Dada la larga historia de conflictos internos y pugnas por el poder que ha enfrentado Colombia en el último siglo, especialmente a partir del periodo denominado como la Violencia, el poder ejercido a través de la Policía se volvió un punto álgido de las pugnas internas del Estado central y de las externas de este con los movimientos sociales de la periferia; fruto de esas tensiones y del modelo centralista implantado a partir de la Constitución de 1886, en el país se creó una sola institución policial centralizada, que a la larga se ocuparía de casi todas las actividades policiales en el país, la cual fue constantemente modificada por los gobiernos de turno, situación que debilitó tal cuerpo y favoreció que el

⁴²⁶ La corona española, en sus diferentes fuentes jurídicas, señaló que buscaba llevar a la gente de América a ese “buen vivir” que era la Policía, entonces entendida como fin de los gobiernos virtuosos.

⁴²⁷ El desarrollo conceptual nacional de lo policial ha sido mínimo a través de la historia colombiana, los gobiernos no se han interesado por dar una definición de qué es la Policía, simplemente han buscado legitimar sus medios para usar la fuerza según sus necesidades coyunturales.

⁴²⁸ Casi que a la par que se presentaban las grandes crisis políticas y sociales, la Policía colombiana era reformada, suprimida y sustituida según los designios del presidente o la comisión extranjera de turno, costumbre que marcó especialmente el periodo que conocemos como “la Violencia”.

espiral de violencia continuara, en un genuino circulo vicioso: como la situación de seguridad no mejoraba, cada presidente que llegaba al poder cambiaba la Policía⁴²⁹ y por esos cambios la situación de seguridad no mejoraba; situación que fue escalando hasta el punto en que los presidentes empezaron a gobernar directamente bajo estados de excepción prácticamente permanentes, bajo tal contexto la definición conceptual de lo policial se tornó innecesaria en la práctica, pues incluso el Estado se alió con actores ilegales para el ejercicio del mismo.

Si bien la constitución de 1991 y las normas expedidas después de su entrada en vigencia significaron un gran avance conceptual⁴³⁰ para la Policía Nacional colombiana y permitieron una mayor claridad sobre qué es la Policía en el país y los tipos de Policía que hay en la administración pública, a la fecha, todavía no hay un cisma conceptual definitivo entre la fuerza policial y la militar, pues los funcionarios con poderes policiales siguen teniendo un tratamiento penal militar y esa desconexión entre sus fines y su realidad sigue impactando negativamente en la moral de sus miembros, la relación con la población que debe servir y, en general, su capacidad operativa para cumplir con sus fines y deberes. La larga tradición de inestabilidad y ambigüedad en la conformación de las fuerzas policivas colombianas sigue impactando la realidad nacional, pues todavía no superamos las lógicas y estructuras que llevaron al país a vivir en permanente conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que la respuesta a la pregunta elevada debe ser negativa: no se justifica mantener el tratamiento militar que tienen los miembros de la

⁴²⁹ Los cambios sobre la naturaleza de esta institución fueron tan amplios y constantes que la misma quedó en la completa ambigüedad jurídica, siendo tratada como fuerza militar o civil según le pareciere conveniente al mandatario de turno.

⁴³⁰ Así como un nuevo sistema de pesos y contra pesos que permitió evitar que se continuara con la tradición de inestabilidad en cuanto a la concepción de las Fuerzas Armadas del país, encabezada por la Corte Constitucional, que se convirtió en la guardiana de la constitución, y con ella, de la estabilidad institucional colombiana.

Policía Nacional en Colombia, pues esa noción castrense de la fuerza policial se desarrolló en un contexto de debilidad general de la administración pública y de variabilidad constante de la noción de lo policial, que ya han sido superado. En ese sentido, es válido concluir que el tratamiento penal militar que aun conservan los miembros activos de la fuerza policial colombiana es un rezago de la época en que este país estaba muy cerca de ser un Estado fallido, por lo que la lucha de la Fuerza Pública no era por servir a la población sino directamente por su subsistencia y la correlativa subsistencia del gobierno⁴³¹; superado ese contexto tan crítico de orden público, se mantienen grandes retos para la institucionalidad policial, pero estos parten de un nuevo paradigma del conflicto interno y de la inseguridad urbana, que no pueden ser atendidos de forma adecuada con instituciones del pasado, creadas para un contexto muy diferente.

El amplio ejercicio historiográfico que desarrolló el presente trabajo permitió demostrar que hay una clara relación entre las falencias conceptuales y la pérdida de capacidad operativa de las Fuerzas Armadas del país, igualmente, se evidenció que cuando la institucionalidad (la estructura organizacional) y las nociones jurídicas son constantes y claros, la acción policiva se ve robustecida, por lo que se requiere terminar de materializar los avances conceptuales que trajo la Constitución de 1991, desarrollando una justicia penal policial, que de una vez por todas permita darle un tratamiento civil a los miembros de esta organización, recuperando así la confianza de la población en esta institución y fortaleciendo a sus agentes en campo con un marco legal que les brinde garantías y certezas sobre su responsabilidad personal y su margen de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones.

⁴³¹ Lo que requería de una disciplina militar, que abiertamente contraría la discrecionalidad que debe marcar la actividad policial.

Así como la evolución de las nociones de lo policivo en las tradiciones jurídicas occidentales se dieron en el marco de las tensiones desarrolladas, en largos periodos de tiempo, entre las diferentes organizaciones que componen los gobiernos y entre los gobiernos y las formaciones privadas que llegaron a rivalizar con estos, en Colombia las mismas tensiones se han venido dando de forma muy similar, pero sin que en el país se dieron genuinos desarrollos epistemológicos sobre lo que debería ser la fuerza policial en el país; a diferencia de naciones europeas o los EEUU, en Colombia no se estableció un modelo propio de lo que sería la Policía, sino que se importaron sendos modelos extranjeros⁴³², con independencia de si se ajustaban a las necesidades nacionales o no, y cuando un modelo policial extranjero demostraba no cumplir los fines que buscaba el Estado colombiano⁴³³, era reemplazado por otro modelo de otra nación que la dirigencia local considerara “civilizada”.

Tenemos entonces que hay dos grandes razones detrás de la ambigüedad conceptual de la Policía en Colombia: por un lado la larguísima historia de conflictos y sublevaciones internas⁴³⁴ que llevaron a la administración pública colombiana a configurarse a sí misma alrededor de un único fin: sobrevivir. Y, por el otro, la tradición neocolonialista de no crear saberes locales sino importar conceptos y organizaciones extranjeras, que se asumen como intrínsecamente superiores, por el solo hecho de provenir de países más enriquecidos. Estos dos factores han determinado la falta de claridad sobre qué debe ser la Policía en el país y qué tratamiento legal deben tener sus miembros, ha derivado en un tratamiento castrense de

⁴³² Es muy dicente que el “padre” de la Policía Nacional colombiana fuera un francés que se encargó de implementar un modelo policial alemán en un país sudamericano que no conocía previamente.

