# LA POLICÍA NACIONAL
# ENTRE NORMAS Y CONFLICTOS


**Jean Carlo Mejía Azuero**
Ph. D., Postdoctor UNAL

Mayor General
**Álvaro Pico Malaver, Mg.**
Teniente Coronel
**Jhon Santos Quintero Landinez, Esp.**
Abogada
**Nathalia Rojas Ladino, Esp.**

# LA POLICÍA NACIONAL
# ENTRE NORMAS Y CONFLICTOS

**Jean Carlo Mejía Azuero.**
**Ph. D., Postdoctor UNAL**
Editor general y autor

Coautores

**Mayor General**
**Álvaro Pico Malaver, Mg.**

**Teniente Coronel**
**Jhon Santos Quintero Landinez, Esp.**

**Abogada**
**Nathalia Rojas Ladino, Esp.**
**Asesora Jurídica Policía Nacional**

**2019**

**Publicación de la Policía Nacional de Colombia**

Coronel JUAN CARLOS CASTELLANOS ÁLVAREZ
Jefe Oficina de Comunicaciones Estratégicas

Grupo de Diseño, Publicaciones e Identidad Visual
Policía Nacional

**Corrección de Estilo**
Edwin Daniel Algarra Suárez
Investigador en Lingüistica Instituto Caro y Cuervo

**Diseño, diagramación e impresión**
Giovanny Moreno Gómez
ITG Inversiones Tecnográficas SAS.
www.inversionestecnograficas.com

**ISBN** 978-958-8698-27-4

Bogotá, D. C., abril de 2019

Fuente Fotográfica Portada: Archivo Digital Revista Semana, Tendencias, 10 de febrero de 2016.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

# LA POLICÍA NACIONAL
## ENTRE NORMAS Y CONFLICTOS


**Mayor General**
Oscar Atehortua Duque
Director General Policía Nacional

**Mayor General**
Gustavo Alberto Moreno Maldonado
Subdirector General Policía Nacional

**Directores del Proyecto**

**Mayor General**
Álvaro Pico Malaver
Director de Talento Humano

**Coronel**
Alba Patricia Lancheros Silva
Jefe Unidad Policial para la Edificación de la Paz

**Codirectores del Proyecto**

**Teniente Coronel**
Jhon Santos Quintero Landinez
Jefe Grupo Jurídico Unidad Policial para la Edificación de la Paz

**Autor e Investigador Principal**

Jean Carlo Mejía Azuero
Ph. D., Postdoctor UNAL

**Coinvestigadores del Proyecto**

**Mayor General**
Álvaro Pico Malaver
Director de Talento Humano

**Teniente Coronel**
Jhon Santos Quintero Landinez
Jefe Grupo Jurídico Unidad Policial para la Edificación de la Paz

**Abogada**
Nathalia Rojas Ladino
Asesora Jurídica Policía Nacional

**Edición**

Jean Carlo Mejía Azuero
Ph. D., Postdoctor UNAL

**Colaboradores**

**Teniente (RP)**
Sandra Bibiana Castañeda Franco

**Patrullera**
Yaneth Rocío Villanueva Quintero
Sustanciadora Grupo Jurídico Unidad Policial para la Edificación de la Paz

Fotografías obtenidas del Archivo General de la Nación, Revista Policía Nacional, Archivo Histórico Policía Nacional y base fotográfica personal.

Ilustraciones de creación propia del autor principal.

# Dedicatoria

*Estas letras son un homenaje a todos los seres humanos que han portado con honor y bajo el respeto de la Constitución y la Ley el uniforme de la Policía Nacional de Colombia.*

*A todos los niños, niñas y adolescentes de Colombia. Ellos son presente y por ellos trabajamos para obtener una verdadera paz estable y duradera. En especial para mis adorados hijos Natalia y Roberto.*

# Contenido

# Introducción

La Policía Nacional, una de las instituciones más preciadas por los colombianos, ha sido pieza apical dentro del conflicto armado colombiano, como actor estatal desde la perspectiva de su subordinación al poder civil. Pero también lo ha sido en relación con múltiples conflictos sociales, políticos y económicos que se presentan desde la independencia nacional, pues su naturaleza no es otra que salvaguardar vida, bienes y honra de todos los residentes en el territorio nacional, garantizando la convivencia ciudadana.

La actuación policial enmarcada jurídica y políticamente dentro de la más paladina existencia de una democracia, desde la concepción de un estado constitucional y social de derecho y en un contexto confuso, volátil, asimétrico y singular, muestra enormes dificultades para lograr conceptualizaciones mínimas que permitan comprender su papel real en Colombia, mucho más en medio de la guerra. Pocas expresiones pueden ser tan reconocidas en el ámbito colombiano como la de "orden público" y, sin lugar a dudas, dicho término ha sido un eufemismo para, entre otras cosas, ocultar múltiples violencias, una de ellas la bélica.

El propósito que acompaña la presente investigación no ha sido otro que el de establecer con precisión cuáles han sido los contextos constitucionales y legales que enmarcaron la actuación de la Policía Nacional durante las diferentes fases del conflicto armado sin carácter internacional en Colombia y, desde allí, describirlos e interpretarlos para lograr una adecuada contextualización desde una perspectiva

teórica y real que aporte al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (en adelante, SIVJRNR) creado en Colombia y que conllevará el mejoramiento continuo institucional, dentro de un proceso de transformación que puede resultar paradigmático si se sabe valorar y potenciar.

