

CONCORDANCIA DE LA LEGISLACIÓN POLICIVA EN COLOMBIA CON LA ACTUAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA*

María de Jesús Illera Santos**

Luis Magin Guardela Contreras***

* Este artículo es resultado de la investigación “Análisis institucional y cultural de las Normas Policivas: Su eficacia jurídica como estatuto de convivencia ciudadana en la ciudad de Barranquilla”, financiada por la Universidad del Norte, en el marco de la convocatoria de Proyectos de Menor Cuantía 2003.

** Abogada. Magíster en Desarrollo Social de la Universidad del Norte. Directora del Departamento de Derecho. Investigadora adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría B de Colciencias, de esa misma Universidad.

Dirección postal: Universidad del Norte, Km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia). millera@uninorte.edu.co

*** Abogado. Investigador adscrito al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría B de Colciencias, de la Universidad del Norte.

Dirección postal: Calle 90 No 52B-11Apto. 302B, Barranquilla (Colombia). luismagin27@hotmail.com

REVISTA DE DERECHO

Nº 25, Barranquilla, 2006

ISSN: 0121-8697

Resumen

La Constitución Política de Colombia de 1886 preveía el mantenimiento del orden público como presupuesto indispensable para asegurar la paz, traducido en normas limitantes de los derechos y libertades. Nuestra Constitución Política actual tiene como finalidad asegurar la paz a todos sus integrantes, a través del mantenimiento de condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. La mayoría de las normas policivas vigentes, o por los menos las más importantes, fueron expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1886. Es por esto que se hace necesario realizar un análisis de la visión de la Constitución Política de 1991 y determinar las características de las normas policivas vigentes para determinar si se ajustan a los postulados constitucionales actuales o, por el contrario, responden a la visión de la Constitución anterior.

Palabras claves: Legislación policiva, Constitución Política, derechos y libertades, orden público.

Abstract

The 1886 Colombian Political Constitution foresaw the maintenance of public order as an indispensable condition to assure peace through roles that limited rights and liberties. The goal of our present Political Constitution is to assure peace to all the citizens of keeping the necessary conditions for the exercise of rights and liberties. The majority of the police roles presently rolling, or at least the most important ones, were enacted when the 1886 Political Constitution was in force. That is why it is necessary to analyze the vision of the 1991 Political Constitution and point out the characteristics of the police roles presently in force in order to determine whether such roles are in accordance with the present constitutional principles, on the contrary, if they respond to the vision of the previous constitution.

Key words: City laws, Political Constitution.

Fecha de recepción: 19 de abril de 2006

Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2006

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo fundamental determinar cuál es la concordancia del Código Nacional de Policía, Código Departamental de Policía del Atlántico y normas policivas del distrito de Barranquilla con la Constitución Política de 1991. Éste trabajo se elaboró con base en una parte del resultado de la investigación *“Las normas policivas vigentes dentro del marco constitucional actual”*, la cual se generó como apoyo de la investigación *“Análisis institucional de las normas policivas: su eficacia jurídica como estatuto de convivencia ciudadana en la ciudad de Barranquilla”*.

Para efectos de este artículo se identificaron las características fundamentales de la Constitución Política de 1991, y se partió de categorizaciones extraídas del análisis de los diez primeros artículos de la misma. Luego se examinaron las características del Código Nacional de Policía, del Código Departamental de Policía y de las normas distritales expedidas desde 1993 hasta enero de 2003. Por último se determinaron las concordancias de los estatutos anteriormente mencionados con la Constitución de 1886 y se establecieron las contradicciones con los postulados de la Constitución de 1991.

Es importante resaltar que al finalizar esta investigación no se había expedido el Manual de Convivencia Ciudadana del Departamento del Atlántico. Por lo cual se incluyó un breve análisis del nuevo Estatuto de Convivencia Departamental y su concordancia con la Constitución Política, con el fin de actualizar el trabajo e ilustrar mejor sobre el tema policivo-normativo.

En este orden de ideas, la finalidad de esta investigación consiste en que se expidan códigos de policía o estatutos de convivencia que respondan a la realidad constitucional actual y también a la cultura propia de cada territorio donde se promulguen; por lo cual los nuevos códigos de policía o manuales de convivencia deben fundamentarse en estudios sobre la idiosincrasia y la cultura de la comunidad, en investigaciones sobre sus usos y costumbres, para que se conviertan en estatutos eficaces, y de esa forma poder reorientar los comportamientos hacia una convivencia pacífica.

1. METODOLOGÍA PROPUESTA

De acuerdo con el enfoque teórico de la investigación y teniendo en cuenta los objetivos planteados, la metodología que se utilizó para abordar el problema planteado fue de contenido cualitativo, por cuanto se pretendía encontrar las cualidades y características tanto de la Constitución Política como de las normas policivas vigentes para relacionarlas y obtener como resultado la concordancia entre éstas.

El objeto de la investigación fue describir las características de la Constitución, del Código Nacional de Policía, del Código Departamental de Policía y de los acuerdos y resoluciones distritales de contenido policivo; desarrollar esas características, relacionarlas y determinar la concordancia entre las mismas.

En el examen normativo se utilizó también el método sistemático, para analizar y relacionar las normas policivas del distrito de Barranquilla, las del departamento del Atlántico con las del Código Nacional de Policía y la adecuación de éstas con los postulados de la actual Constitución.

1.1. Tipo de diseño

Se utilizó el diseño descriptivo, dado que la investigación se desarrolló determinando con precisión las características de las constituciones de 1886 y de 1991 y de las normas policivas vigentes. Sin embargo, también fue explicativo, en la medida en que se confrontaron las normas policivas vigentes con la actual Constitución para establecer la concordancia de las primeras con la Norma Superior. Es decir, se confrontaron para captar el sentido de unas normas (normas policivas) con el de las otras (postulados o normas constitucionales) y obtener como resultado la verdadera visión de cada una, y comprobar así su verdadera validez dentro del ordenamiento jurídico.

1.2. Técnicas para recoger datos

- Análisis documental aplicado a:
 - a) Estatutos normativos como el Código Nacional de Policía, el Código Departamental de Policía, decretos y resoluciones de la

Alcaldía y la Constitución Política de 1991, para determinar la concordancia entre las primeras y la última.

- b) Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de tutelas de carácter policivo y de declaratoria de inexecuibilidad de normas policivas, para analizar la interpretación que se les ha dado a las normas policivas y la evolución que ha tenido el derecho policivo en la jurisprudencia.
- Análisis bibliográfico. De los libros que desarrollan la teoría constitucional colombiana y de los libros de Derecho de Policía, para efectos de precisar las características de la Constitución Política de 1991 y de los estatutos normativos policivos y conocer los antecedentes de cada uno de ellos.
 - Entrevistas semiestructuradas. Con base en las categorías conceptuales que hacen parte de la investigación se desarrolló una guía de entrevistas con preguntas abiertas y cerradas que nos permitieron obtener información de los miembros redactores del Código Departamental de Policía del Atlántico, y así establecer los antecedentes de éste.

1.3. Delimitación espacial y temporal

La investigación se delimitó por el análisis de las normas policivas de carácter contravencional expedidas desde 1970, año en que se expidió el Código Nacional de Policía, hasta las normas de policivas de carácter departamental y distrital expedidas hasta principios de 2003, pasando por espacios cronológicos determinantes como 1985, año en que se expidió el Código de Policía Departamental del Atlántico, y 1991, año en que se expidió nuestra Carta Política vigente. De lo anterior se deduce que se analizaron normas de carácter nacional, departamental y distrital.

Para efectos de este artículo y con el fin de complementar el estudio de las normas policivas se analizó el Manual de Convivencia Ciudadana del Departamento del Atlántico, expedido en el 2004, después de la finalización de la investigación.

1.4. Procedimiento

Para lograr los objetivos planteados en este trabajo se procedió así: en primer lugar, para establecer cuál es la visión que orienta la Constitución de 1991 se hizo un análisis documental aplicado a misma, además se realizó una revisión bibliográfica de libros que desarrollan la teoría constitucional colombiana y de los libros de Derecho de Policía para efectos de precisar las características de la Constitución Política 1991; en segundo lugar, para determinar de qué manera responden las normas policivas a la visión de la Constitución de 1991, se hizo el análisis documental de los estatutos normativos policivos para analizar los factores, características o aspectos predominantes de estas normas; por último, se relacionaron y compararon las características de las normas policivas con la visión de la actual Constitución.

Para incluir dentro de este artículo el análisis al Manual de Convivencia Ciudadana del departamento del Atlántico se aplicó el procedimiento explicado.

2. RESULTADOS

2.1. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

En principio se pretende establecer cuál es la visión que orientó la Constitución de 1991 partiendo de ciertas categorizaciones, las cuales fueron extraídas del análisis de los diez primeros artículos de la Constitución de 1991, que muestran una radiografía de los lineamientos y postulados de la Carta Política. En su orden de desarrollo, dichas categorizaciones, se denominaron de la siguiente forma: Desde el punto de vista del fundamento ideológico; de la organización social; del reconocimiento de derechos; del régimen político; del sistema de gobierno; de la forma de Estado; de la soberanía; del reconocimiento de la diversidad; de la Supremacía de la Constitución; en cuanto a los fines del Estado y en cuanto a la concepción de la paz.

2.1.1. Desde el punto de vista del *fundamento ideológico*

El fundamento ideológico de una constitución está marcado por el contexto sociopolítico en que se expide. Esta regla no es ajena a nuestras constituciones; por tanto, para determinar cuál es el fundamento ideo-

lógico de la Constitución Política actual es necesario identificar el entorno que rodeó su promulgación.

El primer grano de arena para la expedición de una constitución que reemplazara la Carta Política de 1886 lo aportó el presidente Virgilio Barco al proponer la convocatoria de un plebiscito para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957, que fue incorporado al artículo 218 de la Constitución de 1886 y que establecía que el único órgano con facultad para reformar la Constitución era el Congreso. Dicha propuesta fue frustrada por la oposición del Partido Conservador¹.

Dada esta circunstancia, se llegó a un acuerdo con los partidos, el cual se denominó Acuerdo Político de la Casa de Nariño², en el cual se previó la creación de una comisión de ajuste institucional; ésta elaboraría el temario y se encargaría de hacer los estudios preliminares pertinentes. En las elecciones del 13 de marzo de 1988 se determinarían las proporciones de participación de los partidos y movimientos políticos. Para cumplir este compromiso se designó una comisión preparatoria, se realizaron audiencias públicas en las que se les dio a los sectores de opinión la posibilidad de expresarse. Más adelante, el 4 de abril de 1988, el Consejo de Estado declaró la suspensión provisional del Acuerdo de la Casa de Nariño.

Después del fracaso de este acuerdo, y como consecuencia de la urgente necesidad de cambio, el 27 de julio de 1988 César Gaviria Trujillo, ministro de Gobierno, presentó un proyecto de ley. Esta propuesta fue abandonada en diciembre de 1989, pero dejó un gran valor doctrinario, en la medida que desarrollaba los principios de derechos humanos dentro del marco de las convenciones y pactos internacionales; se preveía la figura de un defensor cívico que velara por los intereses del Estado y de la Sociedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y ampliaba la forma de reformar la Constitución, entre otras³.

¹ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo (2003). *Derecho Constitucional Colombiano* (6ª ed., p. 202). Bogotá: Temis.

² Celebrado el 20 de febrero de 1988.

³ YOUNES MORENO, Diego (1996). *Derecho Constitucional Colombiano* (p. 58). Bogotá: ESAP.

El 25 de agosto de 1989, días después del asesinato del candidato a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento⁴, los estudiantes de las universidades de la ciudad de Bogotá, en reacción a este hecho, se congregaron para iniciar la llamada “Marcha del Silencio”, lo que dio origen a un movimiento estudiantil que concretó la propuesta de la “séptima papeleta”. Aceptada la propuesta por la Registraduría, se incluyó en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Esta fue votada por un millón y medio de habitantes. La “séptima papeleta” se convierte así en un antecedente inmediato para que el gobierno, con la venia de la Corte Suprema, expidiera el decreto legislativo 927 de 1990, el cual autorizó el escrutinio de votos a favor de una asamblea constituyente. El 24 de agosto de 1990 el nuevo presidente, César Gaviria Trujillo, estableció, por medio del decreto 1926, el temario, la composición de la Asamblea Constituyente y los requisitos para ser miembro de ella. La Constituyente de 1991 abrió un espacio para los sectores económicos representantes sociales, partidos y movimientos políticos, pluralismo que marcó la pauta en la Constitución.

Esta Asamblea dio origen a nuestra actual Carta Política, la cual tiene como fundamento⁵: *el Estado social de derecho*, entendido como el Estado que provee las garantías suficientes para proteger los derechos y libertades de las personas; *la dignidad humana*, es decir, se fundamenta en la persona humana como ser único dotado de razón, inteligencia, sentimientos y voluntad de decidir y con capacidad de pensar, reflexionar, inventar y ejecutar; *el trabajo*, como la fuente del bienestar de las personas y del desarrollo de la economía basado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; *la solidaridad de las personas que lo integran*; y *la prevalencia del interés general*⁶.

⁴ Luis Carlos Galán era el candidato con más posibilidades para llegar a la Presidencia de Colombia en las elecciones de 1990. Fue asesinado el 18 de agosto de 1989.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 406 de 17 de junio de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 1. “*Colombia es un Estado de social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general*”.

2.1.2. Desde el punto de vista de la *organización social*

Desde el punto de vista de la organización social, la Constitución de 1991 concibió al Estado como Social de Derecho. Esto implica que “*Colombia no sólo es un Estado de derecho como el Estado liberal clásico sino también un Estado Social*”⁷. En otras palabras, es un Estado sujeto formalmente a la norma, pero a la vez sujeto a la concepción de la persona humana como fin y centro del Estado. El Estado Social es aquel cuya filosofía política está encaminada al desarrollo humano y al progreso armónico de todos los miembros de la sociedad.

La noción de Estado social de derecho es resultado de la reacción a la desigualdad producida por el Estado liberal (siglo XIX) que se cimentaba en el principio *laissez faire, laissez passer*⁸. En efecto, estas reacciones, junto con la nueva concepción del Estado prestador de servicios públicos y el nacimiento del socialismo, condujeron a que se proporcionara al Estado instrumentos para las consecución de fines sociales.

El carácter social del Estado lo conceden las garantías efectivas que se tengan para materializar los derechos. La doctora Zeneida López al hablar en su artículo “El Hombre frente al Derecho Penal en un Estado Social de Derecho” dice: “*Asumir, como corresponde que éste es un Estado Social y democrático de derecho, implica de por sí que se encuentra fincado en el respeto a las garantías fundamentales, y que sus pilares, por demás proclamados en la Carta, estén constituidos en el respeto a la dignidad humana, la libertad individual, el libre desarrollo de la personalidad, la prevalencia del interés general, la solidaridad, el trabajo como obligación social, el principio de la igualdad material, que sólo a título enunciativo y no excluyente se yerguen como imperativos de los cuales todos los actos deben estar precedidos, puesto que*”⁹ “*...un Estado Social y democrático de derecho tiene que reconocer al hombre como una entidad ética diferente al Estado, autonomía y superior, pues constituye su finalidad. La entidad ética del Estado sólo se entiende y legitima al servicio de la entidad ética del hombre*”¹⁰.

⁷ YOUNES MORENO, *op. cit.*, p. 78.

⁸ La expresión *laissez faire, laissez passer* significa “dejar hacer, dejar pasar”.

⁹ LÓPEZ CUADRADO, Zeneida. El Hombre frente al Derecho Penal en un Estado Social de Derecho. *Revista de Derecho*, N° 16, V II. Edición Especial Constitución de 1991. Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

¹⁰ PÉREZ PINZON, Álvaro Orlando. *Introducción al Derecho penal* (3ª ed., p. 54). La Habana: Gente Nueva.

