

 COLECCIÓN JURÍDICA

# LA CONVIVENCIA CIUDADANA COMO NORMA POLICIVA

MARÍA DE JESÚS ILLERA SANTOS  
LUIS MAGIN GARDELA CONTRERAS

*Juridical*

---

LA CONVIVENCIA CIUDADANA  
COMO NORMA POLICIVA

---

---

# LA CONVIVENCIA CIUDADANA COMO NORMA POLICIVA

---

María de Jesús Illera Santos  
Luis Magin Guardela Contreras



Barranquilla (Colombia)  
2010

Illera Santos, María de Jesús.

La convivencia ciudadana como norma policiva / María de Jesús Illera Santos, Luis Magin Maguela Contreras. -- Barranquilla : Ediciones Uninorte, 2010.

vii, 185 p. ; 16 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas (p. 183-185)

ISBN 978-958-741-013-6 (impreso)

ISBN 978-958-741-066-2 (PDF)

ISBN 978-958-741-469-1 (ePub)

1. Derecho de policía--Colombia. 2. Convivencia. I. Maguela Contreras, Luis Magin. II. Tit.

(344.9 I29 - 18 ed.)



www.uninorte.edu.co  
Km 5, vía a Puerto Colombia  
A.A. 1569, Barranquilla



[WWW.EDITORIALTEMIS.COM](http://WWW.EDITORIALTEMIS.COM)

CALLE 17 NÚMERO 68D - 46  
BOGOTÁ (COLOMBIA)

© Ediciones Uninorte, 2010

ISBN 978-958-741-013-6

© Editorial Temis S.A., 2010

ISBN 978-958-35-0781-6

2459 201000037600

© María de Jesús Illera Santos, 2010

Luis Magin Guardela Contreras, 2010

*Coordinación editorial*

Zoila Sotomayor O.

*Diseño y diagramación*

Munir Kharfan de los Reyes

*Diseño de portada*

Joaquín Camargo Valle

*Corrección de textos*  
Mercedes Castilla

*Versión ePub*  
Hipertexto  
[www.hipertexto.com.co](http://www.hipertexto.com.co)

© Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio reprográfico, fónico o informático así como su transmisión por cualquier medio mecánico o electrónico, fotocopias, microfilm, *offset*, mimeográfico u otros sin autorización previa y escrita de los titulares del copyright. La violación de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

## Los autores

### **María De Jesús Illera Santos**

Magíster en Proyectos de Desarrollo Social, Universidad del Norte. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Industriales, Universidad Externado de Colombia. Especialista en Negociación y Manejo de Conflictos, Universidad del Norte. Especialista en Desarrollo Social, Universidad del Norte. Abogada, Universidad Libre de Colombia. Docente de pregrado y postgrados e investigadora adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP) de la Universidad del Norte. Directora Académica y docente del Diplomado en Formación de Conciliadores. Directora del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

### **Luis Magin Guardela Contreras**

Especialista en Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Abogado, Universidad del Norte. Actualmente se desempeña como catedrático e investigador adscrito al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP) de la Universidad del Norte y al Instituto de Desarrollo Político e Institucional de esta misma institución.

# Prólogo

He recibido la distinción de prologar esta obra producto de una investigación que me correspondió dirigir, en la que dentro del ámbito local se analiza, *grosso modo*, el tránsito conceptual de la norma policiva desde una regulación garantizadora del orden público mediante la limitación a los derechos y libertades de los asociados hasta la creación de un estatuto de convivencia ciudadana, que concibe al ser humano como centro del universo jurídico, y a partir del cual se determinan las pautas que garantizan la efectividad de los derechos y libertades reconocidos por la ley.

Antes de abordar algunas consideraciones sobre la obra, el tema mismo merece algunas reflexiones previas en torno al origen y evolución de las normas policivas, tendencias y perspectivas.

