

Hernán Alejandro Olano García\*\*

# La policía administrativa\*

Police administrative  
Polícia administrativa

La Policía es la única estructura social de la sociedad sin clases

Nicolás Gómez Dávila<sup>1</sup>

## Resumen

El autor recoge los aspectos más relevantes de la doctrina relacionadas con la policía administrativa y desarrolla el concepto de orden público, sus elementos, los bienes protegidos por la policía administrativa, los medios coercitivos y la distinción entre poder, función y actividad policiales.

## Palabras clave

Policía administrativa, poder de policía, función de policía, actividad de policía, medios de policía, reglamentos, órdenes, permisos, medidas coercitivas, seguridad.

## Abstract

The author collects the most prominent aspects of the doctrine related to the administrative police and he develops the concept of law and order, his elements, the goods protected by the administrative police, the coercive media and the distinction among coercive force, function and police activity.

## Keywords

Administrative police, power of police, function of police, activity of police, police recourses, regulations, orders, permissions, coercive measures, security.

## Resumo

O autor aborda os aspectos mais importantes da doutrina relativa à polícia administrativa e desenvolve o conceito de ordem pública, elementos, objetos protegidos pela polícia administrativa, os recursos coercitivos e a distinção entre poder coercitivo, atividade policial e função.

## Palavras-chave

Administração da polícia, poder de polícia, polícia civil, atividade policial, a recursos policiais, regulamentos, ordens, licenças, medidas coercitivas, segurança.

Fecha de recepción del artículo: 17 de febrero de 2010.

Fecha de aceptación del artículo: 23 de abril de 2010.

\* Artículo de revisión sobre la investigación que el autor realiza en el Grupo de Investigación en Derecho Público "Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé", línea "Historia de las instituciones", código Colciencias COL0007936, categoría C.

\*\* Abogado con estancia Postdoctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España. Ph.D. Magna Cum Laude en Derecho Canónico. Mg. en Relaciones Internacionales y en Derecho Canónico. Esp. en Bioética, Derechos Humanos, Liderazgo Estratégico Militar y Derecho Constitucional. Director del grupo de investigación en Derecho Público "Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé". Correo electrónico: hernan.olano@unisabana.edu.co.

1 GÓMEZ, N. (2004). *Escolios a un Texto Implícito (Selección)*. Bogotá D. C.: Villegas Editores, p. 457.

## INTRODUCCIÓN

Muchas cosas se suponen conocidas por todos, pero uno de los grandes vacíos es el de la policía administrativa; por eso, el presente artículo se elabora en desarrollo del proyecto "Manual de Derecho Administrativo", dentro de la Línea de Investigación en "Historia de las Instituciones", del Grupo de Investigación en Derecho Público "Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé", en la Universidad de La Sabana, dentro de los propósitos que nos animan a efectuar una recopilación que de manera reflexiva recoja los diferentes conceptos doctrinales y jurisprudenciales sobre la materia.

La policía administrativa, o el poder de policía, también se ha llegado a denominar, de acuerdo con la noción francesa, como el Estado Gendarme o el Estado de Policía, para significar con esto que lo que se deseaba era vigilar a los ciudadanos para que no abusaran de sus derechos en perjuicio de los demás. La policía administrativa es una de las actividades más importantes de la administración pública; por eso, es bien importante, como lo dice Orlando García-Herberos (2001, p. 270), no llegar a confundir a quienes ostentan el poder de policía, con quienes tienen el mando del cuerpo de policía.

Diego Younes (2007, p. 241), precisamente dice que como le "corresponde al Estado, reglamentar las actividades de los particulares con el objeto de prohibirles algunas de aquellas, y señalar los actos y operaciones necesarios para asegurar la aplicación y sanción de estas reglas", entonces de ahí se deriva que "la esencia del poder de policía reside en la posibilidad de limitar total o parcialmente ciertas actividades de los particulares en razón del interés general".

Mientras que Libardo Rodríguez (2007, p. 535), define la policía administrativa como "el poder o facultad que tiene la administración para aplicar limitaciones a la actividad de los gobernados, a fin de mantener el orden público".

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

rir sus autores a las sanciones correspondientes" (Younes D., 2007, p. 242).