⁴³³ Ha sido tanta la dependencia de las comisiones extranjeras para el desarrollo de la Policía en Colombia, que incluso conflictos ajenos han incidido en la misma, como cuando se tuvo que cambiar de asesores europeos en el país por la guerra mundial.

⁴³⁴ Algunas con el abierto apoyo de la Policía Nacional, como la de abril de 1948.

los miembros de la gran fuerza policial del país: la Policía Nacional⁴³⁵. Hasta nuestros días persiste la noción de la justicia penal militar como la jurisdicción competente para juzgar los presuntos delitos cometidos por los agentes policiales en ejercicio de sus funciones, lo que abiertamente contraría los fines mismos de la división de las fuerzas entre policiales y militares.

Si bien, en general, en el mundo hay un gran déficit de producciones de conocimiento que atiendan a las ciencias policiales, en particular en el caso colombiano esta situación es especialmente crítica, pues tratándose de un país marcado tanto por la inseguridad, los conflictos internos y los crímenes de agentes Estatales, la falta de claridad conceptual sobre lo policivo se vuelve una herramienta para perpetuar la inestabilidad y los abusos de poder que luego justifican los levantamientos armados que llevan a más inestabilidad y abuso; para romper el círculo vicioso en que se encuentra el país, se necesita estabilidad institucional⁴³⁶ y para que esta se alcance, el primer paso es la claridad conceptual sobre qué debe ser y hacer determinada organización que hace parte de la institucionalidad nacional, en este caso la Policía Nacional.

Tenemos entonces que el pasar de un tratamiento castrense a uno civil de los casos penales de los agentes de Policía no sería un cambio cosmético ni se limitaría a cambiar los jueces competentes para juzgar presuntos policías delincuentes: significaría un reconocimiento sustancial de la naturaleza civil de la función policial en el país, implicando así que el control social y la seguridad no se logran simplemente usando la fuerza letal, si no

⁴³⁵ Una de las pocas características propias que ha desarrollado el país en su desarrollo de lo policial, es el centralizar y unificar casi todas las fuerzas policiales del país en una única institución centralizada.

⁴³⁶ Como lo han venido demostrando los avances logrados después de la entrada en vigencia de la constitución de 1991.

reconociendo que la aplicación de las decisiones gubernamentales, la seguridad ciudadana y la vigilancia en campo componen un servicio público que se presta por funcionarios con capacidad propia de discernir como, cuando y en qué medida actuar y no simplemente acatando ordenes de usar la fuerza para reprimir, asesinar o arrestar. Este reconocimiento implícito seguramente no generará resultados inmediatos, pero de mantenerse el tiempo suficiente, permitirá tanto el robustecimiento de las fuerzas policiales como un fortalecimiento de los lazos entre estas y sus administrados, pues es innegable que buena parte de las tensiones que hay entre la Policía y los grupos de colombianos que viven en barrios o zonas empobrecidas o marginadas obedece a esa lógica Enemigo-Amigo que hace parte de la visión castrense de la seguridad, superada esa lógica, se mejorará la efectividad de la Policía para alcanzar fines como la seguridad ciudadana o la paz social.

Por último, tenemos que se debe enriquecer la definición contemporánea de la Policía Administrativa, abriendo su noción a dos nuevas formas de lo policivo⁴³⁷ en la administración pública: la Policía como Organización y como Servicio Público. Para así brindar claridad conceptual sobre la forma en que la academia entiende esta figura legal y lo que el común de la gente entiende por tal término, pero también para permitir desarrollos doctrinales que mejoren la administración de justicia y el desarrollo de la función pública, garantizando que de forma transversal todas las entidades gubernamentales identifiquen sus órganos policiales y ajusten su funcionamiento a los riesgos propios de tal actividad, así como se desarrollen los niveles y medios adecuados para la prestación del Servicio Público esencial de Policía.

⁴³⁷ Este nuevo paradigma del concepto de la Policía también favorecerá que haya menos confusiones frente a las otras formas de Policía que hay en la administración pública contemporánea.

Es claro que el término “Policía” refiere a una gama tan amplia de conceptos dentro de la administración pública que es casi imposible evitar que hubiere confusiones, sin embargo, estas podrían ser superadas con relativa facilidad si se desarrollara de forma amplia (con sus concepciones históricas y teleológicas) cada función, actividad o cargo que lleva el nombre de “Policía”, pues ello permitiría terminar de definir el sujeto referido de forma adecuada. Un ejemplo de ello podría ser el caso de los Inspectores de Policía, cuyo nombre se confunde fácilmente con el del Inspector General de la Policía, a pesar de lo diametralmente opuestas que son las labores y funciones de cada uno de tales funcionarios, esta confusión⁴³⁸ podría evitarse simplemente identificando que es diferente la Función de Policía que ejercen los Inspectores (misma que raya con lo jurisdiccional, por lo que podría hablarse de “jueces” de Policía) de las actividades de control interno que ejerce el Inspector General de la Policía, que tienen más que ver con el aseguramiento de la calidad y la ética interna en la organización que en el ejercicio de limitar derechos y libertades de los administrados.

Tenemos entonces que, para poder superar la ambigüedad conceptual que ha derivado en la incapacidad de las fuerzas policivas colombianas de garantizar unos mínimos de seguridad y convivencia en todo el territorio nacional y de acercarse y aliarse con los administrados, es necesario superar la concepción militar de la Policía y el desarrollar ampliamente nociones y definiciones jurídicas que atiendan a la realidad y las necesidades del país; se debe romper con la colonización epistemológica que ha imperado en el desarrollo

⁴³⁸ Esta confusión es causada por usar dos veces el mismo término, pero también se presenta cuando la población no reconoce como fuerzas policiales a organizaciones que efectivamente desarrollan Actividades policiales, como los cuerpos de Policías de Tránsito (llamados “Guardas” o “Agentes”), que las personas no reconocen como autoridad policial, por considerarse que lo policivo se limita a la organización conocida como Policía Nacional y ello se debe a la falta de producción de conocimiento que explique y defina la naturaleza de lo policivo en el país.

de la concepción de lo policivo y que ha traído principalmente confusión e improvisación en el desarrollo de las organizaciones e instituciones policiales colombianas.

La Constitución de 1991 fue un importante paso en el camino a la superación de estas falencias históricas en materia policial nacional, pero requiere de gran apoyo desde la academia para poder materializar de forma adecuada una o varias organizaciones policiales a al modelo de Estado Social de Derecho que todavía se esta implementando en el territorio nacional, pues solo generando saberes que permitan entender la fuerza policial de acuerdo con las necesidades y contexto locales, se podrá superar la ambigüedad conceptual que ha tanto tiempo ha debilitado la institucionalidad nacional. El presente trabajo es un pequeño aporte a este gran reto que tiene la academia nacional.