Para la efectiva concreción de los derechos se establecieron varias acciones públicas, que tienen como finalidad principal la protección de los derechos reconocidos por la Carta Magna colombiana. Es así como se consagró la acción de tutela, figura novedosa y trascendental para el derecho constitucional colombiano (situada en el artículo 86 de la Carta Política), cuya finalidad es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública¹¹; la acción de cumplimiento, (artículo 87), la cual tiene como objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo previa solicitud de cualquier persona a la autoridad judicial¹²; la acción popular (plasmada en el artículo 88), cuyo propósito es la protección de los derechos e intereses colectivos¹³, la cual se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuese posible¹⁴; la acción de grupo (también en el artículo 88), cuyo objetivo es obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causado a un numero plural de personas que se encuentran en iguales condiciones respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales¹⁵.

2.1.3. Desde el punto de vista del *reconocimiento de derechos*

La Constitución de 1991 reconoce los derechos de primera generación o derechos fundamentales, los de segunda generación, económicos, sociales y culturales, y los de tercera generación, denominados colectivos y de medio ambiente.

Los derechos de primera generación, derechos fundamentales, son aquellos que están destinados a la protección del ser humano individualmente considerado, contra cualquier agresión, sea de algún órgano público o de un particular. Se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano. Implican una actitud pasiva

¹¹ Constitución Política de 1991, artículo 86, Párr.

¹² Constitución Política de 1991, artículo 87.

¹³ Constitución Política de 1991, artículo 88, Párr. 1.

¹⁴ Ley 472 de 1998, artículo 2, Párr. 2.

¹⁵ Ley 472 de 1998, artículo 3.

por parte del Estado, que debe limitarse a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la Fuerza Pública y creando mecanismos judiciales que los protejan¹⁶. Estos derechos pueden ser reclamados en todo momento y en cualquier lugar, salvo en aquellas circunstancias de emergencia que permiten el establecimiento de ciertas limitaciones y de sólo algunas garantías.

Los derechos de segunda generación tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, de manera que aseguren el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos¹⁷.

Los derechos humanos de tercera generación pretenden partir de la totalidad de necesidades e intereses del ser humano tal como se manifiestan en la actualidad¹⁸, y comprenden todos aquellos derechos de carácter colectivo que han venido siendo reconocidos después de la segunda posguerra, particularmente a partir de la aprobación de la Carta de Naciones Unidas. Son derechos inherentes a las colectividades, como a las minorías étnicas o políticas, o los grupos religiosos, y al hombre como sujeto universal de derechos.¹⁹

2.1.4. Desde el punto de vista del *régimen político*

El régimen político acogido por la Carta Política 1991 es el democrático. Teniendo en cuenta que la democracia puede ser representativa, es decir, aquella en la cual *“los gobernantes –particularmente los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe de Estado, las autoridades seccionales o locales y otros funcionarios– son elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal, y por este hecho se convierten en representantes suyos: se entiende que es entonces en nombre del pueblo que toman sus decisiones”*²⁰, y participativa, aquella en la cual el pueblo no

¹⁶ Los derechos Fundamentales. Disponible vía Internet: <http://www.iepala.es/DDHH/ddhh88.htm>

¹⁷ Clasificación en tres generaciones de los derechos humanos. Disponible vía Internet: <http://www.cedhj.org.mx/cdefi.html>.

¹⁸ BAIGORRI, José Antonio, CIFUENTES, Luis María, ORTEGA Pedro, PICHEL, Jesús y TRAPIELLO, Víctor (2001). *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado* (p. 46). Madrid: Ediciones del Laberinto.

¹⁹ NARANJO MESA, Vladimiro (1997). *Teoría Constitucional e instituciones políticas* (p. 502). Bogotá: Temis.

²⁰ *Ibid.*, p. 450.

sólo tiene la facultad de elegir sino también de participar frecuente y directamente en la toma de decisiones, la democracia en Colombia a partir de la Constitución de 1991 no sólo es meramente representativa, como lo fue al expedirse la anterior Constitución, sino que se optó por la acción ciudadana en la toma de decisiones que afectan el transcurrir de la vida en sociedad, es una democracia representativa participativa. Ambos conceptos no se excluyen entre sí, se complementan.

La democracia participativa asegura un espacio para la opinión de los individuos de una sociedad en la toma de decisiones públicas. Lo que conduce a cierta injerencia en la toma de decisiones, planeación, ejecución y fiscalización de las actividades y funciones estatales.

En la actual Carta Política se consolida la democracia participativa. *“Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”*²¹. Los mecanismos de participación planteados por la Constitución²² se concretaron y desarrollaron en la Ley 134 de 1994, estatutaria de mecanismos de participación ciudadana.

La participación ciudadana se convierte así en uno de los instrumentos más importantes que tienen los colombianos para hacer que los representantes de la sociedad frente al Estado tomen decisiones que se ajusten a la realidad social, asimismo, para hacer que se materialicen esas decisiones. Sin embargo, la sociedad colombiana necesita de cierta madurez para tomar decisiones que sean correctas²³, que ayuden al desarrollo económico del país y beneficien a la comunidad; madurez que sólo se alcanza con educación y cierta estabilidad económica, por lo menos para satisfacer las necesidades básicas. En la medida en que una persona no tenga lo medios necesarios para alimentarse, mantener una buena higiene y salud y proporcionar educación a su familia y a

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 089 de marzo 3 de 1994. Fecha. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz .

²² Constitución Política de 1991, artículo 40.

²³ El déficit fiscal en que se encuentran la mayoría de los municipios, distritos, departamentos y ciertas entidades públicas como consecuencia de la corrupción, es una prueba fehaciente de que los ciudadanos colombianos no han hecho la mejor elección al momento de escoger nuestros gobernantes, por no mencionar lo mal preparados que se encuentran algunos de ellos o el apoyo de caciques políticos, que son los que terminan utilizando el poder estatal.

él, no dispondrá, al momento de tomar una decisión o de elegir, de la suficiente capacidad analítica para escoger la mejor opción para él y su comunidad.

2.1.5. Desde el punto de vista del *sistema de gobierno*

La Constitución de 1991, al igual que la anterior Constitución, acogió el sistema de gobierno presidencial. La separación jurídica de los poderes, su colaboración práctica y el predominio del ejecutivo en razón de su origen popular y su independencia. Según Vedel, éstos son los tres elementos que tipifican el sistema presidencial.²⁴

El presidente es escogido por el pueblo sin ninguna intervención de las ramas legislativas, el pueblo deposita en el presidente un poder concentrado, es jefe de gobierno, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa. Este poder no es compartido, ni siquiera con los ministros o secretarios de despacho, ya que éstos son ejecutores de las directrices que imparte el presidente. El presidente nombra de manera discrecional a los ministros de gobierno.

2.1.6. Desde el punto de vista de la forma de estado

Colombia adoptó la forma de República unitaria desde la expedición de la Constitución de 1886, en razón de los efectos negativos que causó el Estado federal implantado en la Constitución de 1863. A diferencia del Estado federal, la República unitaria es, según Pizzoruzo, aquella que “*se rige por un único sistema de órganos de gobierno, por lo general con sede en una misma ciudad –la capital–, y que actúan sus poderes sobre todo el territorio del Estado*”²⁵.

El Estado unitario se rige por el principio de centralización política. Esta, según Libardo Rodríguez, es el “*fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la persona jurídica Estado. Es decir que el Estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas*”²⁶. Esto debido a que somos la unión de un pueblo,

²⁴ VEDEL GEORGES. *Tours de droit constitutionnel, 1954 -1955* (p. 525) París. Les cours de droit.

²⁵ PIZORRUSO, Alejandro (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional* (p. 18). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

²⁶ RODRÍGUEZ, Libardo (2000). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (p. 45). Bogotá: Temis.

de una nación, de un país en donde a pesar de existir el pluralismo y la diversidad étnica, cultural, religiosa y regional compartimos nuestras diferencias para buscar una misma finalidad, lograr el bienestar de nosotros mismos, del pueblo colombiano. La teoría entonces es: somos diferentes pero buscamos la misma finalidad, somos una sola República, la República de Colombia. Es un solo aparato estatal que maneja los diferentes espacios geográficos y políticos de nuestro Estado.

Sin embargo, a pesar de la centralización, la Constitución de 1991²⁷ predica la *descentralización administrativa*, es decir, traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades departamentales y municipales, y la *Autonomía de las Entidades Territoriales*, que no es otra que cosa que la potestad que tiene una entidad con personería jurídica de gobernar con independencia dentro de cierta área geográfica. Lo cierto es que esta autonomía no es absoluta. Las políticas y actos de gobierno de una entidad territorial en algunos casos deben ceñirse a las directrices del gobierno central; por ejemplo, en materia de orden público, los gobernadores son agentes del presidente, es decir, no gozan de autonomía en las decisiones de este tipo. Por otro lado, las acciones gubernamentales generalmente deben someterse a la inspección y control de los órganos autónomos y de los agentes de la rama ejecutiva que ejercen esta función; por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación ejerce el control disciplinario de los todos los funcionarios públicos, ya sean de carácter nacional departamental o local; así mismo, las oficinas de control interno de las entidades ejercen esta misma función dentro de la entidad. En otras palabras, existe un control disciplinario por parte de un órgano autónomo y un control disciplinario por parte de la entidad misma.

2.1.7. Desde el punto de vista de la soberanía

La soberanía a partir de la Constitución de 1991 reside en el pueblo; su artículo tercero establece: *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”*. La fuente de poder es la voluntad de los individuos, la suma de voluntades es el poder supremo. Este principio

²⁷ La Constitución de 1886 no consagró expresamente la descentralización administrativa, pero los doctrinantes, después de realizar el análisis de su articulado, concluyen que sí la lleva implícita. El concepto de descentralización administrativa se afianzó en la Constitución de 1886 con las reformas de 1945 y 1968.

se reafirma en el artículo 133, que dice: “*El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*”. Sin embargo, “*las relaciones exteriores se fundamentan en la Soberanía Nacional*”²⁸.

Por otra parte, nuestra antigua Carta Política en su artículo segundo preceptuaba: “*La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece*”²⁹.

2.1.8. Desde el punto de vista del reconocimiento de la diversidad

Un régimen pluralista es el que admite diversidad de intereses, grupos, religiones e ideologías en la sociedad para interpretarla a ella misma. En la Constitución de 1991 se consagró el pluralismo político, al concederle a todo ciudadano la facultad de constituir partidos, movimientos y agrupaciones sin limitación alguna, formar parte de ellos y defender sus ideas libremente; el pluralismo religioso, al predicar que “*todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley*”³⁰. Igualmente acepta el pluralismo étnico y cultural al reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural, en la medida en que el artículo 7 de la Constitución actual dispone: “*El Estado reconoce y protege la libertad étnica, igualmente le otorga importantes derechos a las minorías, comunidades indígenas y negras.*”

La Carta Política de 1991 también reconoce el pluralismo lingüístico, al establecer en el artículo décimo que “*las lenguas y los dialectos étnicos son también oficiales en sus territorios*”, y un pluralismo regional, al expresar que Colombia es un Estado “*Organizado en forma de República Unitaria con autonomía de las Entidades Territoriales*”³¹ y al plantear la posibilidad de que dos o más departamentos formen una región, siempre y cuando tuvieran una identidad social, cultural y económica común diferente de otros lugares geográficos del país.

²⁸ Constitución Política de 1991, artículo 9.

²⁹ Constitución Política de 1886, artículo 2.

³⁰ Constitución Política de 1991, artículo 19.

³¹ Constitución Política, artículo 1.

2.1.9. Desde el punto de vista de la supremacía de la Constitución

La supremacía de la Constitución es la prevalencia que tienen las normas constitucionales sobre la ley y las demás normas del ordenamiento jurídico, *“resulta pues del hecho de ser el primer fundamento del orden jurídico y del Estado; ella es la fuente o el principio del orden estatal entero, y hace que todo lo demás, dentro de la vida del Estado, sea de determinada manera y no de otra diferente. Por eso se dice que la Constitución es ley de leyes”*³².

“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, establece el artículo cuarto de la Constitución Política de 1991.

El artículo cuarto establece el deber de los nacionales y extranjeros de acatar la Constitución y las leyes y de respetar y obedecer a las autoridades.

2.1.10. En cuanto a los fines del Estado

La Constitución de 1991 consagró como fines esenciales:

*servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*³³; además le confirió a las autoridades la función de *“proteger a todas las personas residentes en Colombia su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

2.1.11. En cuanto a la concepción de la paz

En el Preámbulo de la Constitución de 1991 se estableció la finalidad de asegurar a los integrantes del Estado colombiano la convivencia y

³² NARANJO MESA, *op. cit.*, p. 381.

³³ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2.

la paz; sin embargo, esta convivencia pacífica no se cimienta en la base del mantenimiento del orden público a través de la limitación de los derechos y libertades, como lo visualizaba la Constitución de 1886, sino que crea sus bases en el respeto de las personas y en el favorecimiento de condiciones que faciliten el ejercicio de los derechos y libertades. Es así como respetando los derechos demás, no abusando de los propios, obrando conforme al principio de solidaridad, respetando y apoyando las autoridades legalmente constituidas, entre otros deberes, logramos la convivencia pacífica.

El aseguramiento de la convivencia pacífica se le instituyó a la Policía Nacional como fin primordial, así como también *“el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”*³⁴. Por tanto, de acuerdo con los postulados que integran nuestra Constitución, es la Policía la encargada de liderar la pedagogía ciudadana, el compromiso solidario y de ejercer medios persuasivos para conseguir la finalidad por la cual fue instituida. Esto no quiere decir que las autoridades de policía tienen que prescindir de la fuerza y otros medios de coacción; sólo deben recurrir a esos medios en casos especiales, cuando, por ejemplo, esté en peligro la integridad de alguien³⁵.

El presupuesto fundamental de la convivencia pacífica, según nuestra Carta Política, es defender y difundir los derechos humanos. En consecuencia, el respeto hacia los demás, hacia nuestro entorno, la educación, la solidaridad y la colaboración se convierten entonces en el arma más eficaz para conseguir la tan anhelada paz.

Es por eso que a luz de nuestra Constitución, el camino para conseguir la convivencia pacífica no es la represión que las autoridades utilizan hacia las personas que ejecutan un comportamiento contrario

³⁴Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 218.

³⁵ Todo Estado delega en las policías el uso de la fuerza 'legítima', aunque ese uso está definido por su excepcionalidad. Es precisamente el carácter excepcional y limitado del uso de la fuerza lo que define a un Estado como democrático de derecho. En este marco, todo abuso de la coerción estatal se revela ilegítimo. El uso de la fuerza es entendido, entonces, como recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Las fuerzas policiales, entonces, deben cumplir las funciones que les son atribuidas, siempre dentro de los límites impuestos por el derecho, garantizando el cumplimiento de los principios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad. Aquellos encargados de hacer cumplir la ley no pueden, bajo ningún concepto, valerse de prácticas ilegales, para alcanzar los objetivos que les son encomendados. "El uso de la Fuerza". Disponible en Internet: http://www.cels.org.ar/estadisticas/b_indicadores/indicadores/e_indi.html.

a la convivencia. La convivencia pacífica se consigue educando a los ciudadanos sobre la responsabilidad que tiene cada persona con su entorno y los demás; en otras palabras, cuando todos y cada uno de nosotros interioricemos que nuestros derechos terminan cuando empiezan los derechos de los demás³⁶.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA LEGISLACIÓN POLICIVA COLOMBIANA

2.2.1. Aclaraciones previas

Para que una norma produzca efectos jurídicos dentro de un ordenamiento se necesita que sea válida material y formalmente³⁷, pero además dicha norma debe estar encuadrada dentro de algún escalón de la estructura jerárquica de ese ordenamiento jurídico; en otras palabras, esa norma es fuente de validez de otra de grado inferior, y otra norma de grado superior, a su vez, es fuente de la misma, y así, una es fuente de la otra hasta llegar a la norma jurídica superior, la Constitución. “La supremacía de la Constitución resulta pues del hecho de ser el primer fundamento del orden jurídico y del Estado; ella es la fuente o el principio del orden estatal entero y hace que todo lo demás dentro de la vida del Estado sea determinado a su manera y no de otra diferente. Por eso se dice que la Constitución es la Ley de las leyes”³⁸.