A partir de la institucionalización del poder público con el nacimiento del Estado moderno y la expedición de las primeras constituciones, el pensamiento liberal imperante que sirvió de sustento teórico al capitalismo fundamentó su doctrina en el reconocimiento de la libertad personal, el acceso a la propiedad privada, la libre competencia como fuerza reguladora de la

producción y la libertad de mercado, lo que dio origen al Estado *leseferista*, el cual limitaba las funciones estatales. La desconfianza de los revolucionarios europeos hacia las instituciones, particularmente a cualquier forma de absolutismo, y su interés por proteger los intereses de la burguesía permitieron estructurar los primeros sistemas constitucionales a partir de dos premisas: la primera, la separación jurídica de los poderes públicos planteada por Montesquieu en un esfuerzo por limitar al poder a través del poder, mediante los frenos y contrapesos, y la segunda, a través del reconocimiento expreso de los derechos y libertades, la definición de la organización, estructura y competencias del poder público, y el establecimiento de un marco de responsabilidades en los eventos de omisión y extralimitación.

Una vez limitadas las funciones del Estado a la administración de justicia, a la función legislativa, a la defensa de las fronteras y al mantenimiento del orden público, las funciones judiciales y legislativas fueron inmediatamente identificadas: la primera, para resolver conflictos con fuerza definitiva y la segunda, para expedir, de acuerdo con los procedimientos constitucionales, las reglas generales que en sociedad cumplen la función de mandar, permitir, prohibir o castigar. Mientras tanto, la función administrativa quedó sujeta a un criterio tan residual que, incluso, se le definió como aquella proveniente del Estado, distinta a la de legislar o administrar justicia. No obstante lo anterior, en los primeros períodos de evolución del Derecho Administrativo, se le identificó esencialmente a partir de la función de garantizar el orden público, es decir, el normal transcurrir de la vida en sociedad mediante la preservación de



sus elementos constitutivos: la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública.

Una de las razones que llevó a incorporar dentro de las funciones estatales las relacionadas con el orden público, además de la necesidad de preservar la propiedad privada conforme al interés de quienes ejercían la hegemonía en el poder, fue el hecho de la formación de las ciudades como "núcleo de mayor poder de absorción y concentración humana; verdadero epifenómeno en el proceso histórico de transformación de comunidades humanas [...]"

[1]. Si bien surgieron las ciudades modernas, cosmopolitas y complejas, sujetas a múltiples conflictos y problemas tales como la marginalidad, el hacinamiento, la insolidaridad, las evidentes diferencias sociales y económicas, al mismo tiempo, se generó una idea abstracta de libertad, igualdad, mejoramiento, oportunidades sociales y acceso al conocimiento, y la consiguiente destrucción paulatina del mundo rural. Aunque la sociedad industrial se concibe como una sociedad urbana, resulta paradójico que esa expresión de libertad que representa se vea necesariamente limitada por un marco de regulación que permite el establecimiento de límites a los derechos de los individuos, en clara alusión a la primera norma policiva, contenida en el artículo 4.<sup>a</sup> de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro: por eso, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites solo pueden ser determinados por la ley."

En virtud de lo anterior, en el *Estado gendarme* que precedió la Revolución francesa, la función policiva se constituyó en el objeto principal del derecho administrativo, animado fundamentalmente por los intereses de clase, y sustentado en la limitación a los derechos y libertades para garantizar el orden público<sup>[2]</sup>. Para ello estableció una igualdad formal sustentada en los criterios liberales, que resume el escritor francés Anatole France en su célebre frase: "La ley, en toda majestuosa igualdad, prohíbe a los ricos, igual que a los pobres, dormir debajo de los puentes, mendigar por las calles y robar el pan", lo cual resulta inadmisibile bajo la comprensión del actual Estado social de derecho.

Con el *Estado intervencionista*, el Derecho Administrativo evoluciona hacia el servicio público; Jèze explica que "El Derecho Público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Todo país civilizado tiene servicios públicos, y para el funcionamiento regular de estos servicios existen necesariamente reglas jurídicas especiales. Se puede, por tanto, afirmar que en todo país en que se ha llegado a la noción del servicio público, tal como expondremos más adelante, es decir, en todo país civilizado, hay un derecho administrativo."<sup>[3]</sup> Sin embargo, la noción de servicio público y el pensamiento de Duguit acerca de la solidaridad no varían la noción de derecho policivo, que mantuvo su clara orientación restrictiva y represiva.