La repetición de guerras civiles, amnistías, indultos y nuevas constituciones, generadoras de múltiples normativas bajo estados de excepción que se antojaban eternos, generó la necesidad de establecer para los efectos propuestos objetivos específicos que trataran, metodológicamente y a través de la investigación sociojurídica básica, evidenciar la problemática en una Institución que, por las características del proceso de construcción social e institucional en Colombia, ha tenido un comportamiento singular. La Policía Nacional, vinculada a procesos epistémicos tan estructurados como la aproximación a una ciencia de policía, con un derecho de policía consolidado a nivel teórico, se ha visto como el resto de la nación en una encrucijada, en particular por tener que acudir al llamado del pueblo colombiano en roles específicos que rayan con lo militar y bélico en varias instancias temporales. En cuatro capítulos se observa, desde lo macro y hasta lo micro, qué ha sido la Policía Nacional en medio del remolino de normas y conflictos de toda índole, que se repiten una y otra vez, porque, en términos de Santayana, no tenemos consciencia sobre el pasado. Siendo la presente una investigación básica, abre las puertas para un trabajo a profundidad a mediano y largo plazo.

Habrá que decirse de entrada que no se puede entender el papel de la Institución policial en la terrible guerra que no acaba, si no se entiende el rol principal que cumplió bajo estados de excepción en las demás guerras, comenzando por las del siglo XIX, en un proceso lento de configuración estatal que tampoco parece acabar luego de dos centurias. Asimismo, habrá que aclararse que la caracterización de la normativa policial exogámica (normas del ejecutivo o del legislativo) y endogámica (normativa interna) han ido a contra pelo del papel que le ha tocado desempeñar en medio de la ordalía. La estructura jurídica de la Policía en lo formal resulta muy adelantada comparada con la de otros países de la región; el carácter santanderista no es simplemente anecdótico, ni en las Fuerzas Militares ni en una Policía ampliamente influenciada en la práctica por lo castrense, tal y como se verá precisamente en el primer capítulo, que tristemente también puede mostrar una oscuridad institucional que es necesario reconocerla para encontrar la luz.

La investigación cobra profundidad en el segundo capítulo, en el que se hacen los mayores esfuerzos descriptivos y explicativos para mostrar cuál fue el comportamiento de la Policía Nacional en todos los ámbitos competenciales bajo la Constitución de 1886, en donde podría ser que no esté el verdadero origen de una Policía Nacional, salvo por la llegada de un militar retirado francés para regentarla en 1891. En consecuencia, no se trata de contrariar en esta investigación la cultura institucional ni los posibles mitos fundacionales, sino evidenciar que, a pesar de las enormes disrupciones, la configuración conceptual de la Policía se tiene clara formalmente desde la construcción civil de la República.

El segundo acto, como también se le puede llamar al capítulo bajo comento, ubica espacio-temporalmente a una policía enclaustrada en el centralismo, mientras el territorio era testigo de todo tipo de expresiones violentas, comenzando por la guerra entre facciones políticas que, dependiendo de su ubicación, utilizaban a las policías como un as armado bajo la manga.

La policía es una institución que ha sobrevivido en medio de encrucijadas y grandes tensiones entre lo formalmente regulado y lo fáctico. Contrariando su naturaleza preventiva, educativa, disuasiva, se le ha colocado la dura carga de asumir tareas militares, judiciales y además investigativas. Dentro de la guerra la normatividad de excepción posiblemente pueda haberse constituido en un arma más el derecho como extensión de la guerra, en términos de Danilo Zolo, en justicia de vencedores.

Es un punto común en la academia especializada, tanto la jurídica como la de las ciencias sociales, encontrar un pormenorizado acercamiento al papel de la Policía dentro de la Constitución de 1991, con muy pocas referencias sobre lo ocurrido entre 1886 y 1990, por ejemplo. Eso ha llevado a la construcción de lugares comunes definidos una y otra vez por los mismos autores, con los mismos argumentos. De allí la importancia de describir, con base en fuentes primarias, esencialmente normas y sentencias, cuál era la preocupación a nivel sociojurídico de una institución arrastrada hacía lo castrense, lo cual per se no conlleva juicio alguno *a priori*, pero que sí podría ser importante en la construcción de un escenario para una paz estable y duradera.

En ese sentido, aquí se demostrará que la guerra actual comenzó bajo la constitución de 1886 y por lo menos bajo sus parámetros se libró

veintisiete años, lo que podría inhabilitar miradas descontextualizadas desde estándares otrora inexistentes. Del mismo modo, se describirá cómo el término *orden público*, acompañado del de *orden interior*, habilitó tanto a militares como a policías para defender al Estado y sus instituciones, paradigmas de la Constitución anterior. El principal esfuerzo en esta instancia será el de abandonar esos lugares comunes ya expresados.

