



Análisis comparado de los códigos de policía en Colombia: Conflictos constitucionales frente a derechos fundamentales

**Said Alfredo Salazar
U00038510**

**Directora
Dra. María Eugenia Bonilla Ovallos**

**Trabajo de grado para obtener el título de:
ABOGADO**

**Universidad Autónoma de Bucaramanga
Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas
Bucaramanga, Santander
Septiembre, 2019**

Dedicatoria

A mi Madre: Dorys Torcoroma Salazar Amaya, guía, ejemplo y motor de mi vida.

A Laura Otero Pilonieta: Mi compañera de vida, apoyo incondicional y quien nunca me dejó desistir.

Agradecimientos

A la Dra. María Eugenia Bonilla O, quien me ha enseñado rigurosidad y profundo respeto a la investigación académica y las letras, además de la puntualidad como un valor fundamental del profesional.

Al Dr. Mauricio Enrique Rodríguez Delgado, mi amigo y maestro en el Derecho.

Lista de siglas

Paginas

CPCC: Código de policía y convivencia ciudadana.

CP: Cuerpos de policía.

DD. HH: Derechos Humanos.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PONAL: Policía Nacional de Colombia.

Lista de Figuras

Figura 1. Resumen esquemático Código Policía de 1970..... 37

Figura 2. Resumen esquemático Código de Policía 2016.....42

Lista de Tablas

Tabla 1. Ficha de análisis comparativo entre códigos 1970 y 2016.....47

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Marco teórico	7
1.1 Los cuerpos de policía	7
1.2. Policía y democracia	11
1.3 Desempeño policial y derechos fundamentales	15
2. Regulaciones del derecho internacional aplicables a los cuerpos de policía	19
2.1 Instrumentos universales de los Derechos Humanos	21
2.2 Instrumentos específicos de derecho internacional	23
3. Análisis de los Códigos de Policía en Colombia	27
3.1 Decreto Ley 1355 de 1970	27
3.2 Ley 1801 de 2016	38
3.3 Divergencias y similitudes entre el Códigos de Policía de 1970 y 2016	43
4. Pronunciamientos Corte Constitucional frente a códigos de policía en Colombia. 1991 a 2018 ...	48
4.1 Jurisprudencia Corte constitucional frente al Decreto 1355 de 1970	48
4.2 Jurisprudencia Corte Constitucional frente a la Ley 1801 de 2016	59
5. Conclusiones	76
6. Referencias Bibliográficas	80

Introducción

La integración de los derechos humanos en la estructura de las democracias contemporáneas, exige a los cuerpos de policía establecidos en el Estado el respeto, garantía y protección de la dignidad humana y otros derechos fundamentales reconocidos a todas las personas en sociedad como la vida, la libertad, la igualdad, etc., y, por ende, el ejercicio de sus funciones permite la defensa del sistema democrático del Estado.

De acuerdo a las consideraciones realizadas este estudio se enfoca en resolver la pregunta de investigación referida a ¿Cuál ha sido la incidencia de los códigos de policía de 1970 y de 2016 en la garantía de derechos fundamentales por parte de la Policía Nacional de Colombia? En este sentido, el proyecto de investigación pretende realizar un análisis comparado de la incidencia en la regulación de derechos fundamentales de los Códigos de Policía de Colombia entre 1970 y 2018, (Decreto 1355 de 1970 y la Ley 1801 de 2016).

Esta investigación contribuirá a la comprensión de la evolución jurídica de las normas de policía en Colombia y sus intentos por adaptarla a los mandatos de un reciente modelo constitucional de 1991 que aún no se consolida en el país, así como el encuadramiento con los lineamientos internacionales en materia de DD.HH. De igual forma complementa la escasa producción teórica existente sobre el objeto de estudio en el derecho policivo colombiano y constitucional. Y, finalmente, de la consolidación democrática desde el análisis de la incidencia del desempeño policial en el fortalecimiento del régimen.

Para lograr este objetivo de la investigación, en el primer capítulo del proyecto se desarrolla el marco teórico que propicia la comprensión del rol de la institución de policía en un sistema democrático y su relación con la garantía y el respeto de derechos fundamentales. Posteriormente, en el capítulo segundo, se examinan las normas de derecho internacional y su orientación para la configuración de los cuerpos policiales, en adelante CP, enfatizando en el reconocimiento y aplicación de los Derechos Humanos (DD. HH), como preceptos de especial cumplimiento para los CP que operan en los estados democráticos.

En el tercer capítulo, se desarrollan los referentes constitucionales de la institución de policía, que establecen regulaciones concretas para la protección de las personas y sus derechos fundamentales. Así mismo, se describen las principales características jurídicas del Decreto 1355 de 1970 y la Ley 1801 de 2016, analizando sus principales similitudes y diferencias. En el cuarto capítulo se analizan acuciosamente los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional, en el periodo comprendido entre 1991 y 2018, para establecer la existencia de conflictos constitucionales generados en la regulación a derechos fundamentales de los códigos de policía de 1970 y 2016, en Colombia. Finalmente, se presentan las conclusiones.

1. Marco teórico

1.1 Los cuerpos de policía

La idea de policía moderna como cuerpo civil¹, surge en Europa del siglo XIX. De acuerdo a Jar (1999) los primeros cuerpos eran “instituciones sin estabilidad temporal, escasamente profesionalizados y confundidos frecuentemente con los típicamente militares” (p: 201). Aunque en sus inicios eran visibles las falencias de organización y profesionalización de sus miembros, los primeros referentes de los CP modernos pretendían superar el largo periodo histórico de control militar al interior de las ciudades y territorios rurales, buscando instalar cuerpos civiles más organizados que de manera autónoma y diferencia se hicieran cargo de la seguridad y orden público.

Particularmente, en el Reino Unido, surgen los primeros cuerpos con enfoque hacía una policía independiente de los militares y con vocación comunitaria y preventiva, con la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, cuyos principios definidos por Robert Peel (1829) invitaban a que la represión policial frente a las alteraciones al orden público y problemas de seguridad, dieran paso a la implementación de estrategias alternativas para cautelar el bienestar de los ciudadanos (Chalom, 2001).

Jar (1999) señala que este modelo inglés consagró “el apartamiento definitivo de la fuerza militar en el orden interno; además, se trataba de reemplazar el *modelo francés*, al considerar que, la Policía en ese país venía jugando un papel político determinante” (p: 201). Es decir, pretendía consolidar un cuerpo de naturaleza civil alejado de los miembros con formación militar, así como

¹ Es importante advertir que el concepto de policía no es remonta exclusivamente a los antecedentes europeos del siglo XIX, estos cuerpos se han establecido al interior de los estados durante siglos, configurándose en mayor proporción como estructuras militares, no obstante, si es sobresaliente señalar que desde 1829 se plantea el primer cuerpo de policía de naturaleza civil, que sería el referente para el modelo de policía moderna.

a distanciar la institución de la participación en asuntos políticos del país, como tradicionalmente funcionaba la policía francesa, aspecto que lesionaba la dinámica democrática, toda vez que sus miembros tendían a favorecer a uno grupo político facilitando su acceso o continuidad en el poder.

Actualmente, según Bonilla (2018) que los cuerpos de policía se configuran en la estructura del Estado como una institución clave, toda vez que “desempeñan un papel fundamental en la medida en que sobre ellas reside una parte importante del monopolio de la fuerza y del ejercicio de la coacción legítima, cuya instrumentalización persigue el objetivo de mantener en niveles aceptables el orden y la seguridad” (p: 123).

Asimismo, desde el punto de vista de Chigüindo (2009), la policía es “un organismo civil armado, que tiene a su cargo velar porque se cumpla la Constitución, las leyes y los reglamentos que de ella emanan, protegiendo la vida humana y la propiedad, para hacer más segura, agradable y cómoda la convivencia social” (p:15).

De esta manera, los cuerpos de seguridad representan una institución pública que debe proteger y defender los derechos y libertades de los ciudadanos, cuyo accionar debería desligarse de excesos, arbitrariedades, opresión, desigualdad, injusticia e impunidad para incluir principios democráticos, que den forma a un determinado modelo de policía y seguridad, coherente con este tipo de sistema político. Su misión “se dirige hacia la salvaguarda de las actividades que son esenciales al ejercicio de la democracia a través de acciones altamente especializadas y profesionales que eviten la vulneración de los derechos humanos, sobre todo de aquellos que son exigibles para la actividad política” (Bayley, 2001, p.13).

La policía se convierte así, en “un servicio público de protección, próximo a los ciudadanos, cuyos objetivos generales comparte y que coopera en la formulación de sus políticas y en el control de sus actividades, basada en el principio de que los derechos y libertades de los ciudadanos son

intocables, en la medida que constituyen el fin último de la política, y que nada justifica su eliminación o cercenamiento” (Jar, 1999, p: 215).

De igual manera, organismos internacionales como el PNUD (2013), entienden la policía como “la manifestación más visible y tangible del Estado en materia de seguridad. Sus acciones o inacciones, por ende, tienen consecuencias significativas para la legitimidad de las políticas de seguridad y para las relaciones entre el Estado y la sociedad” (p: 113). Además, es “la institución del Estado que sostiene la relación más directa y frecuente con la ciudadanía en materia de seguridad” (PNUD, 2013, p: 34).

Por ello, el alcance efectivo de los principales objetivos de esta institución que refieren a la seguridad y el restablecimiento del orden público² se deben, en democracia fundamentar en “la cooperación y el trabajo conjunto (policía-sociedad civil) con la cual se promociona y garantiza el acatamiento voluntario de la ley, la probabilidad de disminuir el uso de la fuerza física y el respeto hacia el cuerpo policial” (Bonilla, 2015, p. 28). En ese sentido resulta indispensable que la Policía sea sujeto de control civil, y que, desde los diferentes mecanismos legales y sociales, se permita que sus integrantes rindan cuentas sobre sus acciones y se responsabilicen por la calidad de la respuesta que brindan a las demandas de los ciudadanos y de la colectividad.

² Debe ser entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas” (Corte Constitucional. Sentencia C-117/06)

Complementariamente, confluente una responsabilidad del Estado en la conformación de los CP y la definición de sus funciones más relevantes en la sociedad, Al respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015, p: 18) sostiene que:

En general les asiste, mantener la ley y el orden, así como la paz y la seguridad, dentro de su territorio. De esta forma, las estructuras de policía que los Estados establezcan con este fin, así como los principios y conceptos jurídicos subyacentes a la labor de aplicación de la ley, varían considerablemente de un país a otro y difícilmente existan dos sistemas idénticos. Cualesquiera sean sus decisiones en este sentido, los Estados deben asegurarse de que la función de mantenimiento del orden se realice de un modo respetuoso de las obligaciones del Estado en el marco del DIDH. Esto significa que tanto la legislación interna como la práctica adoptada por los organismos encargados de aplicar la ley deben cumplir con las normas del DIDH.

En este orden de ideas, los integrantes del cuerpo policial a su vez, deben ser responsables personal y directamente de las conductas que con ocasión del ejercicio profesional infrinjan normas o vulneren derechos humanos de la población civil, por lo que los miembros de la policía en un régimen democrático deben hacerse responsables personal y directamente de los actos que en su ejercicio profesional lleven a cabo, siempre que incurran en infracciones o vulneraciones de las normas legales, los códigos y los reglamentos que rigen el ejercicio de su profesión y funciones.

Para Laporta (2002) citado por Chigüindo, (2009, p: 15) “su actuación debe regirse, indiscutiblemente, por tres ideales: 1) el imperio de la ley, 2) los derechos del hombre y 3) el principio democrático”. En otras palabras, el respeto a la legalidad en la sociedad, la primacía de los derechos humanos y fundamentales de las personas como objetivos de su función, y el respeto y protección de la democracia como el escenario político, jurídico, social, idóneo, que permite a los cuerpos de policía su desarrollo e invita a la protección de las personas en el marco de los ideales señalados.

La Corte Constitucional, en (Sentencia C-453/94), establece tres criterios básicos que permiten comprender la naturaleza jurídica de la institución de policía. Al referido señala: “a. La misión de la policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea

alterado; b. El policía es un funcionario civil, que escoge voluntariamente su profesión; c. Los miembros del cuerpo de policía están sometidos al poder disciplinario y de instrucción que legalmente le corresponde al funcionario civil ubicado como superior jerárquico”. Estos lineamientos serán claves para profundizar en el análisis jurídico que se desarrolla frente a esta materia.

Adicionalmente, es importante resaltar que no es suficiente con el respeto y cumplimiento de las leyes y los códigos que determinan su conducta, para considerar a los CP democráticos. Se requiere, además, que las normas que los direccionan y restringen sean coherentes con los principios reconocidos en el derecho internacional, como la dignidad humana, la libertad y la vida para lograr configurar en cada sociedad cuerpos policiales democráticos que reflejen los fines del Estado Social de Derecho.

1.2. Policía y democracia

En términos generales, la democracia puede definirse como “el régimen político cuyo orden es edificado o construido a partir de la manifestación de voluntad de los gobernados, gozando éstos de libertades públicas y conservando la opción de controlar el ejercicio del poder. En otras palabras, es una forma de gobierno en el que los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]” (Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 2003).

En este sentido, son los derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros de especial relevancia, las bases cardinales de la sociedad democrática contemporánea, puesto que, solamente se podrán desarrollar plenamente las

personas al interior de la sociedad, si se les garantiza por parte del Estado y sus autoridades un reconocimiento y un goce integral de sus derechos.

Bajo esta perspectiva, se requieren acciones concretas por parte del Estado, tendientes a garantizar la plena vigencia de los derechos y las libertades fundamentales, desde un orden democrático, en un entorno de paz, convivencia pacífica, y entendimiento entre gobernantes y ciudadanos. Al respecto es oportuno exponer el criterio de Garay (2002) cuando señala que:

Parece imposible consolidar la democracia sin seguridad y mínimo de bienestar, porque en condiciones de exclusión social y de insatisfacción de los derechos fundamentales, mal pueden los ciudadanos ejercer su libertad positiva. De igual forma, parece imposible satisfacer las exigencias de libertad y bienestar mínimo que el Estado Social de Derecho plantea si no es sustentado en un orden democrático que ayude una relación y escrutinio fluido entre gobernantes y los ciudadanos (p: 23).

En efecto, existe una relación directa entre el desarrollo de la democracia, la seguridad, y por tanto, la responsabilidad de los órganos del Estado encargados de garantizarla como el caso de la policía, a esto, Chigüindo, (2009) señala que “la seguridad es un requisito necesario para el desarrollo de la democracia, y garantizar la seguridad es atribución del Estado, cuyo ejercicio se realiza en el marco de la legalidad y de la legitimidad. El monopolio legítimo de la fuerza es ejercido por el órgano denominado policía” (p:115).

De acuerdo con Bonilla (2018) “desde sus orígenes la policía se ha constituido en una institución necesaria, relevante y funcional para la conservación del Estado y, por ende, su desempeño se ha vinculado estrechamente con el régimen político y con la forma en que se ha obtenido, ejercido y mantenido el poder a lo largo del tiempo” (p:122). Es decir, se crea como el instrumento estatal de regulación social que, mediante la implementación de la fuerza y coerción para la preservación del orden público y seguridad, soportados en un marco jurídico, logra establecer límites a derechos que las personas consideraban inviolables como la libertad, toda vez,

que corresponde por ejemplo a la autoridad de policía la captura de aquellos que mediante sus acciones traspasen las normas establecidas, e incurran en delitos tipificados.

Del mismo modo, afirma Bonilla (2015.B), el reto del Estado contemporáneo, se orientó principalmente a “dar origen a una policía democrática que implicaba romper con los viejos esquemas de formación y vocación de los antiguos cuerpos de seguridad, que no se sustentaban en la lógica policial de mediación, sino que por el contrario, se enfocaban en el exterminio del enemigo, entendiendo por éste todo aquel que atentara contra el Estado y retara el mantenimiento del *statu quo*, amenazando los intereses de las clases dominantes” (p:65). Características que prevalecen en muchos modelos policivos, los cuales se sustentan en la represión del ciudadano y en la protección de los intereses de un grupo social dominante, dejando a un lado sus verdaderos fines en democracia, como es la protección de las garantías y derechos fundamentales de las personas en la sociedad.

Sin embargo, los cuerpos de policía representan en las sociedades modernas “un aparato institucional de indudable importancia no sólo en cuanto instrumento de poder, sino también como mecanismo que coopera a la siempre difícil tarea de consolidar la democracia” (Jar, 1999, p: 212). En este orden de ideas, se infiere que es una parte básica del Estado, toda vez que contribuye al sistema penal, estar al servicio de la comunidad y, sobre todo, su característica más sobresaliente es ser un servicio democrático, tanto en su estructura como en su funcionamiento. Al respecto Jar (1999) afirma que “la grandeza de la democracia para la Policía es que dispone de toda la legitimidad y apoyos sociales e institucionales para llevar a cabo su labor” (p: 212).

Por estas razones, cobra especial importancia el análisis de una doctrina policial democrática, puesto que resulta esencial para garantizar que el accionar del principal cuerpo de seguridad estatal se soporte en principios que exijan respeto a los derechos humanos, que no vulnere el libre y

pacífico ejercicio de los mismos y que promueva la vocación de servicio público, profesional y democrático, en el cual los policías sean responsables por las infracciones que comenten al derecho, a la constitución y la ley y que, en consecuencia, deban responder ante las instancias de control y ante la comunidad por los efectos derivados de las estrategias que utilizan para cumplir con sus funciones (Rico, 1983; Rico & Salas, 1988; Tudela, 2007; Frühling, 2001).

Con base en lo expuesto, queda claro que los CP en democracia deben diseñarse necesariamente bajo parámetros de respeto, legalidad y reconocimiento de los derechos humanos a todos los ciudadanos, en efecto, reafirma (Bonilla, 2015 A), se requiere de “buenas prácticas policiales caracterizadas por el respeto de los derechos humanos y constitucionales, y el acato de los códigos, normas y leyes que las regulan” (p: 118).

Es decir, la legalidad debe ser un principio orientador de la institución de policía en democracia, “respetando y adecuando la actuación policial a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que se derivan el conjunto de las normas regulatorias de su accionar, lo cual significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el principio de legalidad” (Saín, 2003, p.3, citado por Bonilla, 2015, p: 27).