En el caso colombiano, no obstante que la reforma constitucional de 1936 introdujo una importante orientación social, la concepción acerca de la función policiva se mantuvo; es así como en el Código Nacional de Policía, decreto ley 1355 de 1970 se establece en el

artículo 2.<sup>a</sup> que a la policía compete la conservación del orden público en cuanto a la prevención y la eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad pública, pero sin inmiscuirse en las causas de la perturbación. En la normativa del estatuto se observa entonces cómo el lenguaje, que nunca es inocente, entra a regular las diferentes causas de perturbación mediante la descripción de conductas restringidas o prohibidas y la amenaza de sanciones, en los cuales predomina el arresto.

La Constitución de 1991 introduce reformas sustanciales desde el momento mismo en que dentro del marco del Estado social de derecho coloca a la persona como centro del orden jurídico. Su mensaje garantista de orientación universal permitió conferirle valor normativo a la Constitución y, en tal sentido, otorgar vigencia plena a los derechos y libertades de los asociados, que disponen de instrumentos efectivos para su garantía y que comprometen a todas las autoridades en su consecución efectiva. Por consiguiente, el artículo 2.º de la Constitución incluye entre los fines del Estado la convivencia pacífica, definida dentro del marco de un orden social justo; así mismo establece tanto los fines policivos como los asistenciales que rigen a las autoridades: "Las autoridades de la República están instituidas 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".

Estas circunstancias llevan a reconsiderar la norma policiva y con ellas, las sanciones contravencionales, pues, por una parte,

comienzan a concebirse ya no como limitaciones a los derechos que se sustentan en un bien superior a estos: el orden público, sino como instrumentos para hacer efectivo los derechos y libertades de los asociados. Por otra parte, se incorporan los criterios pedagógicos en el proceso sancionatorio y se eliminan medidas como la retención transitoria al considerar que afecta de manera cierta el goce de un derecho fundamental cual es la libertad personal y todos los que se derivan de este, y se justifica únicamente en los casos en los que se aplique como medida de protección respecto de aquellas personas que se encuentran en estado transitorio de incapacidad o de notoria, grave y violenta exaltación que amenace o ponga en peligro sus propios derechos o los derechos de terceros<sup>[4]</sup>. Todo lo anterior conlleva a que en ejercicio de las potestades policivas residuales que la Constitución confiere a las asambleas departamentales<sup>[5]</sup>, en lugar de los tradicionales códigos de policía, se expidieran verdaderos estatutos de convivencia ciudadana, que orienten el comportamiento de los asociados, promuevan sanciones pedagógicas y, ante todo, regulen en función de garantizar los derechos y libertades en pleno.

Como quiera que el Congreso no ha modificado el Código Nacional de Policía contenido en los decretos leyes 1355 de 1970 y 522 de 1971, se presentan continuamente antinomias tanto de principio y de valoración como teleológicas entre las disposiciones contenidas en la Carta y la doctrina constitucional que la desarrolla respecto de las normas contenidas en dicho Estatuto y entre este y las normas departamentales, que fueron adecuadas a las premisas establecidas por la Corte Constitucional. Resta esperar que el Congreso expida entonces el nuevo Código Nacional de Policía, atendiendo la

exhortación que hiciera la Corte en la sentencia C-720/07, antes comentada.

El otro aspecto por considerar se encuentra relacionado con el papel que juegan las normas policivas en la sociedad y la ausencia de un aparato institucional fuerte que se encargue de cumplir la función preventiva que las debe orientar. Se trata de las reglas más elementales y vitales para la regulación de las conductas y los comportamientos de los miembros de cualquier sociedad; además, constituyen la primera expresión de justicia de Estado en la solución de conflictos comunitarios y un importante atenuante y regulador de comportamientos de mayor significancia social. En una sociedad afectada continuamente por acciones de violencia, la norma policiva enseña tolerancia y respeto; resuelve por vías amistosas los conflictos entre vecinos; promueve la integración de las comunidades y la solidaridad en la solución de los problemas comunes; protege el ejercicio efectivo de los derechos limitando su ejercicio al respeto debido al derecho ajeno, pero, también, mediante la pedagogía; impone cargas y sanciones, cumpliendo un importante papel de reeducación. En términos de Carnelutti, ninguna forma del derecho tanto como el policivo permite entenderlo como un sucedáneo del amor debido al prójimo, verdadero subrogado de la moral<sup>[6]</sup>. Sin embargo, y a pesar de la relevancia social que tiene esta función, contrasta con el papel poco significativo que han cumplido los inspectores de policía al interior de las comunidades, especialmente en las grandes urbes donde se concentran los problemas de convivencia. El inspector debe ser considerado un "padre de familia" frente a su comunidad, un orientador, un educador, un conocedor de los problemas que aquejan su jurisdicción y, en tal sentido, un