En un siguiente capítulo se describirá a la policía desde coordenadas poco habituales bajo la vigencia de la Constitución de 1991; este propósito persigue escudriñar reflexivamente acerca del papel de la norma en lo policial bajo la regencia de un Estado configurado para servirle al pueblo. Bajo la Carta de 1991, se podrá evidenciar cómo los estados de excepción terminarían desapareciendo por efectos de la alteración del orden público que escondía la guerra rural y periférica. La Nueva Carta política no es más que un tratado de paz con algunos grupos insurgentes y, no obstante la inclusión del derecho humanitario como norma de especial valoración en la guerra, el desarrollo que se generó a la par de la contienda bélica fue el del *ius contra bellum*, es decir, el de los derechos humanos y el del derecho internacional de los derechos humanos, que dicho sea de paso marca la narrativa y el discurso de la estructura judicial y extrajudicial encargada de buscar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas de la contienda.

En el capítulo tres se demostrará cómo también la nueva orientación constitucional desde lo normativo permitió, entre otras cosas, el reconocimiento expreso de los miembros de la Institución policial como víctimas del conflicto armado, pues han sido combatientes desde el siglo XIX, contrariando su rol principal. La distancia entre la policía descrita en las normas con la policía que le corresponde actuar en la práctica resulta enorme.

El final o postrer capítulo corresponde a una breve aproximación descriptiva, desde lo sociojurídico, sobre el uso de la fuerza en la Policía Nacional y la aplicación convergente de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tema sobre el cual se pueden hacer muchas investigaciones más, amén de las dificultades que tiene el tema y las múltiples aristas que lo atraviesan. La actividad policial en cualquier país en paz se encuentra determinada por los deberes de garantía y respeto, tal y como el derecho convencional interamericano lo predica. Pero en casos de confrontación armada las cosas varían. Con respecto a medios y métodos de conducción

de hostilidades la Policía, lo más importante es entender que se ha cumplido constitucional y legalmente la misión, a pesar de participar en las más arriesgadas operaciones militares. Nadie quisiera una policía participando en operaciones militares ofensivas, pero en Colombia aún en pleno siglo XXI la Policía, como desde 1953, hace parte del Ministerio de Defensa y conforma junto con las Fuerzas Militares la denominada Fuerza Pública.

De esa forma, se cierra la investigación con veintiún conclusiones, ya que en cada capítulo y acápite principal incluso existen descripciones conclusivas preliminares o puntuales. Así que, como siempre, el lector es el dueño absoluto de la descripción sobre el valor de un texto de investigación, cualquiera sea su naturaleza. El texto finalmente, sin tapujos y desde las normas, muestra a una policía que, incluso atada en muchas etapas de historia, ha podido sobrevivir para garantizarle vida, honra y bienes a todos los residentes del territorio nacional.

# 1

# LA POLICÍA NACIONAL ENTRE DOS CONSTITUCIONES Y VARIOS CONFLICTOS

# 1. La Policía Nacional entre dos constituciones y varios conflictos

***Jean Carlo Mejía Azuero. MCL***
***Ph. D. – Postdoctor. Investigador Principal***

***MG. Álvaro Pico Malaver. Mg***

La historia colombiana está signada por una especial valoración formal sobre lo jurídico, heredada en gran parte de la influencia del General Francisco de Paula Santander y Omaña, conocido como el hombre de las leyes. No obstante lo anterior, de igual manera la nación ha visto desde 1810 una secuencia de violencia estructural, muchas veces enmarcada en forma de guerras civiles o conflictos armados no internacionales. Las contiendas bélicas internas han terminado cruzándose con otros conflictos y otras violencias.

El más reciente conflicto armado colombiano (CANI en adelante) comenzó bajo la vigencia de la Constitución de 1886 que, si bien hacía alusión al término *orden público*, regulaba además los estados de excepción (Art. 121), pero sin mención expresa a la misión de una Institución como la Policía, que había desarrollado múltiples roles desde el mismo surgimiento de la República. Sin embargo, tampoco se hacía en la anterior norma superior ningún tipo de referencia a la misión, función y roles de las hoy conocidas como Fuerzas Militares; como se verá, los desarrollos normativos en gran parte de la historia fueron legales.

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar descriptiva e

históricamente, y desde una perspectiva jurídica, cuál fue el papel de la Policía Nacional en el contexto del CANI en sus diferentes etapas y en el tránsito de la Carta Magna de 1886, influenciada notoriamente por las constituciones anteriores; igualmente lo que ha sido la actividad policial en la Constitución de 1991. De igual forma, se indagará acerca de qué ha significado la militarización del concepto *orden público* y las repercusiones que ello tuvo desde la perspectiva legislativa, bien a través del Congreso o excepcionalmente por medio del ejecutivo en virtud de los estados de excepción, para de esa forma entender mejor el segundo capítulo de esta obra.

En una tercera parte del capítulo, se mirará el significado jurídico de la inestabilidad política colombiana y cómo ello repercutió no solo en el establecimiento de normas específicas para la Policía colombiana, sino en su histórico tránsito misional y organizacional.

## 1.1. Orden jurídico y policía bajo las constituciones del siglo XIX

Pocas áreas funcionales en Colombia han sido tan reguladas desde el comienzo de la República como las relacionadas con la Policía y el ámbito de actuación naturalísticamente mirado. Lo anterior dista de una típica mirada cerrada desde la actividad de policía, y más bien surge desde las consideraciones propias del derecho europeo, especialmente del derecho francés, en el ámbito del poder y la función de policía. Como enseña Colmenares (1941), "Nunca las armas oficiales han tenido otra finalidad que la de hacer cumplir las leyes" (p. 5).