En la misma línea, Bayley (2006, p. 8) citado en PNUD (2013, p.116), establece que “una policía democrática debe ser responsable ante la ley y no ante el gobierno, tener a los derechos humanos como un principio rector de la actuación policial, proveer a la sociedad la facultad de regular la actividad de la policía y darles la máxima prioridad a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y las comunidades”. Es decir, los CP deben enfocarse en la busque de mejorar las relaciones armónicas con la sociedad y promover la convivencia pacífica entre todas las personas y la autoridad pública, lo que para Chigiüindo (2009), significa “la restauración de la relación policía-sociedad; que la sociedad se vea refleja en la policía que tiene” (p:22).

De igual manera, Chigüindo, (2009), señala un aspecto esencial respecto a la institución de policía como parte de todo Estado, si “el diseño de éste se caracteriza por una tendencia hacia el sistema democrático la institución policial debe ser acorde a ello, con un control del gobierno y sobre todo, un nivel de responsabilidad ante los ciudadanos que forme parte de la propia estructura organizacional de la Policía (p:15).

En este sentido, la consolidación democrática está directamente relacionada con “la forma en que el cuerpo de seguridad es capaz de interiorizar y afirmar los valores y las normas democráticas en la resolución de los distintos conflictos que puedan generarse en la sociedad manteniendo ante todo su compromiso democrático y garantizando, con las características de su desempeño, un conjunto más amplio de derechos que favorezca su legitimidad y la del régimen” (Bonilla, 2018, p:123).

Para finalizar, es pertinente señalar que el proceso de construcción y consolidación democrática demanda la existencia de un cuerpo policial que, principalmente, no requiera el uso de la fuerza, la cual es su principal potestad, de forma violenta, ilegal, desigual, injusta y sesgada contra la población civil, así como no debe prestarse para la defensa de intereses políticos, y mucho menos ser instrumento para el quebrantamiento de los derechos humanos y la dignidad humana.

1.3 Desempeño policial y derechos fundamentales

En esta parte es importante hacer claridad respecto a la relación existente entre derechos fundamentales y el desempeño policial, toda vez que, en el desarrollo de la sociedad moderna, el reconocimiento de los derechos fundamentales se configura como una garantía hacia todas las personas en la materialización de los fines del Estado Social de Derecho, y principalmente el logro de la dignidad humana.

Con referencia a lo anterior, en palabras de Ferrajoli (2005), los derechos fundamentales serían “aquellos que en un ordenamiento dado se reconocen a todas las personas por el mero hecho de serlo; se trata de derechos inherentes a la condición de persona o ciudadano, tal como ésta es concebida en dicho ordenamiento” (p:19).

Desde otra perspectiva, los derechos fundamentales se han definido de forma general por Madrid (1998), como aquellos “derechos humanos de carácter originario, carácter predicable de todo derecho que corresponde a las tendencias básicas de la persona y sirve, por lo tanto, como fundamento de la unidad política del pueblo” (p:116).

En el mismo orden Escobar (2004), con un criterio amplio y jurídico frente a los derechos fundamentales, señala que:

Los derechos humanos reconocidos en la Constitución se denominan derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son aquellos derechos que el poder constituyente, máxima expresión jurídica de la soberanía popular, ha considerado los más importantes, los seleccionados para gozar del mayor nivel de garantía. Si bien el elenco de garantías de los derechos fundamentales varía ligeramente de un país a otro, su mera incorporación al texto constitucional, implica ya, por sí sola, un nivel de protección muy elevado (p:27).

Adicionalmente, para Borowski (2003), los derechos fundamentales son “derechos individuales que adquieren una dimensión positiva en las constituciones nacionales de los Estados democráticos constitucionales y que por lo general representan un intento de transformar los derechos humanos en derecho positivo” (p:33). Es decir, la materialización de los derechos humanos reconocidos por los estados, en normas internas que se desprenden desde el nivel constitucional y se traducen en regulaciones ajustadas a estos criterios en el ordenamiento jurídico.

Para Díez-Picazo (2005) los derechos fundamentales van más allá, en la medida que plantea que deben ser entendidos como “valores básicos de la democracia constitucional que vinculan a todos los poderes públicos” (p:54). En efecto, corresponde a una responsabilidad de todos los

agentes y autoridades estatales, velar por su protección y preservación, principalmente los encargados de hacer cumplir la ley, como es la policía.

Agrega el citado autor, que la importancia de los derechos fundamentales radica en la doble función que cumplen en la esfera jurídico-política de un Estado, al indicar que:

La primera función que cumplen los derechos fundamentales es la más evidente y prioritaria: proteger al individuo frente a los poderes públicos, a través de la limitación al legislador, la actividad administrativa y jurisdiccional, e inspirando el funcionamiento global del ordenamiento jurídico de respeto para con ellos; la segunda función que cumplen es de legitimación, pues ellos operan como criterio para distinguir lo justo de lo injusto; por ejemplo frente a actuaciones concretas, como el ejercicio del poder de policía, en donde limitar general o individualmente un derecho fundamental, determinará su aceptabilidad por parte de los ciudadanos y el cumplimiento interno de las normas, es decir determinará “lo justo” de las medidas policivas. (Díez-Picazo, 2005, p: 44).

Ahora bien, luego de exponer diferentes puntos de vista conceptuales respecto a los derechos fundamentales, es pertinente señalar la relación existente entre derechos fundamentales y el desempeño de la policía, para esto, en primer lugar, es preciso observar la distinción que realiza la Corte Constitucional en (Sentencia C-117/06) al señalar que:

El ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de los cuerpos de policía.

Frente a esto, Bonilla (2015), encuentra que existen “unos derechos o intereses considerados inviolables y por ende superiores al proceso democrático que deben ser protegidos por las instituciones de seguridad y en consecuencia, resulta inaceptable que el desempeño policial los transgreda” (p. 116). Para la autora si bien el rasgo más destacado de la actividad policial es prevenir y reprimir la violación de las reglas que rigen a la colectividad, ésta no puede justificar la

preservación del orden público para violar el ejercicio de los derechos, es decir, no puede infringir principios fundamentales de la democracia (Bonilla, 2015).

De hecho, Organismos internacionales como la ONU (2003), exige por parte de los CP “la práctica de los derechos humanos, que se adopte una política global de derechos humanos para su organización, y que se incorpore las normas de derechos humanos al reglamento interior de la policía” (p:1). Lineamientos que contribuyen a la creación de normas, que se esgrime como marco de referencia para el diseño de códigos de policía en diversos países del mundo que pretenden impulsar la conformación de cuerpos policiales democráticos y respetuosos de los derechos humanos y fundamentales de las personas, así como regular al interior de los estados, el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía en salvaguarda del orden público, la seguridad y la convivencia pacífica.

En efecto, son compendios normativos que “establecen las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas contemplando al efecto un vasto régimen de medidas correctivas” (Ramírez & Céspedes, 2016, p. 275). Pero también, por esta vía, se llegan a regular derechos fundamentales cuando las prohibiciones y consecuentes sanciones policivas recaen sobre el ejercicio de alguno de ellos, lo que según diversos autores puede llevar a arbitrariedades, extralimitación en el uso del poder, la función o la actividad de policía que conlleva desafortunadamente a la vulneración de derechos fundamentales de las personas (Isaza & Quintero, 2018; Bonilla, 2015, 2018).

Para finalizar, es pertinente señalar la importancia de analizar desde diferentes puntos de vista teóricos una institución como la policía al interior del Estado contemporáneo, de la cual depende, entre otros aspectos, la preservación de la seguridad y el orden público en la sociedad, así como la vigilancia y el cumplimiento del sistema de normas frente todas las personas en el territorio.

De esta manera, es quizás, uno de los mayores retos de los CP modernos, enmarcar sus actuaciones en el respeto y garantía de los derechos humanos y fundamentales, al momento de ejercer su poder como agentes del Estado encargados de hacer cumplir la ley, y evitar que sus actuaciones lesionen a las personas en derechos como la dignidad humana, la vida o la libertad, al tiempo que terminen afectando las bases mismas de la democracia, como valor supremo del Estado social de derecho, toda vez que la extralimitación de sus funciones, es reflejo de la filosofía y valores de la sociedad que representan los CP.

2. Regulaciones del derecho internacional aplicables a los cuerpos de policía

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, esta parte de la investigación describe y analiza los principales referentes de derecho internacional que desde hace décadas los estados han adoptado para el desarrollo y formación de los cuerpos de policía, y que se han configurado como lineamientos jurídicos de obligatorio cumplimiento en la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas en sociedad. De esta forma, en primer lugar, se revisan los principales instrumentos universales de derecho internacional de los Derechos Humanos aplicables al tema objeto de estudio, y, en segundo lugar, los instrumentos específicos de derecho internacional que constituyen orientaciones universales sobre el uso de la fuerza en el cumplimiento de la ley, aplicables específicamente a los CP.

En este orden de ideas, el marco jurídico que desarrolla las normas de derecho internacional referidas a la fundamentación, naturaleza y estructuración de los Cuerpos de Policía en los estados contemporáneos, es un conjunto de lineamientos dispersos, de escasa producción y sistematización legal, debido en parte, a su característica particular de considerarse un asunto de reserva o

discrecional interno del Estado, específicamente del Poder Ejecutivo, en cabeza del gobierno nacional, decisiones que deben estar ajustadas a las exigencias y lineamientos de su Política de Seguridad Pública. No obstante, la normativa internacional sobre los CP encuentra un punto de convergencia y obligatoriedad indiscutible, en el reconocimiento y aplicación de los Derechos Humanos (DD. HH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), cuerpos jurídicos de especial cumplimiento para los estados democráticos.

Igualmente, señala ONU (2003), que los CP en el mundo están sujetos a “las normas internacionales de derechos humanos que obligan a todos los Estados y a sus agentes, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Además, los derechos humanos son objeto legítimo del derecho internacional y del escrutinio de la comunidad internacional, lo cual implica que están obligados a conocer y aplicar las normas internacionales de derechos humanos” (p: 1).

Con base en lo expuesto, los CP deben diseñarse y actuar necesariamente bajo parámetros de respeto, legalidad y reconocimiento de los DD. HH., integrando las normas internacionales a la institución policial en cada país, toda vez que esta es fundamental en la garantía y protección del Estado de Derecho y del régimen democrático.

2.1 Instrumentos universales de los Derechos Humanos³.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (10 diciembre 1948), establece en su artículo 3°, un antecedente de especial relevancia en la conformación de CP en los estados modernos, al determinar que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la *seguridad* de su persona. Se refiere al deber del Estado de proporcionar seguridad y mantener el orden. Los estados deben garantizar que sus agentes hacen cumplir las normas de Derechos Humanos” (ONU, 1948, p: 2). Es decir, exige la conformación de cuerpos de seguridad estatal, garantes de la legalidad y que no abusen de sus poderes contra la población en el ejercicio de sus funciones y obligaciones.

Consecuentemente, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación De Todas las Formas de Discriminación Racial* (20 de noviembre de 1963), expone en su artículo 2° N° 2, que “ningún Estado fomentará, propugnará o apoyará, con medidas policíacas o de cualquier otra manera, ninguna discriminación fundada en la raza, el color o el origen étnico, practicada por cualquier grupo, institución o individuo” (p: 2), recalca este mandato, la idea anterior de primacía de los DD. HH., en el ejercicio de la función policial.

Posteriormente, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de las Naciones Unidas (16 de diciembre 1966), plantea un precepto aplicable respecto a los procedimientos de captura, detención y conducción de ciudadanos que adelantan los CP, a esto el Art. 9° indica que el “derecho a la libertad y a la seguridad personales, exige que la persona

³ Adicionalmente es importante señalar que entre otros instrumentos internacionales pertinentes a los DD. HH. Están: “el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares” (ONU, 1979:152).

detenida sea llevada sin demora ante una autoridad judicial, y que de llegarse a presentar, estas demoras no excedan unos pocos días” (p: 4) es decir, se configura un responsabilidad directa de los CP en el respeto y protección de las garantías fundamentales de las personas que se encuentren en condición legal irregular.

Plantea además este Pacto Internacional, un referente normativo fundamental que regirá en adelante a los CP a nivel el mundial, el cual corresponde al impedimento y restricción de asociación. De esta forma, el art. 22° hace referencia al derecho de asociarse libremente⁴ de todas las personas. No obstante, respecto a los miembros de los CP, señala “restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía” (ONU, 1966, p: 9).

De igual forma, la *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (9 de diciembre de 1975), señala en su art. 2° que se “rechaza la tortura y los malos tratos como medida para proteger la seguridad pública o evitar las emergencias en estas o cualquier otra situación, por lo que traduce en una restricción de la *fuerza policial* para contener las alteraciones del orden público. Conmina además a adoptar medidas eficaces para impedir efectivamente esas conductas y su reiteración, revisando la legislación interna, particularmente aquella relacionada con las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley” (ONU, 1975, p: 1).

Además, el artículo 5° hace alusión al “adiestramiento de la policía y otros funcionarios públicos responsables de las personas privadas de su libertad, se asegurará que se tenga plenamente

⁴ Ver también: Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969) Art. 16° N°3, restricciones legales libertad de asociación; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1998) Art. 11° N° 2 Libertad de reunión y asociación; Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "protocolo de San Salvador" (1998), Art. 8°, N° 2. Limitaciones legales a derechos sindicales.

en cuenta la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esta prohibición se incluirá, asimismo, en su caso, en las normas o instrucciones generales que se publiquen en relación con los deberes y funciones de cualquier encargado de la custodia o trato de dichas personas” (ONU, 1975, p: 1).

En síntesis, los Instrumentos Universales de Derechos Humanos analizados en esta parte de la investigación, permiten evidenciar la profunda e importante relación que existe entre estos y los CP, toda vez, que la protección, garantía y respeto de los derechos humanos a todas las personas, es la finalidad principal de los CP, así como establecer lineamientos específicos que integren estos mandatos frente a su conformación, al igual que en la normativa interna de cada país.

2.2 Instrumentos específicos de derecho internacional

Las normas específicas de derecho internacional sobre cuerpos de policía, aunque estos carecen de la fuerza obligatoria de los anteriores tratados o convenios, constituyen orientaciones universales sobre el uso de la fuerza en el cumplimiento de la ley, o según la (ONU, 2003, p:1), establecen criterios concretos como “práctica de los derechos humanos, adopción de una política global de derechos humanos para su organización, y la incorporación de las normas de derechos humanos al reglamento interior de la policía”. En este sentido, los más relevantes son los siguientes:

1) Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979)⁵.

Respecto de los cuerpos policiales advierte que los mismos deben cumplir en todo momento los deberes que la ley les impone (art 1°); respetar la dignidad humana y los derechos humanos de las

⁵ La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto y detención. Incluye al personal militar y otros cuerpos de seguridad, así como a los funcionarios de inmigración en el ejercicio de tales funciones. (Amnistía Internacional, 1998, p: 3).

personas en el desempeño de su labor (art 2°); usar la fuerza solo cuando sea necesario y requerido para el ejercicio de su función, atendiendo así a principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad (ONU, 1979, párr. 1 y 7).

2) *Directrices para la aplicación efectiva del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1989)*. Contempla la orientación relativa a la incorporación dentro de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, como los cuerpos de policía, de mecanismos para recibir y dar trámite a las quejas formuladas por particulares contra sus funcionarios, dando a conocer públicamente la existencia de estas disposiciones (Consejo económico y social, p: 2).

3) *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego (1990)*. Regula las condiciones a cumplirse en el empleo de armas de fuego en relación a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga (ONU, No. 4, párr. 1), así como los principios de proporcionalidad, legalidad, responsabilidad y necesidad (ONU, No.13, párr.1). Resalta la importancia de las cuestiones éticas para el uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego y conmina a los Estado a contemplar como delito dentro de sus legislaciones su empleo arbitrario o abusivo (ONU, No. 7, párr. 1). Por tanto, los CP en el ejercicio de su función de persecución del delito y preservación del orden público no deben emplear la fuerza y/o las armas de fuego de manera desproporcional, arbitraria ni desmedida contra la población civil.

4) *Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1998)*. Condensa las normas internacionales de derechos humanos a la función de hacer cumplir la ley, principalmente:

(...) 3. *No debe utilizarse la fuerza salvo que sea estrictamente necesario y en el menor grado posible que exijan las circunstancias.*

4. Debe evitarse el empleo de la fuerza en las actuaciones policiales durante reuniones ilícitas pero pacíficas. Para dispersar reuniones violentas, debe emplearse el menor grado de fuerza posible.

5. No deben emplearse medios letales si no es absolutamente imprescindible para proteger la propia vida o la de otras personas.

6. No debe efectuarse nunca una detención sin base legal para hacerlo o sin ajustarse a los procedimientos legalmente establecidos para ello.

8. Todas las personas detenidas deben recibir un trato humano. No se infligirán, instigarán ni tolerarán actos de tortura o malos tratos en ninguna circunstancia, y hay que negarse a obedecer las órdenes de hacerlo. (Amnistía Internacional, 1998, p. 21).

Ahora bien, conforme a la anterior clasificación y análisis de las principales normas internacionales que regulan los CP, es pertinente destacar que las autoridades policiales y políticas deben conocer y emplear estas normas básicas como punto de partida para elaborar directrices detalladas para la formación de los cuerpos de policía y la supervisión de su actuación ante la sociedad. Además, las diferentes normas internacionales que están relacionadas con la institución policial, actualmente juegan un papel decisivo en la protección y garantía del Estado de Derecho y del régimen democrático, toda vez que, dicha normatividad “se esgrime como marco de referencia para el diseño de códigos de policía en diversos países del mundo que pretenden impulsar la conformación de cuerpos policiales democráticos” (Bonilla, 2015, p: 29).

Para terminar, es pertinente señalar que existen importantes referentes jurídicos de derecho internacional relacionados con los CP, que permiten establecer las bases para el impulso de mecanismos y escenarios entre Estados para la promoción, el reconocimiento y aplicación de los Derechos Humanos (DD. HH), como preceptos de especial cumplimiento para los estados democráticos en la conformación y desarrollo de funciones en los CP, y la protección eficaz de las personas respecto a sus derechos fundamentales en sociedad.

En este orden de ideas, se deben considerar algunos aspectos relevantes del análisis realizado en esta parte de la investigación, que respecto a los principales instrumentos universales de derecho

internacional de los DD.HH, fue posible identificar el desarrollo que en diferentes momentos históricos ha requerido la construcción de normas que permitieran un reconocimiento y protección pleno a derechos intrínsecamente relacionados a las personas, como la vida, la libertad, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, principalmente frente a la relación existente con los CP, quienes en el ejercicio de sus funciones y obligaciones deben ser garantes de la legalidad y no extralimitar sus poderes contra la población civil.