abanderado en la implementación de las soluciones que estos requieren. La revisión de su perfil y origen, sus facultades o competencias, y el acompañamiento que deben recibir por parte del Estado son algunas de las consideraciones que deberían tenerse en la nueva ley que se expida.

La obra que prologo aborda con un lenguaje sencillo, didáctico, pero riguroso, muchas de las consideraciones antes expuestas. Sus aportes pueden ser considerados en dos escenarios distintos: en una primera parte, presenta los resultados de la investigación tanto en su componente jurídico como sociojurídico y, por otra, ilustra los elementos básicos de una investigación desarrollando todos los elementos que debe contener un proyecto de esta naturaleza: el planteamiento del problema, su justificación, el marco teórico y la metodología y técnicas utilizadas; de esta manera, constituye un aporte valioso para quienes se inician en la actividad investigativa, pues enseña a través de la praxis los fundamentos y orientaciones de investigaciones de esta naturaleza.

En lo referente a los resultados de la investigación en su componente jurídico, que es aquel que resulta de la identificación de problemas o conflictos al interior de las fuentes formales del derecho, se confronta la legislación policiva en Colombia con la Constitución de 1991; por ello los autores concluyen que "[... ] las normas policivas vigentes tienen en común el lenguaje restrictivo y prohibitivo que conlleva a la limitación de los derechos y su carácter sancionatorio y que estas características encuentran su respaldo en el fundamento filosófico de la Constitución de 1886; las normas policivas, por ende, no

responden al fundamento filosófico de nuestro marco constitucional actual [...]".

Por su parte, en el componente sociojurídico, se aborda la problemática a partir de la identificación de las características del comportamiento contravencional de los barranquilleros y su actitud frente a las normas policivas lo que allana el camino a las autoridades interesadas en mejorar la actitud ciudadana a través de acciones encaminadas a fortalecer el sentido de pertenencia, a recobrar la confianza en las instituciones y a permitir el establecimiento de un orden social. En este sentido, comparto la visión de los autores en cuanto a que "las nuevas medidas policivas deben articularse en el contexto cultural del barranquillero, de tal manera que se genere un mayor nivel de conciencia y pueda de esta forma cumplir su función preventiva y correctiva, pero principalmente instructiva de los deberes y principios tanto morales como sociales que deben imperar en nuestra ciudad".

*La convivencia ciudadana como norma policiva* servirá como modelo a los estudiantes que opten por la investigación; pero igualmente permitirá a los estudiosos del tema tener un punto de referencia para entender, dentro del marco de una problemática jurídica, los profundos conflictos que se derivan de la idiosincrasia de una comunidad como la barranquillera, y para las autoridades comenzará a ser un excelente marco conceptual a partir del cual construir una política pública.

Aleksey Herrera Robles<sup>[2]</sup>.

# Introducción

Esta obra es el resultado de una investigación que va mucho más allá de rigores netamente científicos para adentrarse en temas del derecho policivo nunca antes abordados y, en algunos casos, apenas tratados superficialmente por los doctrinantes del país. Así, a partir del análisis de la problemática relacionada con la convivencia ciudadana en la ciudad de Barranquilla, surgió la iniciativa de realizar un estudio que diera cuenta del comportamiento contravencional del barranquillero dentro del marco constitucional y legal de las normas policivas vigentes como fundamento de la convivencia ciudadana.

Esta investigación surge en el *Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política* de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, pionera en la articulación de proyectos de investigación en los diversos niveles académicos, lo que permitió la participación de jóvenes investigadores que contribuyeron en forma significativa al logro del objetivo principal de este estudio.

En realidad, este estudio hizo posible una interpretación sociológica del comportamiento contravencional de los barranquilleros a partir



de la actitud ciudadana frente al ordenamiento mismo, con el propósito de establecer la eficacia de las normas policivas como estatuto de convivencia.