Hoy, el término policía tiene diversas connotaciones y puede entenderse de varias formas; por eso, según Antonio Barreto Rozo (2009, p. 97), la Corte Constitucional ha precisado varias acepciones para la expresión "policía" en nuestro ordenamiento jurídico, siendo una de ellas la policía administrativa. *La policía, según la Corte, se puede entender (i) o bien como la Policía Nacional, (ii) o bien como las autoridades administrativas de policía, (iii) o bien como una forma de preservar o restablecer el orden público mediante el poder, la función y la actividad de la policía administrativa, (iv) o bien como la policía judicial.*

Libardo Rodríguez (2007, p. 537), determina que tanto la jurisprudencia como la doctrina, distinguen entre una policía administrativa general y una policía administrativa especial.

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

La policía administrativa especial, según Vedel (Rodríguez L., 2007, p. 237), "se refiere, por una parte, a aquellas actividades de policía que buscan garantizar los mismos elementos de la policía general, pero que están sometidas a un régimen jurídico particular. Por ejemplo, entre nosotros, la policía de tránsito, la policía de extranjeros y la policía de turismo", a lo que habría que añadirle la policía diplomática, la policía de menores y la policía de recursos naturales, entre otras.

Los elementos del orden público: seguridad, tranquilidad y salubridad, a los que se les puede sumar la moralidad, la ecología y el ornato público (Polo J., 2001, p. 380), son condiciones necesarias para la vida en comunidad y el consenso de la doctrina (Rodríguez L., 2007, p. 536), lleva a definir las así:

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

**Tranquilidad pública.** Tiene como fin prevenir en general los desórdenes y alteraciones del normal transcurrir de la comunidad, como la no perturbación de la

paz y convivencia a través del ruido, el porte de armas, la permanencia de niños y jóvenes en muros de antejardines ajenos, el que altere o pretenda alterar el turno de fila hecha para entrar a un espectáculo o para realizar diligencias en oficina pública, etc.

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

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

**Ornato público.** Es el que atiende aspectos urbanísticos y de presentación de parques, plazas, calles y edificios y en general, al uso adecuado del espacio público por la comunidad.

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

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

También se la define a la policía administrativa por la Corte Constitucional como “el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público” (Corte Constitucional, 1994).

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

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

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

“Mientras que la policía administrativa, en sentido técnico, implica un poder jurídico de tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de los particulares, las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, siendo sus funcionarios agentes de ejecución, que no realizan actos jurídicos, sino operaciones materiales. Además, no siempre hay coincidencia entre los fines perseguidos por la policía administrativa y por las fuerzas de policía. La fuerza policial busca lograr coactivamente el respeto al ordenamiento jurídico. Para eso debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la policía administrativa, principalmente el aseguramiento del orden público (policía de seguridad), pero también las fuerzas policiales persiguen finalidades ajenas a la estricta policía administrativa: investigar la comisión de delitos públicos deteniendo a sus autores (policía judicial), pero bajo estricto control judicial” (Corte Constitucional, 1994).

Las funciones de policía, según Barreto, se explican de la siguiente manera (Barreto Rozo, 2009, p. 99):

Entonces, el concepto de policía, según la Corte Constitucional en Sentencia C-024 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero, “es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las auto-

ridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial”.

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

La Corte Constitucional comparte y reitera aquí la distinción realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia (1982) cuando distinguió esos conceptos así:

a) El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad... De acuerdo con Diego Younes (2007, p. 242), sólo lo ejercen quienes tienen origen representativo: el Congreso, el presidente de la república, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

b) La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste... Younes (2007, p. 242), dice que sólo la ejercen las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente (Ej. el de salud, el de vigilancia y seguridad privada, el de sociedades), un alcalde, un inspector de policía. El ejercicio de esta función en principio le corresponde a los uniformados de la policía y luego sí a la administración.

c) La actividad de policía. En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía... no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, un orden, que son ejercicio concreto de la función de po-

licía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Por eso, Orlando García-Herreros (2001, p. 270), dice que no debe confundirse a quienes ostentan el poder de policía, con quienes tienen al mando el cuerpo de policía.