Asimismo, se evidenció el cumplimiento e integración de esta normativa internacional, a estados democráticos como Colombia, en los cuales la protección de las personas, el respeto a la legalidad y la protección de los DD. HH en materias como la seguridad y la conformación de sus CP, están orientados en el cumplimiento de las normas internacionales las cuales se han integrado sistemáticamente desde la Constitución política de 1991 mediante la figura del Bloque de constitucionalidad, Art. (93) superior.

Por otra parte, respecto a los instrumentos específicos de derecho internacional estudiados igualmente desde la sistematización histórica de cada referente, se analizó en concreto los pertinentes a los CP, resaltando aquellos que tratan la relación sobre el uso de la fuerza, la utilización de armas, entre otros que se presentan en el ejercicio del cumplimiento de la ley por parte de los agentes de policía. Asimismo, se hizo especial énfasis en integrar y aplicar correctamente la normativa interna frente a la necesidad de ajustarse al respeto por los DD. HH, así como a principios específicos en el desarrollo del ejercicio de los CP, como son la proporcionalidad, la legalidad, la responsabilidad y la necesidad.

3. Análisis de los Códigos de Policía en Colombia

En el capítulo tercero se realiza un análisis jurídico de los Códigos de Policía de 1970 y de 2016, exponiendo generalidades legales, sociales y políticas, que intervinieron en el proceso de su creación. También se referencia la estructura de cada norma, al igual que la ubicación y referentes constitucionales de la institución, principalmente en el marco de la Constitución de 1991 haciendo énfasis en las regulaciones referidas a la protección de las personas y sus derechos fundamentales en relación con la función de policía en Colombia. Finalmente, se señalan las principales reformas y objeciones de inconstitucionalidad de las que han sido objeto.

3.1 Decreto Ley 1355 de 1970

Anterior a la expedición del Decreto Ley 1355 de 1970, en Colombia no existía un Código Nacional de Policía; solamente se respaldaba en regulaciones generales o locales de policía⁶ “dispersas, y en consecuencia, sin un criterio unificado y con carencia de técnica en su redacción” (Moreno & Rincón, 2010, p. 134), orientadas por “los mandatos de la Constitución de 1886, con la cual se dictaron diversos estatutos nacionales que pueden calificarse como contravencionales” (Olivar, 1995, p. 40) y que por años fueron el fundamento normativo para el cumplimiento de la función de policía en la sociedad.

Para Beltrán & Bulla (2014), es importante tener en cuenta, además, que el contexto histórico en el cual se expidió el Código de Policía corresponde al de “un Estado de excepción ya que se promulgó mediante el Decreto 1355 de 1970 y no con una ley de la República. En esa época, la

⁶ Por ejemplo: Ley 48 de 1936 (marzo 13), sobre vago, maleante y ratero. Decreto 14 de 1955 (enero 12), por el cual se dictan disposiciones sobre prevención social. Decreto 1699 de 1964, por el cual se dictan algunas medidas sobre protección social. Asimismo, estatutos posteriores relacionados con la policía especial, como el Código de Tránsito Terrestre y el de Protección de los recursos Naturales y Medio Ambiente, entre otras.

Constitución de 1886 estaba vigente y se usaba la doctrina de seguridad nacional para justificar la participación de militares en el control social” (p:1). Muestra de ello, fue la marcada influencia del cuerpo civil de policía en prácticas de represión ajustadas a las actuaciones de la doctrina de militarización que en la época se permitía, por ejemplo, que con la simple orden de un funcionario de la Policía, se podía realizar la captura de una persona limitando arbitrariamente su libertad y derechos fundamentales.

Este tipo de medidas integradas al Decreto 1355 de 1970, se configuran de acuerdo a Illera & Guardela (2006, p:232) citado por Osorio (2014, p: 53), como la evidencia que explica:

El fundamento filosófico de la Constitución de 1886, en la medida en que ésta, básicamente, se cimentaba en la búsqueda del orden público a través de la limitación de los derechos y libertades, en la utilización de medios represivos y de un lenguaje represivo y prohibitivo; en el estado de derecho; es decir, la actuación de las autoridades y los particulares dentro del marco de normas del ordenamiento jurídico colombiano, y en el establecimiento de pocos mecanismos para garantizar el ejercicio de derechos y libertades ciudadanas (p: 53).

Es así como el Decreto 1355 fue diseñado y formulado en relación a la lógica de un orden constitucional caracterizado principalmente por el centralismo absoluto, donde era limitada la participación de entes territoriales y sus autoridades públicas en materia de seguridad ciudadana y convivencia. De esto, que la dimensión que tenía el Código de Policía de 1970 era nacional, es decir, entendía la sociedad colombiana de manera uniforme, sin considerar la diversidad de la población, y sin concebir las diferencias culturales, sociales, económicas y políticas entre las regiones.

En este contexto, fue como surgió en el orden nacional esta legislación, recopilada en el Código Nacional de Policía, Decreto – Legislativo 1355 del 29 de octubre de 1970, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concediera la ley 16 de 1968 (art. 20), al Presidente de la República, para “expedir normas sobre policía que determinaran y reglamentaran materias de su competencia y contravenciones que fueran de conocimiento de los

funcionarios de policía en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer los negocios que se relacionan con inadaptados a la vida social”.

Asimismo, este Decreto Ley fue modificado por el Decreto 522 de 1971, "Por el cual se restablece la vigencia de algunos artículos del Código Penal, se definen como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones⁷, se incorporan al Decreto-ley 1355 de 4 de agosto de 1970 determinadas contravenciones y se determina su competencia y procedimiento, se modifican y derogan algunas de las disposiciones de dicho Decreto, se deroga el Decreto-ley 1118 de 15 de julio de 1970 y se dictan otras disposiciones", (Diario Oficial No. 33.300 de 29 de abril de 1971).

Estas disposiciones, terminaron plasmadas en una estructura normativa, compuesta del título preliminar, sobre disposiciones generales y tres libros principales, el libro primero, sobre los medios de policía, el segundo referido al ejercicio de algunas libertades públicas, y finalmente el libro tercero, respecto a las contravenciones. Cabe agregar, que “esta normativa se configuró como uno de los estatutos legales más importantes de policía en la Región, y en términos generales aportó lineamientos fundamentales para otros países en cuanto a las múltiples materias de que trata” (Olivar, 1995, p. 95).

Es importante señalar, que el Decreto 1355 de 1970, además fue un elemento fundamental para darle forma finalmente a la institución de policía como organismo esencial y estratégico del Estado colombiano encargado de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, tal decreto fue

⁷ El citado Decreto en su artículo 1º, restableció la vigencia de diferentes artículos del Código Penal (Ley 95 de 1936), los cuales estaban concebidos como contravenciones, y con esta reforma se tipificaron nuevamente en la norma penal, al respecto algunos ejemplos: artículo 329: El que destine casa o establecimiento para cometer allí actos homosexuales o autorice a otros para hacerlo, estará sujeto a la pena de uno a tres años de prisión. ARTÍCULO 8º. El que en lugar público o abierto al público porte sustancia o droga estupefaciente o alucinógena sin acreditar su tenencia legítima, incurrirá en arresto de uno a diez y ocho meses.

adicionado y subsistió las reformas sociales sucedidas en la Constitución Política de 1991 en la que surge Colombia como Estado Social de Derecho, hecho que genera profundas transformaciones al permitir por ejemplo, la integración de la normativa internacional en materia de DD.HH y D.I.H al sistema jurídico, así como el reconocimiento de derechos fundamentales, y diferentes reformas constitucionales que complementaron esta normativa y la dimensión de sus regulaciones.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que este es un Código de Policía expedido hace más de cuatro décadas, diseñado bajo el Estado de sitio⁸, declarado debido a la grave crisis de orden público que afrontaba el país, y que ha evidenciado notables limitaciones para su aplicación y aceptación social, al igual que las diferentes sentencias de inexecuibilidad⁹ de algunos de sus artículos, establecida por la jurisprudencia de las Altas Cortes, principalmente, la Corte Constitucional.

Lo que evidencia que, gran parte de sus disposiciones normativas no respondían a los problemas específicos que se presentaban en varios escenarios de la vida nacional y local, toda vez que los retos y las dificultades de la seguridad ciudadana cambiaron significativamente con los años y, en la actualidad, la nueva apuesta social de Colombia exige un Código de Policía enfocado en el posconflicto y la convivencia pacífica de las personas en sociedad.

⁸ Presidencia de la República de Colombia. Decreto Legislativo. 637 DE 1970 (abril 30). “Por el cual se dictan unas medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

⁹ Entre las sentencias de inexecuibilidad más relevantes que modificaron el Decreto 1355 de 1970, se pueden ver: **Corte Suprema de Justicia:** Sentencia del 12 de marzo de 1971, art. 166°; Sentencia del 27 de enero de 1977, artículos 8°, 9°, 10°; Sentencia del 21 de abril de 1982, art. 100°. Entre otras. **Corte Constitucional:** Sentencia No. C-024-94 del 27 de enero de 1994, Art. 57°; Sentencia C-237-05 de 15 de marzo de 2005, art. 69°; Sentencia C-692-03 de 12 de agosto de 2003, art. 108°G, 108°H; Sentencia C-643-99 de 1 de septiembre de 1999, art. 132°; Sentencia C-1175-04 de 24 de noviembre de 2004, art. 152°.

Es importante señalar que en los años de vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970, surgieron toda clase de objeciones y críticas a su aplicación, pertinencia y legalidad en el respeto de normas de DD. HH y afectación a la democracia, entre otros aspectos. En primer lugar, se advierte la referida a la configuración del Código, el cual nunca tuvo un enfoque preventivo como indica el artículo 1º, sino un enfoque de control social y represión que no se armoniza adecuadamente con los derechos humanos, debido a la forma como se concibió esta normativa, afectada por la crisis social y las condiciones de orden público por la que el país atravesaba en el momento.

A esto, se le sumó que gran parte del contenido que el Decreto Ley establecía en facultades del uso de la fuerza a los integrantes de los cuerpos de policía, terminaban en graves afectaciones a los derechos fundamentales de las personas, principalmente en lo referido a las restricciones de la libertad. Este decreto se orientó a rigurosas restricciones de la libertad, especialmente las contenidas en el libro 2º con el título “Del ejercicio de algunas libertades públicas”. Principalmente, aquellas que implican la afectación de la dignidad humana y en el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos y fundamentales como es el caso de la libertad de locomoción, libertad de reunión, libertad de residencia, y las actuaciones y atribuciones de los CP frente a estos derechos, que se lograba evidenciar, por ejemplo, en atribuciones en las que se facultaba a los comandantes de policía de mecanismos sancionatorios contra personas, como era el caso de la promesa de residir en otra zona o barrio (art. 204), la prohibición de concurrir a determinados sitios públicos o abiertos al público (art. 205), la retención transitoria de una persona hasta por 24 horas (art. 207), etc.

Lo anterior, se contradecía con preceptos del Decreto 1355 de 1970 que establecía la prohibición para emplear medios inhumanos, como uno de los mandatos de mayor relevancia en la configuración normativa del Código de Policía de la época, como el artículo 4º en el sentido

que “en ningún caso la policía podrá emplear medios incompatibles con los principios humanitarios”. No obstante, en el capítulo IV del citado Código, se instituía la materia referida a “del empleo de la fuerza y otros medios coercitivos”, estos serían, el empleo de las armas de fuego, la captura, la asistencia militar, esto con el fin de mantener el orden público y la tranquilidad en medio de los días de violencia por los cuales atravesaba el país, pero según Torres, (1999), “esta regulación no fue posible ajustarla a los mandatos que exigía el derecho internacional, puesto que la utilización excesiva y arbitraria de la fuerza fue una constante en la afectación de los derechos de la población civil, por parte de la policía de Colombia en la décadas de los 70s y 80s” (p. 307).

Con referencia a lo anterior, posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991, en Colombia la normatividad relacionada con la función de policía sufrió profundos cambios y reformas de tipo legal, y principalmente por la jurisprudencia de la naciente Corte Constitucional mediante sus sentencias de inconstitucionalidad¹⁰, donde obligó a encuadrar el Decreto 1355 de 1970 a sus regulaciones frente a la protección y garantía de los DD.HH y de derechos fundamentales para todas las personas. Al respecto, Jiménez (2011) analiza las múltiples decisiones de la Corte Constitucional que modificaron al Código Nacional de Policía desde su entrada en vigencia, y plantea que “se ha generado una debilidad estructural, a raíz de los sucesivos fallos proferidos por ese Tribunal y la declaratoria de inexecutable de muchas de sus normas” (p: 115).

En este orden de ideas, los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad de diversos artículos del Decreto 1355 de 1970, para citar algunos

¹⁰ Refiere este concepto en concreto al análisis riguroso que la Corte Constitucional realiza a una ley, decreto, resolución, etc., en el sistema jurídico colombiano, para determinar previa demanda de inconstitucionalidad donde se formularán uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, si los preceptos objetados, violan, desconocen o trasgreden los mandatos de la Constitución Política de 1991.

casos relevantes, la Sentencia C-110 de 2000 que trata la reglamentación policial del derecho a la libertad en el espacio público (artículos 8, 9, 10), también las Sentencias C-024 de 1994 y C-720 de 2007 que tratan sobre la retención transitoria de una persona hasta por 24 horas justificado como medio de protección, entre otras que se analizarán más adelante, representan un ejercicio jurídico de revisión, interpretación y encuadramiento de las regulaciones planteadas en el Decreto 1355 de 1970 a los preceptos de la Constitución Política de 1991, que requeriría la integración de la normativa internacional en materia de DD.HH, así como la adaptación a la realidad social del país, que exige mayor respeto y garantía a los derechos fundamentales por parte de los CP hacia las personas en el desarrollo de sus funciones.

Lo anterior se explica debido al giro en materia de protección y reconocimiento de derechos fundamentales del régimen constitucional de 1991 que traería nuevos criterios y lineamientos para el ejercicio del poder policivo. No obstante, muchos artículos del Decreto 1355 cuestionados por excesivos frente a las facultades concedidas a los CP para hacer cumplir la ley y mantener el orden público, tuvieron vigencia y generaron efectos jurídicos contra aquellos que incumplieron la regulación presente en esa norma, y aun cuando violaban flagrantemente derechos fundamentales de las personas, sus mandatos coexistieron en la sociedad colombiana por décadas, limitando arbitrariamente a la población.

A continuación, se analizan algunos cambios y reformas relevantes, frente a la afectación de derechos fundamentales, en ocasión a la vigencia del Código de policía de 1970, principalmente desde el periodo de 1991 hasta su derogatoria en el año 2016, mediante la norma que actualmente rige esta materia.

Uno de los primeros cambios se presentó desde el nivel constitucional cuando se instituyó la figura del bloque de constitucionalidad y la integración normativa de los tratados y convenios

internacionales (art. 93° C.P de 1991), que reconocen e imponen el respeto y la efectividad de los derechos humanos a todas las codificaciones vigentes en el momento, incluyendo el Decreto 1355 de 1970. En estas circunstancias, la Corte Constitucional advierte que “las regulaciones normativas que refieren al ejercicio del poder de policía se encuentran sometidas a límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial” (Sentencia C-024/94).

De igual manera, los fundamentos constitucionales determinados en la Carta Política de 1991, establecen regulaciones concretas a la protección de las personas en relación con la función de policía en Colombia¹¹, toda vez que “la Constitución limita dicho poder por consagrarse en ellas los derechos y garantías fundamentales del ciudadano” (Torres, 1999, p. 100). Esta protección especial a las personas la podemos ubicar, además, en el título II de la norma superior colombiana, donde se establecen: “los principios generales de protección de las personas a que están obligas las autoridades, así como también los deberes del Estado y de los particulares y los derechos esenciales del hombre como ciudadano, los cuales podrían sintetizarse en uno solo: la libertad” (Torres, 1999, p.p. 100-101).

Por otra parte, uno de los principales cambios en la integración del Código Nacional de Policía de 1970 a los nuevos requerimientos que traería consigo la Constitución de 1991, fue la expedición

¹¹ Entre otros, principios que se encuentran plasmados como derechos fundamentales en los artículos 11 a 41 de la Constitución de 1991 sobresalen por su relación directa con la función policía y su relación con el ciudadano, los siguientes: Derecho a la vida, (art. 11); Prohibición a la desaparición forzada, tortura o tratos o penas crueles (art. 12); igualdad de las personas, (art. 13); Derecho a la intimidad personal y familiar y a su buen nombre, (art. 15); Derecho al libre desarrollo de la personalidad, (art. 16); La prohibición de esclavitud y servidumbre, (art. 17); La libertad de conciencia, (art. 18); LA libertad de pensamiento, (art. 20); la paz, (art22); Derecho libre circulación, (art. 24); Derecho al trabajo, (art. 25); Derecho libertad personal, (art. 28); El debido proceso, (art. 29); Habeas corpus, (art. 30); La flagracia, (32); prohibición a declarar contra sí mismo, (art.33); Derecho de reunión, (art. 37); Del artículo 42 al 77 se señalan deberes sociales, económicos y culturales; del artículo 78 al 82, los derechos colectivos y del ambiente; del 83 al 94 de la protección y aplicación de los derechos y el artículo 95 prevé los deberes y obligaciones de las personas.

de una serie de regulaciones que, a partir de esa fecha, entrarían a reestructurar el sistema normativo colombiano, adaptándolo a los requerimientos internacionales en la materia. Específicamente sobresale la ley 62 de 1993 (desarrollada por el artículo 2° del Decreto 2203 de 02 de noviembre de 1993), que contiene el Estatuto orgánico de la PONAL, pero en particular su mayor aporte radica en “el viraje clave hacia la modernización de la policía colombiana en consonancia con las normas constitucionales” (Torres, 1999, p.73).