En ese sentido, la construcción de una Policía para un Estado que se ha pretendido moderno en términos weberianos, tratando de ejercer el monopolio exclusivo de la fuerza, fue y ha sido una premisa esencial para cualquier democracia, no obstante la enorme distancia entre lo formal y lo real, en términos de Bobbio, producto entre otras causas de una violencia territorial desbordada en una Colombia con unas instituciones pensadas y concebidas desde la centralidad.

Ya en la Gran Colombia, a través del Decreto 183 del 22 de diciembre de 1827, se establecieron debidamente trasplantadas desde Europa las funciones que debían cumplir los cuerpos de policía, entre las que se instauraron las de aseo, ornato y salubridad. Comenzarían de forma casi coetánea las decisiones del contencioso administrativo

(Consejo de Estado) sobre los componentes y expresiones del orden público, un concepto amplio de civilidad, sin lugar a dudas (Colmenares, 1941), que tendría vigilancia judicial.

Ese trasplante realizado por las otrora colonias europeas, en términos de Castaño Castillo (1947), mostraba toda una evolución respecto al papel de instituciones que, desde la antigua Roma, eran encargadas de la guarda de la paz, el orden y la legalidad. De esa forma, no hay orden jurídico sin Policía y no hay Institución que más deba ser reglada para cumplir su misión que la policial. Es más, la policía en sí misma entraña la esencia de la legalidad en cualquier Estado que se pretenda democrático.

Contando la Policía en su configuración general con una imagen de legalidad, juridicidad y control, al ser humano al que le correspondía dicha misión se le miraba, desde las ciudades-Estado griegas y desde la antigua Roma, como un ciudadano con condiciones especiales, no solo por sus conocimientos sino por su probidad (Castaño, 1947). En ese sentido, los *prefectos urbis* en Roma vigilaban incluso que los amos no maltrataran físicamente a los esclavos, así como los *vigiles* tenían la obligación de proteger la ciudad.

Con lo anterior, no solo se configuraban límites a los "derechos" de los romanos bajo la observancia de normas, sino también se establecía una prelación del interés general sobre el particular (Castaño, 1947). Cuidar de la dignidad de los esclavos fue una conducta seguida, incluso, en varios pueblos de la antigüedad y de ello dan buena cuenta los códigos de Urukagina (Valerga, 2017), Lipit Ichtar, Ur Nammur y, claro está, la obra de Aristóteles (Muñoz, 2007). En esencia, y así sería en parte heredado por Colombia, lo primero que debe asegurar una Institución es su dignidad y ello se logra reconociendo la dignidad de sus integrantes y la de la misión que cumple.

Esas misiones de la Policía bajo la regencia de la Constitución de Caro y Núñez de 1886, tendrían también la influencia de las luchas entre intereses provenientes de una concepción eurocentrista del poder: la fuerza y un contrapoder como expresión de un naciente reconocimiento a la dignidad humana de los gobernados, en cualquiera de sus niveles. Si bien existió un uso sectario de las policías por parte de príncipes y reyes y un exacerbado uso de la fuerza, por ejemplo, para obtener dineros que permitieran sostener contiendas bélicas, también se fueron configurando límites, como la función de vigilar y aprehender a los desertores militares por ser, en términos de

Castaño (1947), los mayores enemigos de la paz pública; el ejemplo de Francia en 1356 es notorio.

Ya para 1669, en París se separó por Decreto la tarea de la policía de la de la justicia. Esencialmente la Policía se configuró desde la prevención y la justicia desde la represión. ¿Cuánto se heredaría de una y otra en Colombia? Sin duda, la redacción de las normas sobre el tema todavía lo demuestran (Castaño, 1947).

El proceso colonizador y sus especiales características en la región posiblemente tuvieron gran influencia en la construcción de una actividad de policía en parte militarizada en Colombia, como lo sostiene de nuevo Castaño (1947), pues allí enseña que el Ejército y las guardias virreinales ejercían el mandato de la seguridad y la tranquilidad social, a todas luces componentes funcionales de un cuerpo civil de policía. La figura 1 muestra la tendencia de la época.


**Figura 1.** Funciones de la seguridad en la Colonia.
**Fuente:** elaboración propia con base en Castaño (1947, p. 33).

Lo que no queda claro histórica y jurídicamente para la época, es el por qué el Ejército y las guardias virreinales terminaron cumpliendo funciones meramente civiles; una hipótesis podría ser la ausencia de talento humano o las dificultades para llevar al territorio funciones de esta naturaleza. Mientras el aludido espacio tenía una organización respecto a la seguridad y la tranquilidad formal, en la práctica en la Santafé de Bogotá de 1791 se organizaba la primera junta de Policía, toda una concepción civilista liderada por Antonio Nariño, verdadero precursor de la Independencia (Castaño, 1947).

## Primera previsión policial republicana

La actividad de Policía desde la época republicana, estuvo enmarcada como sucedió en los diferentes ámbitos jurídicos, por las normas españolas preexistentes. Desde 1819, se dictaron decretos relacionados con dicha actividad ligada a la función de seguridad pública y el bien del país (Valencia, 1993), por parte del vicepresidente de Cundinamarca, el general de División Francisco de Paula Santander. La decisión administrativa fue prácticamente una revalidación de la orden dada luego del 20 de julio de 1810 por la Junta Suprema de Santafé de crear el Ministerio de Policía y Comercio, amén de la importancia de los guardias peajeros en dichas actividades (Valencia, 1993) (figura 1).