Es así como todas las normas del ordenamiento jurídico colombiano deben estar acorde con la Constitución Política de 1991, la cual está orientada sobre la base filosófica de un Estado Social de Derecho fundada en el respeto, la dignidad humana y en los principios de igualdad, solidaridad, primacía de los derechos, autonomía de las entidades, democracia participativa, real y efectiva, prevalencia del interés particular sobre el general, soberanía popular y supremacía de la Constitución, fundamentos básicos para lograr los fines del Estado, consagrados en el artículo segundo³⁹ de la Constitución Nacional, y la convivencia pacífica, establecida en el Preámbulo de la misma.

³⁶ Es importante que interioricemos los deberes de las personas consagrados en el artículo 95 de la Constitución Nacional.

³⁷ Es válida materialmente la norma cuando es cumplida por todas las personas a las cuales va dirigida. Y es válida formalmente cuando ha llenado todos los requisitos procedimentales para su expedición.

³⁸ NARANJO MESA, *op. cit.*, p 381.

³⁹ Constitución Política, artículo 2: “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la*

Con el fin de que ese orden jurídico, y especialmente la supremacía de la Constitución, no se quebrante, en la misma Carta Política se establecieron los medios de defensa y guarda de ésta, que son el llamado *Control Constitucional de la Leyes*, el cual lo podemos ejercer por a) *Control Previo*; b) *La Acción pública de inexequibilidad o inconstitucionalidad*; c) *Excepción de Inconstitucionalidad*; d) *Control Automático*; e) *Control de Constitucionalidad por vía de acción de tutela*. Sin embargo, y muy a pesar de que existen estos mecanismos, hay normas que siendo válidas jurídica y formalmente no reflejan los lineamientos y postulados filosóficos y jurídicos bases de nuestra Carta Política, lo que consecuentemente nos indica que han subsistido de alguna forma y aún tienen vigencia a la luz de los postulados de una constitución diferente de la que les dio origen⁴⁰. Por tanto, deben ser abolidas y darles paso a normas acordes con la realidad constitucional y social.

Teniendo en cuenta lo planteado, es de vital importancia, para efectos de una aplicación efectiva derivada de las bases filosóficas y principios fundamentales de nuestra Constitución, así como también para la concienciación que la convivencia pacífica nace del respeto por los demás y de las garantías que le ofrezcan las autoridades a las personas para desarrollar sus derechos y no de las medidas restrictivas y limitantes de los derechos individuales, que las normas policivas, hoy el Código Nacional de Policía, expedido en 1970, y el Código Departamental de Policía del Atlántico, expedido en 1985, ambos bajo la Constitución de 1886, y los acuerdos distritales, decretos y resoluciones del alcalde de Barranquilla en materia policiva estén acordes con los lineamientos plasmados en la Constitución de 1991.

En consecuencia, para saber si las normas policivas están de acuerdo con los lineamientos de la Constitución, analizaremos en principio las características del Código Nacional de Policía, del Código Departamental de Policía del Atlántico y de las normas policivas distritales; en segundo término analizaremos si concuerdan con los lineamientos de la Constitución de 1886, y seguidamente se determinará si existen contradicciones entre los estatutos policivos mencionados y el orden constitucional de 1991.

constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y el orden justo”.

⁴⁰ Constitución Política de 1886.

2.2.2. Características del Código Nacional de Policía

2.2.2.1. Antecedentes

Antes del Decreto 1355 de 1970 no había sido expedido un código nacional de policía, sólo existían normas locales de policía dispersas, y en consecuencia, sin un criterio unificado.

Durante la vigencia de la Constitución de 1986, antes de la expedición del Código Nacional de Policía actual, se dictaron diversos estatutos nacionales que pueden calificarse como contravencionales, los cuales carecían de unidad y de técnica de redacción; la Ley 48 de 1936, el Decreto 14 de 1955, el Decreto 1699 de 1964⁴¹.

El 28 de marzo de 1968 el Congreso de la República promulgó la Ley 16, por la cual se restablecían los juzgados de circuito, se dictaban normas sobre competencia en materia penal, civil y laboral, se daban autorizaciones y se dictaban otras disposiciones. Dicha Ley revestía al presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de tres meses, para expedir normas policivas que determinaran y reglamentaran las competencias de los funcionarios de policía y las contravenciones que fueran de su conocimiento.

En desarrollo de esta ley, el 15 de julio de 1970 el ejecutivo dictó el Decreto 1118, el cual estaba dedicado a las contravenciones penales e integraba el título III del Código Penal, con lo cual se resolvió el problema de las contravenciones penales. Y el 4 de agosto del mismo año, con base en la misma Ley, se expidió el Código Nacional de Policía, que aún se encuentra vigente.

El 27 de marzo de 1971 se dictó el Decreto 522, que derogó el Decreto 1118 e incorporó las contravenciones penales al Código Nacional de Policía. Dicho Código sigue intacto, a excepción de algunas normas que fueron declaradas inexequibles por la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía el control de constitucionalidad y por la Corte Constitucional después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

⁴¹ OLIVAR BONILLA, Leonel (1995). *El derecho de policía y su importancia en la sociedad Colombiana* (p. 40). Santafé de Bogotá: Jurídica Radar.

Este Código se caracteriza por consagrar medios de policía limitantes de los derechos y libertades, por ser contravencional, correctivo y sancionatorio, por utilizar un lenguaje represivo y prohibitivo y por regular aspectos específicos.

2.2.2.2. *Los Medios de Policía consagrados son limitantes de los derechos y libertades de las personas*

Los medios de policía son los instrumentos que las autoridades de policía⁴² utilizan para alcanzar su fin primordial: el mantenimiento del orden público y el logro de la convivencia pacífica. Los medios de policía se clasifican en medios jurídicos, que son las normas que se expiden para regular la actividad, la función y hasta el mismo poder de policía⁴³, y en medios materiales, que son la coacción física⁴⁴ y herramientas pedagógicas⁴⁵.

El Código Nacional de Policía consagró expresamente en su libro segundo, como medios de policía, el reglamento de policía, los permisos, las órdenes, la fuerza, las armas de fuego, la captura, la vigilancia privada y la asistencia militar, los cuales, de acuerdo con los lineamientos del Código, tienen como común denominador hacer efectiva la limitación de los derechos y libertades.

Los reglamentos instituidos como medios de policía en el capítulo I están orientados a reglamentar el ejercicio de las libertades y los derechos⁴⁶, tanto así que entre los principios que orientan el reglamento de policía⁴⁷ se encuentra la regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas por la Constitución y la Ley, mientras el

⁴² Las autoridades de Policía son las personas encargadas de cumplir y hacer cumplir las normas de policía.

⁴³ Anteriormente el poder de policía se concebía como la facultad para expedir normas que limitaban el ejercicio de los derechos para conseguir el mantenimiento del orden. Hoy en día se debe concebir como facultad para expedir normas que faciliten el ejercicio de los derechos y libertades y busquen el logro de la convivencia pacífica.

⁴⁴ Empleo de la fuerza y el empleo de armas.

⁴⁵ Es importante que se instituyan medios pedagógicos que prevengan la alteración de la convivencia pacífica, por ejemplo: Campañas de convivencia, enseñanza sobre normas de convivencia.

⁴⁶ Código Nacional de Policía, artículo 7: "Podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado".

⁴⁷ Código Nacional de Policía, artículo 13.

legislador no lo haga⁴⁸, y el deber de estatuir prohibiciones y sólo por excepción, obligaciones. Cuando lo que en realidad debería ser un principio orientador de los reglamentos, establecer instrucciones o comportamientos que faciliten el ejercicio de los derechos y libertades y garanticen la convivencia. Es innegable entonces que la finalidad de los reglamentos de policía en el contexto constitucional en que se expidió este Código fue el de limitar el ejercicio de los derechos y libertades para preservar el orden público.

En cuanto a los permisos, éstos se otorgan por dos motivos: cuando existe una excepción a una prohibición general⁴⁹ y cuando la ley o el reglamento subordinen el ejercicio de una actividad a ciertas condiciones o al cumplimiento de determinados requisitos⁵⁰. En consecuencia, podemos concluir que el permiso es la autorización que otorga una autoridad policiva para que ejercite un derecho o libertad que en principio ha sido limitada. Así, el permiso no es limitante, es la permisión de la limitación a los derechos y libertades.

Las órdenes⁵¹ están señaladas en el capítulo III del libro segundo como medios de policía y tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de los disposiciones de policía y la función policiva, es decir, a luz de este Código, conseguir el mantenimiento y restablecimiento del orden público a través de la limitación del ejercicio de los derechos y libertades.

El capítulo IV del libro segundo del Código en mención establece la utilización de la fuerza por parte de los funcionarios de policía sólo cuando sea estrictamente necesario para impedir la perturbación del orden y para restablecerlo. Tanto el empleo de la fuerza como el uso

⁴⁸ Es importante resaltar que la sentencia C-024 de 27 de enero de 1994 de la Corte Constitucional estableció que la regulación de los derechos y libertades está en cabeza del Congreso; sin embargo, algunas autoridades administrativas pueden ejercer el poder de policía subsidiario. De esta forma lo expresó la Corte: *“en consecuencia, sólo la ley y en subsidio el reglamento entendido como acto administrativo de contenido general ostentan el poder de policía”*. En este sentido, la normas deberían establecer la regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas por la Constitución y la ley, mientras éstas lo autoricen y no cuando el legislador no lo haga, en la medida en que estaría regulando materias exclusivamente asignadas al legislador.

⁴⁹ Artículo 14 Código Nacional de Policía.

⁵⁰ Artículo 15 Código Nacional de Policía.

⁵¹ Del artículo 19 al artículo 28 del Código Nacional de Policía se consagran las instrucciones, requisitos e implicaciones que tienen las ordenes.

de las armas de fuego por regla general no se utilizan, deben utilizarse en los casos previamente establecidos por la ley, pero se convierten en medios intimidadores necesarios para conseguir la conducta deseada en los particulares y, en consecuencia, para lograr el restablecimiento del orden público.

La captura, indiscutiblemente es una limitación a la libertad de circulación, sin embargo, la captura en el Código Nacional de Policía está condicionada por dos motivos; mandamiento escrito de autoridad competente⁵² y la flagrancia. No obstante, la Constitución política de 1991 consagra tres requisitos para la captura: mandamiento escrito de la autoridad judicial, respeto a las formalidades legales y que se dé por motivos expresamente definido en la ley. Lo que implica que esta norma debe ser adecuada a la Constitución actual.

De acuerdo con lo expuesto, los medios de policía consagrados de una u otra forma se han instituido para hacer efectiva la limitación al ejercicio de los derechos y libertades, a excepción del permiso, en virtud de que admite la realización de una actividad que ha sido limitada o restringida.

2.2.2.3. *Contravencional*

El artículo 19 del Código Penal colombiano expresa: “*Las conductas punibles se dividen en delitos y contravenciones*”.

El Libro III del Código Nacional de Policía, el cual está dividido en tres títulos, está dedicado a las contravenciones. El título I dispone cuáles son las medidas correctivas para las contravenciones; el título II establece las contravenciones nacionales, y el título III consagra las contravenciones especiales. Las contravenciones nacionales o comunes se constituyen en simples faltas de convivencia social y las contravenciones especiales se consideran antesala de la comisión de delitos⁵³.

⁵² De acuerdo con nuestra Constitución actual, el mandamiento escrito debe ser de autoridad judicial. De manera que ya es hora que nuestro Código se adecue a nuestra carta, aunque no la contradiga en ese sentido.

⁵³ PERÉZ VILLA, Jorge (2001). *Compendio de Derecho Constitucional*, tomo II (2ª ed., p. 173 y 175). Santafé de Bogotá: Leyer.

Para establecer las contravenciones nacionales, el legislador tomó como punto de referencia las medidas correctivas, es decir, se consagró primero la medida, para luego detallar la conducta que se constituye en contravención. En la monografía *El Derecho de Policía en Barranquilla* se dice al respecto: “La legislación nacional de policía describe las contravenciones en forma que podríamos denominar hasta cierto punto gradual, ya que parte de la medida correctiva más sencilla y menos sancionadora para llegar a aquellas medidas que según las características de la conducta realizada y las circunstancias de la misma pueden dar lugar a la imposición de licencia o permiso”⁵⁴.

En el Decreto 522 de 1971 se consignaron las contravenciones especiales y se agregaron al título III del Código Nacional de Policía. En el contenido del decreto encontramos primero la descripción de las conductas que se constituye como contravención, su sanción, competencia y procedimiento.

Vale la pena resaltar que este Decreto sigue la orientación del Código Penal, en la medida en que primero encontramos el título del capítulo que dispone el bien jurídico tutelado y en el artículo en principio encontramos el tipo, modelo legal o descripción de la conducta, y a continuación la pena como inmediata consecuencia.

2.2.2.4. *Utiliza un lenguaje prohibitivo y represivo*

Antes de explicar por qué razón el Código Nacional de Policía goza de la característica de ser prohibitivo, es importante conocer el concepto de normas prohibitiva. Según el tratadista Aníbal Torres Vásquez, las normas prohibitivas “son las que imponen ciertas omisiones (preceptos negativos)”⁵⁵.

De acuerdo con lo anterior se puede afirmar, entonces, que las normas del Código Nacional de Policía tienen un carácter prohibitivo porque consagran un sinnúmero de normas que imponen omitir determinada conducta a las personas; por ejemplo, el artículo 13 establece entre los

⁵⁴ ALBARRACIN, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁵ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal (2001). *Introducción al Derecho* (2ª ed., p. 241). Bogotá: Editorial INDEMSA y Temis.

principios a los que se deben subordinar los reglamentos de policía estatuir prohibiciones y sólo por excepción obligaciones⁵⁶; el artículo 151 consagra: *“Ninguna película podrá pasarse por cinematógrafo, en sala o sitio abierto al público sin autorización previa del comité de clasificación de películas”*; el artículo 161 dispone: *“No podrá anunciarse ningún espectáculo taurino sin previo permiso del alcalde”*.

Por otra lado, vemos que el Código Nacional de Policía hasta para reconocer derechos acude al lenguaje de la prohibición. Tenemos entonces que al establecer la libertad de locomoción establece: *“No se necesita permiso de autoridad para transitar dentro del territorio nacional”*⁵⁷; y al reconocer el derecho de propiedad dispone: *“La policía no puede intervenir para limitar el ejercicio del derecho de propiedad, sino por vía de seguridad, salubridad y estética pública”*.

Adicionalmente tienen un carácter represivo y limitante en la medida en que los comportamientos están limitados y restringidos a lo que dispongan las contravenciones⁵⁸. Por ejemplo, el artículo 210 dispone: *“Compete a los alcaldes o a quien haga sus veces, imponer multa de cincuenta pesos: 1) Al que no ize la bandera nacional en lugar visible al público en los días indicados por el reglamento o resolución de autoridad. La determinación de expresar su sentimiento patriótico o no tenerlo es asunto de cada persona. Así pues que mal se hace en obligar a alguien a izar una bandera, y es mucho peor hacerlo acreedor de una sanción. Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 209, que dice: “La expulsión de sitio público o abierto al público será impuesta por el oficial, suboficial o agente que se halle en el lugar: 1) Al que contraríe la prohibición de fumar 2) Al que de alguna manera impida o dificulte a otro presenciar tranquilamente el desarrollo de un espectáculo...”*.

También el derecho de reunión es objeto de limitación, ya que establece un sin número de requisitos para que se pueda llevar a cabo, y en algunos casos puede impedir las reuniones y desfiles y revocar el permiso. Así mismo, restringe la libertad de comercio e industria, en razón de que las autoridades, por autorización expresa del Código

⁵⁶ Código Nacional de Policía, artículo 13.