En otras palabras, con esta emisión se establece un nuevo enfoque que apunta hacia la consecución de una renovada imagen de la Policía Nacional y un mejoramiento en la calidad de prestación del servicio público de policía, desde el manejo de campos específicos como:

La profesionalización de la actividad de policía, donde en el artículo 7° se estableció que la actividad de policía es una profesión y en consecuencia todo miembro de la PONAL deberá recibir una formación academia integral en academias y centros de formación especializada con acento especial en la cultura de los DDHH, la instrucción ética, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario. La formación integral será, a su vez, formación académica y técnica. La primera abarcará nociones de derecho, la segunda entrenamiento de salvamento y ayuda ciudadana (Torres, 1999, p.305).

También, que en su artículo 19° establece las funciones de la institución, entre los cuales cabe resaltar, la 4°, referido a educar la comunidad en el respeto a la autoridad y la ley, mediante la orientación y divulgación permanente y oportuna en lo referente a los derechos y garantías y deberes de las personas, contenidos en la C.P 1991, en los pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia. (Ley 62 de 1993).

Es pertinente señalar que el nuevo régimen constitucional incide en la transformación de diversas modalidades de la policía en Colombia, segmentando la institución desde diferentes enfoques, para mejorar el ejercicio y promoción de los DD.HH y el respeto de los derechos fundamentales a la población civil, de esta manera, encabeza la Policía nacional (Art. 5° Ley 62/93), Policía departamental (Ley 62/93), Policía municipal (Ley 62/93), Policía cívica (Decreto 355/94), Policía de turismo (Ley 300/96), Policía de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006).

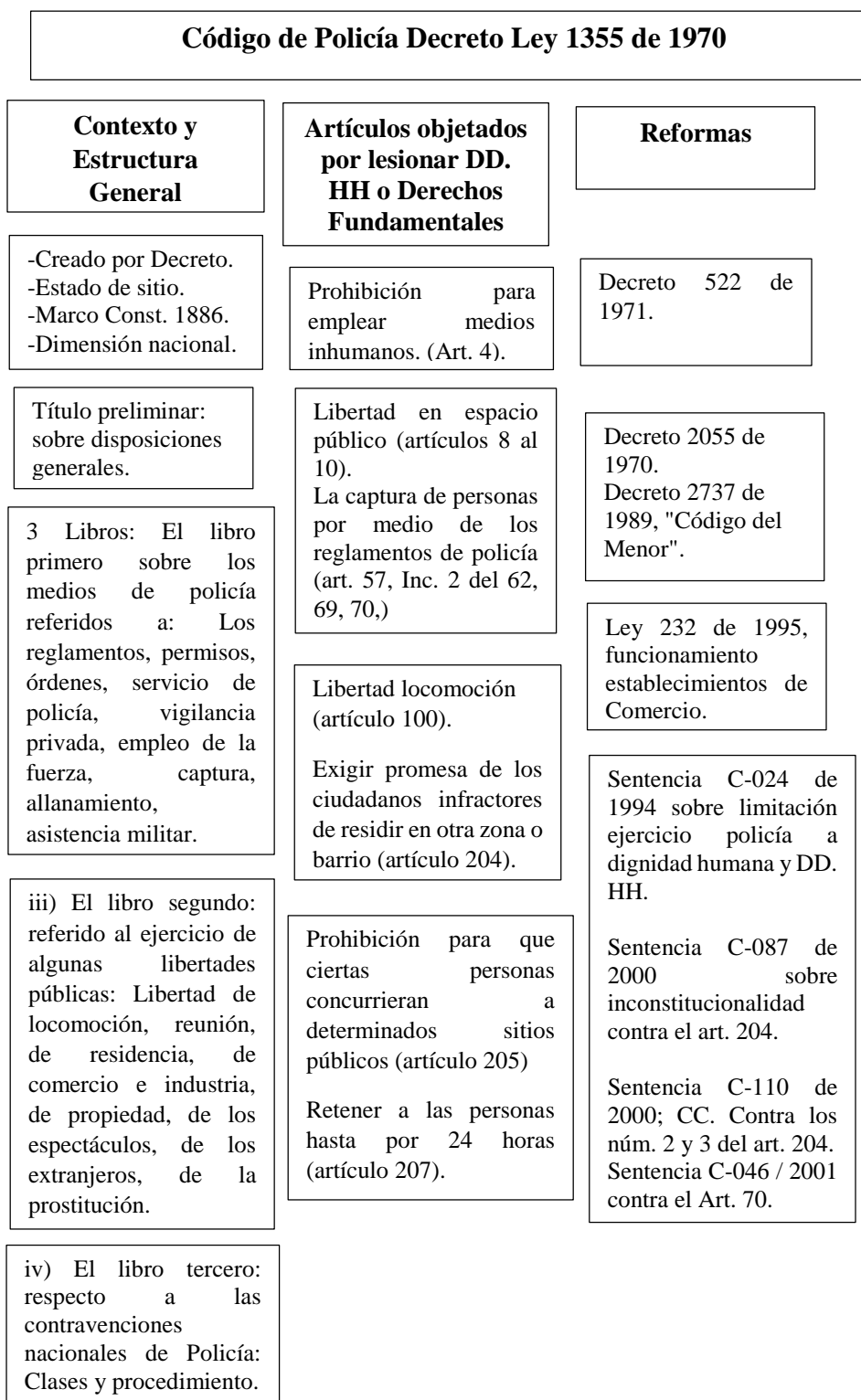
Otras leyes y reformas¹² de especial relevancia en la PONAL, que permitieron ampliar y complementar la esfera de incidencia y de apoyo a la sociedad por parte de la institución, se observa por ejemplo en la Ley 1015 de 2006, Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, donde se refuerzan las regulaciones de los integrantes de los CP como servidores públicos, respecto al cumplimiento en el marco de la legalidad y el respeto por los derechos fundamentales de las personas en el desarrollo de sus funciones.

Como se indicó anteriormente se generarían otras reformas por vía jurisprudencial que revisarían la compatibilidad del articulado del Decreto 1355 a los mandatos constitucionales de las Cartas de 1886 y 1991. Al respecto, Osorio (2014) señala que “tanto la Corte Suprema de Justicia (cuando ejercía el control constitucional en Colombia antes de la Constitución de 1991), como la Corte Constitucional posteriormente han declarado inconstitucionales un número importante de artículos del Código Nacional de Policía (p: 329).

Como complemento a lo anterior, a continuación, se presenta un esquema que sintetiza aspectos relevantes del Código de 1970, conforme a tres aspectos claves, su estructura general, los artículos cuestionados por su inconstitucionalidad y algunas de las más importantes reformas legales y jurisprudenciales que han realizado a esta norma en su tiempo de vigencia.

¹² Otras reformas al decreto 1355 de 1970: 1). Modificado por la Ley 746 de 2002, "Por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos", 2). Modificado por la Ley 232 de 1995, "Por medio de la cual se dictan, normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales"; 3). Modificado por el Decreto 2737 de 1989, "Por el cual se expide el Código del Menor", 4). Modificado por el Decreto 2055 de 1970, "por el cual se adiciona y se modifican algunas disposiciones del Decreto-ley 1355 de 1970".

Figura 1. Resumen esquemático Código Policía de 1970.



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Ley 1801 de 2016

La necesidad de adecuar y actualizar las normas de policía al modelo de Estado Social de Derecho propuesto en la Constitución Política de 1991, a los acuerdos internacionales pactados en materia de DD. HH y protección de derechos fundamentales, a los cambios sociales y políticos que estaba experimentando el país, a los retos del posconflicto y, en correspondencia con el requerimiento explícito de la Corte que desde sentencia C- 720 de 2007 “exhortó al Congreso para que, en ejercicio de su potestad de configuración, expidiera una ley que establezca un nuevo régimen de policía”, se logró que luego de 46 años de vigencia de la norma anterior se integran en el sistema legal colombiano, mecanismos más eficientes y actualizados a las exigencias sociales para fortalecer y optimizar los componentes de convivencia y prevención frente a la seguridad ciudadana.

De esta manera, en octubre del 2012 se inicia el trámite legislativo del proyecto del Código de policía y convivencia ciudadana, en adelante, CPCC, radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República. Posteriormente, se desarrolla el Proyecto de ley número 256 de 2016 ante la Cámara de Representantes, que sumado al Proyecto de ley 99 de 2014 del Senado de la república por la cual se expide el CPCC, acumulado con el proyecto de ley número 145 de 2015 senado por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía. Sobresale de esto, el extenso análisis y debate al interior del poder Legislativo, que permitió consolidar y convenir la nueva norma.

Se promulga, finalmente la Ley 1801 del 29 julio de 2016, sancionada por el Presidente el 6 de septiembre del mismo año, la cual empezó a regir en enero de 2017, particularmente este Código reformó y derogó la Ley 1355 de 1970. Uno de los aspectos más significativos del CPCC, refiere a que en la historia jurídica de Colombia, “se logra por primera vez que la norma rectora del

derecho de policía fuera objeto de debate permanente y aprobación mayoritaria en el Congreso de la República y no mediante decreto con facultades extraordinarias, en un estado de excepción” (Niño, 2017, p: 221).

En términos generales, la ley 1801 de 2016, “compila la normatividad con que cuentan los ciudadanos y habitantes del territorio nacional respecto a los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como los procederes de las autoridades policivas para resolver las diferentes situaciones que afectan la convivencia pacífica y con la cual se puede evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e inclusive de carácter penal” (Policía Nacional de Colombia, 2016, pág: 3).

Asimismo, Salazar & Algarra (2018) señalan que el CPCC es “el instrumento normativo idóneo de poder y función de policía para la transición al posconflicto, en la construcción de convivencia y paz con seguridad, y proyecta a la institución policial hacia un servicio mucho más eficiente y cercano al ciudadano. Este nuevo código fija un marco normativo que regula y orienta el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía e incorpora de manera integral todas las categorías de la convivencia (seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública)” (p: 33).

Por otra parte, frente a la estructura del Código Nacional de Policía y Convivencia, es importante destacar que este se divide en 3 libros principales, que integran la normativa nacional en la materia desde diversos aspectos sustanciales y procesales que se describirán con mayor detalle a continuación:

El *libro primero*, refiere su introducción a establecer las disposiciones generales, que organiza en 2 títulos: Título 1. Objeto del código, ámbito de aplicación y autonomía, así como las bases de la convivencia y seguridad ciudadana. Título 2. Poder, función y actividad de policía, además de la concreción de la orden de policía. Esta parte formula los lineamientos y reglas globales del Código, caracterizando su órbita de acción y finalidades.

El *libro segundo*, trata las materias de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia, compuesto por 15 títulos: Título 1. Del contenido del libro Título 2. De los comportamientos contrarios a la convivencia. Título 3. Del derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes. Título 4. De la tranquilidad y las relaciones respetuosas. Título 5. De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad. Título 6. Del derecho de reunión. Título 7. De la protección de bienes inmuebles Título. 8. De la actividad económica Título 9. Del ambiente Título 10. Minería. Título 11. De la Salud Pública. Título 12. Del patrimonio cultural y su conservación. Título 13. De la relación con los animales y medio ambiente. Título 14. Del urbanismo; Título 15. De la libertad de movilidad.

Es pertinente destacar que esta parte se constituye como la más extensa de la norma, toda vez que regula las situaciones que afectan en mayor medida las relaciones de las personas en sociedad, y la forma como intervine la autoridad de policía al momento de configurar una conducta del ciudadano como contravención a la Ley 1801 de 2016.

Finalmente, el *libro tercero*, se encarga de definir temas procesales, como los medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos. Este libro se integra por 3 títulos: Título 1. Medios de policía y medidas correctivas; Título 2. Autoridades de policía y competencias; Título 3. Proceso único de policía.

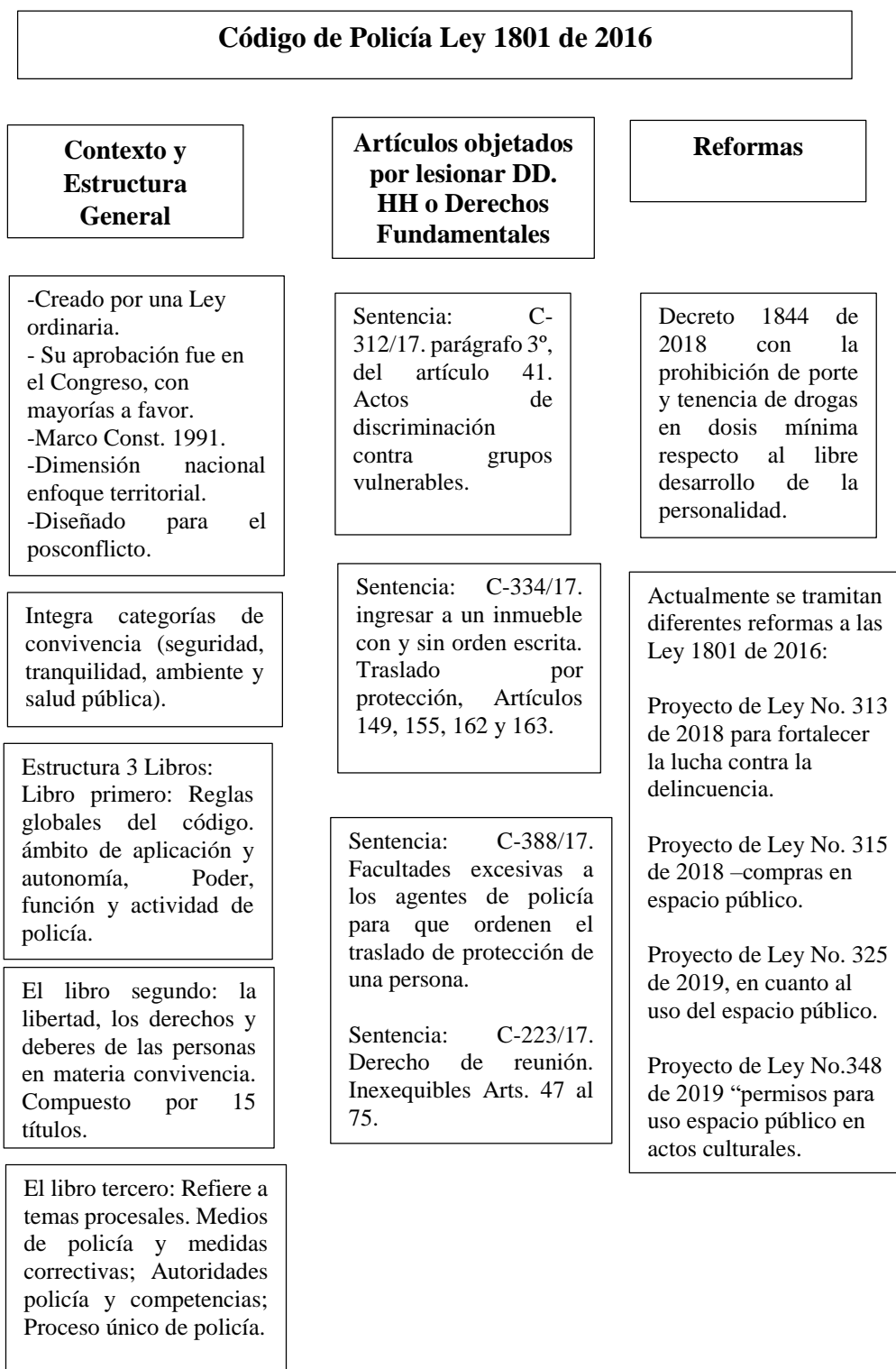
En relación con lo anterior, Niño, (2017) explica acertadamente que en libro final del Código Nacional de Policía y Convivencia:

Aparecen las reglas procesales para la aplicación del proceso único de policía, iniciando el referido libro, en el art. 213º, encontramos los principios del procedimiento, los cuales son diferentes a los principios fundamentales del código que aparecen en su artículo 8º, lo anterior implica que los fundamentos o principios procesales, como criterios de regulación del proceso, deben aplicarse en armonía con los principios fundamentales del código en el trámite de todas sus etapas, y como se observará existe clara congruencia y armonía entre los mismos (p: 221).

En resumen, queda claro que la estructura de la Ley 1801 de 2016 se organiza desde cuatro materias esenciales: 1) la seguridad como garantía a los ciudadanos para el goce efectivo de derechos y libertades constitucionalmente reconocidos a todas las personas de Colombia; 2) la protección y garantía del espacio público y los preceptos que regularan este tema sobre ocupación y uso; 3) la protección del medio ambiente y; 4) la salud pública, temas de especial relevancia social y, que instituye reglas para controlar comportamientos que expongan al peligro la vida de los ciudadanos, como es el caso del consumo de drogas ilícitas y alcohol en espacio público, el manejo inadecuado de animales de razas potencialmente peligrosas, entre otros.

Adicionalmente, se presenta un esquema bacisco que sintetiza de manera clara aspectos relevantes del código de 2016, conforme a tres aspectos: 1) su contexto y estructura general, 2) los artículos objetados por inconstitucionales ante la Corte Constitucional, 3) algunas de las más importantes reformas legales y jurisprudenciales que han realizado a esta norma en sus casi tres años de vigencia.

Figura 2. Resumen esquemático Código de Policía 2016.



Fuente: Elaboración propia.

3.3 Divergencias y similitudes entre el Códigos de Policía de 1970 y 2016

Entre los Códigos analizados existen algunas diferencias y similitudes identificadas principalmente en su parte constitutiva, en su objetivo, respecto de las medidas correctivas, en materia procesal y en la forma como han integrado los mandatos relativos a DD. HH y reconocimiento y protección de derechos fundamentales.

En primer lugar, se describirán las diferencias encontradas, es así como frente a sus aspectos constitutivos, cabe anotar que en los tramites de los Códigos de 1970 y 2016, el primero no contó con un trámite legislativo, por el contrario, fue creado mediante un Decreto presidencial impuesto en circunstancias sociales y de orden público complejas, en el marco de un Estado de sitio, su referencia fue la Constitución de 1886, la cual no contemplaba diferentes derechos fundamentales, como el debido proceso vital en la defensa del ciudadano. Su dimensión era nacional no contemplaba las realidades territoriales específicas, estaba compuesto por 230 artículos y no fue posible su total adecuación frente a la Constitución Política de 1991 y los cambios sociales que se establecieron posterior al nuevo régimen constitucional.

En contraste, el código de 2016, cumplió todas las formalidades requeridas por la Constitución de 1991, las normas de derecho internacional y las normas internas. Se desarrolló y creó en el Congreso de la República, bajo las formalidades exigidas por la ley. Este se originó desde una Ley ordinaria, su aprobación fue mayoritaria en el Congreso y su dimensión es nacional con enfoque territorial, es decir, se formuló bajo la premisa de la multidiversidad regional, étnica y cultural, la cual debe entenderse para la correcta aplicación de la norma. Sumado a esto, se enfocó en aportar elementos jurídicos para la institución de policía y su aporte para la construcción del posconflicto, su estructura general está compuesto por 243 artículos.