Esta Policía integrada a la Gran Colombia, heredera de la concepción policial europea continental más que de la anglosajona, estuvo ampliamente influenciada por la concepción de "jefe político", también conocido como "jefe de policía", y por la marcada presencia de un régimen militar. Para 1825 ya se había nombrado jefe de policía al capitán Juan José Buenaventura Ahumada y Gutiérrez (Rodríguez, 1974), para un período de cuatro años (Valencia, 1993), famoso por sus rondas sorpresivas para controlar vagos, maleantes y ladrones. El control de la vagancia marcaría no solo la actividad policial durante el siglo XIX[1], sino en parte durante el siglo posterior y bajo la vigencia de la Constitución de 1886 (Castaño, 1947; Camacho-Leyva, 1947; Pineda Castillo, 1950), lo que generaría fuertes debates en relación con el papel preventivo o represivo de una Policía dentro de una democracia en un Estado de derecho (Botero, 2012). Veamos, en términos de Pineda-Castillo (1950), una aproximación al tema:

> La Ley 48 de 1936, como es obvio, presume ciertas maneras de ser o de estar en sociedad de determinados procederes habituales y no repentinos. Así dice "Se presume vago al que habitualmente y sin causa justificativa no ejerza ocupación u oficio lícito o tolerado; al que sin causa justificativa se dedique a la mendicidad; al que habitualmente induzca o mande a sus hijos, parientes u subordinados que sean menores de edad a mendigar públicamente". (p. 353).

Lo anterior muestra a todas luces una herencia colonial, extendida durante la etapa republicana y, además, entronizada por ley de la República, lo que no obstante merece una aproximación descriptivo-interpretativa debidamente contextualizada, impensable desde

1 Por ejemplo, a través de la Ley 6 de 1836 y la Ley 13 de 1842.

la perspectiva de la actualidad. El ejemplo de la vagancia y su tratamiento policial ayuda también a demostrar los centenarios debates en torno al rol y función policial, impactados por múltiples tipos de violencias y decisiones políticas; entre esos debates, se encuentra la lucha incansable de los civilistas de hacerle entender a los uniformados policiales su rol preventivo. En ese sentido, el mismo Pineda-Castillo (1950) sostiene lo siguiente:

> Se ve, pues, claro que el agente colocado en la calle, o la patrulla o grupo encargado de batida, no está en condiciones de presumir vago o maleante a nadie, pues esta presunción se deduce de un estudio sobre la manera de vivir la persona, de los antecedentes y ciertos documentos o certificaciones que es necesario tener a la vista. (p. 354).

La aludida Ley 48 de 1936 (Congreso de la República, 1936)[2] sobre vagos, maleantes y rateros, modificada por el Decreto 1426 de 1950 sobre el estado de excepción (Presidencia de la República, 1950)[3], hace recordar los increíbles pasajes de los Miserables de Víctor Hugo (2011), o las descripciones sobre los panópticos de Jeremías Bentham, mirados desde la perspectiva de Michel Foucault (2003). Pero también demuestra que en muchos temas se ha avanzado en la actividad policial subordinada al poder civil y a las expresiones del ejecutivo y, en este caso, de la rama legislativa.

## Normativa entre 1821 y 1825

Volviendo a la Gran Colombia, serían las leyes de 1821 y 4 de marzo de 1825 las que establecerían puntuales lineamientos sobre la actividad policial (Castaño, 1947), coadyuvando la derogatoria de la heredada municipalidad de España a través de la Ley del 11 de marzo de 1825 por medio de su artículo 86, pero siguiendo los aludidos planteamientos europeos sobre la función de seguridad pública de la Policía. El periódico *La Miscelánea* de Bogotá publicaría, el 30 de octubre de 1825, lo siguiente:

> Policía: De poco tiempo a esta parte comienza a advertirse alguna mejora en la policía, debido a la actividad del nuevo jefe político, señor Buenaventura Ahumada: las calles se empiedran y se limpian; los juegos prohibidos dejan de autorizarse con el silencio o el disimulo, y se proyectan varias mejoras de utilidad pública. El Señor Ahumada encontrará al principio los inconvenientes que naturalmente presenta el arreglo de un ramo que ha estado siempre en absoluto abandono. (Valencia, 1993, p. 92).

---

2 Siendo presidente el liberal Alfonso López Pumarejo.

3 Siendo presidente el conservador Mariano Ospina Pérez.

En el sentido expuesto, ya de forma sistemática, en la aludida Ley 1.ª de 1821, sobre la organización y régimen político de departamentos, provincias y cantones[4], precedida por el Decreto del 29 de marzo del mismo año, sobre conmoción interior[5], en donde en un contexto de transición política sin transición jurídica-militar —ya que incluso se preveía la aplicación del acuerdo de regularización de la guerra confeccionado entre Morillo y Bolívar en Trujillo, Venezuela, apenas meses antes— se procuraron medidas en contra de pueblos taxativamente "insurrectos", se delineó la concepción singular de la policía en Colombia, estableciendo lo siguiente:

**a.** El intendente sería el máximo representante político en los departamentos y tendría a cargo la Policía, siguiendo la ordenanza e instrucción dada en Madrid en 1786 el día 4 de diciembre (Congreso, *Ley 8*, 1821). Así, queda patentizada la continuación de criterios coloniales europeos (art. 5.º).