⁵⁷ Código Nacional de Policía, artículo 96.

⁵⁸ Gran parte del Código, aproximadamente más de la mitad, está dedicado a consagrar contravenciones.

Nacional de Policía, pueden limitar la venta de algunos productos, y disponer en cuales zonas se puede vender.

2.2.2.5. *Es correctivo y sancionatorio*

El Código Nacional de Policía en su artículo 186 determina 17 medidas correctivas, las cuales están encaminadas a mantener o restablecer el orden público.

Corregir es enmendar lo errado; advertir, amonestar, reprender⁵⁹. Así, se puede hacer que se corrija lo errado reprendiendo por medio de una sanción o enseñando a la persona que actuó mal, las consecuencias de su actuación errónea y cuál sería el comportamiento adecuado.

En consecuencia, es importante aclarar que una medida correctiva puede o no ser sancionatoria y que lo sancionatorio puede o no ser correctivo. Por tanto, para determinar si las medidas contempladas en el Código Nacional de Policía son o no sancionatorias, a continuación se analizará el alcance de cada una.

Entre las medidas correctivas señaladas por el Código Nacional de Policía se encuentran: la amonestación en privado, la represión en audiencia pública, la expulsión de sitio público o abierto al público, la promesa de buena conducta, la presentación periódica ante el comando de policía, la retención transitoria, la multa, el decomiso, el cierre del establecimiento, la suspensión de permisos o licencias, la suspensión de obra, la demolición de obra, la construcción de obra y el trabajo en obras de interés público. Anteriormente hacían parte de este listado la promesa de residir en otra zona o barrio y la prohibición de concurrir a determinados sitios públicos o abiertos al público, pero fueron declarados inexecutable por dejarse al arbitrio de la autoridad de policía, específicamente del inspector o alcalde, el tiempo en que se impone la sanción.⁶⁰

⁵⁹ OLIVAR, *op. cit.*, p. 123.

⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C- 110 de febrero de 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-046 de enero 24 de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis, y C-087 de 2 de febrero de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

La finalidad de las medidas correctivas y en qué consiste cada una se preceptúan en los artículos 189 y 190 y subsiguientes del Código Nacional de Policía.

En consecuencia, la amonestación en privado busca que el infractor recapacite sobre la falta cometida y acepte la conveniencia de no reincidir en ella. La represión en público tiene la misma finalidad que la amonestación en privado. Lo diferencia radica en que la primera se realiza a través de audiencia en sitio a donde tenga libre acceso el público y la otra, como su nombre lo indica, en un sitio privado. Teniendo en cuenta que tanto una medida como la otra consisten en hablar con el infractor para que recapacite y se concientice de la falta que cometió y sus consecuencias en las relaciones con los demás, para evitar la reincidencia⁶¹, ambas medidas cumplen con su carácter correctivo, sin ser sancionatorias.

Por otro lado, la promesa de buena conducta y la medida de presentación periódica al comando de policía se asegurará con juramento y caución prenda de veinte a dos mil pesos, dependiendo del alcance de la conducta. Ambas medidas tienen dos matices. La promesa de buena conducta tiene un carácter correctivo sin ser sancionatoria, ya que logra que el infractor se comprometa a no cometer infracciones que afecten la convivencia pacífica, además cumple un carácter preventivo en razón de que dicha medida compromete al infractor a tener un buen comportamiento y evitar en el futuro el quebrantamiento de las reglas de convivencia; sin embargo, la caución lleva consigo una tonalidad de sanción, pero en realidad la finalidad de ésta es garantizar el buen comportamiento de la persona. Las mismas implicaciones tiene la medida de presentación periódica al comando de policía. No obstante, es necesario que la autoridad que imponga esta medida determine el tiempo en que se va a cumplir, y aplique los criterios de necesidad y proporcionalidad entre la conducta contraventora y la medida correctiva.

En cuanto a la retención transitoria, el artículo 192 dispone que ésta consiste en mantener al infractor en una estación o subestación hasta por 24 horas. Esta medida sí tiene un carácter sancionatorio, en la medida en que por realizar una conducta dispuesta en el Código u otro reglamento

⁶¹ Gozan de un carácter preventivo.

de policía como infractora se sanciona a la persona transgresora con la privación de la libertad de circulación y del ejercicio de otros derechos derivados de éste por un espacio de tiempo hasta de 24 horas.

Por otra parte, la retención no es el medio más idóneo para que una persona enmiende su infracción. Por el carácter sancionatorio de la medida, la Corte Constitucional en la sentencia C-199 de 1998 se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 207, el cual instituye las conductas que son merecedoras de esta medida. Dicha corporación estableció un criterio de aplicabilidad; la retención se debe permitir en casos excepcionales, sólo cuando *“existen motivos fundados, objetivos y ciertos, que comprometan gravemente valores constitucionales superiores” se justifica como medida correctiva de prevención, para proteger la seguridad y el bienestar de la comunidad y del mismo individuo, y en particular para garantizar y defender el interés general*⁶².

La multa consiste en el pago de una suma de dinero cuya cuantía oscila entre los cincuenta y mil pesos⁶³; esta cuantía se regula teniendo en cuenta la capacidad económica del infractor. Dicha medida cumple con una finalidad más sancionatoria que correctiva, en razón de que con la imposición de una multa no se está garantizando el buen comportamiento de la persona, ni la supresión de los hechos que dieron lugar a la afectación del orden público. Sin embargo, la obligación de pagar una cantidad de dinero considerable puede servir para que la persona infractora no infrinja las reglas de orden público por temer a la sanción, es decir, puede cumplir en ciertas ocasiones una función preventiva⁶⁴.

Cuando se trate de decomiso, éste se impondrá mediante resolución motivada, los bienes objeto del decomiso se venderán en subasta pública o se entregarán a un establecimiento de asistencia pública, siempre y cuando no pertenezcan a un tercero ajeno a los hechos, al cual se le entregaran. En caso de que se trate de bebidas y comestibles en general que se encuentren en mal estado, la autoridad de policía competente,

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-199 de mayo 13 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara.

⁶³ Código Nacional de Policía, artículo 193.

⁶⁴ Con lo cual fija un precedente para que no exista una nueva conducta contravencional y evita que se cometa una infracción penal.

en virtud de mantener la salubridad y seguridad pública, procederá a destruirlos en presencia del tenedor.

Las medidas mencionadas poseen un carácter correctivo, ya que con ellas se logra sacar del mercado objetos y alimentos que atentan contra la salubridad y la seguridad. Sin embargo, aunque tienen este carácter también se constituyen en una sanción para el infractor.

El cierre del establecimiento consiste en suspender la actividad comercial a que esté dedicado el infractor. Dicha suspensión no será mayor de siete días. La suspensión del permiso o licencia consiste en inhabilitar al titular para ejercer la actividad que realiza por un término que no excederá de 30 días. Cuando se trata de suspensión de la obra, ésta se prolongará hasta que cesen las causas que lo motivaron. Aunque esta medida busca evitar que se sigan presentando las causas que motivaron la suspensión, también tiene un carácter sancionatorio.

La demolición, construcción o reparación de obras podrán ser ordenadas por la autoridad de policía y deberán ejecutarse dentro del plazo fijado por la orden; en caso de no ejecutarse la orden, la cumplirán los empleados municipales a costa del infractor⁶⁵. Ésta es una sanción para aquellos constructores que no cumplan con las formalidades requeridas para las construcciones; en consecuencia, es una sanción concebida como medida correctiva para mantener el orden público.

La caución consagrada en el artículo siguiente de la demolición no está estipulada como medida correctiva, pero busca garantizar, a través del depósito en la Tesorería municipal, ya sea en dinero en efectivo, en cédulas hipotecarias o títulos de deuda pública por su valor nominal, o en fianza bancaria o de compañía de seguros, o de dos personas de solvencia abonada, que la persona no realice actos en contra de la convivencia pacífica.

Por último, la medida correctiva de trabajo en obras de interés público, dispuesta en el artículo 200 del Código Nacional Policía, consiste en la ejecución de obras que beneficien al municipio o comunidad.

⁶⁵ Código Nacional de Policía, artículo 198.

Indudablemente, entre todas las medidas correctivas consagradas en el Código Nacional de Policía, y desde el punto de vista de la Constitución actual, ésta se constituye en la más importante, ya que a través del trabajo comunitario se asegura un beneficio para la comunidad y se logra enseñar al infractor, es decir, es mucho más pedagógica que las medidas anteriormente descritas.

En consecuencia, el trabajo de interés público, antes ser una medida que busca sancionar al infractor, pretende dos cosas: por una lado, enseñar al infractor y, por otro lado, beneficiar a la comunidad. Por tanto, tiene una finalidad pedagógica, preventiva y reparadora.

Por otra parte, el Decreto 522 de 1971, que estableció las contravenciones especiales, contempla un sinnúmero de contravenciones que imponen como sanción la retención, medida correctiva limitadora del derecho a la libre circulación.

Es importante resaltar que el Código Nacional de Policía establece para cada medida correctiva una conducta taxativamente contemplada; por ejemplo, debe presentarse periódicamente al comando de policía el que reincida en riña o pelea y el que sea amonestado en privado o en audiencia pública cuando se considere conveniente.⁶⁶

Teniendo en cuenta todo lo planteado, se puede afirmar que el Código es correctivo y sancionatorio, ya que de esa amplia gama de medidas correctivas la mayoría resultan ser medidas sancionatorias, y además tiene una particularidad: pocas son medidas de tipo preventivo⁶⁷. No obstante, en el Código se establecen normas que consagran requisitos para ejercitar ciertos derechos y libertades, que tienen como fin evitar que se quebrante el orden público, es decir, cumple su función preventiva limitando los derechos y libertades.

Como lo habíamos expresado, el objeto de las medidas correctivas es educar al ciudadano, evitar la reincidencia y prevenir la infracción penal. Sin embargo, es indispensable que se instituyan medidas menos sancionatorias y más pedagógicas que logren crear cultura ciudadana,

⁶⁶ Artículo 205 Código Nacional de Policía.

⁶⁷ Las medidas preventivas establecidas son para evitar que se cometan infracciones penales, no para prevenir conductas que afecten la convivencia pacífica.

tolerancia y solidaridad en los individuos, cimentadas en el respeto por los demás y los deberes de las personas⁶⁸.

2.2.2.6. *Regula aspectos específicos*

Esta características obedece a que el libro segundo del Código Nacional de Policía, denominado “*Del ejercicio de algunas libertades públicas*”, en sus capítulos VI, VII y VIII regula lo relacionado con los espectáculos, los extranjeros y la prostitución respectivamente.

En cuanto a los espectáculos, el artículo 134 prescribe la definición de espectáculo. Los siguientes artículos establecen las disposiciones generales de los espectáculos, los deberes del empresario, los deberes de los espectadores, los requisitos para montar un espectáculo, la intervención policiva, la prohibición de celebración, el aplazamiento o suspensión, reintegro del dinero por la suspensión. Seguidamente establece disposiciones especiales para las obras de teatro, para el cine y para las corridas de toro.

El capítulo VII, “De los Extranjeros”, dispone las normas aplicables a los extranjeros, desde el reconocimiento de derechos y garantías, continúa con los derechos no reconocidos y termina con los requisitos y el procedimiento que se requiere para la expulsión del país.

Igualmente, el capítulo VIII regula varios aspectos relacionados con la prostitución; las personas que la ejercen (artículo 178); licitud de la prostitución (artículo 179); reglamentación del ejercicio de la prostitución (artículo 180), rehabilitación (artículo 181); la obligatoriedad del tratamiento médico de las enfermedades venéreas (artículo 182) e información de su ejercicio (artículo 183).

De acuerdo con lo anterior, el Código Nacional de Policía regula aspectos específicos que deben ser tratados por estatutos especiales, los cuales deben recoger todo lo relacionado con la materia o tema en la localidad que producirá efectos el estatuto. No obstante, es importante que una norma de alcance nacional determine lineamientos generales para la regulación del tema.

⁶⁸ Constitución Política de 1991, artículo 95.

Adicionalmente, se hace necesario que estas normas tengan una mejor adecuación constitucional que la que tiene actualmente al Código Nacional de Policía; muchos aspectos que reglamenta el capítulo “De los Extranjeros” están especialmente consagrados en la Constitución Nacional actual.⁶⁹

2.2.3. Características del Código Departamental

2.2.3.1. *Antecedentes*

Teniendo en cuenta que en el departamento del Atlántico no existía realmente un estatuto policivo departamental que fuese funcional, ya que la mayoría de las normas del que había expedido⁷⁰ eran completamente anacrónicas, debido a que fue expedido hacia 1950⁷¹ y la realidad social exigía que se expidieran normas acordes con la realidad departamental por los vacíos que dejaba el Código Nacional de Policía, la Asamblea Departamental se vio en la necesidad de expedir un estatuto que integrara normas policivas en consonancia con la realidad del departamento; para lo cual concedió facultades al gobernador del Atlántico de ese momento, Fuad Char Abdala, para que en un plazo de doce (12) meses expidiera un Código de Policía.

Esta ordenanza creó una comisión redactora integrada por el gobernador o delegado, por cuatro diputados y cuatro asesores expertos en la materia, designados por el Gobernador. Estos asesores y el representante del Gobernador fueron nombrados a través del Decreto 360 de 1984. Así pues integraron la comisión redactora el doctor Antonio Vallejo Morales, representante del gobernador, y como asesores los doctores Luis Felipe Velásquez Lyons, Wilson Herrera Llanos y William Behaine Abdalah. Los cuatro diputados fueron designados por la mesa directiva de la Asamblea Departamental a través de la Resolución N° 068 31 de octubre 1984.

⁶⁹ No hay necesidad de repetir lo que se encuentra consagrado en la Carta Política. Lo que hay que hacer es desarrollar una reglamentación.

⁷⁰ No existe registro de este Código en los anales de la Gobernación ni en la Biblioteca Departamental. Tampoco los redactores del Código se acuerdan de su número y año de publicación.

⁷¹ ENTREVISTA con Luis Felipe Velásquez Lyons, redactor del Código Departamental de Policía, 30 de junio de 2004. Véase APÉNDICE II, 2.1.

De esta manera se conformó la comisión redactora, que con muy poco apoyo de la Asamblea y la Gobernación⁷² dio origen al Código Departamental de Policía, el cual se caracteriza por ser eminentemente contravencional, utilizar un lenguaje prohibitivo, restrictivo y represivo; ser sancionatorio; regular aspectos de tipo civil; regular pocos asuntos de carácter local o distrital e innovar en la regulación de algunos temas.

2.2.3.2. *Contravencional*

El Decreto 373 de 1985, Código Departamental de Policía, al igual que el Código Nacional de Policía, es un catálogo de contravenciones; casi todo el libro segundo, que comienza en el artículo 20 y termina en el 379, es decir, la mayoría de estos 359 artículos están dedicados a describir las conductas que constituyen contravención y su respectiva sanción.

El carácter contravencional de este Código se debe a que sigue los lineamientos del Código Nacional de Policía, debido a que el Código Departamental es residual. Al momento de realizar un código de alcance departamental, lo primero que hay que tener en cuenta son las normas y directrices de alcance nacional que regulan la materia, en este caso el Código Nacional de Policía. Esto implica que no puede haber un choque entre las normas policivas de alcance nacional con las de alcance departamental⁷³.

Entre tantas contravenciones, de forma ilustrativa podemos señalar las contempladas en los artículos 30: *“El que fomenta o protagoniza escándalos en la vía pública incurrirá en retención transitoria de 10 a 18 horas”*; 60: *“El que transporte o distribuya agua para consumo humano sin la licencia sanitaria correspondiente incurrirá en retención transitoria por la autoridad competente”*; 120: *“el que lave vehículo automotor en la laguna incurrirá en retención transitoria de 12 a 24 horas”*; 180: *“El propietario, administrador o encargado de casa de empeño que celebre transacciones con incapaces o personas que no se identifiquen debidamente o reciba en prenda arma de fuego o contraten con quienes actúan en nombre de terceros sin la representación del debido poder, incurrirá en multa de novecientos (\$900) a mil (\$1.000) pesos*

⁷² ENTREVISTA con Luis Felipe Velásquez Lyons, redactor del Código Departamental de Policía, 30 de junio de 2004. Véase APÉNDICE II, 2.1.