De igual manera, otra diferencia corresponde a su objetivo principal, el cual para la norma de 1970 era concretamente la conservación del orden público. Por el contrario, el Código de 2016 integra categorías de convivencia (seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública), en general el objetivo de este código es netamente preventivo, buscando protección y convivencia pacífica de la sociedad, a diferencia del anterior que se entendía en muchos de sus apartes como represivo, tanto en los derechos y deberes de las personas naturales como en las jurídicas.

Cabe agregar que el Decreto 1355 de 1970, era un Código dirigido en su mayoría a la institución de policía, es decir, diseñado como un instrumento para el ejercicio de la actividad policial, la coerción y la garantía de la seguridad y orden público. De otro modo, la ley 1801 de 2016 es un Código dirigido a la ciudadanía en general, a la búsqueda de la convivencia pacífica y a la introducción de una cultura del cumplimiento de la ley desde la pedagogía ciudadana más que desde la sanción o coerción.

Respecto a las multas se debe indicar que la norma de 1970 planteaba medidas que eran irrisorias al señalar como el caso del (artículo 158 que establecía el pago de mil a diez mil pesos por proyecciones cinematográficas indebidas, así como el artículo 193 refería a la multa como una medida correctiva que consiste en imponer al infractor el pago de una suma de dinero no menor de cincuenta pesos ni mayor de mil pesos), y sus contravenciones no estaban ampliamente establecidas en el contenido del Decreto, sino que son limitativas frente a ciertas conductas, en la medida que las conductas correctivas no contaban con una eficaz aplicación, no se dio un uso correcto a estas medidas para incidir en la ciudadanía.

En oposición a esto, la norma de 2016 plantea modificaciones en varios artículos, medidas correctivas, multas y medidas en varios campos, con mayor carga pecuniaria, interés y sanciones frente al no pago, entre otros aspectos controversiales debido a las altas sumas que imponen a

conductas que para muchos no ameritan tal sanción, como es el caso de la Multa Tipo 4 (art. 180. Ley 1801): Treinta y dos (32) (SMDLV) = \$829,296, que aplica para quien arrojar basura a la calle o el mal uso a la línea 123 de la PONAL.

Otro ejemplo que permite ilustrar los cambios entre normas de policía, es la diferencia entre las medidas correctivas en el Código de 1970, específicamente la amonestación, que podía realizarse en privado o la represión en audiencia pública, de lo cual se tenía como única forma para imponer esta medida, la exposición y sanción al infractor. Contrariamente la ley de 2016, presenta la amonestación como una forma que permite otra alternativa a la exposición pública, y es la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia. Con esto se evidencia un cambio significativo en la percepción y método de imponer medidas a las personas que incurran en conductas contrarias la norma de policía.

A nivel procesal, Araque & Álvarez (2019), advierten que “el antiguo código nacional de policía, no tenían un procedimiento claro, las medidas correctivas al momento de presentarse se procedía a sancionar en el instante de presentarse la situación por medio de actos administrativos, en dado caso que se imponía una multa este debía consignar lo establecido, estas multas se basaban en valores muy bajos, situación que permitió que las personas si querían realizaban el pago o sino lo querían hacer no lo hacían debido a que no tenía un control ni consecuencias que afectaran al ciudadano” (p:15).

De igual forma, el procedimiento de la ley 1801, va de acuerdo a la evolución y situaciones que se presentan en la sociedad, iniciando con que lo que busca es “educar, prevenir, y establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas tanto naturales como jurídicas, con lineamientos legales vigentes” (Araque & Álvarez, 2019, p:16).

Adicionalmente, la ley 1801 de 2016 introduce mecanismos alternativos de solución como la conciliación y mediación, estas son figuras nuevas para el procedimiento policivo, caso contrario la anterior normativa no contaba con estos mecanismos, es decir no permitía espacios de resolución pacífica de conflictos entre personas y la autoridad. Otro aspecto es que la norma de 1970 se enfocaba en temas de contravenciones, sanciones, medidas coercitivas y el actual Código se refiere a comportamientos en contra de la convivencia, medidas correctivas, y no habla de sanciones.

Del mismo modo, los Códigos de 1970 y 2016, son similares en diversos aspectos que permiten observar una relación entre ambas normas. Frente a los fines específicos de la investigación, se identificaron similitudes principalmente sobre el hecho de no lograr ajustarse a la Constitución Política de 1991 en lo referido a protección, garantía y reconocimiento de derechos fundamentales y DD.HH en el cuerpo normativo de los Códigos en cuestión, toda vez, que ambos han soportado decenas de demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, ocasionando por ejemplo la inexequibilidad de gran parte de los artículos en diferentes momentos, como se analizará con mayor detenimiento en la parte final del estudio.

En efecto, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad y la exequibilidad de múltiples normas del Decreto 1355 de 1970. La mayor parte de las decisiones fueron adoptadas al verificar por parte de la Corte Constitucional una vulneración de los principios de reserva legal, reserva judicial y debido proceso constitucional (artículos 28 y 29 de la Constitución de 1991).

En el caso de la ley 1801 de 2016, es pertinente señalar que desde su expedición se desarrolla un extenso control de constitucionalidad al Código de Policía y Convivencia Ciudadana, en la medida que se ha enfrentado a más de 25 demandas de inconstitucionalidad desde 2017 hasta 2019. Entonces, parece que el Congreso de la república, no cumplió con la tarea de diseñar y formular una Ley eficiente que permitiera comprender un tema tan complejo como es regular la conducta,

el comportamiento ciudadano y el orden público, razón por la cual han quedado algunos temas al arbitrio de las autoridades de policía, escenario donde se han presentado la mayoría de inconformismos y denuncias en la extralimitación de las atribuciones por parte de la autoridad. En este caso la Corte Constitucional ha tenido que asumir la responsabilidad de hacer tal revisión y evitar tensiones constitucionales y lesiones a los derechos fundamentales de las personas.

Así por ejemplo, no resulta difícil advertir que muchas de las medidas declaradas inconstitucionales en el Código de 1970 y de 2016, no han sido remplazadas por medidas alternativas que presenten un alto grado de eficacia frente al respeto de los derechos fundamentales y promueven el nuevo orden público constitucional. Para finalizar este análisis, se resume en la siguiente tabla comparativa los principales puntos en común y las diferencias más relevantes entre las normas de policía objeto de investigación.

Tabla 1. Ficha de análisis comparativo entre códigos 1970 y 2016

Decreto-ley 1355 de 1970	Ley 1801 de 2016
Se crea mediante un Decreto Ley, expedida por Presidente, sin trámite en Congreso de la República. Su tiempo de vigencia 46 años.	Su creación fue vía Legislativa, se considera la primera ley de convivencia ciudadana reglamentada y acordada en Colombia.
Se limitaba a tipificar ciertas conductas consideradas infracciones para la época. No tenía visión nacional.	Introduce actualizaciones de conductas sociales relacionadas con avances tecnológicos: transporte masivo, celulares e internet, se ajusta a la dinámica social actual.
No logró concordancia integral con la Constitución Política de 1991.	Se enfoca en reestablecer los deberes y derechos como ciudadano en temas como la seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.
Tasación de multas en cuantías irrisorias. No tiene consecuencias penales el desacato o incumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía.	Las multas son reguladas bajo el SMLMV. El incumplimiento de las medias conlleva consecuencias en la hoja de vida del ciudadano.
No contempla comportamientos que afectan la Seguridad Ciudadana.	Afrontar los comportamientos que puedan poner en riesgo la vida e integridad.
Sancionatorio.	Preventivo y Pedagógico.
No tenía en cuenta debido proceso.	Es concordante con los deberes y derechos del ciudadano orientados en la seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública y la Constitución de 1991. Contiene proceso único de policía dividido en dos procedimientos verbal inmediato y verbal abreviado
No se presentaba la conciliación y mediación.	Se aplica la mediación policial y la amonestación antes de la instauración de un comparendo.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe anotar que estas brechas y coincidencias entre los Código de policía de 1970 y 2016, constituyen un tema relevante a ser profundizado, toda vez que implica la posibilidad de conocer si los avances, cambios y objetivos de la norma vigente ha logrado superar las falencias de la anterior y ofrecer mayor garantía en el respeto de los derechos fundamentales a los ciudadanos y del ejercicio de función de policía en Colombia.

4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a los códigos de policía en Colombia.

1991 a 2018

En la parte final de la investigación, se analizan los principales referentes jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional de Colombia, en el periodo comprendido entre 1991 a 2018, para identificar las sentencias de exequibilidad e inexecuibilidad pertinentes al objeto estudio, y establecer la existencia de diferentes conflictos constitucionales generados en la regulación de derechos fundamentales en los Códigos de Policía de 1970 y 2016, respecto a los preceptos de especial protección constitucional como la libertad, la igualdad, el debido proceso, entre otros.

4.1 Jurisprudencia Corte constitucional frente al Decreto 1355 de 1970

Uno de los aspectos más relevantes en la presente investigación es que permite entrever algunos ejemplos de la forma como las codificaciones estudiadas han regulado incorrectamente la sociedad colombiana por años, omitiendo en sus contenidos reglas claras para garantizar a los ciudadanos el respeto de sus derechos fundamentales y DD.HH.

Esta situación generó, para el caso del Decreto 1355 de 1970, que los órganos judiciales se pronunciaran durante sus años de vigencia sobre artículos que diferentes sectores sociales han demandado alegando su inconstitucionalidad, resultando esto, en diversas sentencias de

inexequibilidad que ayudaron a proteger a muchos ciudadanos de la extralimitación del poder policivo, pero en otras se decidió que los artículos demandados serían exequibles, y allí se presentó una vulneración a las personas, al permitir a los CP ejercer control sobre esferas y situaciones de estas que no debían intervenir, debido a la especial protección que se infiere de los derechos fundamentales intrínsecos a ellas.

Estas y otras situaciones demuestran una tradición de desapego a la legalidad y al respeto de los mandatos del derecho internacional e interno en la protección de derechos fundamentales por parte de los gobiernos y legisladores frente a las actuaciones de sus cuerpos de policía.

En el marco de las observaciones anteriores, a continuación, se revisan las diferentes reformas por vía jurisprudencial que validarían la coexistencia del articulado del Decreto 1355 de 1970 a los mandatos de la Carta política de 1991. En primer lugar, sobresale la sentencia C-024 de 1994, que determina en su línea jurisprudencial, un cambio relevante en materia de policía, cuando señala que “el orden público que preserva la policía no constituye un valor o un fin en sí mismo, sino que se vincula con los valores superiores del Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana y en el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos”.

Este fallo, que analizó precisamente la relación y responsabilidad del Código Nacional de Policía, con la integración normativa internacional en DDHH y DIH, etc., señala un cambio drástico y fundamental de la doctrina anterior a la expedición de la Constitución Política de 1991, en la medida que según la Corte el poder de policía: “se encuentra sometido a los límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial” (sentencia C-024/94).

En oposición a lo expuesto, la misma jurisprudencia declara exequible el artículo 82 del Decreto 1355 de 1970, que autorizaba a “los jefes de policía a dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilio”. La validación constitucional de esta medida, generó rechazo por parte de la sociedad civil, toda vez que dejaba la posibilidad de emitir la orden de registro de domicilio a una autoridad de policía. En aquella oportunidad la Corte en la citada sentencia C-024 de 1994, explicó que la constitucionalidad del citado artículo se fundamentaba en que “aunque la Constitución de 1886 reconocía en el artículo 23¹³ el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, esta no establecía la garantía de la reserva judicial sobre el mismo, pues permitía el registro del domicilio en virtud de mandamiento escrito de cualquier autoridad, incluso administrativa”.

Generando lo anterior una evidente violación de los derechos fundamentales como la intimidad personal y familiar, puesto que existían temores en la utilización indebida de esta facultad a cargo de un miembro de la policía, más aún en el periodo de la década de los noventa, cuando el país atravesaba por complejas circunstancias de violencia y corrupción institucional. Sumado a esto, la inexactitud en forma para determinar quién era la “autoridad competente” a emitir mandamiento escrito para registro de domicilio, permitía a cualquiera con esta calidad realizar este tipo de acciones violatorias de los derechos fundamentales.

Sería hasta la Constitución de 1991, donde al igual que la anterior (1886), se reconocía la existencia del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, pero a diferencia de aquella,

¹³ El citado artículo 23°, señalaba: “Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes.”

la Carta del 91 en su artículo 28¹⁴, sí estableció la garantía de la reserva judicial, al disponer, que el domicilio no podrá ser registrado “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente”. Cabe agregar, que la aclaración puntual a que refiere el artículo sobre autoridad del poder judicial, serían los Jueces de la República, marcando la diferencia entre uno y otro régimen constitucional en la garantía y protección de los derechos fundamentales referidos a la inviolabilidad del domicilio y la intimidad personal y familiar.

Igualmente, en la sentencia C-110 de 2000 la Corte encontró que en el contenido del numeral primero del artículo 204¹⁵ del Decreto 1355 de 1970, su mandato era inconstitucional y lesionaba derechos fundamentales de las personas debido a la ambigüedad y generalidad en su planteamiento. Advierte la Corte que la norma demandada “fue dictada con anterioridad a la Constitución actual, describe la conducta que da lugar a la imposición de la sanción contravencional en forma vaga y generalizada, dado que alude a quien fomente o protagonice escándalos, riñas o peleas, sin determinar si dicha conducta puede ser ocasional o si se requiere de actos reiterados, quedando a juicio de las autoridades de policía la interpretación libre de dicha norma, lo cual puede prestarse a la adopción de decisiones arbitrarias”.

En esa oportunidad sería evidente por parte de la policía, el trato violento o discriminatorio que se daría a muchos grupos sociales, como es el caso de los habitantes de calle, que siempre se han estigmatizado por su condición precaria, relacionándolos comúnmente con la delincuencia y

¹⁴ El citado artículo 28° señala: “Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a presión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente.”

¹⁵ Artículo 204. Compete a los Comandantes de Estación y de subestación exigir promesa de residir en otra zona o barrio: 1. Al que en cantina, bares y otros sitios de diversión o de negocio situados en el barrio donde tenga su residencia, fomente o protagonice escándalos, riñas o peleas hasta el punto de ser tenido en esos sitios como personas indeseables.

el consumo de sustancias ilegales, al punto de utilizar términos como “indeseable”, que de acuerdo a la Corte “resulta peyorativo y lesivo de la dignidad humana, porque describe a una persona con quien no es recomendable establecer contacto o relacionarse socialmente. Por lo tanto, la circunstancia de que una persona incurra en la conducta descrita no puede ser motivo para que se la califique en términos que resultan ofensivos a su dignidad como ser humano” (Sentencia C-110 de 2000).

En síntesis, la Corte decidió que dicho artículo carecía de racionalidad, toda vez que afectaba valores y principios constitucionales, así como exponía una medida correctiva que atentaba contra libertades específicas de las personas, frente al arraigo a un lugar, la posibilidad de expulsarle de su lugar de residencia o permanencia, etc., de la indeterminación y duración en el tiempo de la medida correctiva de exigir residir en otra zona o barrio, y del calificativo que se le da a la persona que incurre en la contravención, como es de indeseable.

Por otra parte, en el ejercicio de la protección de derechos fundamentales a la población, la Sentencia C-087 de 2000 declaró la inexecutable del artículo 205¹⁶ del Código Nacional de Policía, por la vaguedad e imprecisión de la norma. Toda vez, que identificó excesivas las contravenciones que permiten imponer a ciertos grupos de personas la prohibición de desplazamiento o acceso a determinados sitios públicos.

En primer lugar, establece la Corte que, de acuerdo con los principios constitucionales expuestos, el numeral 1° del artículo 205 demandado, resulta inexecutable, porque:

A pesar de que podría sostenerse que logra el fin perseguido: proteger a terceros de la presencia de personas que en oportunidades anteriores han sido causantes de hechos perturbadores del orden público, las normas

¹⁶ Artículo 205. Compete a los comandantes de estación y de subestación prohibir la concurrencia a determinados sitios públicos o abiertos al público: 1°. Al que por más de dos veces haya dado lugar a graves hechos perturbadores del orden público en esos sitios. 2°. Al que por su edad o estado de salud física o mental le sea perjudicial, según dictamen médico, asistir a tales sitios.

policivas demandadas no son proporcionadas, en estricto sentido, ya que sacrifican valores y principios de mayor peso que el que se pretende proteger, dada la generalidad y vaguedad de la norma, su indeterminación en el tiempo de duración de la prohibición y el desconocer que la Constitución expresamente establece que sólo las condenas proferidas en sentencia judicial, tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales, en todos los órdenes legales (art. 248 de la Constitución), y los procesos policivos hacen parte del orden legal (Sentencia C-087 de 2000).

En el segundo numeral, no es admisible con la Constitución Política, frente a derechos como la igualdad, y la autonomía personal, al determinar un trato diferenciado a un grupo de personas para su desplazamiento en espacios de uso público por razones de edad o enfermedad física o mental, a la persona le sea perjudicial ingresar en un determinado sitio público, toda vez que esto afecta la autonomía personal del individuo, la libertad de circulación, entre otros.

De igual forma, la sentencia C-1444 de 2000 decidió que el inciso 3º del artículo 206¹⁷ del Decreto 1355 de 1970, era inexecutable por violación del principio de legalidad, dado que “confiere al comandante de estación o subestación de policía la facultad vaga y ambigua de imponer restricciones a la libertad de circulación. Este precepto contradice los derechos fundamentales a la libre locomoción, libertad personal y debido proceso, en especial, lo que se refiere a la presunción de inocencia, garantías establecidas en los artículos 24, 28 y 29 de la Constitución, así como el que nadie puede ser molestado en su persona o familia, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente”.

En esta oportunidad la medida estipulada en el Decreto 1355, fue orientado hacia la sanción permanente de la población habitante de la calle, que fue objeto de persecución y asedio sistemático de la autoridad de policía por largos periodos, debido a su especial condición de vulnerabilidad, características de comportamiento, apariencia, así como al no contar con un lugar determinado de habitación, y optando por la calle como lugar donde decidió desarrollarse como

¹⁷ “Compete a los Comandantes de estación y de subestación imponer la presentación periódica ante el comando de policía: 3. Al que de ordinario deambula por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas”.

persona, se encontraba con esta penosa restricción que permitía a la Policía el uso de la fuerza para dar cumplimiento a la ley.