**b.** El intendente tenía a cargo la seguridad de los habitantes y podía imponer penas dadas en las leyes de Policía. Queda corroborada la concepción represiva de la Policía en ese entonces (art. 7.º).

**c.** Se hacía alusión al término *orden público* bajo la configuración de la existencia de un enemigo (consideraciones bélicas reguladas por el *ius in bello*). De esa forma, para solventar problemas de seguridad, se hacía alusión a la necesidad de unir el mando político con el militar, uno de los orígenes normativos de la militarización del concepto orden público en Colombia (art. 17).

**d.** El gobernador tenía a cargo como jefe político de la Provincia a la Policía (art. 22).

**e.** El juez político en los cantones y circuitos cuidaría el orden y la tranquilidad pública, la seguridad y bienes de las personas bajo el cumplimiento de la Constitución y la ley, esencial discernimiento de las funciones policiales, siempre bajo el cumplimiento del mandato constitucional (arts. 33 y 35).

---

4 Reformada por la Ley de 25 de junio de 1824 y derogada por la Ley del 11 de marzo de 1825.

5 En su primer artículo sostenía la norma de la naciente república que la primera ley era la de velar por la quietud y seguridad de la nación. En el artículo 2º situaba la perturbación a la tranquilidad pública en Ocaña y en pueblos de los llanos de Venezuela.

**f.** El juez político a nivel de cantones tenía el deber de cuidar las labores de policía en todas las ramas (art. 38). De esa forma, en la naciente Gran Colombia se empezaban a discernir los diferentes ámbitos de la Policía, también por herencia española.

**g.** Ahora bien, en los cabildos, en donde su expresión política eran los alcaldes ordinarios y los pedáneos, estos a cargo de la Policía, debían manejar la salubridad, el aseo y la comodidad, auxiliando a los jueces en conservar el orden público (arts. 47 y 48).

La anterior construcción político-administrativa, con repercusión a nivel policial, marcaría —como se describirá más adelante— la función de la Policía desde la perspectiva de la actividad que ejerce, puntualmente entre 1886 y bien entrado el siglo XX. Entre 1825 y 1827, y bajo el contexto de una acción bélica en el sur de la Gran Colombia contra el Perú, en la regulación de la rama ejecutiva a nivel descentralizado se establece la creación de comisarios de Policía, bajo la autoridad de los alcaldes Municipales (Congreso de la República, 1825), específicamente en el artículo 86 de la Ley del 11 de marzo[6].

Igualmente, se previeron a nivel de municipalidad las Juntas de Policía Parroquiales y se establecieron funciones a dichas organizaciones previstas en el artículo 88 (Imprenta Nacional, 1925) y sucesivos de la Ley 11, para procurar la comodidad de los pueblos, entre las que cabe la pena mencionar las siguientes: cuidar el tráfico de los mercados; conservar las fuentes públicas; reglamentar pesas y medidas; alumbrar y empedrar las calles; hermosear los parajes públicos; fomentar la agricultura, la industria y el comercio, todo en "provecho y mejora de la ciudad" (Castaño, 1947, p. 37).

## Marco normativo entre 1826 y el final de la Gran Colombia

En 1826, la Ley del 3 de mayo[7] (Congreso de la República, 1826), sobre procedimiento en las causas de hurto y robo, sentenció algo que parecería escrito en el siglo XXI, cuando una vez más el país se encuentra en una fase de transición sin transición, achacándole en esa oportunidad dichas conductas a que "los frecuentes y escandalosos atentados a la propiedad y seguridad individual del pacífico ciudadano no solamente a la dilatada guerra que ha sufrido

6 Esta ley fue modificada por la del 18 de abril de 1826; por el artículo 22 del Decreto dictatorial de 23 de diciembre del año 1828, por la Ley del 23 de marzo de 1832 y la del 19 de mayo de 1834. Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821. Tomo 2 (Bogotá: Imprenta Nacional, 1925)

7 Norma de 36 artículos que establecía todo el procedimiento que se debía seguir en los casos de hurto y robo.

la República[8], sino al poco celo de los encargados de la policía, exigiéndoles terminantemente la más estrecha responsabilidad" (Castaño, 1947, p. 38; Valencia, 1993).

Ya para 1827, y ante las continuas manifestaciones delictivas, se autorizó a la rama ejecutiva, por Decreto del 2 de octubre, el nombramiento de un jefe de policía para Bogotá y otras ciudades. El Congreso, de acuerdo con Castaño (1947), había concluido que la ineficacia policial era consecuencia de la ausencia de un funcionario especial con conocimientos sobre el tema. Dicho Decreto estableció que el jefe de Policía dependiente del intendente sería el encargado de la seguridad, aseo, ornato y salubridad de la capital y de sus alrededores (Espinal, 1840), toda una visión centralizada (Camacho-Leyva, 1947), no obstante la autorización para que se hiciera lo mismo en otras partes del país (Caballero, 1974). En ese mismo, y ya con Bolívar de regreso, se profiere otra norma sobre la Policía en general, que marcará toda una concepción del presidente libertador en las antípodas de la consolidación de una democracia (Imprenta Nacional, 1926).