Por consiguiente, se realizó una profunda revisión de la doctrina que aborda la temática, se estudiaron las normas que reglamentan el objeto de la investigación, e igualmente, se hicieron entrevistas semiestructuradas a los redactores del Código Departamental de Policía y grupos focales con los inspectores de policía de la ciudad de Barranquilla, y se aplicaron encuestas a los barranquilleros, a fin de lograr el objetivo propuesto.

Finalmente, se resalta que el texto es producto de una investigación ardua y científicamente rigurosa que incluso puede ser modelo para futuras investigaciones en línea, al mismo tiempo que se convierte en un aporte fundamental a la evolución del derecho policivo en cuanto a conjunto de normas que garantizan y facilitan las condiciones para el ejercicio de los derechos, libertades y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico.

La obra se configuró de forma tal que en los primeros cuatro capítulos se entregan los resultados de la investigación, aporte fundamental para el derecho policivo, y en el último se explica cómo se estructuró la investigación, es decir, todo el componente metodológico.

En el primer capítulo se desarrolla un tema que resulta innovador en la medida en que se trata claramente la evolución de la función de policía, así como el desarrollo normativo de poder de policía y

conceptos claves como el de actividad de policía, medios de policía y autoridades de policía, entre otros.

En el segundo capítulo se analizan las cláusulas pétreas tanto de la Constitución Política de Colombia de 1886 como de la vigente, la promulgada en 1991, con la intención de identificar plenamente y desarrollar las normas superiores del derecho de policía en el ordenamiento jurídico colombiano y la coherencia entre estas y las normas de policía específicas, como son: el Código Nacional de Policía, que data de 1970; el Código Departamental de Policía del Atlántico, expedido en 1985; el Manual de Convivencia Ciudadana del departamento del Atlántico, expedido en el año 2004, y las normas policivas expedidas por el Distrito de Barranquilla.

En el tercer capítulo se revisan las causas del comportamiento contravencional del barranquillero para determinar la relación que existe entre la norma policiva y este tipo de comportamiento.

En el capítulo cuarto se reseña la actitud del barranquillero en presencia de las normas policivas y su relación entre estas y la cultura ciudadana local.

En el último capítulo se describe la metodología aplicada para dar respuesta a la pregunta problema y explicar cómo se obtuvieron los resultados de la investigación, descritos a lo largo del libro.

En fin, la obra busca el fomento de la convivencia ciudadana desde la discusión, promulgación y difusión de normas policivas armonizadas con el marco constitucional del país, la estructura organizativa y el contexto cultural de cada región.

# El derecho de policía en la legislación colombiana

1

## CONCEPTO DE DERECHO DE POLICIA

El derecho policivo desde un principio fue considerado como un conjunto de normas que regulan los derechos y libertades de las personas, con el fin de mantener el orden público.

Sin embargo, según se ve más adelante, los conceptos de función policiva y derecho policivo han evolucionado en el tiempo. El derecho policivo se puede definir como el conjunto de normas que regulan las actividades, los medios y los procedimientos de policía, para favorecer el ejercicio de los derechos y libertades de las personas en pro de la convivencia pacífica.

En este sentido para Heriberto Torres Rico el derecho de policía "es el conjunto o sistema de normas jurídicas que contiene una filosofía,

unos principios y unos procedimientos con el fin de atribuir y permitir la realización de un derecho o una libertad y, excepcionalmente, limitar con sanciones o medios coercitivos especiales esos mismos derechos y libertades, en cuanto su ejercicio perturbe o pueda perturbar el orden, dentro de un Estado social de derecho"<sup>[1]</sup>.

## **EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA**

En este capítulo se analiza el desarrollo que ha tenido el concepto de función de policía en las constituciones colombianas y sus reformas, desde la época del Estado liberal clásico o *leseferista*, luego en la del Estado intervencionista, hasta culminar en la era contemporánea con el Estado garantista. Sin embargo, para estudiar la evolución constitucional de la función policiva es necesario distinguir dos conceptos: el de *función policiva* y el de *poder de policía*.