Adicionalmente, la anterior situación la agravaba la facultad otorgada a los funcionarios de policía en el art. 222¹⁸ del mismo decreto 1355 de 1970, y declarado constitucional en la revisión de la Corte. Impresiona la decisión de la corporación constitucional, toda vez que esta medida sin lugar a dudas, confiere al funcionario la posibilidad de hacer cesar los efectos de la medida correctiva, restricción de la libertad a una persona, en el tiempo que él desee, es decir por ejemplo, “si al señor comandante de estación o subestación, le da por hacer que el individuo al cual se le impuso la medida correctiva de presentaciones periódicas, se presente durante todo el tiempo que él sea comandante, dicha medida podría extenderse hasta por más de un año, puesto que así lo considera conveniente el funcionario y por un hecho que no amerita dicha represión” (sentencia C-1444 de 2000). Ante esta situación, podría entenderse que dicha medida validaba la decisión discrecional del funcionario de policía en la aplicación de la medida correctiva fundamenta únicamente en su criterio.

Por otra parte, se debe señalar la sentencia de la Corte Constitucional C-199 de 1998, que declaró inexecutable el numeral 1º del artículo 207¹⁹ del Decreto en cuestión, al hallar que la norma demandada permitía a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial a los ciudadanos. En concreto expone la Corte que “en efecto, la norma demandada atribuye a una autoridad administrativa la función de ordenar la

¹⁸ “El funcionario de policía que haya impuesto medida correctiva podrá en cualquier tiempo hacerla cesar si a su juicio tal determinación no perjudica el orden público”. Declarado executable Sentencia de la Corte Constitucional C-179 de 2007.

¹⁹ Compete a los comandantes de estación y subestación aplicar la medida correctiva de retención en el comando hasta por veinticuatro (24) horas: 1. Al que irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la Policía en el desempeño de sus tareas.

privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial, en aquellos casos en que se irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la Policía, en desarrollo de sus funciones, lo cual resulta atentatorio de la libertad personal y del mandato constitucional que prohíbe la detención sin orden judicial. Por dicha razón, dicha norma será declarada inexecutable”.

Cabe agregar que esta providencia es una de muchas que justificó la derogatoria de diferentes artículos del decreto 1355, y creo la necesidad de que frente a la privación de libertad se estableciera que en Colombia esta fuera permitida mediante orden de autoridad judicial competente, o desde su excepción general en casos de flagrancia, cuando puede ser detenido por cualquier persona y llevado ante autoridad pública.

De la misma manera, la Corte en sentencia 179 de 2007, declaró la inexecutable de las expresiones “la personalidad del trasgresor simplemente apreciada” del artículo 223²⁰ del Código Nacional de Policía. En esta oportunidad argumentó la Corte, que este artículo dejaba abierta la posibilidad de aplicar medidas sancionatorias a la persona que realice una contravención, basándose en criterios sobre su personalidad.

Esta previsión que nuevamente señalaba y afecta a grupos marginados como habitantes de calle, drogadictos, trabajadoras sexuales, personas de la comunidad LGBTI, etc., vulneraba principios y derechos fundamentales como la dignidad humana y el debido proceso que encuentra razón en el artículo 29 de la Constitución Política. A esto advirtió la Corte “nadie podrá ser sancionado por su ser o por sus condiciones psicofísicas, su carácter, su temperamento, o sus sentimientos, considerando que estas condiciones lo hacen peligroso para la sociedad, sino por la

²⁰ “Cuando se aplique medida correctiva se tendrán en cuenta sus mayores o menores implicaciones con el orden público, la personalidad del transgresor simplemente apreciada, el grado de su educación y las circunstancias de la acción u omisión”.

conducta cometida, es decir, por el acto externo realizado libre y conscientemente establecidas previamente en la ley como contrarias a bienes fundamentales de la sociedad y de sus miembros, para la cual se ha establecido una sanción” (sentencia 179 de 2007).

En el mismo sentido se pronunció la Corte al declarar inexecutable la expresión “o *el reglamento*” del artículo 226²¹ del Código de Policía, en este caso la jurisprudencia estableció mediante sentencia C-593 de 2005, que “es únicamente el Congreso quien está constitucionalmente habilitado para dictar normas que limiten o restrinjan los derechos constitucionales de los asociados. Una norma que, como la demandada, atribuye a las autoridades administrativas la facultad de establecer medidas correctivas adicionales mediante reglamento contraría la reserva de ley en este campo y resulta, por lo tanto, inconstitucional”.

Es decir, la Corte considera que el aparte de la norma objetado transgrede el principio de reserva de ley en la limitación o restricción de derechos fundamentales, puesto que, al adicionar la posibilidad que el reglamento de policía imponga al tiempo que la ley medidas correctivas, se entra en el campo de la arbitrariedad, la ilegalidad y la falta de controles efectivos a las funciones que las autoridades de policía tengan para el desarrollo de sus funciones contra la sociedad civil en Colombia.

Para terminar, el análisis de los principales artículos del decreto 1355 de 1970 declarados inexecutables por la Corte Constitucional por encontrarse violatorios de derechos fundamentales, es importante señalar algunos fallos que versan sobre la afectación de la libertad personal, y como durante décadas se utilizó el Código de Policía como instrumento de represión y utilización indebida del poder de policía, más aun en el marco de una sociedad que atravesaba por un agudo

²¹ “La medida correctiva aplicable será, en cada caso, la indicada en la ley o en el reglamento”.

conflicto armado interno donde se lesionó significativamente la legalidad y la institucionalidad por décadas, y actualmente persiste.

En consecuencia, es preciso exponer en primer término la sentencia C-237 de 2005, que declaró inexecutable el artículo 69 del Decreto ley 1355 de 1970, en la medida que, “esta norma consentía la captura de una persona por el incumplimiento de una orden de comparendo, que no es cosa diferente a una orden administrativa emitida por la Policía Nacional, y no por una autoridad judicial competente como lo exige la Constitución Política de 1991”. De esta forma, la Corte declara inexecutable, la expresión “si la persona citada no cumple la orden de comparendo deberá ser capturada”, argumentando la violación del principio de reserva judicial establecido en el art. 28 Constitucional, así como el hecho que la orden de retención al ciudadano, no proviene de autoridad judicial competente sino del desconocimiento de una orden de carácter administrativo, en este caso un comparendo.

Del mismo modo, otro ejemplo de inexecutable está contenido en la sentencia C-850 de 2005, que valoró la constitucionalidad del inciso 1º del artículo 70²² Decreto ley 1355, que permitía que al testigo de una contravención se le trasladara ante el jefe de policía a través de la fuerza. En esta jurisprudencia la Corte consideró que:

dicho traslado a la fuerza era una clara privación del derecho a la libertad, que, por su carácter de derecho fundamental, sólo puede ser limitado por orden de autoridad judicial. El inciso 1º del artículo 70, por el contrario, dejaba al arbitrio de una autoridad administrativa, en este caso de las autoridades de policía, la conducción a la fuerza de los testigos que hubieren presenciado una contravención, situación que originaba una privación de la libertad violatoria del artículo 28 constitucional, relativo al principio de reserva judicial como fuente de restricción de la libertad personal.

²² “En el caso del artículo anterior si el contraventor fuere capturado para llevarlo inmediatamente ante el Jefe de Policía, los testigos, si los hubiere, deberán ser trasladados junto contra el contraventor. El testigo que se resista podrá ser obligado por la fuerza”.

Se evidencia entonces, como los medios de policía para realizar una captura, contemplados en el Decreto 1355 de 1970, no estaban ajustados ni a la realidad concreta de la sociedad que respeta y concibe diferentes derechos y garantías, así como al régimen constitucional de 1991, el cual limita toda facultad a autoridades diferentes a la judicial para imponer restricciones a la libertad personal, más aun en el caso de los testigos de un hecho que deben actuar de acuerdo a su voluntad y autonomía para comparecer al esclarecimiento de lo ocurrido, y estar exentos de presión, fuerza o coacción para colaborar con la justicia.

Finalmente, la Corte declaró inexecutable el inciso 2º del artículo 62²³ del CNP a través de la Sentencia C-176 de 2007. Según la Corte “la autoridad judicial es la única facultada para privar legítima y válidamente la libertad de las personas. Esta decisión permitió determinar que no se ajusta a la Constitución de 1991 la existencia de facultades policiales sancionatorias que aparejan restricciones sin control alguno a la libertad personal sin previa orden judicial”.

En su pronunciamiento, la Corte Constitucional reitera los criterios que en jurisprudencias anteriores había expuesto sobre la limitación de la libertad personal, en esta oportunidad, plantearía dos lineamientos específicos que dejarían claridad sobre esta materia, así como regularía los mandatos que el cuestionado decreto 1355 de 1970 mantenía vigentes más de treinta años después de su promulgación, al momento de emanada esta sentencia.

A esto la Corte consideró enfáticamente que “en primer lugar, el mandato de autoridad *judicial* competente como elemento previo y esencial dentro del conjunto de requisitos exigidos para la privación legítima de la libertad y, en segundo lugar, a suprimir la posibilidad de

²³ “La policía está obligada a poner al capturado dentro de la siguiente hora hábil a la de la captura a órdenes del funcionario que la hubiere pedido en su Despacho o en el respectivo establecimiento carcelario, descontado el tiempo del recorrido o el de cualquier demora debida a circunstancias insuperables. Cuando se trate de orden administrativa la captura se realizará en hora hábil; si es inhábil se mantendrá al requerido en su casa hasta la primera hora hábil siguiente”.

que el ejecutivo ordenara la retención de las personas, con lo que resultaba inadmisibles la captura dispuesta por orden de autoridad administrativa” (Sentencia C-176 de 2007).

En síntesis, es pertinente destacar como las normas de policía en Colombia, en este caso el Código de 1970 a través de los años ha experimentado un riguroso control de constitucionalidad materializado por la jurisprudencia, y sus diferentes intentos por adaptarla a los mandatos de un reciente modelo constitucional que aún no se consolida en el país, así como el encuadramiento, interpretación y aplicación de los lineamientos internacionales en materia de DD.HH., y derechos fundamentales, resultado de esto, la declaratoria de inconstitucionalidad de diferentes preceptos como se señaló.

4.2 Jurisprudencia Corte Constitucional frente a la Ley 1801 de 2016

Posterior a su promulgación, la Ley 1801 de 2016 ha evidenciado notables limitaciones para su aplicación y aceptación social, debido principalmente al cambio exponencial en la manera como se empezarían a aplicar las normas de policía a la población colombiana, que se enfrentaría a cuerpos de policía con mayores instrumentos legales para intervenir las conductas de las personas en sociedad, entre los cuales sobresaldrían los tipos de multas, que para muchos se extralimitan por la falta de control con sus elevados costos, y la manera arbitraria como muchos agentes de policía las utilizan para reprimir conductas de las personas. De esta manera, a casi tres años desde su expedición, aun el Código de Policía y Convivencia Ciudadana, no logra una aprobación e integración satisfactoria de la ciudadanía frente al contexto social, jurídico, político, económico, etc., para el cual fue creado.

Muestra de esto se evidencia en las diferentes sentencias de inexecutableidad de algunos de sus apartes, emanadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que a partir de su control ha identificado y corregido las amenazas o lesiones a los derechos humanos y afectación al régimen democrático colombiano contenido en la Ley 1801 de 2016, principalmente cuando refiere a la regulación de derechos y facultades concedidas a los cuerpos de policía para la preservación de la seguridad y el orden público.

Hecha la observación anterior, el primer tema a tratar en el análisis sobre regulación de derechos se encuentra en el título VI del citado Código, que trata sobre el Derecho de Reunión donde se regula la clasificación y reglamentación de las aglomeraciones (capítulo I), expresiones o manifestaciones en el espacio público (capítulo II), Actividades que involucran las aglomeraciones simples (capítulo III) y complejas (capítulo IV). Este fue declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional en sentencia C-233 de 2016 con fundamento en la violación de la reserva de Ley que existe sobre normas que regulan derechos fundamentales y que de conformidad con el artículo 152 numeral a de la Constitución Política es a través de Ley estatutaria, y no ordinaria como el Código.

Significa lo anterior que hubo una extralimitación en las facultades del Congreso de la República al regular de la forma incorrecta el núcleo esencial, los elementos estructurales y los principios básicos de esos mismos derechos, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afectan la estructura de derechos fundamentales. La relevancia de ello es que al tener incidencia sobre los derechos interrelacionados y concurrentes de libertad de expresión y los derechos políticos, el procedimiento especial creado para leyes estatutarias es el que garantiza su protección, en tanto que presenta requisitos más rigurosos para su aprobación, la cual se hace a partir de una voluntad distinta a la del legislador ordinario: la

voluntad de la mayoría absoluta y no la de la simple. Además de la alteración mayoritaria, el legislador estatutario requiere para su aprobación una sola legislatura y la exigencia de revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional²⁴.

Sin embargo, y en aras de no dejar el vacío normativo por la exequibilidad declarada, la Corte Constitucional difirió²⁵ los efectos de su decisión hasta su regulación por el Congreso hasta antes del 20 de Junio de 2019, lo que significa que mientras tanto permanecen vigentes y con efectos jurídicos amenazando los derechos en mención y una eventual criminalización de la protesta social en Colombia.

Así mismo, el Título XIV sobre el Urbanismo, Capítulo II del cuidado e integridad del espacio público, contempla en el artículo 140 como un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público, la ocupación del mismo en violación de normas vigentes (Núm. 4). Esta normativa amenaza derechos humanos al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que utilizan el espacio público para ofrecer bienes y servicios y cuya actividad no está autorizada por ley y si prohibida por este Código. Además, contempla multas a los vendedores y de conformidad con el párrafo 3° el decomiso o la destrucción del bien con que se ocupe el espacio si llega a ser repetitiva la contravención. Y es regresiva la sanción frente a estos derechos

²⁴ Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. Exp. D-11604. Se declaró INEXEQUIBLES los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo; y artículo 162 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política. Y Sentencia C-009/18. Que reafirma lo decidido en la jurisprudencia inicial C-222/17.

²⁵ Las sentencias de inexecutable diferida nacen de la necesidad que tienen los tribunales constitucionales de garantizar la integridad de la Constitución, en eventos en donde no es posible expulsar del ordenamiento, de manera inmediata, una regulación legal, por los efectos inconstitucionales que tendría esa decisión, pero tampoco es posible declarar la constitucionalidad de la regulación, pues el tribunal ha constatado que ésta vulnera alguna cláusula de la Carta. Una de las salidas es entonces que el juez constatare la inconstitucionalidad de la ley, pero difiera en el tiempo su expulsión del ordenamiento. Ver sentencia C-737 de 2001.

por cuanto el Código de 1970 solo contemplaba la medida de restitución del lugar ocupado (art. 116).

La Corte Constitucional en sentencia C-211 de 2017, declaró la exequibilidad condicionada del artículo y su parágrafo 3 en el entendido que “cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo” (Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 2017).

Si bien con lo anterior, se modulan los efectos de la prohibición mediante una medida diferencial hacia poblaciones vulnerables, haciendo énfasis en el deber de las autoridades de propender por la erradicación de las desigualdades, especialmente de las derivadas de circunstancias económicas y sociales, lo cierto es que la lesión a los derechos continua en tanto las administraciones no son diligentes en llevar a cabo los planes de reubicación de los vendedores, ni políticas públicas de inclusión laboral o ámbitos normativos dedicados a proteger la economía informal, como contempla la OIT en su Convenio 150 y, en consecuencia, los desalojos se realizan, en virtud de esta ley, sin mitigar en el corto plazo el impacto negativo para las condiciones de vida de los vendedores.

Por su parte, el artículo 149° numeral 8 del Capítulo I Medios de Policía, contempla como tales el ingreso a inmueble con orden escrita para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en el Código. La generalidad del medio contemplado, la ausencia de límites o control judicial de su

ejercicio, y la circunstancia que la orden provenga de autoridad administrativa ponen en riesgo el derecho a la inviolabilidad del domicilio contemplado en el artículo 28° de la Constitución.

La garantía de la reserva judicial dispuesta para la protección del derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, tiene igual dimensión y valor que la garantía de la reserva judicial establecida para las restricciones a la libertad personal y sus excepciones deben ser extraordinarias, no demasiado amplias ni numerosas, satisfacer la reserva de ley y ser precisas en la regulación legislativa. El ingreso al inmueble contemplado no responde a criterios de excepcionalidad, pues habilita su realización en numerosas oportunidades (nueve causales, en total) y radica esta prerrogativa en un mismo funcionario, sin considerar la especialidad de las distintas materias, ni su régimen normativo específico (sentencia C-334 de 2017).

Ello lleva a la declaratoria de inexecutable del numeral 8° del artículo 149 por parte de la Corte Constitucional, en sentencia C-334 de 2017, y por tanto su retiro del ordenamiento jurídico, quedando solamente como posibilidad “el ingreso al inmueble sin orden escrita siempre que persiga la protección de derechos fundamentales o el cumplimiento de un deber constitucional y sea necesaria, razonable y proporcional a su finalidad”.

De igual manera, el artículo 162 de la misma Ley, declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-223 de 2017, “regulaba específicamente el procedimiento de ingreso a inmueble con orden escrita, establecía las situaciones en que podía llevarse a cabo, las exigencias y los requisitos para la ejecución del procedimiento. Mientras la primera expresión solo consagra en general la medida de ingreso a inmueble con orden escrita, el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, confería expresamente al alcalde la potestad de utilizar ese medio, bajo unas determinadas condiciones, y fijaba unas facultades y obligaciones en relación con el desarrollo del procedimiento”.

Asimismo, resuelve la Corte la inexecutableidad de este artículo del Código de Policía y Convivencia, al determinar entre otros aspectos que “la facultad otorgada a los alcaldes que les permite dictar mandamientos escritos para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público por autoridades de policía, no cumple con los criterios de excepcionalidad establecidos por la Corte Constitucional, y por lo mismo resulta violatoria del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio contenida en el artículo 28 de la Constitución” (Sentencia C-223 de 2017). Cabe agregar, que la importancia de esta decisión que limita el accionar de este artículo, corresponde en parte a impedir el exceso de autoridad contra la población civil, al otorgar a autoridades como los alcaldes una facultad general, permanente, que no tiene límites definidos, que carece de medios de control judicial inmediatos y, en consecuencia, es violatoria de derechos fundamentales.