En 74 artículos se establecieron tal vez los elementos más importantes sobre la Policía desde el nacimiento de la República, sin olvidar la gran influencia conceptual y funcional que provenía de las normas españolas, es decir, de la noción policial europea. Por la importancia a nivel descriptivo de esta norma, y porque también marcó un rompimiento en la forma en la que se venía legislando por parte del General Santander, vale la pena destacar algunos de sus elementos principales.

**a)** Existencia de jefes de Policía nombrados de forma reglada, no obstante dejando abierta la discrecionalidad por excepción, a través de los intendentes.

**b)** Subordinación funcional de esta norma a los alcaldes municipales y parroquiales y a comisarios de Policía, lo que contrariaba las normas proferidas hasta el momento, pero en un ámbito restringido a lo expresado por la Ley de 11 de marzo de 1825, particularmente en sus artículos 65 a 67.

**c)** Las tareas de los jefes de la Policía estarían determinadas por la seguridad pública, la preservación de vida, honor y bienes de los ciudadanos.

---

8 Espinal, 1840, p. 524.

**d)** Para preservar seguridad y tranquilidad pública, se podría utilizar la fuerza para disipar cualquier manifestación violenta, especialmente a altas horas de la noche (artículo 6).

**e)** Se incluye el deber de impedir cualquier conjuración que se quiera tramar contra el Estado o la tranquilidad pública a través de cartas, espías, reuniones.

**f)** Quedaban los jefes de Policía facultados para formular sumarios y recaudar pruebas, así como para encarcelar y poner los "reos" a disposición de las autoridades judiciales competentes. No hay duda aquí de que se estaba en un contexto político ampliamente turbado por la presencia de un régimen dictatorial, y la Policía dejaría de ser para el pueblo; sería la Policía del régimen, otro trasplante evidente de la utilización policial en Europa. Es pertinente recordar que el capitán Buenaventura Ahumada ejercía la jefatura política y policial, y era declarado como "bolivariano de corazón" (Valencia-Tovar, 1993, p. 93).

**g)** La norma insistía en el tratamiento a los vagos, a los que consideraba "mal entretenidos", indicando que deberían ser enviados al Ejército o la Marina (siempre y cuando sirvieran para ello), a la policía a ración y sin sueldo; a trabajar en nuevos territorios o a ganarse el jornal en los ya tradicionales. Lo anterior era un verdadero despropósito desde la perspectiva de vincular "resocialización" con el ingreso a los cuerpos armados del Estado. Esta concepción sociológicamente ha hecho carrera en algunos escenarios en Colombia (arts. 8 a 12).

**h)** El Decreto preveía, por parte de los jefes de Policía, la realización periódica de un censo en sus respectivas jurisdicciones, teniendo el máximo de cuidado en detectar vagos.

**i)** La norma establecía aspectos relacionados con extranjeros, indicando sus obligaciones y las sanciones por incumplirlas; es más, también cualquier movimiento de colombianos de un lugar a otro generaba obligaciones que, además, se extendían hasta los posaderos, dueños de fondas, cafés y cantinas. Normativamente, había un estricto control social y lentamente se iba configurando todo un papel de la policía en relación con la seguridad y la tranquilidad pública (Becerra, 2010).

**j)** Respecto a la protección al derecho a la vida, los jefes de policía

podrían ejercer todo tipo de actividad para aprehender, capturar y dar buena cuenta de los reos considerados asesinos, rateros, desertores, entre otros, así que aquí se ligaba la vida con otros bienes jurídicamente protegidos por la ley penal.

**k)** El Decreto también establecía una serie de lineamientos sobre ciertos bienes en la ciudad y obras, lo que vendría a constituir posteriormente el derecho de policía desde la perspectiva civil y las acciones que de allí se derivarían en la misma codificación del tema, a través de la construcción de Andrés Bello.

**l)** Se perseguía la prostitución y los lugares donde se cumpliera dicha actividad, estableciendo toda una serie de prescripciones desde el uso de cárcel, la búsqueda de empleo y la obligación de los jueces de verificar el comportamiento de la mujer que hubiera sido enviada a un territorio por ejercer anteriormente la prostitución.

**m)** Los jefes de policía tuvieron el encargo de preservar lo que se consideraba "buena moral", especialmente ligada con lo religioso y, para la época, desde la perspectiva cristiano-católica; de esa forma, se estableció toda una serie de mecanismos para evitar afectaciones a creencias, símbolos y manifestaciones religiosas.

**n)** La preocupación por la seguridad de los bienes ante el hurto y el robo desempeña un papel primordial en este Decreto, así como el tratamiento dado a quienes fueran sorprendidos hurtando. Llama la atención la determinación del hurto doméstico y el tratamiento al tema de los esclavos y ciervos en este ámbito.

**o)** Ninguna persona podría abrir sin que fuera examinado por peritos tienda de oficio o arte, salvo que tuvieran confianza previa en su trabajo. Esa era también una labor de los jefes de policía: verificar que se cumpliera este mandato, toda una vida social regulada al extremo.

**p)** Se prohibían todos los juegos de suerte y azar y se daban especiales previsiones a los jefes de policía sobre el cuidado respecto a estas actividades y las faltas graves que se podrían colegir.