Referencias

Libros y Artículos Académicos

- Alejandro Nieto. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía *Quelques précisions sur le concept de police. Algunas precisiones sobre el concepto de policía Quelques précisions sur le concept de police*, 81, 35-75.
- Alfonso Valencia Llano. (2016, julio 24). *Carlos Holguín (1832- 1894), Cien años de la muerte de un presidente* | [banrepcultural.org](http://www.banrepcultural.org).
<https://web.archive.org/web/20160724032557/http://www.banrepcultural.org/node/123380>
- Alfredo Camelo. (2014, marzo 1). *La Tragedia de la Guerra de los Mil días y la Secesión de Panamá*.
https://web.archive.org/web/20140301184022/http://deslinde.org.co/IMG/pdf/La_tragedia_de_la_Guerra_de_los_Mil_Dias-_Alfredo_Camelo_Bogota.pdf
- Álvarez, H. (1997). *INFLUENCIA HISTÓRICA DEL MODELO MILITAR EN LA POLICIA NACIONAL*.
- Amaya, R. (2013). Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: El movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia. *Revista de Derecho Público*, 1-27. <https://doi.org/10.15425/redepub.30.2013.01>
- Ángel Müller, C. (2016). *La responsabilidad del Estado por la zona de distensión y su área de influencia (1998-2002)*. https://doi.org/10.48713/10336_13985
- Angélica, R., Carlo, N., J, L., Ralf, & Diego, P., Juan. (2018). *¿Diferentes recursos, conflictos distintos?: La economía política regional del conflicto y la criminalidad en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Antón, F. (2018). *Contribucion española al auge en el uso de la dactiloscopia*.
<https://roderic.uv.es/handle/10550/66385>

- Aparicio, J. (2016). *Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo*.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082016000300010
- Ararat, C. (2013). "¿Por quién votará usted?": Campaña política y comicios para la presidencia de la República de Colombia, 1946. *Revista CS*, 12, Article 12.
<https://doi.org/10.18046/recs.i12.1685>
- Araujo, A. J. (2015). Cameralismo: Un antecedente más en la evolución de la administración como ciencia. *Revista Visión Gerencial*, 14(1), 165-181.
- Arce, J. B. S. y E. J. (2007, octubre 26). *Compendio de Historia de Panamá*.
https://web.archive.org/web/20071026075012/http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/tomos/XIV/Tomo_XIV_P2.pdf
- Arenas Rodríguez, M. A. (2011). *La policía administrativa*. <http://hdl.handle.net/1992/14926>
- Arias, J. J. G. (1991). ESPACIO, SOCIEDAD Y CONFLICTO EN COLOMBIA. "LAS REPÚBLICAS INDEPENDIENTES" En Colombia 1955- 1965. *Revista UIS Humanidades*, 20(1), Article 1.
<https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/2354>
- Ariza Arias, D. (2014). *La zona de distensión del Caguán: Un análisis de los factores económicos, políticos y sociales a partir del concepto de Estado Fallido*.
https://doi.org/10.48713/10336_8347
- Atehortúa Cruz, A. L. (2010). El golpe de Rojas y el poder de los militares. *Folios*, 31, 33-48.
- Ayala, C. A. (1999). *La explosión de Cali: Agosto 7 de 1956* | banrepcultural.org.
<https://web.archive.org/web/20170516214616/http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/septiembre1999/117explosion.htm>

- Ayala, C. A. (2017). *El cierre del congreso de 1949* | *La Red Cultural del Banco de la República*.
<https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-162/el-cierre-del-congreso-de-1949>
- Ballesteros, J. M. (2019). La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública. *Revista IUS*, 13(44), 251-280. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.441>
- Barallobre, J. E. F. (2021). *Historia de la Policía Nacional: Desde su fundación en 1824 hasta la actualidad*. La Esfera de los Libros.
- Barbosa, L. F. G., Jiménez, J. S. B., & Sanabria, W. G. M. (2015). *EL MOTIN DE 1893*.
- Barquero Goñi, C. (2009). El proceso de los templarios en Europa y sus repercusiones en la Península Ibérica (1307-1314): Primera parte. Estudio. *Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango*, 6, 294-343.
- Barraza Ibarra, J. (2000). *Breve historia de los caballeros templarios*.
<http://biblioteca.utec.edu.sv:8080/jspui/handle/11298/707>
- Barros, D. B. (2003). The Police Power and the Takings Clause. *University of Miami Law Review*, 58(2), 471-524.
- Becerra, D. (2010). Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia. *Prolegómenos*, 13(26), Article 26. <https://doi.org/10.18359/prole.2425>
- Becerra, D. (2011). Historia de la policía en Colombia: Actor social, político y partidista. *Diálogos de saberes*, 34, Article 34.
- Bees, R. (2011). Zenons Politeia. En *Zenons Politeia*. Brill. <https://brill.com/display/title/19499>
- Bejarano, A. M. (1990). Actores en conflicto por la paz. EL proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). *Análisis Político*, 9, Article 9.
- Benedictow, O. J. (2011). *La Peste Negra, 1346-1353: La historia completa*. Ediciones AKAL.
- Bernate Ochoa, F., & Sintura Varela, F. J. (2019). *Ley 95 de 1936 (Abril 24). Sobre Código Penal*.

- Brogden, M. (1981). 'All Police is Conning Bastards' – Policing and the Problem of Consent. En *Law, State and Society*. Routledge.
- Bührle, C. (2004). Thomas Hobbes: Sobre el miedo. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, 35, Article 35.
- Burleigh, M. (2013). *Poder terrenal: Religión y política en Europa. De la Revolución Francesa a la Primera Guerra Mundial*. TAURUS.
- Bustamante, L. E. (2017). La invención de la desmemoria: El juicio político contra el general Gustavo Rojas Pinilla en el Congreso de Colombia (1958-1959). *Historia y Espacio*, 13(49), Article 49. <https://doi.org/10.25100/hye.v13i49.5856>
- Caballero, A. (2018). *Historia de Colombia y sus oligarquías*. Crítica.
- Cajas-Sarria, & A, M. (2016). *La justicia constitucional del general Gustavo Rojas Pinilla: Entre el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Sala de Negocios Constitucionales. Colombia, 1953-1957 (The Constitutional Justice of General Gustavo Rojas Pinilla: Between the Constitutional Tribunal and the Constitutional Affairs Chamber. Colombia, 1953-1957) (SSRN Scholarly Paper 2834561)*. <https://papers.ssrn.com/abstract=2834561>
- Calle, M. L. (2022). *PLEBISCITOS POR LA PAZ Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLOMBIA. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y COMPARADA, 1957-2016*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-44502022000200045&script=sci_arttext
- Camargo, P. P. (1995). *Justicia de excepción, inquisición en Colombia* (1a. ed.). Gustavo Ibañez.
- Castañeda Mayorga, M. L. (2018). *Ley 1801 de 2016-Código Nacional de Policía como herramienta para asegurar la convivencia en Colombia*. <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/5463>