Adicionalmente, en el texto de la sentencia C-256 de 2008, se expresó que “la inviolabilidad del domicilio hace parte del núcleo esencial de los derechos a la intimidad personal y familiar, a la libertad, la seguridad personal y la propiedad; que su objeto es el de proteger los ámbitos en los que se desarrolla la intimidad o privacidad de la persona; que al igual que otros derechos fundamentales, puede ser limitado para proteger otros derechos y valores de gran relevancia constitucional; que está sometido a estricta reserva legal, y que comprende la protección de los lugares de habitación y de otros donde las personas desarrollan su intimidad y personalidad”.

Ahora bien, otro tema pertinente al análisis de regulación de derechos fundamentales desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, refiere al consumo y porte de la dosis mínima de droga²⁶, materia que desde el año 2016 con la expedición de la ley 1801, se establece en su artículo

²⁶ Es importante advertir que sobre este tema se va a hacer especial énfasis y profundizar en esta parte del estudio, toda vez, que se considera de especial relevancia analizar como el intento del gobierno Uribe sin visión clara de la política nacional contra las drogas, busca mediante un Decreto Ley, reglamentar la Ley 1801 de 2016, en materia de consumo y porte de dosis mínima, desconociendo con esta acción la línea jurisprudencial que desde la protección del

33^{o27} y otros, la exigencia de comportamientos orientados a preservar la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, y proscribire drásticamente el consumo de sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas, no autorizadas para su consumo en las zonas públicas, instituciones, centros educativos, etc.

Sin embargo, con la llegada de un nuevo gobierno, desde el 7 de agosto de 2018 se ha impulsado reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, desde un Decreto Ley que endurece la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas. Con el objeto de plantear medidas de naturaleza administrativa orientadas a propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, y en consideración a lo anterior, se hace necesario reglamentar el porte y tenencia de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

De esta manera, y en el marco de una fuerte oposición ciudadana por los alcances de esta medida que se considera violatoria de los derechos fundamentales, el Presidente de turno firmó el decreto ley 1844 de 01 de octubre de 2018, en virtud del cual la dosis mínima de estupefacientes que una persona podía llevar consigo sin ser objeto de sanción alguna, quedó prohibida y sujeta a multa. En otras palabras, desconocería y entraría en flagrante contradicción frente a lo que la ley y la jurisprudencia hasta la fecha permitían ahora es sancionable en Colombia.

libre desarrollo de la personalidad ha manejo desde hace décadas estas conductas, con esto se demuestra la regresión en materia de DD.HH y respeto de derechos fundamentales a los colombianos.

²⁷ Se registra la admisión de demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 33 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, expediente No D-12690 de la Corte Constitucional, publicado en el estado No. 87 de 30 de mayo de 2018.

Específicamente, se debe señalar pronunciamientos históricos de la Corte Constitucional (Corte de Oro²⁸) en sentencia C- 221 de 1994, que marcaría la pauta para el desarrollo de posteriores pronunciamientos en la materia, esta en principio declararía inexecutable el artículo 51 de la Ley 30 de 1986²⁹, así como daría un giro histórico y profundo frente a la necesidad del respeto de derechos fundamentales de las personas, en ocasión al consumo de drogas, desde un enfoque de la dignidad humana, en ese momento señalaría que “los consumidores son quienes voluntariamente deciden acceder a esas sustancias. En este sentido, es clave recordar que, el consumo por parte de un individuo adulto es una decisión autónoma que está amparada constitucionalmente por el derecho del libre desarrollo de la personalidad. En esencia, la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas”.

En igual orden de ideas, en materia de despenalización la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante sentencia C-574 de 2011, aclaró el panorama normativo nacional, al reafirmar que en Colombia “no es posible, desde el punto de vista constitucional, penalizar el porte para consumo, incluso cuando se trata de cantidades superiores a la dosis personal. Este criterio ha sido también asumido por la Corte Suprema de Justicia en sus fallos recientes”. Estos elementos permiten afirmar que en el país el consumo está prohibido, pero no penalizado, además, a partir de la jurisprudencia y desarrollos normativos más recientes, los consumidores tienen derechos que

²⁸ Conocida así por la primera Corte de Magistrados que fueron pioneros de su creación. Entre estos, resalto al excelentísimo Maestro Carlos Gaviria Díaz, padre del Derecho Constitucional contemporáneo colombiano, y defensor incansable de los DD. HH y derechos fundamentales, ponente de la sentencia referenciada sobre dosis mínima.

²⁹ literal C, donde se indicaba explícitamente entre otras sanciones que: “*El usuario o consumidor que, de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción así haya sido sorprendido por primera vez será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación. En este caso no se aplicará multa ni arresto*”. Fue evidente en este momento el nivel de persecución hacia los consumidores que debían soportar el impacto de las diferentes políticas represivas del Estado contra las sustancias psicoactivas, clasificando su conducta frente al consumo como una enfermedad, exponiendo la intimidad de sus acciones ante su familia, y sancionando a la persona con fuertes medidas económicas y médicas camufladas en la finalidad de la rehabilitación.

deben ser garantizados por el Estado, y la respuesta represiva debe ceder frente a una que enfatice el componente de salud pública y reducción de daños a esta población en condición de vulnerabilidad.

Por otra parte, es preciso advertir la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia³⁰ sobre la dosis mínima, la cual debido a su extensa labor hermenéutica se logran resaltar dos sentencias hito en la materia; a esto la sentencia 42617 del doce (12) de noviembre de dos mil catorce, y la sentencia 41760 del nueve (09) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

En la sentencia 42617 la Corte Suprema en línea con lo dispuesto por la Corte Constitucional determinó que el sujeto activo del delito de porte de estupefacientes debe tener el ánimo (ingrediente normativo) de distribución comercial de los estupefacientes que porta, incluso si es en la dosis mínima, y ejercitar los verbos rectores de “vender, ofrecer, financiar o suministrar”. De allí que el juez deba analizar las circunstancias en que se realiza la conducta del artículo 376 del Código Penal con miras a determinar la condición de consumidor y la finalidad de consumo o la condición de “comerciante” y el ánimo de traficar los estupefacientes, pues lo punible es la conducta con tendencia al narcotráfico y no al consumo propio; cuando una persona porte más cantidad de la que se comprende en la dosis mínima.

En palabras de la Corte, deben “entrar en juego otros elementos, como el grado de dependencia; su tolerancia y necesidad; su condición de consumidor adicto, recreativo o primerizo y la posibilidad de abastecimiento en cantidades superiores o de dosis compartidas. Además, enfatizó en el derecho al autodaño, lo que significa que los consumidores de drogas adictos no

³⁰ Es importante señalar, que aunque el análisis se centra en la jurisprudencia constitucional, debido al tema tratado y sus especial profundización, se hizo necesario exponer algunas referencias de la CSJ para aclarar el tema de prohibición de porte de dosis mínima.

pueden ser encarcelados por el hecho de portar una dosis mayor a la que la ley establece como mínima, si es para su consumo” (CSJ. Sentencia 41760).

En sentencia 42617 la Corte Suprema precisó además que “el consumo de estupefacientes no tiene la potencialidad de afectar bienes jurídicos ajenos, como la salud o la seguridad públicas o el orden económico y social” y por tanto la presunción de antijuridicidad que proviene de la condición típica de la conducta de porte de estupefaciente es de *iuris tantum*, de forma que admite prueba en contra que puede conducir a exonerar de responsabilidad a quien porte cantidad adicional de estupefaciente a la dosis mínima si se demuestra que su destino es el consumo personal (v.gr. aprovisionamiento).

Así lo que la Corte Suprema aportó respecto de la dosis mínima fue que su cantidad no determinaba automáticamente la comisión del delito de porte de estupefacientes y que, de tratarse de una destinación para consumo inmediato o posterior, tampoco configura de una vez la responsabilidad penal, sino que debía analizarse las condiciones del procesado.

En contraste con la jurisprudencia señalada, el decreto ley 1844 adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente la ley 1801 de 2016, prohíbe: “poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas en las cantidades que las normas vigentes determinan como dosis personal”.

Las consecuencias de lo anterior, son la incautación de la dosis de estupefaciente, y la imposición de medida correctiva de destrucción y la subsecuente multa pecuniaria, en el marco de un proceso administrativo. Cabe agregar, que en el controvertido Decreto si bien no se tipificó como delito el porte de la dosis mínima, y por tanto no se penalizó esta conducta, sí se sanciona

administrativamente su comisión, tornando en ofensivo socialmente lo que hasta el momento era lícito.

Es además, un Decreto reiterativo que nada nuevo trae a la normativa vigente en la materia, toda vez que la ley 599 de 2000 artículo 376 o la ley 1801 Código Nacional de Policía art. 34 entre otros, estipulan las sanciones por conductas relacionadas con el porte o consumo de sustancias ilícitas. No así, no podría ser este el motivo central para cuestionar el Decreto, toda vez que este se justifica en una forma más “eficiente” para implementar el Código, proteger a los niños y niñas en un ambiente sano y el amparo de un espacio público libre de consumo de drogas, son entre otros los argumentos del gobierno nacional.

De todo esto, lo cierto es que el gobierno actual acude a un modelo fracasado en la lucha contra el narcotráfico, llevándonos a un retroceso de más de tres décadas, al insistir en la política represiva donde será la regla el uso prevalente del derecho penal por parte del Estado, con el objetivo fundamental de suprimir el consumo de sustancias psicoactivas en la población mediante el control de la oferta. Según este enfoque “si no hay drogas no hay consumo de esas drogas y en consecuencia no puede haber abuso de las mismas. Por consiguiente, hay que prohibir en forma absoluta su producción y comercialización, para suprimir la oferta, o al menos obstaculizar el acceso de las personas a las drogas, debido a la dificultad para obtenerlas y al incremento de los precios que comporta la penalización” (CAPDC. 2015, p.7).

Así las cosas, del análisis realizado se desprende que la prohibición del porte y consumo de estupefacientes no logra reducir la oferta ni quienes consumen, y desafortunadamente sí da paso a economías ilícitas como el narcotráfico y organizaciones criminales transnacionales; al sometimiento del consumidor a las redes criminales al no tener otro escenario de compra o adquisición; y al aumento de la población carcelaria por su prohibición que no logra ganar la

“guerra” contra el narcotráfico. La realidad muestra que las dinámicas de consumo y aprovisionamiento son diferentes, así como sus motivaciones o su abandono.

A la luz de lo anterior es evidente que sancionar al consumidor o quien porta una dosis mínima de droga en Colombia como pretende el decreto 1844 de 2018, reglamentario de la ley 1801 de 2016, contradice y viola los mandatos jurisprudenciales y constitucionales descritos, no obstante, la naturaleza administrativa de la sanción, atenta contra el libre desarrollo de la personalidad pues discrimina de manera arbitraria la población de consumo personal (bien recreativo o medicinal) sin tener mayor fundamento normativo que justifique el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, además de desproporcional, pues no es una herramienta que ataque el microtráfico ni proteja a los niñas, niñas y adolescentes de incurrir en consumo, toda vez que no propone estrategias alternativas de prevención.

Adicionalmente, con el Decreto se observa que se juzga dos veces y por los mismos hechos al consumidor personal que porte estupefacientes y sea objeto del proceso policivo, de una doble sanción y eventualmente del proceso penal que debe afrontar si se le encuentra una cantidad mayor a la establecida, según el tipo de estas que porte donde ante juez competente se logre determinar si esta persona es consumidor o traficante, escenario que no solo ocasionará mayor congestión judicial, sino una vergonzosa e injustificable exposición ante el público y la familia de estas personas violando su dignidad humana, intimidad y libre desarrollo de la personalidad, entre otros derechos fundamentales.

No obstante, lo anterior, en el mes de junio de 2019 la Corte Constitucional emitió un nuevo pronunciamiento que reafirmarían la jurisprudencia señalada sobre dosis mínima, dosis de aprovisionamiento y protección de derechos fundamentales a las personas, y declararía la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1801 de 2016 específicamente en (las

expresiones “alcohólicas, psicoactivas o” contenidas en el artículo 33, numeral 2, literal c, así como las palabras “bebidas alcohólicas y psicoactivas o” contenidas en el 140, numeral 7,) decisión que al tiempo dejaría sin efectos las pretensiones prohibicionistas del cuestionado decreto ley 1844 de 01 de octubre de 2018, en virtud del cual el gobierno prohibía y multaba la dosis mínima de estupefacientes que una persona podía llevar consigo sin ser objeto de sanción alguna.

En este sentido, corresponde a la (Sentencia C-253 de 2019), donde la Corte entró a analizar si “el legislador viola los precitados derechos al prohibir de forma general, so pena de medidas de policía, el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público”. Es así como frente al problema planteado la Corporación señaló que:

la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas), lo hace a través de un medio que no está dirigido a alcanzar dicho fin. Esto, en razón a la generalidad de la disposición que invierte el principio de libertad e incluye en la prohibición casos para los que el medio o bien no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos o bien no es necesario, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados, sin imponer una amplia restricción a la libertad. Asimismo, caso no se advierte ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público.

Se infiere de la decisión de la Corte, que la finalidad de quienes propusieron estas prohibiciones estaban más enfocadas en demostrar una relación entre el consumo y la destrucción del espacio público en Colombia, que la comprensión y protección del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, que al final se vulneraría a las personas en el tiempo de vigencia de esta norma. En consecuencia, no puede pretender el Estado vía legislativa intervenir de forma directa en el proyecto de vida de las personas, limitando la posibilidad de que cada quien decida como manejar su vida.

Como último aspecto en esta parte del análisis y aunque aún no ha sido demandado ante la Corte Constitucional y en consecuencia no existe pronunciamiento alguno por parte de la corporación, puede identificarse la lesión al derecho al buen nombre y hábeas data con los artículos 183 y 184 del Código, que regulan las consecuencias por el no pago de multas y el registro nacional de medidas correctivas respectivamente.

Respecto del no pago el infractor no podrá: i) obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas, ii) ser nombrado o ascendido en cargo público, iii) ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública, iv) contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado, v) obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. El Registro incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva. Además, la Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a facilitar a las autoridades de Policía el acceso a sus bases de datos para la identificación e individualización de las personas vinculadas a procesos de Policía por comportamientos que afecten la convivencia.

Significa ello que el infractor además de estar limitado en los casos contemplados en el artículo 183° es registrado en una base de datos de medidas correctiva, lo que no se compadece de los derechos en mención en tanto que no se trata de sanciones de tipo penal sino administrativas que difieren en su naturaleza del ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Igualmente, otra disposición se presenta como contraria a derechos humanos, particularmente el debido proceso, correspondiente al efecto devolutivo en que se concede el recurso de apelación de contra la orden de policía o medida correctiva en el trámite del proceso verbal inmediato del artículo 222 del Código y el efecto útil de dicho recurso o medio de impugnación. La Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2017 la lesión a este derecho no se

presentaba, sino que por el contrario garantiza la eficacia de las medidas que se imponen, las cuales se deben ejecutar de manera inmediata, para poder preservar o restaurar la convivencia ciudadana y rompe el paradigma según el cual “el paradigma de que es posible infringir la ley mientras llega la sanción y es posible también seguir haciéndolo en tanto no se decidan los recursos”.

No obstante, el razonamiento de la Corte, así como la naturaleza administrativa y no penal de las medidas que se imponen, resulta cierto que no es tal la gravedad de la infracción ni tan precisa para restablecer la convivencia, por lo que el efecto bien podría ser suspensivo, sin sacrificar como sucede el debido proceso e incluso el derecho a la defensa.

Facultades concedidas

Ahora bien, de las facultades concedidas por el Código a las autoridades de Policía sobresalen dos, el ingreso a inmuebles con autorización escrita (art 162), y la facultad de la autoridad de tener por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia si el presunto infractor no se presenta a la audiencia en el trámite del proceso verbal abreviado sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o una fuerza mayor (art 223).

Respecto al ingreso a inmuebles la sentencia C-223 de 2017 advierte el exceso de la facultad otorgada en tanto que el artículo 162 al regular específicamente el procedimiento de ingreso a inmueble con orden escrita y establecer las situaciones en que podía llevarse a cabo, las exigencias y los requisitos para la ejecución del procedimiento, confiriendo expresamente al alcalde la potestad de utilizar ese medio, bajo unas determinadas condiciones, incumplió las condiciones de excepcionalidad para que una autoridad administrativa pueda emitir ordenes de ingreso a inmuebles y, específicamente, el hecho de que se tratara de una facultad general, permanente, sin

límites definidos ni control judicial, que se habilitaba en numerosas oportunidades, llevando a la inconstitucionalidad de la regulación.

En esta oportunidad, en relación con la inviolabilidad del domicilio la Corte reiteró que “es un derecho fundamental autónomo, establecido en el artículo 28 de la Constitución junto con el derecho fundamental a la libertad personal, que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hace parte del núcleo esencial de los derechos a la intimidad personal y familiar, a la libertad, la seguridad personal y la propiedad. Adicionalmente señaló que, para su protección, la Constitución estableció las garantías de la reserva legal y la reserva judicial” (sentencia C-223 de 2017).

Es importante destacar, que la jurisprudencia constitucional permitió determinar mediante sus diferentes fallos, que en la circunstancia de invasión en el domicilio por parte de los funcionarios de policía, sin que medie una orden judicial previa, puede ser el escenario ideal para que se presenten abusos y excesos de autoridad por parte de la policía contra los ciudadanos que se vean inmersos por este tipo de medidas, que sin lugar a dudas, cuestiona el núcleo esencial de derechos que hasta el momento se creían inalienables.

Frente a tener por cierto los hechos ante la ausencia del presunto infractor a la audiencia, es una facultad de valoración probatoria lesiva de los derechos a la presunción de inocencia y el debido proceso, en tanto que, si en el ordenamiento del derecho de policía, el legislador condiciona la imposición de medidas correctivas a la realización con dolo o culpa de un comportamiento contrario a las normas de convivencia, pero presume la concurrencia del elemento objetivo de la infracción, ya de antemano asume que se presenta el aspecto dominante de la ilicitud, pues la realización de la conducta típica de cualquier ilícito o infracción administrativa constituye el presupuesto determinante de la atribución de responsabilidad. Por consiguiente, incluso si la

presunción consagrada en el precepto bajo control versa solo sobre una parte de la ilicitud, puede decirse que esta es dominante en el derecho de policía, y por ende desconoce la presunción de inocencia (Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 2017).