Función de policía, según el tratadista Torres Rico<sup>[2]</sup>, es "la actividad permanente y concreta que ejercen ciertos funcionarios administrativos llamados normalmente de policía a fin de preservar las buenas relaciones sociales de los individuos que viven en comunidad, como también garantizar de perturbaciones ciudadanas el orden público interno de una zona o región determinada". La Corte Suprema de Justicia por su parte, en sentencia de 21 de abril de 1982<sup>[3]</sup>, establece que "la función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es el cuerpo directivo central y

descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esa función no corresponde, de principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de policía".

Altamira<sup>[4]</sup> define el poder de policía como "un poder o potestad legislativa, que tiene por objeto promover el bienestar general y promover a la defensa común[...] regulando a dichos fines los derechos individuales reconocidos expresa o implícitamente". Elgera<sup>[5]</sup> lo concibe como una "facultad de reglamentar y, por consiguiente, de limitar el ejercicio de los derechos individuales en beneficio de la comunidad".

Para la Corte Suprema de Justicia el poder de policía es la "facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del orden público"<sup>[6]</sup>.

En este orden de ideas, el poder de policía es la facultad de expedir normas de policía y la función de policía es la gestión administrativa de ese poder; en otras palabras, la función es reglada y se halla supeditada al poder de policía: "supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por este<sup>[7]</sup> a las autoridades administrativas de policía"<sup>[8]</sup>.

#### a. LA FUNCIÓN DE POLICÍA EN EL ESTADO LESEERISTA O GENDARME.

##### VISIÓN RESTRICTIVA DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA

El Estado *leseferista* se relaciona con la primera etapa del capitalismo y se basa en el principio *laissezfaire, laisser passer*: dejar hacer, dejar pasar. El Estado solo cumplía sus funciones

clásicas: ejecutiva legislativa, jurisdiccional y de seguridad. Dice Fiorini: "El poder reduce al mínimo su intervención en la esfera privada de los derechos individuales, no solamente no interviene, sino que se le prohíbe cualquier injerencia"<sup>[9]</sup>. El Estado no intervenía en las relaciones de los particulares, no prestaba servicio distinto al del mantenimiento del orden público, vigilando y protegiendo la libertad de los individuos.

El poder de policía estaba en cabeza del Estado, en las ramas del poder público, que a través de sus órganos regulaban las libertades consagradas en la Constitución política con el fin de mantener el orden de la sociedad. La función de policía, es decir, la gestión administrativa que desempeñaban las autoridades de policía cuando aplican la norma de policía, ejercida dentro del marco del poder de policía, radicaba en la rama ejecutiva del Estado. Al respecto ha dicho la Corte Suprema de Justicia: "la Constitución sí reconoce directamente la existencia del poder de policía, aunque de ser así necesariamente tendría que deducirse la presencia de la rama ejecutiva y su esencial función de hacer cumplir y ejecutar la leyes"<sup>[10]</sup>.

El legado del Estado liberal clásico en la Constitución de 1886<sup>[11]</sup> en cuanto a la función de policía es el siguiente:

- El servicio de seguridad para mantener el orden público, vigilar y proteger a los individuos por parte del Estado se establece en el artículo 19 que reza: "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y

asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos".

- La Constitución autorizaba al ejecutivo a tomar medidas para el restablecimiento y mantenimiento de orden, por ejemplo, el artículo 46 dispone: "La autoridad podrá disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas". El artículo 33 justificaba la expropiación de bienes cuando estuviere en peligro el orden; si se necesitaba un bien para utilizarlo como medio para restablecer el orden, este era objeto de expropiación<sup>[12]</sup>.
- Con la división del Estado en ramas del poder público, la función de policía se independiza de las funciones legislativas y judiciales<sup>[13]</sup>, reside exclusivamente en el ejecutivo. Es función del ejecutivo cumplir las leyes, hacerlas cumplir y velar por el cumplimiento de ellas; en consecuencia, el cumplimiento de las normas de policía no es la excepción de esta regla. Por tanto, la función de policía, por mandato constitucional correspondía al Presidente de la República. El artículo 120 de la Carta de 1886, que establecía las funciones del Presidente como suprema autoridad administrativa, disponía en el numeral 8.<sup>a</sup> "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecer donde fuese turbado" y en el numeral 7.<sup>a</sup> "disponer de la fuerza pública y conferir grados militares [...]".
- Acoge una visión restrictiva del derecho de policía. A pesar de que la Constitución de 1886 acoge lineamientos del Estado liberal clásico, en donde el Estado sólo se limitaba a cumplir la

funciones de las ramas del poder público y a mantenerse al margen de la relaciones entre los particulares, la función de policía se caracterizaba por establecer límites y restricciones precisas para restablecer el orden público y por utilizar la coacción hacia los particulares que pusieren en peligro el orden público.