⁷³ ENTREVISTA con Luis Felipe Velásquez Lyons, redactor del Código Departamental de Policía, 30 de junio de 2004. Véase APÉNDICE II, 2.1.

y suspensión de la licencia de funcionamiento de 10 a 15 días por la primera vez y suspensión de 15 a 30 días por la segunda vez”.

Por otra parte, vale la pena resaltar que la comisión redactora del Código Departamental del Atlántico para codificar la contravenciones utilizó el sistema manejado en el Código Penal: dispone en principio el tema que se regula, a continuación describe la conducta que constituyen contravención y finalmente la respectiva sanción. A diferencia del Código Nacional, que primero describía la medida correctiva y después las conductas contravencionales.

2.2.3.3. Utiliza un lenguaje prohibitivo, restrictivo y represivo

El Decreto 373 de 1985 guarda cierta similitud con el Decreto 1355 de 1970, en la medida en que la forma de redactar los artículos que integran su contenido es la misma: prohíbe, restringe y reprime. Sin embargo, utiliza menos prohibiciones que el Código Nacional de Policía. Esto no implica que sea menos represivo y restrictivo.

Así, vemos, por ejemplo, que el artículo 110 preceptúa: *“No podrá concederse licencia o permiso de funcionamiento en el departamento del Atlántico a la empresa o industria que contamine el medio ambiente”*; el artículo 115: *“En ningún caso se concederá licencia de funcionamiento a industria que se ubique en el Parque Industrial Malambo Sociedad Anónima que pueda generar contaminación hídrica”*; el artículo 160 dispone: *“En ningún caso podrá funcionar cantinas, bares, tabernas, griles, discotecas salones de juegos a menos de 200 metros de centros educativos, iglesias, hospitales, clínicas, asilos y ancianatos”*; y el artículo 321: *“En ningún caso se podrá dentro del territorio del departamento transportar ganado en horas comprendidas entre las 6:00 p.m y 6:00 las seis a.m”*.

En lugar de establecer condiciones que faciliten el ejercicio de los derechos y libertades, describe un sinnúmero de conductas que si son ejecutadas por una persona, ésta se hace acreedora de una sanción, la cual más que correctiva es represiva. Normalmente las medidas correctivas presupuestadas en el Código son la retención y la multa.

El lenguaje represivo se fundamenta en la intimidación, cuyo objeto es prevenir las infracciones penales y la afectación de la convivencia, y establece una sanción para toda conducta contravencional. Era la forma en que se orientaba el logro del orden público en esa época.

2.2.3.4. *Es sancionatorio*

A diferencia del Código Nacional de Policía, que establece 15 medidas correctivas⁷⁴, el Código Departamental en su artículo doce, ubicado en el libro primero, título II, sólo consagra seis medidas correctivas: amonestación en privado, represión en audiencia pública, promesa de buena conducta, presentación periódica ante el comandante, retención transitoria y cierre del establecimiento. Sin embargo, el hecho de que sólo consagre 6 medidas correctivas, de 15 que prevé el Código Nacional de Policía, no quiere decir que las autoridades de policía del departamento del Atlántico no puedan imponer otras medidas que no sean las contenidas en el Código Departamental de Policía de Atlántico, sólo que las autoridades al momento de imponerlas tienen que remitirse al Estatuto Nacional de Policía.

De todas maneras, el hecho de consagrar medidas correctivas no le da el carácter de sancionatorio; sin embargo, una medida correctiva, como lo habíamos mencionado al caracterizar como correctivo y sancionatorio el Código Nacional de Policía, sí puede ser sancionatoria. Por tanto, es sancionatorio porque generalmente acude a la retención transitoria⁷⁵, definida en el artículo 192 del Decreto 1355 de 1970 como aquella que consiste en mantener al infractor en una estación o subestación de policía por 24 horas, y a la multa, ubicada en el artículo 193 del mismo Decreto, consistente en imponer al infractor el pago de una suma como medida correctiva para una conducta contravencional, las cuales no son las medidas más idóneas para generar conciencia de convivencia y cultura ciudadana en los infractores. Además, la primera sólo puede ser impuesta excepcionalmente y atendiendo a los criterios de necesidad y proporcionalidad⁷⁶.

Además de consagrar como sanciones la multa y la retención, podemos afirmar que contempla pocas normas de carácter preventivo. No establece normas que indiquen conductas que faciliten la vida en convivencia

⁷⁴ Dos fueron declaradas inexecutable por las sentencias C-110 de 2000, C-046 de 2001 y C-087 de 2000 de la Corte Constitucional.

⁷⁵ El Código Departamental de Policía establece la retención transitoria como medida correctiva para las contravenciones 73 veces.

⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-309 25 de junio de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

y comportamientos que eviten que se vulnere la convivencia pacífica de las personas⁷⁷. Pero es importante dejar claro que la característica de correctivo no obsta para que sea un estatuto, además de correctivo, preventivo; no son excluyentes.

2.2.3.5. *Regula asuntos de naturaleza civil*

El título VIII de la protección a bienes regula asuntos de tipo civil, en la medida en que dispone de una serie de sanciones para quien perturbe la propiedad u otros derechos reales. También regula lo relacionado con el cerramiento y la medianería y establece las sanciones perturbación y extralimitación en los derechos de los colindantes; de igual manera, reglamentó lo relacionado con la protección de la propiedad fiduciaria (artículos 312, 313, 314 del Código Departamental de Policía) y las servidumbres (artículos 315 y subsiguientes del mismo Código).

Además, remite lo relacionado con las ocupaciones de hecho y perturbaciones a la posesión y tenencia a las normas sustantivas y procedimentales del Código Nacional de Policía y a las leyes especiales⁷⁸.

2.2.3.6. *Regula aspectos del marco departamental*

De acuerdo con lo señalado en la monografía “El Derecho de Policía en Barranquilla”, “*el Código de Policía es un estatuto para la capital, en la medida en que si bien se incorporaron asuntos de interés local no se tuvieron en cuenta otros que tienen origen en las zonas rurales del departamento*”⁷⁹. Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que el Dr. Luis Felipe Velásquez nos reveló que los miembros de la comisión redactora se desplazaron a ciertos municipios de Atlántico para tratar de incorporar asuntos de interés municipal en el Código Departamental de Policía, y aclaró que un código departamental no puede regular aspectos muy específicos de cada municipalidad, debe regular temas sólo dentro de un marco

⁷⁷ ILLERA, María de Jesús, investigadora principal. Director: HERRERA ROBLES. Aleksey. Análisis institucional y cultural de las Normas Policivas: Su eficacia jurídica como estatuto de convivencia. Maestría de Desarrollo Social Universidad del Norte 2003.

⁷⁸ Código Nacional de Policía, artículo 301.

⁷⁹ ALBARRACIN, *op. cit.*, p. 100.

departamental, para que las normas municipales regulen los aspectos específicos de su territorio⁸⁰.

Es por eso que exclusivamente se regularon temas como la protección especial de la laguna de Luruaco, contemplado en el título III, capítulo III del Código Departamental de Policía; las riñas de gallo; (título VI, capítulo II); el ganado (título VIII, capítulo V); la caza y la pesca (título VIII, capítulo VI); las carralejas (título I, capítulo IX, artículo 52); las playas (título VIII, capítulo X).

2.2.3.7. *Innovador en la regulación de algunos temas*

Teniendo en cuenta lo expresado por los redactores del Código Departamental de Policía, éste fue un Código completamente innovador. El Decreto 373 de 1985 es el primer código departamental que habla de ecología pública (título III); además es innovador en la regulación de los vendedores ambulantes (título V, capítulo XI), de la contaminación sonora, al referirse a los pick-up's (título II, capítulo V), y en la regulación de los artefactos que requieren normas de seguridad, como los hornos, hornillas, estufas, braseros, etc. (título V, capítulo XI, artículo 230)⁸¹.

2.2.4. **Características de las normas distritales**

Para desarrollar la caracterización de las normas policivas distritales se analizaron las resoluciones y decretos expedidos por el alcalde y los acuerdos municipales expedidos desde 1993 hasta enero del 2003. Dicho análisis arrojó las siguientes características: gozan de un lenguaje represivo, regulan continuamente los mismos temas, generalmente han sido sancionatorias y se encuentran dispersas.

3.2.4.1. *Gozan de un carácter prohibitivo y represivo*

Los normas policivas distritales siguen la tendencia de la normas policivas de carácter nacional y departamental. Es así como para regu-

⁸⁰ ENTREVISTA con Luis Felipe Velásquez Lyons, redactor del Código Departamental de Policía, 30 de junio de 2004.

⁸¹ ENTREVISTA con Luis Felipe Velásquez Lyons, redactor del Código Departamental de Policía, 30 de junio de 2004. Véase APÉNDICE II, 2.1.

lar algunas actividades, con objeto de mantener y restablecer el orden público, recurre a una forma de redacción prohibitiva y represiva. Por ejemplo:

El Decreto 050 de 2002, por medio del cual se toman algunas medidas que tiene que ver con el mantenimiento del orden público y la convivencia ciudadana, decreta: *“Prohibir en el territorio o jurisdicción del distrito: a) El uso de parrilleros en las motos de igual o mayor cilindraje; b) El tránsito o circulación de vehículos que manejen escombros, entre las 7:00 p.m. y las 5:00 a.m.; c) De automotores cargados de cilindros de gas propano, entre las 7:00 p.m. y las 5:00 a.m.; d) De vehículos con vidrios polarizados que no porten la documentación pertinente en cuanto a permisos para usarlos; e) De vehículos sin placas a la vista que no permitan su identificación”*.

El Decreto 336 de 1999, por el cual se reglamenta la fabricación, venta, uso, distribución y manipulación de artículos pirotécnicos, en su artículo tercero establece *“que los productos pirotécnicos no podrán comercializarse en lugares residenciales, ni en el espacio público, a excepción de la velitas de bengala, que pueden ser vendidas sin restricción en cualquier establecimiento y en cualquier época del año”*.

El segundo inciso del artículo primero del Decreto 088 de 2002, por medio del cual se reglamenta el uso del espacio público en el distrito especial y portuario, *“prohíbe la instalación, colocación y estacionamiento de carros de tracción animal y humana en vías, andenes y zonas peatonales del sector del Centro de Barranquilla, en centros de salud o cualquier establecimiento público”*. Y el artículo segundo del mismo establece: *“Prohíbese terminantemente la obstaculización de hidrantes, válvulas de gas domiciliario, registro de servicios públicos con elementos como chaza, kioscos, carretas o cualquier elemento...”*.

Sin embargo, no todos los decretos, resoluciones y acuerdos utilizan este lenguaje. El mismo artículo primero del Decreto 088 de 2002 en su primer inciso comienza estableciendo: *“Toda persona tiene derecho al uso del espacio público...”*. Tampoco recurren al lenguaje restrictivo y prohibitivo las normas distritales policivas que asignan funciones y delegan competencias. Entre éstas se encuentran el Decreto 360 de 1993, por el cual se delega el conocimiento de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho a la Inspección Tercera Especializada de Policía, y lo de recuperación de bienes de uso público a los inspectores de

policía municipales; el Decreto 240 de 1996, por el cual se asigna a las inspecciones de policía la función de refrendar las guías de tránsito para “café no destinado a la exportación”; el Decreto 090 de 2000, por el cual se asignan otras funciones a la Inspección de Policía Urbana; el Decreto 172 de 1998, por el cual se delega en el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DADIMA) funciones de policía ambiental; el Decreto 030 de 2000, por el cual se delega a los inspectores de policía urbanos la competencia para conocer y tramitar en primera instancia las acciones sobre restitución del espacio público relativas al respectivo ámbito de su jurisdicción; el Decreto 255 de 2001, por el cual se delega en los inspectores de policía de la Secretaría de Gobierno la facultad de vigilancia y control sobre los establecimientos comerciales, industriales y de servicios que se localicen en el distrito, y el Decreto 256 de 2001, por el cual se delega a los inspectores urbanos el trámite de requerimiento por escrito, imposición de multas sucesivas y la expedición de la orden por la cual se suspende la actividad comercial, hasta por un término de dos meses, a los establecimientos de comercio que no reúnan los requisitos exigidos por la ley

3.2.4.2. *Regulan los mismos temas continuamente*

Las normas policivas distritales muestran una clara tendencia a reglamentar los mismo temas. Así, vemos que los juegos pirotécnicos y la pólvora han sido reglamentados por el Acuerdo 013 de 1993, por los decretos 2048 de 1997 y 336 de 1999; el espacio público se reglamentó en los decretos distritales 030 de 2000 y 088 de 2002. La reglamentación a los establecimientos de comercio se encuentra en los decretos 0255 de 2001, 256 de 2001, 0062 de 2001 y 0293 de 2001, y la asignación de funciones y delegación de competencia se establecen en los decretos 360 de 1993, 090 de 2000, 172 de 1998, 030 de 2000, 255 y 256 de 2000.

En este orden de ideas, es importante que exista una regulación compacta en la que se regulen los aspectos amencionados y otros aspectos como la contaminación auditiva y sonora, la contaminación visual, la protección de las personas con limitaciones físicas o mentales, la relaciones de vecindad, entre otras, y que termine con la regulación continua sobre temas similares.

3.2.4.3. *Generalmente han sido sancionatorias*

Generalmente, a excepción de los decretos que asignan funciones o delegan competencia y el Decreto 166 de 2001, en el cual se prevé la organización y funciones del Comité de Prevención, vigilancia, seguridad y control del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, las resoluciones, decretos del alcalde y los acuerdos municipales en materia policiva se caracterizan por describir conductas que acarrearán una sanción.

Las normas policivas locales tienen dos formas de consagrar la sanción: la primera se establece en el mismo artículo que describe la conducta e impone la sanción; es el caso del artículo sexto del Decreto 088 de 2002, que dispone: *“Prohíbese el lavado de vehículos en el espacio público. El infractor incurrirá en sanción de multa hasta de un salario mínimo mensual legal vigente, sin perjuicio del decomiso de manguera, tanques, aspiradoras y demás elementos utilizados en el ejercicio de esta actividad y el cierre del local o zona donde se desarrolle la actividad...”*. La segunda forma consiste en describir las conductas en un artículo diferente del que establece la sanción; normalmente ésta se coloca en un artículo aparte, seguido del artículo o artículos que describen la conducta infractora. Es el caso del artículo octavo del Decreto 512 de 1993, que reza: *“El incumplimiento a la anterior medida acarreará las siguientes sanciones impuestas por autoridad competente:*

- a. *Amonestación*
- b. *Multa*
- c. *Cierre Temporal*
- d. *Cierre Definitivo.”*

Es importante anotar que de una u otra forma que se ubique la sanción, sea que se esté regulando el espacio público, los establecimientos de comercio, la distribución y utilización de la pólvora, juegos pirotécnicos o los motorizados, las normas distritales generalmente contemplan medidas correctivas sancionatorias para las conductas detalladas. Por ejemplo:

El artículo cuarto del Decreto 0198 de 1995 establece: *“El incumplimiento de la obligación de cerramiento de que trata el presente decreto hará acreedor al propietario o poseedor del lote o predio respectivo, a multas sucesivas mientras que permanezca en rebeldía”*.

El artículo 15 del acuerdo 013 de 1993 establece: *“La infracciones y violaciones a lo dispuesto en el presente acuerdo, acarrearán las sanciones previstas en el decreto 412 de 1998, emanado de la Gobernación del Atlántico, Código Departamental de Policía y Código Nacional de Policía, Código Penal y demás normas concordantes y complementarias”*.