- Castro, E. (2019). La noción de policía en los trabajos de Michel Foucault: Objeto, límites, antinomias. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 46(2), Article 2. <https://doi.org/10.15446/achsc.v46n2.78218>
- Cepeda, H. A. (1996). *Boceto histórico de la Policía Nacional*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/cuaderno-historico-edicion-4.pdf>
- Chomsky, N. (2000). *Plan Colombia*. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24370>
- Coello, J. M. (1989). Empleados y subalternos en la administración romana. III. Los lictores. *Studia Historica. Historia Antigua*, 7. <https://revistas.usal.es/uno/index.php/0213-2052/article/view/6285>
- Collazos, J. M. (2017). *Fuerzas de seguridad en el Principado, S.I-II d.C.* <https://zaguan.unizar.es/record/62713#>
- Comisión de la Verdad. (2022a). *Ad portas de un Estado fallido*. <https://www.comisiondelaverdad.co/ad-portas-de-un-estado-fallido>
- Comisión de la Verdad. (2022b). *El Plan Lazo y la acción cívico-militar*. <https://www.comisiondelaverdad.co/el-plan-lazo-y-la-accion-civico-militar>
- Couselo, G. J. (1999). El papel de la Policía en una sociedad democrática. *Reis*, 85, 199-220. <https://doi.org/10.2307/40184104>
- Cristina Crespo. (2021, agosto 20). *¿Por qué España no entró en la Primera Guerra Mundial?* National Geographic. <https://www.nationalgeographic.es/historia/2021/08/por-que-espana-no-entro-en-la-primera-guerra-mundial>
- Cruz, A. L. A. (2009). El Cuartelazo de Pasto. *Historia Crítica*, 37, Article 37. <https://doi.org/10.7440/histcrit37.2009.08>

Davey, J. D. (1995). *The New Social Contract: America's Journey from Welfare State to Police State*.

Bloomsbury Publishing USA.

David Bushnell. (1993). *Colombia: Elecciones Presidenciales 1826-1990*.

https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

Diago, C. A. A. (1998). Fiesta y golpe de estado en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 25, Article 25.

Díaz, A. (1989, marzo 1). *Memorias actualizadas de un colombiano sentenciado a muerte | Nueva*

Sociedad. Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina.

<https://nuso.org/articulo/memorias-actualizadas-de-un-colombiano-sentenciado-a-muerte/>

Dorwart, R. A. (2013). The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia. En *The*

Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia. Harvard University Press.

<https://doi.org/10.4159/harvard.9780674330269>

Drummond, A. (2015). Fasces. En *Oxford Research Encyclopedia of Classics*.

<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199381135.013.2639>

Durand, J. (2014, octubre 28). *Sobre los conceptos de "policía", "poder de policía" y "actividad de policía"*.

<https://web.archive.org/web/20141028225333/http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Durand/REDA%2051%20->

[%20sobre%20los%20conceptos%20de%20policia,%20poder%20de%20policia%20y%20policia%20administrativa1.pdf](https://web.archive.org/web/20141028225333/http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Durand/REDA%2051%20-%20sobre%20los%20conceptos%20de%20policia,%20poder%20de%20policia%20y%20policia%20administrativa1.pdf)

Echeverry, D. B. (1987). El 9 de Abril en Cali y en el Valle: Acciones De La Muchedumbre. *Anuario*

Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 15, Article 15.

Espitia, F. (2016). *Historia del Derecho Romano: 5 Edición*. Universidad Externado.

- Estrada, J. W. M. (2021). Liberales bajo fuego. Violencia Política en Norte de Santander (Colombia): 1947-1948. *El Taller de la Historia*, 13(2), Article 2. <https://doi.org/10.32997/2382-4794-vol.13-num.2-2021-3763>
- Eugenia Gozzi. (2010). *La Mision Kemmerer*.
- Falconí, D. (2013). La máquina de asesinar: Un acercamiento a la relación entre el ordenamiento jurídico y el sujeto a través del intertexto literario. *Iuris Dictio*, 13(15), Article 15. <https://doi.org/10.18272/iu.v13i15.720>
- Fernández de Bujan, A. (2016). Orden Interno, Seguridad Ciudadana y Servicio Secreto en el Marco de la Administración Pública Romana. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 16, 29.
- Fernández, V. M. (2013, agosto 15). *La guerra franco-prusiana, el final de la unificación alemana*. Red Historia. <https://redhistoria.com/la-guerra-franco-prusiana-el-final-de-la-unificacion-alemana/>
- Fernando Garrido Falla. (1953). *Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa*. https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:XwuaXVUjuBcJ:scholar.google.com/+polic%C3%ADa+limitaci%C3%B3n+de+derechos+y+libertades&hl=es&as_sdt=0,5
- Ferrari, M. G. (2016). El gabinete de Juan Vucetich: Un laboratorio de experimentación. La Plata, Argentina: 1891-1901. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 27(2), Article 2.
- Fierro-Méndez, H. (2019). *La Policía Nacional como valor y el ciudadano como cliente: En preguntas y respuestas*. Grupo Editorial Ibañez.
- Foucault, M. (2014). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores México.
- Galvani, M. (2013). La Policía Federal Argentina: La construcción de los otros. *Avá*, 23, 00-00.
- Galvis, S., & Donadío, A. (1986). *Colombia nazi, 1939-1945: Espionaje alemán : la cacería del FBI : Santos, López y los pactos secretos*. Planeta.

- Galvis, S., & Donadío, A. (1988). *El jefe supremo: Rojas Pinilla, en la violencia y el poder*. Planeta.
- García, A. (2018). *Jorge Holguín, dos veces presidente en calidad de designado – Prospectiva en Justicia y Desarrollo*. <https://projusticiaydesarrollo.com/2018/03/02/jorge-holguin-el-presidente-que-mas-veces-ha-asumido-la-presidencia-en-calidad-de-designado/>
- García, J. R. (2023). El poder de policía en el ejercicio de la racionalidad gubernamental decimonónica. *Estudios Socio-Jurídicos*, 25(1), Article 1. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.11636>
- García Parra, Y. Y. (2018). *El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016 | Pensamiento Jurídico*. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/61050>
- Gómez, S., & Pablo, M. (2021). *Especialistas en el ejército romano. La función militar de los frumentarii durante el Principado*. <https://gredos.usal.es/handle/10366/147348>
- Greek Word Study Tool. (2022). *ἄστυ-νόμος*. <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=a%29stu-no%2Fmos&la=greek&can=a%29stu-no%2Fmos0>
- Guerrero, A. (2019, junio 9). *La primera policía civil de Europa, fundada en 1719*. Segre. https://www.segre.com/es/lleida/190609/la-primera-policia-civil-europa-fundada-1719_50490.html
- Guerrero, Ó. J. (2003). *La policía en los estados de derecho latinoamericanos un proyecto internacional de investigación*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Guevara, P. J. R. (2017). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), Article 19. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>

- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. IEPRI.
- Hernández Colorado, C. A., & Pulido Millán, A. (2014). *El riesgo excepcional en la policía nacional conforme a la jurisdicción contencioso administrativa*.
<http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12098>
- Hobbes, T. (1980). *Leviatan o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Holguín, J. H. O. (2016). La evolución de la aerolínea Avianca en función de la evolución de su contexto. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 17(1), Article 1.
<https://doi.org/10.15517/dre.v17i1.19631>
- Hull, B. B., & Bold, F. (2013). *Religion, Warrior Elites, and Property Rights* [Working Paper].
<http://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/96847>
- Hutto, N. (2014). German Unification through the Blueprint of Prussian Greatness: A Study of Similarities between the Prussians, Frederick the Great, and Otto von Bismarck. *Saber and Scroll*.
<https://www.semanticscholar.org/paper/German-Unification-through-the-Blueprint-of-A-Study-Hutto/8fa1722461f2c320aeedd868a84f693c2bc3f81e>
- Ines Härtel. (2016, octubre 18). *Food Security, Food Safety, Food Quality*. Food Security, Food Safety, Food Quality. <https://doi.org/10.5771/9783845273334>
- Jaramillo, C. E. (2021, abril 5). *El fenómeno del 9 de abril en Bogotá fue replicado en las demás ciudades del país, con la organización de juntas revolucionarias*.
<http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/el-fenomeno-del-9-de-abril-en-bogota-fue-replicado-en-las-demas-ciudades-del-pais-con-la-organizacion-de-juntas-revolucionarias-historiador-carlos-eduardo-jaramillo>

- Jimenez Jimenez, C. (2010). *LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA: POLITICAS PUBLICAS EN CONTRADICCIÓN*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. <https://cdsa.academica.org/000-036/903>
- Jobard, F. (2014). *Conceptualizing of Police*. Springer. <https://shs.hal.science/halshs-01120661>
- Jurado Jurado, J. C. (2015). Guerra y Nación. La guerra civil colombiana de 1851. *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*, 7(14), 99-140. <https://doi.org/10.15446/historelo.v7n14.47784>
- Kelsen, H. (1981). *Teoría pura del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Legarre, S. (2006). The Historical Background of the Police Power. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 9, 745.
- Lioe, K. E. (2010). *Armed Forces in Law Enforcement Operations? - The German and European Perspective*. Springer Science & Business Media.
- Llorente, M. V. (1997). *Perfil de la Policía en Colombia*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/perfilpolicia.pdf>
- Lohmann, H. (Bochum). (2006). Asty. En *Brill's New Pauly*. Brill. https://referenceworks.brillonline.com/entries/brill-s-new-pauly/*-e204870
- Londoño Cárdenas, F. A. (2009). *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Policía Nacional de Colombia.
- Londoño Cárdenas, F. A. (2018). *Orígenes del derecho de policía en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Londoño, S. (2017). *Colombia: Porcentaje de población urbana y rural, 1930-2010...* ResearchGate. https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Colombia-porcentaje-de-poblacion-urbana-y-rural-1930-2010-Fuente-Centro-de_fig9_342421016
- López, J. O. (1984). *Historia básica de Colombia*. Plaza & Janés.

- López Ramón, F. (2017). Historia y Derecho en la configuración de la fuerza pública colombiana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 49, 196-229.
- Losada, R., García, F. G., & Muñoz, P. (2004). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia, 1974-2002*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Malagón Pinzón, M. A. (2007). *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado.
- María del Carmen Simon. (s. f.). *Faroleros y Serenos (notas para su historia)*. <https://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/faroleros-y-serenos-notas-para-su-historia-1200088/>
- Mariano Molano. (s. f.). *José Vicente Concha*. Recuperado 7 de agosto de 2023, de https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Jose_Vicente_Concha
- Marín Taborda, J. I. (2017). *Vivir en policía y a son de campana: El establecimiento de la república de indios en la provincia de Santafé (1550-1604)* [Http://purl.org/dc/dcmitype/Text, Universidad Pablo de Olavide]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=173128>
- Mario Aguilera Peña. (2017, julio 21). *Marcelino Gilibert, primer director de la Policía Nacional: Una institución que cumple cien años | La Red Cultural del Banco de la República*. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-23/marcelino-gilibert-primer-director-de-la-policia-nacional>
- Martínez, M. A. G., Moncada, L. A. M., Pulido, O. L. R., & Rosas, J. L. M. (2022). Colombia y la OTAN: ¿Una alianza estratégica de disuasión o de contención? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 17(1), Article 1. <https://doi.org/10.18359/ries.6056>
- Martínez Mejía, Y. Y., & Ortiz Garzón, P. H. (2016). Insurrecciones y revueltas populares a mediados del siglo XX (La Masacre de Las Bananeras 1928 y El Bogotazo 1948) implementadas en los libros escolares para la enseñanza de las Ciencias Sociales en Colombia 1990- 2008.

reponame:Repositorio Institucional de la Universidad Pedagógica Nacional.

<http://repository.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/3125>

Mason, A. (2000). La crisis de seguridad en Colombia: Causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso. *Colombia Internacional*, 49-50, Article 49-50.

<https://doi.org/10.7440/colombiaint49-50.2000.04>

Méndez Pinto, E., Bárcena Juárez, S. A., Méndez Pinto, E., & Bárcena Juárez, S. A. (2021). Los Linderos Filosóficos del Contractualismo Político. *En-claves del pensamiento*, 15(29), 52-85.

<https://doi.org/10.46530/ecdp.v0i29.435>

Mera, H., & Sánchez-Salcedo, J. F. (2022). Historia de la policía en Colombia: Balance y sugerencias de investigación. *Sociedad y Economía*, 46, Article 46.

<https://doi.org/10.25100/sye.v0i46.10966>

Mesa Valencia, A. F. (2015a). Apuntes sobre la política exterior colombiana a partir de la participación estadounidense en la Segunda Guerra Mundial. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 42(2), 237-266. <https://doi.org/10.15446/achsc.v42n2.53336>

Mesa Valencia, A. F. (2015b). El papel de Colombia en la Segunda Guerra Mundial. Desde el inicio de la conflagración hasta el ataque japonés a Pearl Harbor. *Historia Caribe*, 10(26), 91-319.

<https://doi.org/10.15648/hc.26.2015.10>

Miguel García-Miguel. (2023, abril 14). *La ambición y la dificultad del objetivo de la 'Paz Total' en Colombia*. Global Affairs and Strategic Studies. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-ambicion-y-la-dificultad-del-objetivo-de-la-paz-total-en-colombia>

Montañes, S. (2015). *El Cisma de Occidente*. <https://zaguan.unizar.es/record/32393#>

Montejo, G. A. C. (2018). *Derecho de policía para todos: Código nacional de policía y convivencia*.

Ediciones UNAULA.