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

a) El poder de policía es normativo, legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente. Es decir que el poder de policía es una actividad netamente administrativa, pues por definición, le corresponde a la rama eje-

	<b>Policía Administrativa</b>	<b>Policía Judicial</b>	<b>Policía como cuerpo armado permanente</b>
Funciones	-Poder, función y actividad de policía para conservar el orden público.  -Control y vigilancia sobre los asuntos de interés público.	-Levantamiento y consecución de pruebas de carácter penal.  -Aprehensión de los sujetos responsables.	-Mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicos.
Propósito de las funciones	Primordialmente preventivo.	Primordialmente reactivo.	Preventivo y reactivo.
Instituciones que desempeñan funciones	Administración pública.	Organismos de policía judicial (Ej. CTI, DAS, SIJIN, DIJIN).	Policía Nacional.
Ejemplos	-Restricción de derechos por motivos de orden público.  -Reglamentación de zonas de tolerancia.  -Imposición de multas administrativas.	-Levantamientos de cadáveres.  -Captura del responsable de un delito.	-Vigilancia del espacio público.  -Cuidado de la convivencia en el espacio público.

Cuadro 1. Comparativo policía administrativa, policía judicial y policía como cuerpo armado

cutiva del poder público el mantenimiento del orden público, lo cual se desprende de lo mandado por la ley o de lo dispuesto mediante decreto. "Incluso, fuera de las facultades ordinarias de policía, la Constitución vigente le concede poderes extraordinarios para atender a la perturbación grave del orden público, cuando esa perturbación no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía (arts. 212, 213 y 215)" (García Herreros O., 2001, p. 271).

b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.

**El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano**

c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.

#### **PODER DE POLICÍA**

Ese poder de policía, entendido como una competencia jurídica, es según la Corte Constitucional (1994), "la facultad de hacer la ley policiva, de dictar

reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras de comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad.

Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del Estado de Derecho es, además, preexistente".

El denominado "Poder de Policía" (Younes D., 2007, p. 244), puede definirse como la "limitación por una autoridad pública y en interés público, de una actividad privada" (García Herreros O., 2001, p. 267), o como "una forma de intervención, que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades de los individuos, con el propósito de asegurar el orden público", mientras que VEDEL (García Herreros O., 2001, p. 268) lo definió como "el conjunto de actividades administrativas que tiene por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público".

Según Orlando García-Herreros (2001, p. 270), el poder de policía "permite tomar decisiones, de carácter general o individual, tendientes al mantenimiento del orden público o a su restablecimiento; el mando del personal de policía hace relación a la organización y la jerarquía en el cuerpo policial. Los alcaldes, por ejemplo, son jefes superiores de policía, pero no poseen, de ordinario, el mando de las fuerzas de policía, ya que las órdenes que impartan deben comunicarlas a través del respectivo comando".

Los ministros y directores de los Departamentos Administrativos –agrega García-Herreros (2001, p. 271)–, son también jefes superiores de policía en el ramo de su respectiva competencia y lo son por supuesto junto con los alcaldes, los gobernadores en el territorio de su jurisdicción.

Dice García-Herreros (2001, pp. 267-278), que el poder de policía tiene como notas característica su función represiva, mientras que para otros es eminentemente preventiva, como en su momento lo afirmaba Copete Lizarralde, diciendo que "su objeto inmediato es la conservación del orden público, si bien al ejercitarlo, se producirán, casi necesariamente, limitaciones a las libertades individuales; pero esa limitación es una consecuencia de su ejercicio, no su finalidad".

El poder de policía se ejerce directamente por quienes tienen origen representativo: El Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

El Código Nacional de Policía, es el Decreto con Fuerza de Ley 1355 de 1970, parcialmente modificado por el Decreto 522 de 1971, fue expedido por el presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 16 de 1968 y, en su artículo 2º manifiesta que "A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que

protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas”.

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

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

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

### FUNCIÓN DE POLICÍA

Está reglada y se encuentra sometida al poder de policía; también “supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por este a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad” (Younes D., 2007, p. 246).

Según Diego Younes (2007, p. 244), “la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, en principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de la policía”.

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

### ACTIVIDAD DE POLICÍA

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

Los artículos 216 y 218 superiores, nos ayudan a comprender el tema:

ARTÍCULO 216. La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

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

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

ARTÍCULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

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

La Policía Nacional comprende:

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

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



...La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz...(negrillas no originales).

La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial. Este cuerpo policial tiene que actuar dentro del respeto de los derechos humanos y tiene como finalidad esencial mantener las condiciones necesarias para el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Es pues un mecanismo preventivo de protección de los derechos humanos”.