El artículo segundo Decreto 366 de 1999 dispone: *“Queda proscrita la venta de artículos pirotécnicos en general a los menores de edad, por lo que los padres de aquellos que resultaren víctimas de su uso serán sancionados conforme a las normas contenidas en el Código del Menor”*⁸².

El artículo primero, inciso tercero del Decreto 088 de 2002 establece: *“El infractor se hará acreedor a multas que van hasta cinco salarios mínimos legales vigentes y al decomiso de los elementos utilizados en dicha actividad”*.

También podemos ver el carácter sancionatorio en el artículo primero del Decreto 090 de 2000 que preceptúa: *“Asígnese a la inspección de Policía urbana (precio, pesas y medidas), adscrita a la Secretaría de Gobierno Distrital, la función imponer sanciones correspondientes a las estaciones de servicio cuando infrinjan las normas relacionadas con el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustible líquido y derivados del petróleo”*.

La norma transcrita refleja el sentir de la Autoridad de Policía⁸³, que ostenta la facultad de delegar la función de que el derecho de policía es sancionatorio y represivo.

3.2.4.4. *Las normas distritales policivas se encuentran dispersas*

Resulta curioso ver cómo las normas policivas son expedidas cuando ya existe el problema o cuando ha ocurrido algún suceso que afecta la convivencia pacífica; en otras palabras, las normas de policía locales se

⁸² En el Código del Menor existen medidas de protección para el menor y sanciones. Se establecen como medidas de protección la prevención o amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa, la atribución de su custodia o cuidado personal al pariente más cercano que se encuentre en condiciones de ejercerlos, la colocación familiar, la atención integral en un Centro de Protección Especial, la iniciación de los trámites de adopción del menor declarado en situación de abandono y cualesquiera otras cuya finalidad sea la de asegurar el cuidado personal, proveer la atención de sus necesidades básicas o poner fin a los peligros que amenacen su salud o su formación moral, y como sanciones la multa y la suspensión o cierre del establecimiento.

⁸³ Alcalde de Barranquilla, período 1998-2000: Bernardo Hoyos Montoya.

crean para solucionar el problema o para evitar que vuelva a suceder. Por esta razón, las normas policivas han sido dispersas. Así, por ejemplo, para expedir el Decreto 059 de 2001, por el cual se reglamenta el uso del casco protector y el chaleco reflectivo de motociclistas y sus parrilleros, tuvo que existir el precedente de la ocurrencia de innumerables accidentes de tránsito en los que estuvieran implicados motociclistas y parrilleros sin protección.

En efecto, necesitamos un estatuto que reglamente los comportamientos necesarios para una convivencia pacífica y recopile todos los aspectos de la vida comunitaria; desde la forma de comportarse en un establecimiento público hasta como comportarse con los vecinos.

3.3. CONCORDANCIA DE LA LEGISLACIÓN POLICIVA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Después de examinar las características del Código Nacional de Policía, del Código Departamental y de las normas policivas distritales, podemos concluir lo siguiente:

Todos los estatutos mencionados, a excepción de algunas normas distritales⁸⁴, se caracterizan por ser contravencionales, en virtud de que su contenido está describe conductas que no pueden realizar las personas, con la respectiva medida correctiva⁸⁵ en caso de que se cometa dicha infracción.

Los estatutos policivos analizados recurren al lenguaje prohibitivo. A excepción de algunas normas distritales, todos se caracterizan por ser prohibitivos y represivos, en la medida en que utilizan la prohibición y la represión como el medio más idóneo para conseguir el mantenimiento y restablecimiento del orden.

Todos los estatutos policivos analizados, a excepción de algunas normas nacionales y distritales⁸⁶, se caracterizan por ser sancionato-

⁸⁴ Las normas que asignan una función o delegan competencias.

⁸⁵ Generalmente sancionatorias.

⁸⁶ A excepción de las contravenciones que dan lugar a amonestación en privado, a represión en audiencia pública, a la promesa de buena conducta y a la presentación periódica ante el comando de policía, y de las normas distritales que asignan una función o delegan competencia.

rios, ya que ante la comisión de cualquiera de las conductas descritas consagran como presupuesto correctivo una sanción, generalmente la multa y la retención.

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos establecer que el Código Nacional de Policía y el Código Departamental de Policía llevan implícito el fundamento filosófico de la Constitución de 1886, en la medida en que ésta, básicamente, se fundamentaba 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 las normas del ordenamiento jurídico colombiano, y en el establecimiento de pocos mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades.

Los estatutos policivos analizados se basan en la concepción del orden público de la Constitución de 1886. El orden público, de acuerdo con la visión de los códigos analizados y de la Constitución de 1886, se consigue a través de la utilización de un lenguaje prohibitivo, restrictivo y represivo, de la utilización de las sanciones como medidas correctivas y de la utilización de medios y reglamentaciones limitantes de derechos y libertades. El mantenimiento del orden constituye para dicha Constitución uno de los pilares fundamentales para el desenvolvimiento positivo del Estado y de la sociedad, y está por encima de los derechos y libertades de las personas. El valor trascendental que alcanza el orden se consigue y se mantiene, paradójicamente, con el condicionamiento y la represión de otros derechos.

Por último, es importante determinar que las normas policivas distritales analizadas, a pesar de haber sido expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1991, responden a la visión de la Constitución de 1886, en la medida en que contienen características similares a las del Código Nacional de Policía y del Código Departamental de Policía del Atlántico; en consecuencia, comparten la misma esencia, visión y fundamento.

3.4. CONTRADICCIONES DE LAS NORMAS POLICIVAS CON EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

3.4.1. Contradicción conceptual

Teniendo en cuenta que las normas policivas vigentes tienen en común el lenguaje restrictivo y prohibitivo, que conlleva a la limitación de los derechos, y su carácter sancionatorio, y que estas características encuentran su respaldo en el fundamento filosófico de la Constitución de 1886⁸⁷, las normas policivas, por ende, no responden al fundamento filosófico de nuestro marco constitucional actual, sin embargo, dichas normas se encuentran vigentes. De lo cual surgen dos cuestionamientos: ¿Por qué las normas policivas, a pesar de no concordar con el orden constitucional actual, han seguido vigentes? y ¿Cuál debe ser el fundamento filosófico de las normas policivas?

La respuesta a la primera pregunta se resuelve de una manera simple: la razón es porque el Congreso no ha expedido un nuevo código. No obstante, las normas policivas han sido adecuadas en cierta medida a través de la interpretación constitucional hecha por la Corte Constitucional, cuando se le ha puesto en la tarea de realizar el análisis de inconstitucionalidad de determinados artículos del Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970. El análisis de las normas policivas realizado por la Corte lo encontramos en las sentencias C-024 de 1994, C-366 de 1996, C-309 de 1997, C-199 de 1998, C-087 de 2000, C-110 de 2000, C-1444 de 2000, C-046 de 2001, C-422 de 2002, C-491 de 2002, C-492 de 2002, de las cuales podemos destacar lo siguiente:

- La policía está sometida al principio de legalidad, puesto que afecta libertades y derechos⁸⁸.
- La policía debe adoptar medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden. La adopción del remedio

⁸⁷ El mantenimiento y restablecimiento del orden público, presupuesto para el goce de cualquier derecho en el Estado de derecho; las autoridades y los particulares debían actuar dentro del marco de las normas del ordenamiento jurídico colombiano; y en el autoritarismo, característica predominante en la vieja Constitución, en la medida en que consagró normas represivas a lo largo del articulado de la misma.

⁸⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

más enérgico ha de ser la última *ratio* de la policía, lo cual muestra que la actividad policial está regido por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3° del Código de conducta para los funcionarios encargados de aplicar la ley, aprobado por la Asamblea General de la Naciones Unidas por resolución 169/34 de 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios⁸⁹.

- Las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe evitarse entonces todo exceso innecesario⁹⁰.
- La extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas⁹¹.
- Las medidas correctivas no pueden ser vagas e imprecisas, pues, en tal caso, la autoridad de policiva podría imponerla según criterios subjetivos⁹².
- Las medidas correctivas no puede ser indefinidas, pues en el artículo 28 de la Carta están proscritas las medidas de seguridad imprescriptibles, es decir, que no es posible que una persona permanezca indefinidamente sometida a una limitación de sus derechos⁹³.
- Las condiciones para que una persona sea privada de la libertad deben ser fijadas previamente por la ley, y los supuestos de su afectación deben regirse por el principio de excepcionalidad. Por tanto, la adopción de medidas como la retención en el comando, además de ser excepcional, debe darse sólo cuando existen motivos “fundados, objetivos y ciertos”, que comprometan gravemente valores constitucionales superiores; pues es evidente que bajo el ropaje de la

⁸⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1444 de 25 de octubre de 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-087 de febrero 2 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán.

función preventiva no es dable prohibir actividades que no afectan derechos de terceros y que constituyen para la persona opciones legítimas.

- Los límites que establezca la ley no pueden desconocer el núcleo del derecho⁹⁴ y deben estar acordes con las necesidades y la finalidad buscada⁹⁵.
- El mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y el aseguramiento de la convivencia pacífica no pueden implicar el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos, ni la imposición arbitraria de medidas correctivas, ni siquiera con el argumento de que el interés general prevalece sobre el particular, porque la propia Carta Política garantiza el respeto de los derechos individuales.

Por último, es importante resaltar que la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, como se puede observar en las sentencias C-087 de 2000⁹⁶ y C-1444 de 2001, ha declarado que el Congreso está en el deber de expedir un nuevo Código Nacional de Policía acorde con los fines establecidos en la Constitución de 1991, debido a la incompatibilidad entre ésta y algunas disposiciones del Código Nacional de Policía

En cuanto a la respuesta de la pregunta ¿Cuál debe ser el fundamento filosófico de las normas policivas?, consideremos que el ordenamiento jurídico colombiano y, por ende, las normas policivas deben responder explícita o implícitamente a los valores y principios consagrados en la Constitución Política de 1991. “Los valores representan el

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-257 de 1997. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 483 de 1999. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁶ En sentencia C-087 de 2000, la Corte Constitucional, en lo relacionado las normas policivas nacionales, preceptuó: “Por otra parte, se observa por la Corte que aun si se considerara que las normas acusadas son incompletas, ellas no pueden complementarse con ordenanzas, acuerdos u otra clase de disposiciones administrativas locales, pues normas como el precepto objeto de análisis en esta providencia, por hacer parte del Código Nacional de Policía, Decreto Ley 1355 de 1970, sólo pueden ser expedidas mediante normas también de alcance nacional, es decir, expedidas por el Congreso de la República. Para tal efecto sería conveniente que el Congreso legislara sobre el punto, de tal manera que la normatividad por expedir alcance los fines legítimos que requiere la protección de terceros, pero sin menoscabo de los derechos fundamentales que, como el de la libertad personal, sólo pueden ser objeto de regulación por el legislador con respeto absoluto a los principios consagrados en la Carta Política”.

catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico⁹⁷". "De este tipo son los valores de convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el Preámbulo de la Constitución. También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2 de la Constitución en referencia a los fines del Estado: el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, etc. Todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar..."

"Los principios constitucionales, a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional. Son principios constitucionales, entre otros, los consagrados en los artículos primero y tercero: el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general (artículo 1); la soberanía popular y la supremacía de la Constitución (artículo 2)"⁹⁸.

En consecuencia, el Estado de la Constitución de 1991 está instituido para garantizar los derechos y libertades de las personas; establece la necesidad de protección del sistema de derechos. La persona se convierte así en centro y fin de la acción estatal. Por ende, es necesario que las normas policivas garanticen la convivencia creando condiciones que faciliten el amplio ejercicio de los derechos y libertades.

La Corte Constitucional en sentencia C-024 de 1994 ha descrito la finalidad de la policía en el Estado social de derecho de esta forma: "*La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en*

⁹⁷ DWORKIN, R. (1985). *Questioni di principio* (p. 5 y ss). Milano: Il Saggiatore.

⁹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 5 de junio de 1992. M. P. Carlos Gaviria Muñoz.

el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”⁹⁹.

En este orden de ideas, las normas policivas deben garantizar la convivencia y el orden público como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas estableciendo pautas que permitan ejercer los derechos y libertades sin afectar la convivencia. Esto no quiere decir que no se puedan contemplar medidas para la conservación y restablecimiento del orden público; no obstante estas medidas deben ser excepcionales, necesarias, proporcionales y pedagógicas, de manera que afecten en lo más mínimo el desarrollo de los derechos y libertades por parte de las personas y se proteja un bien jurídico de mayor trascendencia del que se está limitando con la medida.

3.4.2. Contradicciones por vía casuística

El objeto de este título es identificar materialmente algunos casos de normas policivas que atentan contra los lineamientos de la Constitución Política vigente y establecer, de acuerdo con los postulados constitucionales actuales, cómo debería estar regulado ese tema.

Para tal efecto se partirá del Código Nacional de Policía, se continuará con el Código Departamental de Policía y se terminará con las normas policivas distritales.

3.4.2.1. *Del Código Nacional de Policía*

El Código Nacional de Policía, promulgado dentro de la vigencia de la Constitución de 1986, consagra la libertad de reunión en el artículo 102, que reza:

⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-024 27 de enero de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Toda persona puede reunirse con otras o desfilarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

Con tales fines debe darse aviso por escrito, presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe estar suscrita por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación. Cuando se trate de desfile se indicará el recorrido proyectado.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del aviso la autoridad podrá por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización.

Si dentro de ese término no se hiciera observación por la respectiva autoridad, se entenderá cumplido el requisito exigido para la reunión o desfile.

Seguidamente, en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 se consagran otro tipo de limitaciones y los casos en que podrá limitar el ejercicio del derecho. Así, preceptúa que si durante la reunión se realiza un espectáculo, debe tener permiso de la autoridad competente; establece la sanción de disolver toda reunión o desfile público que degenerare en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad pública y a las personas que no acaten las órdenes de las autoridades de policía, la sanción de ponerlas a disposición de las autoridades competentes; igualmente podrá impedir la realización de la reunión o desfile cuando no haya sido anunciada con la debida anticipación o cuando los objetivos no sean los mismo señalados en el aviso; en caso de que advierta que las personas que participen en el desfile llevan armas o cualquier otro que cause peligro, la policía procederá a retirar tales armas u objetos o a disolver la reunión o desfile.

Esta serie de limitaciones no llevan implícitos la esencia del Estado social de derecho, en la medida en que el orden público está por encima de garantizar el ejercicio de los derechos y deberes consagrados en la Constitución. Entonces, como el ejercicio de los derechos y libertades de las personas son el presupuesto fundamental de la nuestra Constitución actual y, en consecuencia, de todo el ordenamiento jurídico, el derecho de reunión establecido en el Código de Policía, para estar acorde con los lineamientos constitucionales actuales, debería estar consagrado de la siguiente forma:

Se garantiza el derecho de reunión y a manifestarse públicamente. Para facilitar el ejercicio de este derecho es necesario que se observen los comportamientos descritos a continuación:

1. *Exponer pacíficamente las opiniones, de tal forma que no se generen tumultos o se cause intranquilidad o inseguridad pública.*
2. *Avisar a las autoridades con 48 horas de anticipación sobre el sitio y la hora de la reunión o manifestación, con el fin de garantizar su efectiva realización o el recorrido de la manifestación si lo tuviere.*
3. *Llevar elementos que no puedan ser utilizados en actos violentos, para evitar que se afecte la tranquilidad pública.*
4. *Hacer uso de las canecas o recipiente de basuras al momento de arrojar basuras, con el fin de contribuir a la salubridad pública.*

Si la inobservancia de dichos comportamientos por parte de las personas que ejercen su derecho de reunirse y manifestarse públicamente generare en afectación de la convivencia pacífica, se les impondrá medida correctiva de trabajo comunitario y deben asistir a jornadas pedagógicas sobre comportamientos de convivencia, previo de derecho de audiencia y defensa.