#### **b. EL ESTADO INTERVENSIONISTA. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN DE POLICÍA**

El Estado intervencionista surge en primer lugar por "los movimientos de protesta y las revoluciones orquestadas a finales del siglo XIX, como forma de presión social para lograr reivindicaciones sociales; en segundo lugar, por la conceptualización de los autores como Duguit acerca de la solidaridad social y el planteamiento acerca del nuevo Estado vinculado a la idea de servicio público; y en tercer lugar, por el surgimiento del socialismo y con ello, el nacimiento de una amenaza para el modelo capitalista que había estado reinando durante más de dos siglos"<sup>(14)</sup>.

En efecto, el Estado deja de abstenerse e interviene en las relaciones de los particulares; empieza como tal a ampliar sus cometidos, a asumir funciones sociales y a trazar políticas regulatorias, que buscaban promover el bienestar de la sociedad, basándose en el principio de interés general. La iniciativa privada estaba supeditada al interés público; a causa de la reacción de las clases menos favorecidas y de algunos ideólogos ante la desigualdad producida por el libre juego del mercado, prevalecía el interés general como principio.



En Colombia, el intervencionismo estatal comenzó a dar sus primeras pinceladas en el año de 1936 con la expedición del acto legislativo número 1 de ese año, que reformaba la Constitución de 1886, pues introdujo un carácter social a las normas y preceptos normativos en la medida en que autorizaban la intervención del Estado en las relaciones sociales y económicas; por ejemplo, el artículo 9 del acto legislativo en mención, que modificó el artículo 16 de la Carta de 1886, dispuso que las autoridades estaban instituidas "para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" ; el artículo 10, que modificó al artículo 30 de la Carta, estableció que "la propiedad es una función social que implica obligaciones"; y el artículo 11, que modificó el artículo 30, consagró que "el Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

El intervencionismo en Colombia en cuanto al poder y a la función policiva mostró las siguientes características:

- Presentó un crecimiento en la reglamentación policiva<sup>[15]</sup> debido al desarrollo que tuvo el Derecho Público<sup>[16]</sup>, en razón de que el Estado a medida que iba inmiscuyéndose cada vez más en las relaciones de los particulares, por los compromisos sociales que había adquirido con la reforma de 1936, necesitaba expedir normas jurídicas que lo facultaran para intervenir en dichas relaciones y que reglamentaran dicha intervención<sup>[17]</sup>.

- El ejecutivo se enfocó en la prestación de servicios públicos, relegando un poco la función policia. El tratadista Torres Rico, al hablar de las formas de acción del Gobierno en el Estado intervencionista, expresó que "Toda la actividad administrativa se concretaba en la trilogía sistemática: policía, fomento y servicio"<sup>(18)</sup>.
- A pesar de que se había relegado un poco, se produjo un crecimiento del ejercicio de la función policiva, debido al incremento legislativo que asignaba más competencias y funciones a las autoridades administrativas de policía, en busca de limitar el ejercicio de los derechos y libertades para mantener el orden.
- Se mantuvo una visión restrictiva del derecho de policía. Las limitaciones a los derechos y libertades se ejercían a través de la coacción o coerción, mediante restricciones o compulsiones<sup>(19)</sup>.

### **c. EL ESTADO GARANTISTA. LA FUNCIÓN DE POLICÍA GARANTE DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES**

Un Estado garantista es aquel que establece mecanismos o instrumentos para la defensa y protección de los derechos de los individuos frente a una eventual agresión por parte de otros individuos y por parte del poder estatal. Esta clase de Estado no solo se limita a reconocer derechos y suministrar servicios públicos, sino que también garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos y la prestación de los servicios públicos.