#### **BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR LA POLICÍA ADMINISTRATIVA**

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

- La confianza pública, con el fin de que las personas puedan actuar en sus relaciones sin temor a engaños en materia de comercio. Por esta razón se regula la actividad comercial en materia de pesas y medidas, presentación y promoción de artículos; por ejemplo, que la calidad y la cantidad del producto sea precisamente la anunciada, que la presentación del envase corresponda a la cantidad del contenido aparente del producto.

- La economía pública, con el propósito de proteger las condiciones económicas de los particulares, a través del establecimiento de precios máximos y precio sujetos a control, prohibición de monopolios, implantación de precios de garantía, etc., con lo que la libre competencia debe realizarse de acuerdo con las normas protectoras de la economía de los particulares en general.

- La estética pública, con el fin de evitar el mal gusto en la vía pública, fundamentalmente a través de la regulación de las características de las construcciones en cuanto al tipo, altura, orden, etc., independientemente de la seguridad, así como a las actividades que se realizan en la vía pública y que afectan la estética de las ciudades y de los barrios.

- La moral pública, para la protección de las buenas costumbres que el interés público considera. Para ello se regulan los medios de comunicación y las actividades que ofrecen al público, a través de la censura a películas, radio, televisión, periódicos y revistas.

- La seguridad social, que consiste en obligaciones para asociarse a las cajas de jubilación, de contratar seguro de vida, de enfermedades o contra accidentes; de someterse a revisiones médicas periódicas; de asociarse en agrupaciones gremiales, etc.

- Las relaciones laborales. Los funcionarios del Ministerio de Protección Social, se ocupan de asegurar que las normas laborales efectivamente se cumplan” (Younes D., 2007, p. 248).

#### **MEDIOS JURÍDICOS DE POLICÍA**

El poder de policía se ejerce a través de actos generales (reglamentos de policía<sup>2</sup>) o de actos individuales y mediante ellos desarrolla su función con doble propósito: reprime o previene y toma las “medidas” necesarias, que pueden ser de carácter ordinario o de carácter extraordinario o de “alta policía”.

Los medios jurídicos de policía, que se desprenden del Código vigente, Decreto 1355 de 1970, en concordancia con nuestra propia Constitución Política y las demás normas pertinentes como son las leyes, los tratados internacionales sobre la materia acogidos por Colombia, los reglamentos de policía y los principios generales del derecho.

Estos son:

- Los reglamentos,
- Los permisos,
- Las órdenes,
- El empleo de medios coercitivos.

<sup>2</sup> Los reglamentos son las medidas de policía por excelencia, ya que según Vedel, citado por García-Herreros, “una reglamentación bien hecha debe permitir el mantenimiento del orden público mediante la promulgación de una regla general”.

Los reglamentos de policía, según Vidal Perdomo (1994, p. 154), son la medida policial por excelencia, puesto que "pueden prevenir o regular el ejercicio de una actividad, con efectos sobre el orden público". Según el artículo 13 del Código Nacional de Policía, el reglamento de policía se subordinará a los siguientes principios:

- a) La regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas por la Constitución y la ley, corresponde al reglamento de policía mientras el legislador no lo haga;
- b) El reglamento no debe ser tan minucioso que haga imposible el ejercicio de la libertad;
- c) El reglamento debe estatuir prohibiciones y sólo por excepción obligaciones;
- d) El reglamento no debe fundarse en motivos de interés privados sino de beneficio público.

Los permisos o medidas individuales, "suelen ser la aplicación de una medida general a una persona determinada; desde este punto de vista es un recuerdo de la norma general. Pero la medida individual puede consistir también en una orden dirigida a una persona para que adopte determinada conducta que puede ser especial para ella en razón de las circunstancias, como cuando un agente de policía indica un sentido obligatorio para el conductor de un vehículo, con lo cual se pone de manifiesto que la medida de policía no necesita ser siempre escrita (Código Nacional de Policía, arts. 22 y 23)" (Vidal Perdomo, 1994, p. 155).

Los permisos, de acuerdo con los artículos 14 a 18 del Código Nacional de Policía, son necesarios cuando la ley o el reglamento de policía estatuya una prohibición de carácter general, y no obstante admita expresamente excepciones

Dicho permiso se otorgará cuando se acredite que el ejercicio por parte del solicitante de la actividad exceptuada no acarrea peligro alguno para el orden público y el permiso debe ser otorgado previa la comprobación de aquellas o el cumplimiento de estos.