- Moreno-González, F. A. (2018). Eliminación de la justicia penal militar en la Policía Nacional de Colombia en el posconflicto*. *Iusta*, 49, 145-167.
- Museo Histórico de Carabineros de Chile -. (s. f.). Recuperado 12 de marzo de 2024, de <https://www.museocarabineros.cl/web/sitio/reports/el-origen-de-los-carabineros-y-su-relacion-con-el-arma-dei-carabinieri>
- Neocleous, M. (2014). *War Power, Police Power*. Edinburgh University Press.
- Nippel, W. (1995). *Public Order in Ancient Rome*. Cambridge University Press.
- Nuñez, Á. Y. (2020, abril 13). *La renuncia de López Pumarejo: ¿Origen del Bogotazo?* PanoramaCultural.Com.Co. <https://panoramacultural.com.co/historia/7257/la-renuncia-de-lopez-pumarejo-origen-del-bogotazo>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2010). *Integridad y responsabilidad de la policía*.
- Olave, G. (2013). El eterno retorno de Marquetalia: Sobre el mito fundacional de las Farc-EP. *Folios: revista de la Facultad de Humanidades*, 37, 149-166.
- Ordenes Carvajal, H. E. (2013). *Concepto y función de la norma fundamental en el positivismo jurídico de Kelsen y el no positivismo de Alexy*. <http://repositorio.unab.cl/xmlui/handle/ria/7466>
- Orjuela, J. (2012). *El estado en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Padilla Berrío, M. J. (2017). Los embates por la paz: Historia de los diálogos de paz durante el gobierno de Belisario Betancur con los grupos guerrilleros, Colombia. *Revista Forum*, 10-11, 85-104.
- Palomino Flórez, M. P. (2009). *La Pax Romana (Tito Flavio Vespasiano: 69 d.C. - Marco Aurelio antonino: 180 d.C.) a la luz de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica : aplicabilidad de una teoría moderna de las relaciones internacionales a un caso históricamente antiguo*. https://doi.org/10.48713/10336_1117

- Paredes, Z., & Díaz, N. (2007). Los orígenes del Frente Nacional en Colombia. *Presente y Pasado (Mérida)*, 12(23), Article 23.
- Pécaut, D. (2001). *Orden y violencia: Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma.
- Peña, L. B. (2016). Defender la capital: El aseguramiento de espacio de dependencia de Bogotá durante el gobierno de Uribe Vélez. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 251-275. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54721>
- Peñas, L. M., & Rodríguez, M. F. (2013). Guerra, ejército y construcción del Estado Moderno: El caso francés frente al hispánico. *GLOSSAE. European Journal of Legal History*, 253-276.
- Pérez García, M. A. (2017). La organización de los Muiscas a la llegada de los españoles. *RDUNED : revista de derecho UNED*, 20, 479-498.
- Pinzón, M. M., & Motta, D. N. P. (2009). Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952. *Criterio Jurídico*, 9(2), Article 2.
- Pitafi, G. M. (2022). Otto Von Bismarck: The Chief Architect of Germany. *The Regional Tribune*, 1(1), 1-11.
- Pizarro, M. L., Cárdenas, F. A. L., Mahecha, J. C. T., & Moreno, R. V. (2009). *Derecho de policía: Ensayo de una teoría general*. Biblioteca Jurídica Dike.
- Posada, E. (2000). Las elecciones presidenciales de Colombia en 1930. *Revista de Estudios Sociales*, 07, Article 07.
- Posada, I. A. (1989). *Presidentes de Colombia, 1810-1990*. Planeta.
- Puga, G. T. (2019). *Historia mínima de la inquisición*. El Colegio de México AC.
- Pulido, C. A. (2005). *La Policía a través de la historia*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://policia.edu.co/memoria/wp-content/uploads/2020/08/CUADERNILLO11.pdf

- Quinche Castaño, C. A. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 38(1), 51-78.
- Ratto, A. (2020). VOLTAIRE Y FEDERICO II, LECTORES DE MAQUIAVELO. *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado*, 4, Article 4.
- República, S. C. del B. de la. (s. f.). *Agosto 7 de 1888 ; primera posesión presidencial en un aniversario de la Batalla de Boyacá*. Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-8/primeraposesion-presidencial-en-aniversario-batalla-de-boyaca>
- Rivera, H. E. P. (2003). Acerca del nacionalismo católico de Laureano Gómez 1930-1946. *Revista Colombiana de Sociología*, 20, Article 20.
- Rodriguez, G. P. (2013). *Chulavitas, Pájaros y Contrachusmeros. La violencia para-policial como dispositivo antipopular en la Colombia de los 50*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. <https://doi.org/10/487>
- Romero Flórez, C. (2014). *El riesgo excepcional y las actividades peligrosas*. <http://hdl.handle.net/1992/16132>
- Rosa, M. J. L., LaRosa, M. J., & Mejía, G. R. (2017). *Historia concisa de Colombia 1810-2017*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Rosenblatt, H. (2020). *La historia olvidada del liberalismo: Desde la antigua Roma hasta el siglo XXI*. Editorial Crítica.
- Roth, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia (Parte I)*.
- Rousseau, J. J. (2014). *El contrato social*. e-artnow.
- Salazar, J. A. R. (2015). *Derecho Policivo: Aspectos sustantivos y procedimentales*. Leyer.

- Samuel Ball Platner. (1929). *Pomerium*.
https://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Gazetteer/Places/Europe/Italy/Lazio/Roma/Rome/_Texts/PLATOP*/Pomerium.html
- Sanchez, J. M. (1954). *El despotismo ilustrado de Federico el Grande y su influencia en España*.
<https://www.proquest.com/openview/64d76059d89dd426e358beb96c89d734/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1818224>
- Santofimio, J. O. (2018). *Compendio de Derecho Administrativo*. U. Externado de Colombia.
- Santos Yanguas, N. (1977). El servicio policial secreto romano en el Bajo Imperio según Ammino Marcelino. *Memorias de historia antigua*.
<https://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/20970>
- Sarria, M. A. C. (2018). Haciendo Memoria De Una Corte Que Le Temía a La Revolución: A Propósito De Un Juicio De Constitucionalidad a La Represión Bajo La Hegemonía Conservadora. *Revista de Derecho*, 49, 317-350.
- Smith, A. (1964). *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms*. A.M. Kelley, bookseller.
- Sowell, D. (1992). *The Early Colombian Labor Movement: Artisans and Politics in Bogotá, 1832-1919*. Temple University Press.
- Spencer, D. (2023). Impacto en el Ejército de Colombia de la participación del Batallón Colombia en Corea. *Revista de Investigación Socio Humanística Militar*, 1(1), Article 1.
- Staveley, E. S. (1963). The «Fasces» and «Imperium Maius». *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 12(4), 458-484.
- Suarez, Á. E. (2021). EL PARO CÍVICO NACIONAL DEL 14 SEPTIEMBRE DE 1977: UNA MIRADA A DOS DÉCADAS DE HISTORIOGRAFÍA | *Nuevas Lecturas de Historia*.
https://revistas.uptc.edu.co/index.php/nuev_lec_historia/article/view/13548
- Suetonio. (2003). *Vida de los doce césares*. Austral México.