3.4.2.2. *Del Código Departamental de Policía del Atlántico*

De igual manera como se hizo con el Código Nacional de Policía, para analizar las contradicciones del Código Departamental de Policía del Atlántico con el orden constitucional vigente se dilucidará un ejemplo.

Como ejemplo se tomará el capítulo II, relacionado con la “Atención al Medio Ambiente”, específicamente sobre “El Agua”, en el título II, “De la Salubridad Pública”, entre los artículos 57 y 60.

Artículo 57. Manejo de aguas. *El que comercie agua para el consumo humano sin la debida autorización sanitaria, incurrirá en retención transitoria ochos horas.*

Artículo 58. Aguas estancadas. *El que almacene o permita el estancamiento de agua contraviniendo las disposiciones sanitarias sobre la prevención y proliferación de mosquitos, incurrirá en multa de ochocientos (\$800) a mil pesos.*

Artículo 59. Agua contaminada. *El que expendá agua contaminada incurrirá en retención transitoria de 12 a 24 horas y suspensión de la licencia si la tuviere.*

Cuando la conducta prevista en este artículo se realice sin la licencia sanitaria correspondiente, se incurrirá en multa de novecientos (\$900) a mil (1000) pesos.

Artículo 60. Transporte de agua sin licencia. *El que transporte o distribuya agua para consumo humano sin la licencia sanitaria correspondiente, incurrirá en retención transitoria de 10 a 24 horas.*

La pena será de 18 a 24 horas y multa de ochocientos (\$800) a mil (1000) pesos cuando el agua fuere tomada de fuentes de abastecimiento no inscrita o autorizada por la autoridad competente.

Si el transporte o distribución a que se refiere el inciso anterior se hiciera con el uso de la licencia sanitaria, se incurrirá, además, en suspensión de la licencia por treinta (30) días”.

A diferencia del Código Nacional de Policía, los artículos transcritos describen en primera medida una conducta y seguidamente la sanción, que como se puede ver, generalmente es la retención transitoria, medida que debe ser utilizada sólo en casos excepcionales, atendiendo a los criterios de necesidad y proporcionalidad, y por ende no puede ser utilizada como sanción por cualquier conducta contraventora.

Las normas anteriormente transcritas, adecuadas a los lineamientos constitucionales colombianos actuales, deberían establecerse de la siguiente forma:

TÍTULO II
De la Salubridad Pública
CAPÍTULO II
Del Agua

Comportamientos en lo relacionado con el transporte, distribución y utilización del agua. Las personas que transporten, distribuyan, utilicen y consuman agua con el fin de preservar el buen estado de ésta y prevenir epidemias y malos olores, observarán los siguientes comportamientos:

- 1. Solicitar autorización a las autoridades competentes para el transporte de agua.*
- 2. Solicitar autorización para la distribución y venta de agua.*
- 3. Almacenar el agua de acuerdo con las medidas sanitarias establecidas por las autoridades.*
- 4. Exender agua en buen estado.*

En caso de inobservancia de estos comportamientos, las autoridades de policía podrán suspender la licencia, decomisar y obligarlos a asistir a jornadas pedagógicas sobre la utilización del agua, previo derecho de audiencia y defensa.

3.4.2.3. *De las normas policivas distritales*

Respecto a las normas policivas municipales un caso de contradicción con los postulados de la Constitución de 1991 y se plantea su proyección dentro del marco constitucional actual.

El caso corresponde al Decreto N° 512 de 1993, “por el cual se dictan las normas tendientes a proteger la salubridad y seguridad pública”, cuyo artículo tercero establece:

No serán admitidos animales, individualmente o en lotes, cuando se presenten los siguientes casos:

- a) No estar acompañado del certificado sanitario expedido por el ICA, guía de movilización documento equivalente expedido por autoridad competente o no corresponder la documentación a la identidad del animal o lotes de animales.*
- b) Si no se han observado los requisitos de sanidad animal relativos a la ruta y al medio de transporte.*
- c) Si los certificados documentos o información oficial indican que los animales han sido sometidos a tratamientos o vacunación en los días anteriores sin que hayan transcurrido los plazos señalados para los efectos, por las normas legales.*

Parágrafo. *Para el embarque y transporte de ganado en pie deberá acreditarse el respectivo bono de venta debidamente diligenciado.*

Este artículo, que contempla una serie de requisitos para el ingreso de animales o lotes de animales al matadero y que además utiliza un lenguaje totalmente prohibitivo, adecuándolo al lenguaje de la Constitución actual quedaría de la siguiente forma:

Artículo Tercero. Comportamientos en relación con los mataderos. *Para garantizar la higiene de los alimentos y la salud de las personas, los propietarios, encargados y transportadores del ganado que va para matadero deberán observar los siguientes comportamientos:*

- a) *Obtener el certificado sanitario expedido por el ICA, la guía de movilización o documento equivalente expedido por autoridad competente.*
- b) *Revisar la documentación, de forma que la identidad de los animales o lotes de animales coincida con la establecida en la documentación.*
- c) *Cumplir con los requisitos de sanidad animal relativos a la ruta y al medio de transporte.*
- d) *Dejar que transcurran los términos legales en caso de que los animales hayan sido sometidos a tratamientos o vacunación.*
- e) *Acreditar el bono de venta debidamente, para efectos del embarque y transporte del ganado.*

Parágrafo. *La inobservancia de los comportamientos descritos anteriormente impedirán que los animales ingresen al matadero.*

3.5. CARACTERÍSTICAS DEL MANUAL DE CONVIVENCIA CIUDADANA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

3.5.1. *Antecedentes*

El Manual de Convivencia Ciudadana del departamento del Atlántico derogó el Decreto 373 de 1985, “por el cual se adopta un nuevo Código de Policía para el departamento del Atlántico”, que fue expedido en virtud de las facultades otorgadas por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 002 18 de octubre de 1984.

3.5.2. *Tiene como fin el logro de la convivencia pacífica*

Todo el contenido del Manual de Convivencia demuestra que se trata de un instrumento creado para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, basado en la armonía de las relaciones, la convivencia y el respeto. Es así como el artículo 4º plasma un catálogo de valores que deben servir de fundamento para las actuaciones de los sujetos de este Manual.

Este Manual ha superado el enfoque que tenía el Decreto 373 de 1985: mantener el orden público a través de la limitación de los derechos y libertades de las personas, aun cuando el valor predominante de este Código y el de la Constitución de 1886 era la búsqueda de la paz¹⁰⁰.

¹⁰⁰ GUARDELA CONTRERAS, Luis Magin (2004). Las Normas de Policía vigentes dentro

Nuestro Manual maneja un enfoque antropocéntrico¹⁰¹, establece preceptos normativos que facilitan las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades del hombre, con el fin de lograr la convivencia pacífica. No obstante, esto no se desprende de las sanciones como medidas correctivas, así como tampoco de la utilización de los medios de policía tradicionales. Claro está que sólo puede aplicarse en los casos expresamente señalados; en algún momento pueden resultar necesarios para lograr la convivencia pacífica.

3.5.3. *Está sistemáticamente organizado*

El texto está agrupado de manera organizada y pertinente; su contenido está desarrollado desde lo general hasta lo particular. Está dividido en cuatro libros. El libro primero, *Generalidades*, está constituido por tres títulos: Título I, "Fundamentos del Manual"; Título II, "Deberes Ciudadanos"; Título III, "Deberes de las autoridades de policía del Departamento del Atlántico". El libro segundo, *Deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana en el Departamento del Atlántico*, está compuesto por 10 títulos: Título I, "Pedagogía de la familia, solidaridad, tranquilidad y relaciones de vecindad"; Título II, "De la seguridad"; Título III, "De la salud"; Título IV, "De la protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad"; Título V, "De la protección y conservación del ambiente"; Título VI, "De la protección del espacio público"; Título VII, "De la movilidad, tránsito y transporte"; Título VIII, "De la protección del patrimonio cultural"; Título IX, "De la actividad mercantil y protección de los consumidores"; Título X, "De los espectáculos públicos y el carnaval". El libro tercero, *Poder, función, actividad, medios de policía, medidas correctivas, autoridades departamentales, competencias y procedimientos*, está compuesto por 8 títulos; Título I, "Poder, función y actividad de policía"; Título II, "Los medios de policía"; Título III, "Medidas correctivas"; Título IV, "Las autoridades de policía y competencias"; Título V, "Las autoridades administrativas de policía con competencias especiales"; Título VI, "Procedimiento"; Título VII, "Disposiciones procedimentales comunes" y "Título VIII, "Procedimientos especiales". Y el libro cuarto, *Socialización y estímulos al buen ciudadano*,

del marco constitucional actual (p. 34). Monografía para optar el título de Abogado. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

¹⁰¹ El hombre como centro y fin de todas las cosas. Disponible vía Internet en: <http://www.rae.es/>

está dividido en dos títulos; Título I, "Socialización del Manual" y Título II, "De la Vigencia y Derogatoria".

3.5.4. *Describe conductas que facilitan el ejercicio de los derechos y libertades*

A diferencia del Código de Policía Departamental, Decreto 373 de 1985, en el cual la mayoría del articulado estaba dedicado a describir las conductas que constituyen contravención y su respectiva sanción, este Manual no es contravencional; por el contrario, describe deberes y comportamientos que facilitan el ejercicio de los derechos y libertades, la vida en armonía y el desarrollo de principios y valores. Por ejemplo, el artículo 13 del Capítulo II, "Deberes para la convivencia familiar", del Título I, "Pedagogía de la familia, solidaridad, tranquilidad y relaciones de vecindad", del Libro Segundo, *Deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana en el Departamento del Atlántico*, establece:

Son deberes de las personas asumir comportamientos que garanticen la seguridad y convivencia, promuevan ideas constructivas, valores éticos y morales y afiancen las relaciones interpersonales, evitando que los conflictos domésticos evolucionen hacia la comisión de una conducta punible o contravencional.

Un ejemplo de descripción de comportamientos que garantizan el ejercicio de los derechos y libertades para mejorar la convivencia es el artículo 14 del capítulo III, "Comportamientos para la convivencia intrafamiliar", que dispone:

Se deben practicar los siguientes comportamientos que facilitan la convivencia intrafamiliar

1. *Ejercer derechos propios, respetando los ajenos;*
2. *Brindar un trato igualitario a los hijos, respetando sus diferencias;*
3. *Aceptar, evaluar y aprender de los errores, asumiendo propósitos de cambio como base de la autorregulación.*
4. *Estimular en jóvenes y niños el cumplimiento de los deberes, fomentando la disciplina y responsabilidad por sus compromisos;*
5. *Participar en el proceso de formación de niños y jóvenes, enseñándoles a construir conocimiento;*
6. *Entregar afecto a niños y jóvenes como estímulo de su autoestima;*

7. *Conceder autonomía a los menores, enseñándoles los límites de sus derechos;*
 8. *Permitir la libre expresión de cada uno de los miembros de la familia;*
 9. *Fomentar una comunicación transparente que facilite la armonía familiar;*
 10. *Practicar la congruencia y consistencia, es decir, que las palabras, gestos, tono de voz, lo que se piensa y expresa guarden sentido lógico y coherencia.*
 11. *Realizar asambleas familiares como espacio de expresión de los miembros;*
 12. *Estimular la solidaridad y cooperación en el grupo familiar;*
 13. *Asumir comportamientos y conductas ejemplares con el cónyuge, hijos y demás familiares, dentro y fuera del hogar.*
- La violación a cualquiera de estos comportamientos dará lugar a la imposición de una sanción equivalente a la asistencia de programas de convivencia establecido en el numeral 21 del artículo 167 de este Manual.*

3.5.5. Utiliza un lenguaje permisivo y educativo

Los redactores del Manual de Convivencia utilizaron un lenguaje permisivo y educativo para plasmar el contenido de su articulado. El carácter permisivo de las normas lo otorga el hecho de que no prohíbe realizar determinadas conductas; por el contrario, consiente y fomenta la realización de algunas acciones o actividades. El carácter educativo se debe a que el contenido de los artículos tienen la capacidad de instruir, formar y, además, orientar a las personas a realizar ciertas conductas o actividades o abstenerse de realizarlas para lograr un fin, la convivencia pacífica. Por ejemplo, el artículo 90 del Capítulo 5, “Comportamientos para la conservación del espacio público”, del Título VI, “De la protección del espacio público”, del Libro Segundo, *Deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana en el Departamento del Atlántico*, dispone:

Entre otros se deben mantener los siguientes comportamientos:

1. *Abstenerse de realizar en estos lugares actos ultrajantes como maltrato ofensivo de palabra u obra, chisme o vulgaridad que cause afrenta, deshonra, vituperio o atente contra el pudor de las personas, poniendo en peligro la convivencia ciudadana...*

Vemos que en este artículo orientan a las personas a abstenerse de realizar determinadas conductas que ponen en peligro la convivencia. Otro ejemplo es el artículo 96 del Capítulo 2, "De los Peatones", del Título VII, "De la movilidad, tránsito y transporte", del Libro Segundo, *Deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana en el Departamento del Atlántico*, que preceptúa:

Se deberán observar los siguientes comportamientos que protegen la movilidad de los peatones y la seguridad de los conductores:

1. *Permitir la circulación de los demás peatones en el espacio público y tener un trato respetuoso con ellos y con los demás ocupantes.*

Estamos ante una norma permisiva y educativa, en la medida que obliga a las demás personas dejar que otras personas circulen, y además les exige tener un trato respetuoso.

En este orden de ideas, es visible la gran diferencia que existe entre este Manual y el Decreto 373 de 1985. Mientras el segundo es totalmente represivo y prohibitivo¹⁰², el primero es permisivo y educativo.

3.5.6. *Es correctivo y pedagógico*

La característica de correctivo se desprende de las medidas que establece el Manual de Convivencia ante la inobservancia de determinado comportamiento. A pesar de tener medidas en común con el Código Nacional de Policía, régimen por esencia sancionatorio, este Manual es correctivo por la orientación que se les da a las medidas; para ser más exactos, existe un título dedicado exclusivamente a las medidas, denominado "Medidas Correctivas"¹⁰³, que va desde el artículo 163 hasta el 175. Entre los artículos más destacados se encuentran:

A) El artículo 164, que establece las finalidades de las medidas correctivas y dispone:

¹⁰² "El Decreto 373 de 1985 guarda cierta similitud con el Decreto 1355 de 1970, en la medida en que la forma de redactar los artículos que integran su contenido es la misma; prohíbe, restringe y reprime".

¹⁰³ Título III, Libro Cuarto.

Las medidas correctivas tienen las siguientes finalidades:

1. *Hacer que todas las personas en el departamento del Atlántico, observen las reglas de convivencia ciudadana.*
2. *Educar a los infractores sobre el conocimiento de las reglas de convivencia ciudadana y de los efectos negativos de su violación.*
3. *Prevenir hacia el futuro la realización de comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana.*
4. *Aleccionar al infractor, mediante la aplicación de una sanción por un comportamiento contrario a la convivencia.*

B) El artículo 170 establece como medidas correctivas la amonestación en privado; amonestación e público; expulsión de sitio público o abierto al público; promesa de buena conducta; presentación periódica ante comando de policía; multa que oscilará entre uno y cincuenta salarios mínimos legales diarios vigentes; aprehensión por 24 horas y decomiso; cierre temporal del establecimiento; cierre inmediato de carácter preventivo; suspensión de la obra; demolición de la obra; construcción de la obra; recolección de desechos o residuos; trabajo en obra de interés público, de carácter ecológico, de pedagogía ciudadana o de asistencia humanitaria y de compromiso de cumplir las reglas de convivencia ciudadana; restitución del espacio público; retiro o desmonte de publicidad exterior visual; programa de reducción o mitigación de las fuentes generadoras de contaminantes; retención de los bienes utilizados; inmovilización temporal del vehículo, cualquiera que sea y asistencia a programas pedagógicos de convivencia ciudadana.