Todo permiso debe ser escrito y motivado y expresar con claridad las condiciones de su caducidad. Es, además, personal e intransferible cuando se otorga en atención a las calidades individuales de su titular. La revocación del permiso compete ordinariamente a quien lo concedió, salvo las excepciones establecidas por ley o reglamento, y debe ser escrita y motivada, lo mismo que cuando se concede.

Las órdenes de policía, se dan para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de policía, las autoridades del ramo pueden dictar órdenes según la competencia que se les atribuya, que deben fundarse en ley o reglamento, ser claras y precisas y además, de posible cumplimiento.

Cada orden debe impartirse a persona o a grupo individualizado o individualizable de personas y debe ser motivada y escrita pero en caso de urgencia puede ser verbal. La orden de policía puede ser revocada por quien la emitió y debe comunicarse por cualquier medio idóneo como la prensa, la radio, la televisión, las señales, los avisos, los altavoces, según lo dispone el Código Nacional de Policía.

Quien incumpla una orden podrá ser obligado por la fuerza a cumplirla. La orden puede ser impugnada por la vía jerárquica, sin perjuicio de su cumplimiento.

Igualmente, el funcionario de policía que diere orden ilegal incurrirá en sanción disciplinaria que impondrá el superior jerárquico, sin perjuicio de la responsabilidad penal, si la hubiere. Además, si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, el jefe de policía conminará a la persona para que la observe en el plazo que señale, y de no ser atendido podrá imponer las sanciones que correspondan hasta vencer la resistencia, sin perjuicio de realizar el hecho por cuenta del obligado cuando fuere posible la sustitución.

Todas las actuaciones de la administración en ejercicio del poder de policía, están sometidas al principio de legalidad, para evitar abusos y desviaciones de poder

El empleo de medios coercitivos o uso de la fuerza puede ocurrir cuando se debe apelar a ella para impedir una asonada derivada de una marcha de protesta, como es tan frecuente en el país. Según los artículos 29 y 30 del Código de Policía, para preservar el orden público la policía empleará sólo medios autorizados por ley o reglamento y escogerá siempre, entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.

Tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su



restablecimiento y sólo procederán cuando sea estrictamente necesario, el empleo de la fuerza para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo.

Así, podrán los funcionarios de policía utilizar la fuerza:

- a) Para hacer cumplir las decisiones y órdenes de los jueces y demás autoridades;
- b) Para impedir la inminente o actual comisión de infracciones penales o de policía;
- c) Para asegurar la captura de la que deber ser conducido ante la autoridad;
- d) Para vencer la resistencia del que se oponga a orden policial que deba cumplirse inmediatamente;
- e) Para evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública;
- f) Para defenderse o defender a otro de una violencia actual e injusta contra la persona, su honor y sus bienes;
- g) Para proteger a las personas contra peligros inminentes y graves.

### NORMATIVIDAD DE POLICÍA

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

La Ley 16 de 1968, que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para expedir normas de policía.

El Decreto-Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, modificado parcialmente por el Decreto-Ley 2055 de 1970 y luego por el Decreto extraordinario 522 de 1971.

En la Ley 62 de 1993, ya citada, se definieron las finalidades de la policía y las condiciones dentro de las cuales se presta su servicio.

El Código de Régimen Departamental, Decreto 1222 de 1986, art. 95, atribución 7ª.

El Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, art. 93, numeral 3, que confiere a los concejos municipales la facultad de expedir la reglamentación de policía. Y, de los artículos 320 a 323 del citado Código, regula lo relativo a los inspectores de policía.

La Ley 136 de 1994, que en su art. 91 dice que al alcalde le corresponde conservar el orden público en su municipio y que es la primera autoridad de policía en el territorio municipal.

El Código Departamental de Policía de Cundinamarca, Decreto- ordenanza 1889 de 1986.

El Código Distrital de Policía de Bogotá, Acuerdo 079 de 2003.

Igualmente, hay en otras normas, disposiciones especiales de policía, entre las cuales encontramos:

- El Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

- El Código de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, Decreto-Ley 2811 de 1974, modificado por la Ley 99 de 1993.

- El Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, modificada por las leyes 903 de 2004 y 1005 de 2005.

- El Estatuto Taurino, Ley 916 de 2004.

- La ley de perros potencialmente peligrosos, Ley 746 de 2002.

- Ley Sandra Ceballos de atención integral al cáncer en Colombia, Ley 1384 de 2010

### CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE POLICÍA

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

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

Consejos Seccionales, por expresa disposición legal” (Notinet, 2010).