- Tejada, M., & Andrés, J. (2006). Doctrina de la seguridad nacional. Relaciones entre el saber y poder: Discurso y prácticas. *Estudios de Derecho*, 63(142), Article 142.
- The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2017). *Nomos*. <https://www.britannica.com/topic/nomos-Greek-philosophy>
- Torres Rico, R. (1995). *Derecho de Policía* (2a. ed. actualizada). Librería del Profesional.
- Tribe, K. (1984). Cameralism and the Science of Government. *The Journal of Modern History*, 56(2), 263-284. <https://doi.org/10.1086/242667>
- Trujillo Martínez, D. H. (2021). *El atentado a Rafael Reyes. Pasiones y orden social en Colombia (1899-1909)* [Trabajo de grado - Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/79785>
- Urteaga, H. (1929). La organización judicial en el Imperio de los Incas. *Humanidades*, no. 20. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/14716>
- Valdez, M. F., & Birke, C. (2021, mayo 6). *El estallido colombiano | Nueva Sociedad*. Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. <https://www.nuso.org/articulo/el-estallido-colombiano/>
- Vargas Lesmes, J., & Zambrano P., F. (2015). Santa Fe y Bogotá: Evolución histórica y servicios públicos (1600-1957). En P. Santana, J. Vargas, F. Zambrano, J. Díaz, V. Goueset, F. Giraldo, H. González, N. López, & I. Andrade, *Bogotá 450 años: Retos y realidades* (pp. 11-93). Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.6890>
- Vásquez Hincapié, D. J. (2018). LA ORDEN DE OPERACIONES MILITARES Y EL ACTO ADMINISTRATIVO: ACLARACIÓN DE LOS CONCEPTOS Y REPERCUSIONES. *Revista republicana*, 24, 83-103. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2018.v24.a41>
- Victoriano Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: Una reflexión histórico política. *Argumentos (México, D.F.)*, 23(64), 175-193.

- Vidal Gil, E. J. (1993). Sobre los derechos de solidaridad: Del Estado liberal al social y democrático de Derecho. *Anuario de filosofía del derecho*, 10, 89-110.
- Vidal Perdomo, J., & Molina, C. (2016). *Derecho administrativo*. Legis.
- Villarán, M. V., & Belaúnde, D. G. (1998). *Lecciones de derecho constitucional*. Fondo Editorial PUCP.
- Villegas, M. A. B. (2018). La Federación de Estudiantes Colombianos (FEC) y las luchas universitarias bajo la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla. *Cardinalis*, 10, Article 10.
- Wheaton, H. (1861). *Historia de los progresos del derecho de gentes, en Europa y en América, desde la paz de Westfalia hasta nuestros días ...* J. Jacquin.
- Wykes, M. (2001). *News, Crime And Culture*. Pluto Press.
- Younes, D. (2014). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Temis.
- Zuluaga Robledo, J. M. (2014). *Doctrina de Seguridad Nacional: Su férrea aplicación en América Latina y Brasil*. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/2565>

Notas de Prensa y Artículos Publicados en Medios Masivos de Comunicación

- Acero, E. por H. (2023, noviembre 26). Seguridad y paz: Mentiras y verdades a medias. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/seguridad-paz-mentiras-verdades-medias/>
- Acosta, L. J. (2018, diciembre 7). *OBITUARIO-Belisario Betancur, el presidente colombiano signado por la violencia y la tragedia | Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN1O62GR/>
- Así registró El Espectador el tiroteo en la Cámara de Representantes | EL ESPECTADOR*. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.elespectador.com/judicial/asi-registro-el-espectador-el-tiroteo-en-la-camara-de-representantes-article-653818/>

- Aznárez, J. J. (2002, agosto 9). Las FARC lanzaron 14 proyectiles contra el Congreso durante la investidura de Uribe. *El País*.
https://elpais.com/diario/2002/08/09/internacional/1028844003_850215.html
- Buitrago, E. por F. L. (2016, febrero 15). ¿Y quién vigila a la Policía? *Razón Pública*.
<https://razonpublica.com/y-quien-vigila-a-la-policia/>
- Camargo, E. (1959, noviembre 21). *Dos veces presidente de la república y siempre jefe natural de su partido*.
<https://news.google.com/newspapers?id=BaEcAAAAIBAJ&sjid=UGkEAAAAIBAJ&hl=es&pg=4558,3121849>
- COLOMBIA Y EL MUNDO, 1924. (2016, septiembre 28). Revista Credencial.
<https://www.revistacredencial.com/historia/temas/colombia-y-el-mundo-1924>
- Constaín, J. E. (2016, octubre 1). *Así fue el primer plebiscito votado en el país*. El Tiempo.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16716227>
- Enrique Santos, C. E. E. (2005, junio 25). *CÓMO CAYÓ MARCO FIDEL*. El Tiempo.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1624990>
- Estados Unidos retira a las FARC de su lista de organizaciones terroristas*. (2021, noviembre 30). France 24. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211130-eeuu-retira-a-las-farc-de-su-lista-de-organizaciones-terroristas>
- Firmiano, D. (2014, julio 15). *Mamatoco: Un nocaut en la historia de Colombia* [Text]. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/mamatoco-un-nocaut-en-la-historia-de-colombia-article-504328/>
- Galvis, J. A. (2016, septiembre 28). *EL CUARTELAZO DE PASTO*. Revista Credencial.
<https://www.revistacredencial.com/historia/temas/el-cuartelazo-de-pasto>

- Gómez, A. (2012, julio 3). El crimen de la Santamaría. *Cerosetenta*.
<https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-crimen-de-la-santamaria/>
- Gómez, E. (2016a, septiembre 28). LA «GRAN PAUSA» DE EDUARDO SANTOS. Revista Credencial.
<https://www.revistacredencial.com/historia/temas/la-gran-pausa-de-eduardo-santos>
- Gómez, E. (2016b, octubre 4). 1949-1953 LA GUERRILLA LIBERAL. Revista Credencial.
<https://www.revistacredencial.com/historia/temas/1949-1953-la-guerrilla-liberal>
- Hildebrandt, M. (2010, abril 9). *Martha Hildebrandt explica el origen de la palabra «tombo»*. El Comercio. <https://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/martha-hildebrandt-explica-origen-palabratombo-noticia-458849>
- Javier Ortiz Cassiani, E. (2020, septiembre 17). *Los pecados de origen* [Text]. ELESPECTADOR.COM.
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/javier-ortiz/los-pecados-de-origen-column/>
- Muñoz, I. (2020, noviembre 20). *Paro Nacional de 2019, la protesta social que sacudió a Colombia* [Text]. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/bogota/paro-nacional-de-2019-la-protesta-social-que-sacudio-a-colombia-article/>
- Noria, D. (2022, octubre 1). *Voltaire y el desengaño de Potsdam-Berlín* [Text]. ELESPECTADOR.COM.
<https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/voltaire-y-el-desengano-de-potsdam-berlin/>
- Pardo, D. (2020). Qué fue la Séptima Papeleta, el movimiento que cambió Colombia hace 30 años (y por qué sus demandas aún están insatisfechas). *BBC News Mundo*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51829209>
- Pulido, L. A. V. (2015). *La Silla Vacía: Análisis político-estratégico del fracasado proceso de paz de la administración Pastrana con las Farc*. Luis Villamarín.