C) El artículo 171, que dispone:

Las sanciones establecidas de conformidad con el artículo precedente serán impuestos por la autoridad de policía aplicando criterios de racionalidad y proporcionalidad de acuerdo con la infracción cometida, procurando en todo caso, que la medida correctiva cumpla una función pedagógica y preventiva, antes que represiva y sancionadora, sin que ello implique permisividad a la vulneración periódica de la normatividad policiva que nos lleve a la impunidad total.

En conclusión, dentro del Manual de Convivencia del departamento del Atlántico se consagraron criterios para aplicar las medidas que buscan que éstas sean correctivas y pedagógicas.

3.5.7. *Regula gran cantidad de aspectos de la vida cotidiana*

No hace falta mirar con detenimiento el Manual de Convivencia del departamento del Atlántico para palpar que regula la mayoría de los aspectos de la vida cotidiana y muchos otros no tan cotidianos. Pero no sólo trata estos temas, sino que los regula con cierta profundidad; en otras palabras, incluye temas que no se habían incluido antes o que no se habían tratado con profundidad. Es así como incluye entre su articulado el tema de la familia, las relaciones interpersonales, la solidaridad, la tranquilidad, la seguridad, la salud, la protección de la población en situación de vulnerabilidad, protección y conservación del ambiente, protección de espacio público, movilidad, tránsito, transporte, patrimonio cultural, actividad mercantil y protección a los consumidores, espectáculos públicos y carnaval; poder de policía, función de policía, actividad de policía, medidas correctivas, autoridades departamentales, competencias y procedimientos; socialización y estímulos al buen ciudadano.

3.5.8. *Concordancia con la Constitución de 1991*

Teniendo en cuenta que el Manual de Convivencia del departamento del Atlántico tiene como fin el logro de la convivencia pacífica, facilita las condiciones para ejercer los derechos y libertades y establece medidas correctivas y pedagógicas, se afirma que dicho Manual sigue los lineamientos filosóficos de la Constitución de Política de Colombia de 1991, en la medida que se fundamenta en la solidaridad, el respeto por los demás y en el fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades públicas.

Es así como se convierte en un instrumento cuyo texto garantiza el ejercicio de los derechos y libertades, promueva los mecanismos alternos de solución de conflictos, especialmente la conciliación, deja atrás la represión, y la sustituye por la pedagogía, sin prescindir de medidas correctivas, y coloca el bienestar de las personas como valor jurídico predominante¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Estado social de derecho. Constitución Política de Colombia, artículo 1: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

CONCLUSIONES

- La Constitución Política de 1991 adoptó la forma de República unitaria, con descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, fundada en el Estado social de derecho, la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia de interés general y basada en la soberanía popular y en la democracia participativa.
- En el Preámbulo de la actual Carta Política se estableció la finalidad de asegurar a los integrantes del Estado colombiano la convivencia y la paz. Esta finalidad fundó sus bases en el respeto de las personas y en el favorecimiento de condiciones que faciliten el ejercicio de los derechos y libertades.
- Todos los estatutos policivos analizados, a excepción de algunas normas distritales que asignan funciones o delegan competencias, se caracterizan por ser contravencionales, en virtud de que su contenido está describe conductas que no pueden realizar las personas, con la respectiva medida correctiva.
- Los estatutos policivos analizados recurren al lenguaje prohibitivo. Todos, a excepción de algunas normas distritales que asignan funciones o delegan competencia y establecen ciertos requisitos, se caracterizan por utilizar un lenguaje prohibitivo y represivo, en la medida en que apelan a la prohibición y a la represión, por ser consideradas en esa época los medios más idóneos para conseguir el mantenimiento y restablecimiento del orden.
- A excepción de algunas normas nacionales y distritales, que establecen requisitos, asignan una función o delegan competencias, todos los estatutos policivos se caracterizan por ser sancionatorios, ya que ante la comisión de cualquiera de las conductas descritas consagran como presupuesto correctivo una sanción, generalmente la multa y la retención.
- El Código Nacional de Policía y el Código Departamental de Policía llevan implícito el fundamento filosófico de la Constitución de 1886: el Estado de derecho, la búsqueda del orden público mediante la supresión de los derechos y las libertades públicas y el establecimiento de pocas garantías para el ejercicio de los derechos y libertades.

- Las normas policivas distritales, a pesar de haber sido expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1991, responden a la visión de la Constitución del 1886, en la medida en que comparten las mismas características que el Código Nacional de Policía y el Código Departamental de Policía del Atlántico y, en consecuencia, la misma esencia y visión.
- Las normas de policía no responden al fundamento filosófico de nuestro marco constitucional actual.
- La legislación policiva debe responder a los principios establecidos en la Constitución de 1991, es decir, los consagrados en los artículos primero y tercero: el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general (artículo 1); la soberanía popular y la supremacía de la Constitución (artículo 2).
- La legislación policiva debe responder a los valores de convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz, plasmados en el Preámbulo de la Constitución, el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes y la participación.
- La legislación policiva debe estar orientada a garantizar los derechos y libertades de las personas.
- Teniendo en cuenta que el Manual de Convivencia del departamento del Atlántico tiene como fin el logro de la convivencia pacífica, facilita las condiciones para ejercer los derechos y libertades y establece medidas correctivas y pedagógicas, se afirma que dicho Manual sigue los lineamientos filosóficos de la Constitución Política de Colombia de 1991, en la medida que se fundamenta en la solidaridad, el respeto por los demás y en el fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades públicas.
- El Manual de Convivencia Ciudadana del Atlántico debe convertirse en una herramienta conocida y aprehendida por todos los habitantes del departamento. Este, en coordinación con los municipios, deben sensibilizar y capacitar a sus habitantes en la utilización de

los instrumentos para la convivencia que provee el Manual, so pena de quedar en letra muerta; en un buen instrumento sin la debida utilización. RD

Referencias

- ALBARRACIN, Erika *et al.* (1995). El Derecho de Policía en Barranquilla: Análisis jurídico y sociojurídico. Tesis de grado, Universidad del Norte, Facultad de Derecho, Barranquilla (Colombia).
- ALTAMIRA, Pedro Guillermo (1963). *Policía y poder de policía*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- BAIGORRI, José Antonio, CIFUENTES, Luis María, ORTEGA Pedro, PICHEL Jesús y TRAPIELLO, Víctor (2001). *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado*. Madrid: Ediciones del Laberinto.
- BARBERO, Jesús Martín (1996). La Ciudad Virtual. *Revista Universidad del Valle*, N° 14. Cali, agosto.
- BETANCOURT CUARTAS, Jaime (1977). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Jurídica Bedout.
- BLANCO MALABET, Antógenes (1997). La decadencia de Barranquilla. (En línea). Disponible vía Internet: <http://www.barranquilla-online.com/BOL/articulo/decd.htm>.
- CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA (2002). Inseguridad local : Tenga más cuidado el jueves (En línea). Disponible vía Internet: <http://www.camara-barranquilla.org.co/downloads/inseguridad%20local.doc>.
- CAMARA DE COMERCIO Y DATEXCO (1997, octubre). Estudio de Victimización [disco]. Barranquilla, 22 de enero de 2003.
- CAMARA DE COMERCIO Y NAPOLEÓN FRANCO S.A. Percepción de la Calidad de Vida en las cuatro principales ciudades de Colombia. Barranquilla.
- CAMPO, Yesid y ORTIZ, Ismael (1998). *La Ciudad Observada*. Bogota: Tercer Mundo Editores.
- CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo (1997). *Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional*. Bogotá.
- Clasificación en tres generaciones de los derechos humanos. Disponible vía Internet <http://www.cedhj.org.mx/cdefi.html>
- Código de Policía de Bogotá. Acuerdo 79 de 2002.
- COGOLLO BERNAL, Álvaro (1983). Concepción antropológica de la Cultura. *Revista Huellas*, N° 10. Barranquilla: Universidad del Norte.
- CORONADO PINTO, Gustavo (1994). *Código Nacional de Policía Comentado*, 2ª ed. Bogotá: Jurídica Radar.
- CORREA, Oscar (1999). *Introducción a la Sociología Jurídica*. México: Distribuciones Fontamara.
- CRUZ KRONFLY, Fernando (1996). Las ciudades literarias. *Revista Universidad del Valle*, N° 14.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2000). Bogotá. Cifras Oficiales Censo poblacional hasta el año 2000. Bogota: DANE.
- DE PAULA PÉREZ, FRANCISCO (1992). *Derecho Constitucional Colombiano*, 6ª ed. Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- DE ZUBIRÍA SAMPER, ANDRÉS (1990). *¿Por qué la Constituyente? Un pacto social para un nuevo país*. Rodríguez Quito Editores.
- DIEGUEZ, JAVIER ALONSO. Revista de Abril. La Soberanía Popular. Disponible vía Internet: www.iespana.es/revista-abril.htm
- DONOSO, PATRICIO Y ELIZALDE, ANTONIO. Formación en Cultura Ciudadana. (En línea), s.f. Disponible vía Internet: www.puc.cl/icp/eticapolitica/documentos/elizalde.pdf
- ELGERA, ALBERTO (1963). *Policía Municipal*. Buenos Aires: Ediciones de Palma.
- Enciclopedia Jurídica Omeba* (tomo V) (1982). Buenos Aires: Driskill.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (vol. 2) (1974). España: Aguilar.
- FIORINI, BARTOLOMÉ (1963). *Poder de Policía*, 2ª ed. Buenos Aires: Alfa.
- FRANKY MENDEZ, PABLO (1997). *Cultura Ciudadana: La experiencia en Santa fe de Bogotá, 1995-1997*. (En línea). Santiago de Chile. Disponible vía Internet: www.dii.uchile.cl
- FUNDACIÓN SOCIAL (1998, octubre). *Barranquilla: En busca de una segunda oportunidad sobre la tierra*. Barranquilla: La Fundación.
- FUNDACIÓN SOCIAL Y VICEPRESIDENCIA DE PLANEACIÓN (1998). *Municipios y Regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil*. Bogota: La Fundación.
- GARCIA ESPIL, ENRIQUE. La ciudad del siglo XIX. (En línea), s.f. Disponible vía Internet: <http://www.fadu.uba.ar/catedras/garciaespil/teoricas/09.doc>
- GOENAGA, MARINA (1983). *Lecciones de Derecho de Policía*. Bogotá: Temis.
- GOMÉZ ARAÚJO, LUIS ALBERTO. Reflexiones acerca de los procesos de paz en Colombia. El marco jurídico y otras consideraciones. *Revista de Derecho*, N° 18. Barranquilla (Colombia): Universidad del Norte.
- GOMEZ HORACIO, GONZÁLEZ PORTO Germán. Comentarios del Libro "Colombia, 7 Desafíos". Editorial del periódico *El Heraldo*, 20 de junio, 2002. (En línea). Disponible vía Internet: http://www.palacio.org/Hablamos_frm.htm.
- HERRERA LLANOS, WILSON (2001). Los Principios Fundamentales de la Constitución de 1991. *Revista de Derecho*, Vol. II, N° 16. Barranquilla: Uninorte.
- ILLERA, MARÍA DE JESÚS Y HERRERA ROBLES, ALEKSEY (2003). Análisis institucional y cultural de las normas policivas: Su eficacia jurídica como estatuto de convivencia. Maestría de Desarrollo Social, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).
- JAIME GIRALDO, ANGEL, GIRALDO LÓPEZ, MÓNICA Y GIRALDO LÓPEZ, ALEJANDRO (1999). *Metodología y Técnica de la Investigación Sociojurídica*. Bogotá: Legis Editores.
- JURADO REQUENA, ELENA. La Arquitectura del siglo XIX: La ciudad decimonónica, 1999-2003. (En línea). Disponible vía Internet: <http://alipso.com/monografias/arqui19/>.

- Los derechos Fundamentales. Disponible vía Internet <http://www.iepala.es/DDHH/ddhh88.htm>
- LÓPEZ CUADRADO, Zeneida. El Hombre frente al Derecho Penal en un Estado Social de Derecho. *Revista de Derecho*, N° 16, vol. II. Edición Especial Constitución de 1991. Barranquilla (Colombia): Universidad del Norte.
- Manual de Convivencia Comunitaria para el Municipio de Medellín.
- MELLA, Orlando (1998). *Naturaleza y Orientaciones Teórico- Metodológicas de la Investigación Cualitativa*.
- MINISTERIO DE CULTURA, ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA E INSTITUTO DISTRITAL DE LA CULTURA (IDC). *Plan Distrital de Cultura 2002-2005*. Barranquilla, septiembre de 2002.
- MOCKUS, Antanas. *Plan de gobierno para la ciudad de Bogotá (2002)*. (En línea). Disponible vía Internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/Alcaldia-Mayor/gobierno.htm>.
- NARANJO MESA, Vladimiro (1997). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, 7ª ed. Bogotá.
- NOGUERA LABORDE, Rodrigo (1994). *Introducción General al Derecho*, vol. I. Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda.
- OLIVAR BONILLA, Leonel (1995). *El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana*. Santafé de Bogotá: Jurídica Radar.
- PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo (1994). *Derecho Urbano*. Bogotá: Librería del Profesional.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo (2003). *Derecho Constitucional Colombiano*, 6ª ed. Santafé de Bogotá: Temis.
- PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. *Introducción al derecho penal*, 3ª ed. La Habana: Gente Nueva.
- PINEDO CASTILLO, Roberto (1950). *La policía: Doctrina y legislación*. Bogotá: Editorial ABC.
- PINTO CONRADO, Gustavo (1994). *La acción de tutela en el derecho de policía*. Santafé de Bogotá: Ediciones Jurídicas Radar.
- PIZORRUSO, Alejandro (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional* (p. 18). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- POVEDA VELOZA, Pablo Julio. *Principios fundamentales de la Constitución*.
- PERÉZ VILLA, Jorge (2001). *Compendio de Derecho Constitucional*, 2ª ed., tomo II. Santafé de Bogotá: Leyer.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001). Los alcances de la Unidad Permanente de Justicia. (En línea). Disponible vía Internet: <http://www.presidencia.gov.co/convivencia/unidad.htm>.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos (1995). *Constituciones políticas nacionales colombianas*, 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RODRÍGUEZ, Bety y VALVERDE, Dorheidi (2002). *Cultura Ciudadana: Una mirada desde el bus urbano en la ciudad de Barranquilla*. Trabajo de grado, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

- RODRÍGUEZ, Libardo (2000). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.
- ROZO ACUÑA, Eduardo (1987). *La Constitución de 1886 en el derecho comparado*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- RUIZ HURTATO, Juan Guillermo (1986). *El Estado, El derecho y el "Estado de derecho"*. Tesis de grado para optar el título de Abogado, Pontificia Universidad Javeriana.
- SACHICA, Luis Carlos (1974). *Constitucionalismo Colombiano*, 4ª ed. Bogotá: Temis.
- SANDOVAL, Carlos (1997). *Investigación Cualitativa*. Módulo 4, Programa de Especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Bogotá: ICFES.
- TORRES RICO, Remberto (1999). *Tratado de Derecho de Policía*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho.
- TORRES RICO, Remberto y TORRES, Billy (2002). *La Conciliación: En materia penal, policiva y tránsito*. Bogotá: Leyer Editores.
- TORRES VÁSQUEZ, Aníbal (2001). *Introducción al Derecho*, 2ª ed. Bogotá: Indemsa y Temis.
- TORRES ZULETA, Gonzalo (1995). *Curso de Derecho de Policía*. Parte General. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- VEDEL GEORGES. *Tours de droit constitutionnel, 1954 1955* (p. 525). París: Les cours de droit.
- VILLALÓN DONOSO, Jorge (2000). *Historia de Barranquilla* (compendio). Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- VIVIESCAS, Fernando (2000). *Arquitectura para la Convivencia en Colombia: La ciudad de camino al habla*. Revista *Investigación y Desarrollo*, vol. 18, N° 2, (abril). Barranquilla: Universidad del Norte.
- YOUNES MORENO, Diego (1996). *Derecho Constitucional Colombiano*. ESAP.