En otras palabras, si el presunto infractor se abstiene de comparecer - injustificadamente - a la audiencia, se tendrían por ciertos los hechos constitutivos de la infracción a las normas de convivencia, y por tanto su actuar doloso o culposo, es decir la responsabilidad de la persona contra la que se adelanta el proceso. No obstante, y siendo preciso que con esta previsión se refuerce la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado, garantizando celeridad que resultan clave en procedimientos de esta naturaleza, una interpretación adecuada puede asegurar la no vulneración del derecho en cuestión (Sentencia C-349 de 2017).

Por tanto, la Corte en sentencia C-349 de 2017 declara exequible “en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia” (Sentencia C-349 de 2017). Así se interpreta razonadamente la disposición y no se pone en riesgo el derecho alegado.

Para terminar, es importante destacar que en el marco del análisis de las diferentes sentencias de inexecutableidad proferidas por la Corte Constitucional desde la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, se ha logrado establecer un control de constitucionalidad específico hacia esta norma, que ha identificado y rectificado los preceptos que se configuraron como amenazas o lesiones a los DD.HH y afectación al régimen democrático colombiano, contenido especialmente cuando corresponde a la regulación de derechos y facultades concedidas a los CP para la preservación de la seguridad y el orden público.

5. Conclusiones

Luego del análisis jurídico internacional y nacional de la normativa, jurisprudencia y doctrina que refiere al desarrollo de los cuerpos de policía, y su afectación en la protección del régimen democrático y la garantía de los derechos humanos y fundamentales de las personas. Se lograron plantear las siguientes conclusiones: Fue posible establecer que el desarrollo en el proceso de integración de los DD. HH en los modelos democráticos contemporáneos como el colombiano, requiere por parte de los CP instituidos en el Estado, el reconocimiento y validación de las regulaciones del derecho internacional aplicables a los cuerpos de policía, así como el debido respeto, garantía y protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales reconocidos a todas las personas como la vida, la libertad, la igualdad, el debido proceso, etc.

Respecto al Código de Policía Decreto Ley 1355 de 1970, es importante señalar en primer lugar, que su diseño y expedición se desarrolló de forma irregular en el marco de un Estado de excepción decretado en el país por la compleja situación de orden público, ocasión que permitió al Presidente de la época, mediante las facultades que el Congreso otorgaría, la posibilidad para expedir el Decreto que no tenía el carácter Ley de la República, y evadió todo el trámite de debate obligatorio en el legislativo. Por el contrario, uno de los argumentos que justificó su creación, refería a la “doctrina de seguridad” establecida en la Constitución de 1886, y que orientaba a la fuerza pública, policía y ejército a ejercer mediante la coacción el control social en la población.

De lo anterior, se evidenció también que el Decreto 1355 de 1970, se estructuró en un modelo de Estado y de régimen constitucional, puramente centralista, limitado al control del orden público y ajeno a la participación de las autoridades de policía en asuntos de convivencia pacífica y seguridad ciudadana. De lo cual se desprendía que el Código de Policía se constituía mediante un

carácter de naturaleza nacional, por lo cual no tenía en cuenta las diferencias sociales, económicas, culturales, políticas, etc., de los territorios y regiones del país.

Consecuentemente, con el cambio de modelo constitucional derivado de la Carta Política de 1991, generaría fuertes tensiones y contradicciones entre el Decreto 1355 de 1970 y los nuevos mandatos constitucionales que harían especial énfasis en la protección y garantía de derechos humanos y fundamentales, reconociendo libertades y garantías a todas las personas que anteriormente eran desconocidas por el Estado y permitían la extralimitación de sus atribuciones a los agentes de policía.

Sería entonces, mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se expuso en el desarrollo de la investigación, que desde el ejercicio del control de constitucionalidad se ha declarado la inexecutable y la executable de diversos artículos del Decreto 1355 de 1970. En general, se ha decidido en gran medida respecto a las normas que lesionaban derechos como el debido proceso, el libre desarrollo de la personalidad, la reserva judicial y legal, libertades de movilidad en espacio público, entre otros, inmersos en problemas de constitucionalidad, y que con el pasar de los años, la evolución del sistema jurídico colombiano hacia la integración y aplicación de Acuerdos, Tratados, Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, han afectado significativamente la credibilidad y el desarrollo del cuerpo de policía nacional y que le ha correspondido ejercer su función pública con un Código alejado del cumplimiento pleno de la convivencia pacífica y el respeto y protección de las garantías constitucionales de las personas.

Por otra parte, frente al Código de Policía y Convivencia Ciudadana Ley 1801 de 2016 es pertinente destacar tres aspectos básicos que fueron identificados plenamente en el estudio. El primero, corresponde al fracaso evidente de su interpretación e integración con los mandatos de la Constitución Política de 1991 en lo referido a protección, garantía y reconocimiento de derechos

fundamentales en su cuerpo normativo, toda vez, que de forma inmediata a su expedición se generaron decenas de demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, ocasionando por ejemplo la inexecutable de gran parte de los artículos, como es el caso de la histórica sentencia C- 223 de 2017 donde se pronunció negativamente contra la ley 1801 de 2016 desde el artículo 47 al 75, y garantizó a las personas el derecho a la protesta social, reuniones en espacio público e ingreso a inmueble, entre otras. Así mismo, como se analizó previamente surgieron otras sentencias que limitarían la acción del Código de policía en beneficio de la protección constitucional de las personas, afectando la aplicación de esta cuestionada norma y optimización de la seguridad y orden público en el país.

En segundo lugar, es pertinente insistir que el actual código de policía violó en su trámite de creación lo dispuesto por la jurisprudencia³¹ y la constitución de 1991 respecto a la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, dispuesta en el artículo 152 superior, donde se establece que deberán tramitarse a través de las leyes estatutarias “(i) los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia (...)”; caso concreto, la Ley 1801 de 2016 que trata temas sensibles y de interés individual y colectivo como la limitación de las libertades de locomoción, libre desarrollo de la personalidad, el acceso a inmuebles, la prohibición en espacio público, la protesta social, el debido proceso, la reserva judicial, etc., que son asuntos regulados en su origen por la Constitución Política de 1991, y se encuentran amparados como derechos fundamentales. En otras palabras, “son artículos constitucionalmente cuestionables, no sólo por su contenido –pues algunas disposiciones pueden estar materialmente conforme a la Constitución- sino porque formalmente no deberían regular

³¹ Ver: Corte Constitucional. sentencia C- 818 de 2011. Reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales.

dichos derechos porque contravienen lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución donde se regulan materias que deben ser desarrolladas mediante la Ley Estatutaria” (Osorio, 2014, p: 340).

En tercer lugar, en el desarrollo práctico de esta norma es preciso concluir que el Legislador incurrió en una falla específica y repetitiva para diferenciar en los preceptos de la Ley 1801 de 2016 las materias y dimensión contravencionales y penal, toda vez, que en muchas partes del Código no existe claridad entre los límites del derecho de policía y penal, cuando en circunstancias como por ejemplo la “penalización” de facto de la dosis mínima contenida en el decreto 1844 de 2018, reglamentario de la ley 1801 de 2016, se viola flagrantemente el debido proceso de las personas al someterlas sin justificación alguna a una doble instancia de juzgamiento, en principio, a un proceso de policía, y consecuentemente presentarlo ante juez penal competente si excediera la cantidad mínima, aun cuando se justifique una dosis de aprovisionamiento reconocida por la jurisprudencia de las Altas Cortes, como fue explicado en su momento.

Para finalizar, es importante señalar que se logró establecer en el análisis comparado de los códigos de policía en Colombia de 1970 y 2016, que existen evidentes conflictos constitucionales frente a derechos fundamentales, en la medida, que el desarrollo normativo de los códigos de policía ha demostrado un desapego histórico al cumplimiento pleno de los parámetros establecidos en la Constitución como norma superior, respecto a la materialización de los DD.HH y derechos fundamentales reconocidos por el Estado colombiano. Estas tensiones se reiteran en la extensa jurisprudencia constitucional y sentencias de inexecutable como se estudió a lo largo de la investigación, que a partir de su control ha identificado y corregido las amenazas o lesiones a los derechos humanos y afectación al régimen democrático colombiano contenido en los Códigos de 1970 y de 2016, principalmente cuando refiere a la regulación de derechos y facultades concedidas a los cuerpos de policía para la preservación de la seguridad y el orden público.

6. Referencias Bibliográficas

- Amnistía Internacional (1998). Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. AI: POL 30/04/98/s. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/156000/pol300041998es.pdf>
- Araque Castellanos, S. C. & Álvarez Hernández, A. G. (2019). Diferencias procesales del código nacional de policía y el nuevo código nacional de policía y convivencia. Tesis de grado. Universidad Libre de Cúcuta.
- Beltran, I. & Bulla, P. (2014). La propuesta del Nuevo Código de Policía no se ajusta por completo al orden constitucional. Publicación FIP. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1093>
- Bonilla O., M. E. (2013). *La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana*. Revista Criminalidad, 55 (2): 147-166.
- Bonilla Ovallos, M. E. (2015). *Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina*. Política, Globalidad y Ciudadanía. Universidad Autónoma de Nuevo León Vol. 1 Núm. 2. Julio-diciembre 2015. pp. 25-40. ISSN: 2395-8448
- Bonilla Ovallos, M. E. (2015 A). *Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales* Reflexión Política, vol. 17, núm. 33, junio, 2015, pp. 108-120 Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia.
- Bonilla Ovallos, M. E. (2015 B). “*Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en el Salvador*”. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Universidad de Guanajuato. Volumen IV, número 1, enero-junio 2015. (Pp. 63-84).

Bonilla Ovallos, M. (2018). *Propuesta de medición del desempeño policial en democracia*.

OPERA. 22 (jun. 2018), 121-139. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.07>.

Borowski, Martín. (2003). *“La estructura de los derechos fundamentales”*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

(CAPDC). Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Informe técnico. Bogotá, Colombia.

Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/img/website/documents/informe-c-comision-asesora.pdf> Ver también:

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/Lineamientos5318-CA.pdf>

Chigüindo, C. M. (2009). *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México*. Tesis maestría. México, D.F. Disponible en:

http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/miranda_c.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*. 2017. Ginebra, Suiza. [En línea] recuperado en:

<https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>

Congreso de la República. (2016). Ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016.

Constitución Política de Colombia (1991, julio 7) (CN).

Corte Constitucional. Sentencia C- 221 de 1994. cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1.994). M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. Expediente N° D-350. M.P. Alejandro Martínez C.

Corte Constitucional. Sentencia C- 199 de 1998. Santa Fé de Bogotá, D. C., mayo trece (13) de mil novecientos noventa y ocho (1998). Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2000. Nueve (09) de febrero de dos mil (2000). Referencia: expediente D-2460. M.P: Dr. Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 2000. Dos de febrero de dos mil (2000). Referencia: expediente D-2462. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-1444 de 2000. Veinticinco de octubre de dos mil (2000). Referencia: expediente D-3049. M.P: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-046 del 24 de enero de 2001. M.P: Dr. Álvaro Tafur V.

Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C- 593 de 2005. nueve (9) de junio de dos mil cinco (2005)

M. P: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2005. Quince (15) de marzo de dos mil cinco (2005).

Referencia: expediente D-5401. M.P: Dr. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-850 de 2005. Diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005)..

Referencia: expedientes D-5599, 5600 y 5607. M.P: Dr. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-117 de 2006. M.P: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2007. Catorce de marzo de dos mil siete (2007).

Referencia: expediente D-6431. M.P: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C- 176 de 2007. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C- 720 de 2007. M.P: Dra. Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional. Sentencia C-256 de 2008. Once (11) de marzo de dos mil ocho (2008). M.P:
Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. Exp. D-11604.

Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 2017. MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2017. M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2017. tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017). M.
S: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Referencia: Expediente D-11667.

Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 2017. veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete
(2017). MP. Carlos Bernal Pulido. Referencia: Expediente D-11742.

Sentencia C-009/18 Referencia: Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados) Magistrada
sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado

Corte Constitucional. Sentencia: C-253 de 2019. Expediente: D-12690. M.P: Diana Fajardo
Rivera.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia 42617 del doce (12) de noviembre de dos mil catorce. M.P:
Gustavo Enrique Malo Fernández.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia 41760 del nueve (09) de marzo de dos mil dieciséis (2016).
M. P: Eugenio Fernández Carlier.

Díez-Picazo, Luis María. (2005). *Sistema de derechos fundamentales*, Cap. II los derechos
fundamentales en la Constitución española, Ed. Thomson Civitas. Navarra. Capítulos I, II, VI,
X y XI.

- Escobar Roca, Guillermo. (2004). *Introducción a la Teoría Jurídica de los Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo CICODE, Universidad de Alcalá.
- Ferrajoli, L. (2005) “*Los fundamentos de los derechos fundamentales*”. Trotta, Madrid. España.
- Frühling, H. (2001). La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Recuperado de: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-segciudadana-violenciaurbana/La_Reforma_Policial_y_el_Proceso_de_Democratizacion_en_ALatina_Hugo_%20Fr%C3%BChling.pdf
- Garay, Luis Jorge. (2002). *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo*. Contraloría General de la República, Alfa Omega Colombiana, Bogotá, 2002.
- Isaza Morales, L. D. & Quintero Sánchez, L. D. (2018). Código de policía en Colombia: ¿Seguridad civil o abuso de autoridad y coerción de los derechos fundamentales? Universidad Autónoma Latinoamericana. Facultad de Derecho. Medellín.
- Jar Couselo, G. (1999). “*El papel de la policía en una sociedad democrática*”. En: Revista española de investigaciones sociológicas, N.º 85, 1999. Enero – marzo; p. 199 – 220.
- Jiménez Schroeder. (2011). Elementos para la constitucionalización del derecho de policía. Tesis Maestría Derecho. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/4317/1/697332.2011.pdf>
- Madrid-Malo Garizabal, Mario. (1998). *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Legis.
- Moreno González, F, & Rincón Romero, L. M. (2010). La retención transitoria: medida policial vigente. ¿Por qué se aplica en unas unidades policiales y en otras no? Pp. 131 – 154. [En línea]

Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/24/la-retencion-transitoria-medida-policia-vigente-por-que-se-aplica-en-unas-unidades-policiales-y-en-otras-no.pdf>

Niño Ochoa. (2017). Elementos y trámites procesales en el código nacional de policía y convivencia, ley 1801 de 2016. pensamiento jurídico, no. 45, ISSN 0122 - 1108, enero - julio, Bogotá, 2017, pp. 219-239.

Olivar Bonilla, L. (1995). El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar.

ONU. (1948). Declaración universal de derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

ONU. (1963). Declaración De Las Naciones Unidas Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Racial. Adopción: Asamblea General de la ONU Resolución 1904 (XVIII), 20 de noviembre de 1963.

ONU. (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ONU. (1975). *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

ONU. Asamblea General (1979). Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

ONU. (1989). Consejo Económico y Social. Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Resolución 1989/61.

Disponible en:

http://deptoddh.carabineros.cl/assets/8_directrices_para_la_aplicacion_efectiva_del_codigo_de_conducta.pdf

ONU. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. La Habana (Cuba) del 27 de agosto al

7 de septiembre de 1990. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

ONU. (2003). Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos.

Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía Manual ampliado de derechos humanos para la policía. ISBN 978-9962-688-22-8. New York. EEUU. [En línea] recuperado

en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Osorio Sánchez, E, G. (2014). La naturaleza y función constitucional de la policía nacional en Colombia. La protección de los derechos y el mantenimiento de la paz. Bogotá D.C., Colombia.

Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en:

https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_285378/egos1de1.pdf

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.*

Policía Nacional de Colombia. (2016). Cartilla Código de Policía Aprende a Convivir. Bogotá D.C.

Porras Valencia, Deblin (2017) ¿el artículo 163 del nuevo código de policía vulnera el derecho fundamental a la intimidad? Tesis. Universidad Nueva Granada. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15480/PORRASVALENCIADEBLIN2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Presidencia de la república de Colombia. Decreto Legislativo. 637 DE 1970 (abril 30). “Por el cual se dictan unas medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Presidencia de la República de Colombia. (1970). Decreto 1355 De 1970 (agosto 04). "Por el cual se dictan normas sobre Policía

Ramírez, G. Céspedes, N. (2016). Rol mediador de la policía nacional de Colombia en el posconflicto: Un estudio del discurso de expertos con AEDT. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 12 (2), 183-199.

Rico, J. (1983). *Policía y Democracia*. Madrid: Alianza Universidad.

Rico, J. y Salas, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y delito*. Madrid. Tecnos.

Salazar Acosta, S. & Algarra Fagua, F. (2018). Diseño de un cuadro de mando a partir de inteligencia de negocios para el código nacional de policía y convivencia. Tesis maestría. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C. – Colombia. Disponible en: [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/663/1/ALA-spa-2018-](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/663/1/ALA-spa-2018-Diseno_de_un_cuadro_de_mando_a_partir_de_inteligencia_de_negocios_para_el_Codigo.pdf)

[Diseno_de_un_cuadro_de_mando_a_partir_de_inteligencia_de_negocios_para_el_Codigo.pdf](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/663/1/ALA-spa-2018-Diseno_de_un_cuadro_de_mando_a_partir_de_inteligencia_de_negocios_para_el_Codigo.pdf)

Torres Rico, R. (1999). *Tratado de derecho de policía*. Ediciones ciencia y derecho. Tomo I. Parte general. Tercera edición. Bogotá. D. C. Colombia.

Tudela, P. y López, B. (2006). *Estudio políticas públicas de seguridad ciudadana: Los casos de Argentina, Chile y Uruguay: Guía para la evaluación del sector de seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID-RE1/SO1. Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/en/publication/15131/estudio-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-los-casos-de-argentina-chile-y>

Tudela, P. (2007). Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas, 1-37. Recuperado de: <http://www.policia.gov.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>

Tudela-Poblete, P. (2012). La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile. ISSN 1794-3108. Rev. crim., Volumen 54, número 1, enero-junio 2012, pp. 379-404, Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v54n1/v54n1a09.pdf>