Pupiales, J. (2021, junio 6). *Duque anuncia una «transformación» de la Policía, a raíz de las protestas.*

France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210606-colombia-ivan-duque-reforma-policia>

Tiempo, C. E. E. (2000, noviembre 12). *INGRESO NACIONAL AL SIGLO XX.* El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1210813>

Tiempo, C. E. E. (2010a, enero 9). *¿Qué hizo Alberto Lleras C. para que hoy, a 20 años de su muerte,*

se le recuerde con respeto? El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6922208>

Tiempo, C. E. E. (2010b, julio 23). *Laureano Gómez, un presidente de extrema derecha que no*

concluyó su mandato. El Tiempo. [https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-](https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7821732)

[7821732](https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7821732)

Valentina Mena. (2021, noviembre 5). *Breve historia de la Policía Nacional.* Señal Memoria.

<https://www.senalmemoria.co//piezas/130-anos-de-policia-nacional-colombiana>

Fuentes Normativas, jurisprudenciales y Doctrinales Institucionales

ACTO LEGISLATIVO 1 DE 1945. (s. f.). Recuperado 16 de septiembre de 2023, de [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969)

Acto Legislativo 01 de 1986. (1986).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>

Acuerdo 079 de 2003 Concejo de Bogotá, D.C. (s. f.). Recuperado 8 de abril de 2024, de

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6671>

Congreso de la República de Colombia. (2004). *Ley 906.*

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14787>

Constitución Política 1991. (s. f.). Recuperado 28 de marzo de 2024, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de 1886. (s. f.). Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución Política de la República de Colombia. (1991). <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional. (1994). *C-024*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

Corte Constitucional. (1996). *C-020*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-020-96.htm>

DECRETO 29 DE 1953. (s. f.). Recuperado 1 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1006933>

DECRETO 70 DE 1978. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1833239>

DECRETO 139 DE 1948. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1031113>

DECRETO 144 DE 1927. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1795184>

DECRETO 247 DE 1957. (s. f.). Recuperado 8 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>

DECRETO 250 DE 1958. (s. f.). Recuperado 3 de enero de 2024, de https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1711708#ver_1712152

DECRETO 395 DE 1937. (s. f.). Recuperado 28 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1088528>

DECRETO 446 DE 1950. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1717977>

DECRETO 554 DE 1924. (s. f.). Recuperado 7 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1118598>

DECRETO 615 DE 1984. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1130534>

DECRETO 743 DE 1904. (s. f.). Recuperado 20 de julio de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1725863>

DECRETO 757 DE 1923. (s. f.). Recuperado 7 de agosto de 2023, de [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1160351?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1160351?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

DECRETO 790 DE 1937. (s. f.). Recuperado 16 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1166305>

DECRETO 815 DE 1989. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1171406>

DECRETO 1000 DE 1891. (s. f.). Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1204923>

DECRETO 1038 DE 1984. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1860581>

DECRETO 1277 DE 1937. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1257330>

DECRETO 1403 DE 1948. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1280517>

DECRETO 1646 DE 1928. (s. f.). Recuperado 20 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1325024>

DECRETO 1667 DE 1966. (s. f.). Recuperado 18 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1816685>

Decreto 1700 de 1926. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1700_1926.htm

DECRETO 1715 DE 1936. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1801053>

Decreto 1726 de 1964. (s. f.). Recuperado 18 de marzo de 2024, de https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1726_1964.htm

DECRETO 1814 DE 1953. (s. f.). Recuperado 1 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1354937>

DECRETO 1923 DE 1978. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870140>

DECRETO 1960 DE 1937. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1377222>

DECRETO 2131 DE 1976. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1404885>

Decreto 2136. (1949). *Estatuto organico de la policia nacional: Ley 93 de 1948 (diciembre 16), decreto numero 2136 de 1949 (julio 18)*. Impr. nacional.

DECRETO 2137 DE 1983. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1759615>

DECRETO 2300 DE 1936. (s. f.). Recuperado 14 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1432899>

DECRETO 2347 DE 1971. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1766397>

DECRETO 2565 DE 1968. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1818234>

DECRETO 2865 DE 1960. (s. f.). Recuperado 18 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1496823>

DECRETO 3296 DE 1950. (s. f.). Recuperado 1 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1523342>

DECRETO 3297 DE 1950. (s. f.). Recuperado 1 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877732>

Decreto 3398 de 1965. (s. f.). Recuperado 18 de marzo de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66354>

DECRETO 3520 DE 1949. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1529917>

DECRETO 3599 DE 1949. (s. f.). Recuperado 29 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1532271>

Decreto-Ley 1355 de 1970. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1355_1970.html

History of the Sheriff. (s. f.). Recuperado 12 de marzo de 2024, de <https://ncsheriffs.org/about/history-of-the-sheriff>

Junta de Comercio de Bogotá. (1867). *Organización de la Junta de comercio, del cuerpo de serenos y del alumbrado de Bogotá.* <https://www.cervantesvirtual.com/obra/organizacion-de-la-junta-de-comercio-del-cuerpo-de-serenos-y-del-alumbrado-de-bogota-1165724/>

LEY 2 DE 1977. (s. f.). Recuperado 27 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1557126>

LEY 4 DE 1991. (s. f.). Recuperado 28 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559486>

LEY 14 DE 1919. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1690354>

LEY 15 DE 1935. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1821443>

LEY 16 DE 1968. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1809639>

LEY 18 DE 1928. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1574053>

LEY 23 DE 1890. (s. f.). Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579872>

LEY 41 DE 1915. (s. f.). Recuperado 7 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1596074>

LEY 42 DE 1923. (s. f.). Recuperado 7 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>

LEY 43 DE 1905. (s. f.). Recuperado 20 de julio de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788418>

Ley 62 de 1993. (s. f.). Recuperado 29 de marzo de 2024, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0062_1993.html

LEY 72 DE 1930. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1621239>

LEY 90 DE 1888. (s. f.). Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1631546>

LEY 95 DE 1936. (s. f.). Recuperado 14 de septiembre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1791348>

LEY 98 DE 1937. (s. f.). Recuperado 28 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1634997>

LEY 102 DE 1923. (s. f.). Recuperado 25 de agosto de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1636895>

LEY 193 DE 1959. (s. f.). Recuperado 28 de octubre de 2023, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654783>

Ley 600 de 2000 Congreso de la República de Colombia. (s. f.). Recuperado 8 de abril de 2024, de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6389>

Ley 1801 de 2016. (s. f.). Recuperado 9 de abril de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Policía Nacional de Colombia. (2016, enero 12). *Durante el gobierno del General Rafael Reyes por decreto 743 de 1904 la Policía fue...* Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/pagina/durante-el-gobierno-del-general-rafael-reyes-por-decreto-743-de-1904-la-polic%C3%ADa-fue>

::Presidencia de la República de Colombia:: (s. f.). Recuperado 14 de julio de 2023, de <https://web.archive.org/web/20090622002729/http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/27.htm>