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

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

Es del caso señalar, que el ejercicio de la función de policía administrativa, lleva consigo el ejercicio de ciertos recursos consignados dentro del derecho administrativo, como son, el agotamiento de la vía gubernativa, la vía jurisdiccional, la vía de acción, el control automático, la vía de excepción y la revocatoria directa, que en ese orden son señaladas por Libardo Rodríguez (2007, pp. 294 y 542).

Vidal Perdomo (1994, p. 155), habla también del control sobre los motivos y el control sobre los medios de policía, con los cuales se analiza su proporcionalidad, así como las circunstancias que llevaron a tomar las medidas a las autoridades.

Los elementos objeto del control, son los que se estudian en la doctrina (Rodríguez L., 2007, p. 543) como causales de ilegalidad: incompetencia, vicios de forma y procedimiento, desviación de poder, ilegalidad en cuanto al objeto y falsa motivación.

Y, por otro lado, deben ejercerse controles sobre los fines de policía y sobre los motivos. En el primero de ellos, se ha de analizar las posibles desviaciones de poder en las medidas de policía que no busquen como finalidad el cumplimiento de los objetivos del orden público: la seguridad, la tranquilidad o la salubridad públicas y, el segundo, es decir, el control de los motivos busca que los medios sean proporcionales para evitar que sean ilegales, por ejemplo, en lugar de apelar a la disolución pacífica de un evento, hacer uso de la fuerza.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRETO ROZO, A. (2009). En nombre de la Ley: La policía Administrativa y el sueño liberal del Estado-Administración, en: ALVIAR GARCÍA, H. (Coord.). Manual de Derecho Administrativo. Bogotá D. C.: Universidad de los Andes y Editorial Temis.

CASTRO, J. (1987). Constitución Política de Colombia. Tercera edición. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

CASTRO, J. (2002). Diccionario de la Reforma Política. Bogotá D. C.: Grupo Editorial Norma.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de abril 21 de 1982, magistrado ponente Manuel Gaona Cruz.

GARCÍA-HERREROS, O. (2001). Derecho Administrativo. Bogotá D. C.: Universidad Sergio Arboleda.

GÓMEZ DÁVILA, N. (2004). Escolios a un Texto Implícito (Selección). Bogotá D. C.: Villegas Editores.

GUILLIEN, R. y VINCENT, J. (1986). Diccionario Jurídico. Bogotá D. C.: Editorial Temis.

LLERAS DE LA FUENTE, C. y TANGARIFE, M. (1996). Constitución Política de Colombia. Origen, evolución y vigencia. Tomo II. Bogotá: Ediciones Rosaristas, Biblioteca Jurídica Dike y Pontificia Universidad Javeriana.

MADRID-MALO G. (1997). Diccionario de la Constitución Política de Colombia. Segunda edición. Bogotá: Editorial Legis.

MALAGÓN, M. (2008). El régimen de los intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: un modelo de administración policial en el Estado republicano. En: Revista de Derecho, No. 30, diciembre, Universidad del Norte, pp. 114-140.

OLANO GARCÍA, H. (2009). Historia Constitucional Comparada de Colombia. Serie Investigaciones. Bogotá D. C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.

OSSORIO, M. (2006). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 33ª edición actualizada y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires: Editorial Heliasa.

POLO F., J. (2001). Elementos de Derecho Administrativo. Bogotá D. C.: Universidad Sergio Arboleda.

POMBO, M. y GUERRA, J. (1986). Constituciones de Colombia. Tomos I a IV, cuarta edición con estudio preliminar y anexo por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). Diccionario de la Lengua Española. Tomo 8, Vigésima Segunda Edición. Bogotá D. C.: Editorial Espasa.

RODRÍGUEZ, L. (2007). Derecho Administrativo General y co-

lombiano. Décimo quinta edición. Bogotá, D. C.: Editorial Temis.

VIDAL PERDOMO, J. (1994). Derecho Administrativo. Décima edición. Bogotá: Editorial Temis.

[www.notinet.com.co](http://www.notinet.com.co)

YOUNES, D. (2007). Curso de Derecho Administrativo. Octava edición. Bogotá D. C.: Editorial Temis.

YOUNES, D. (1997). Derecho Constitucional Colombiano. Tercera edición. Bogotá D. C.: Legis Editores.