**q)** Papel fundamental tenían los jefes de policía en evitar incendios y extinguirlos, así como en prevenir tanto inundaciones, como desbordamientos, derrumbes y otras situaciones que pudieran generar una catástrofe.

r) En un solo capítulo se regulaban todos los aspectos relacionados con el aseo, ubicación de basuras, mantenimiento de vías, elaboración de nuevas vías, ubicación de escombros.

s) Asimismo, en un acápite se establecieron todos los lineamientos frente al ornato, empezando por el establecimiento del alumbrado público, su distribución por cuadras y manzanas; de igual forma, se regularon unos mínimos sobre la construcción de casas o lugares de habitación para que se siguiera un orden, se respetaran espacios y se mantuviera la tranquilidad.

t) Otro apartado previó los temas relacionados con la policía de salubridad, regulando el lugar de ubicación de cementerios, expresando la prohibición de hacer inhumaciones en iglesias o al interior de los pueblos. Igualmente, se establecían normas para evitar que las aguas e incluso el aire pudiera ser "infectado", previéndose, por ejemplo, la ubicación de ciertas fábricas fuera de las villas.

u) En materia de salubridad, también se establecieron estrictas normas sobre algunas enfermedades, el tratamiento y aislamiento de enfermos, lo que sucedía cuando las enfermedades se encontraban en buques, reglas para prevenir la contaminación de aguas y enseres. Todas las conductas que pudieran afectar la vida humana fueron consideradas como graves.

v) El capítulo VI del Decreto del 22 de diciembre de 1827 estableció regulaciones frente a los comisarios de policía, subordinados también de los jefes, quienes podrían revocar decisiones de aquellos por injustas, lo que resultaba una mínima regulación por primera vez en esta norma del debido proceso.

w) El artículo 64 del Decreto reguló lo que ya venía desde la Colonia y que hoy se denomina *principio de asistencia militar,* precisando que los jefes de policía quedaban facultados para pedir el auxilio de las milicias o las armas, y que los comandantes militares quedaban obligados a prestarlo.

x) El artículo 69 sobre disposiciones varias previó obligaciones de los jefes de policía para combatir actos de corrupción y también el contrabando.

y) En donde no hubiere jefe de policía, los jefes políticos lo serían.

Estos jefes de policía deberían estar debidamente uniformados teniendo en cuenta la municipalidad y deberían estar dotados de bastón, espada y cucarda nacional en el sombrero, así que aquí se encuentran reglamentados, de forma más clara, los medios para cumplir la misión policial: una policía uniformada.

**z)** La parte final del Decreto establecía las responsabilidades de los jefes de policía y la imposibilidad de recurrir sus decisiones ante la rama judicial, salvo por casos criminales, algo que también se convirtió en un principio del derecho de policía. No obstante, se presentaron como lo indica Castaño (1947) múltiples problemas, lo que generó que en 1829, mediante Circular 15 de febrero 28, se establecieran algunos aspectos respecto al fuero militar y policial, poco afortunados desde la perspectiva actual. Las conductas de la tropa fueron de competencia de las autoridades de policía, mientras que las de los oficiales fueron de exclusivo seguimiento por el fuero militar.

En la práctica, muchas normas relacionadas con la seguridad pública entre 1827 y 1841, pero muy especialmente por la presencia de la Guardia Nacional Auxiliar y el Ejército, fueron cumplidas contrariando el artículo 5 del Decreto del 22 de diciembre de 1822. Una vez más se configuraba toda una expresión civilista de la policía que, en la práctica, terminaría convirtiéndose en una cada vez más extendida participación militar, por decisiones políticas superiores claramente (Castaño, 1947); sobre este punto se volverá en el siguiente acápite.

## La Nueva Granada y la Policía

Con la muerte de Bolívar en 1830, con la breve dictadura de Urdaneta y bajo el encargo presidencial de José María Obando, se sancionó la Constitución de la Nueva Granada el 1.º de mayo de 1832, cuyo artículo 105[9] indicó que sería el presidente de la República el encargado del orden público, la tranquilidad interior y la preservación del Estado, como una manifestación puntual del deber del gobierno respecto a la seguridad entronizado en el artículo 14 superior[10]. Desde allí, la descripción normativa permitió que las funciones, roles y misiones de militares y policías se terminaran trastocando en la práctica, porque poco estaba claro el tema en lo conceptual.

---

9 "**Artículo 105.**- El presidente es el jefe de la administración de la República, y como a tal le corresponde conservar el orden y la tranquilidad interior, y asegurar el Estado contra todo ataque exterior."

10 "**Artículo 14.**- Es un deber del gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos."

Se iniciaba así un camino en solitario como nación, luego de la disolución de la Gran Colombia. Las palabras utilizadas en la Convención de marzo de 1832 en Bogotá, anteriores a las de la promulgación constitucional, marcaron —por lo menos al tenor de lo escrito— un contexto de especial búsqueda de la seguridad doméstica, al igual que lo hacía el preámbulo de la Carta Magna.

> Nosotros los representantes de la Nueva Granada reunidos en Convención, deseando corresponder a las esperanzas del pueblo nuestro comitente en orden a asegurar la independencia nacional, consolidar la unión, promover la paz y seguridad doméstica, establecer el imperio de la justicia, y dar a la persona, a la vida, al honor, a la libertad, a la propiedad y a la igualdad de los granadinos las más sólidas garantías, ordenamos y decretamos la siguiente: Constitución del Estado de la Nueva Granada. (Convención, 1832).

No obstante, también como herencia de la época colonial, se trasplantó el marco normativo relacionado con situaciones como la de guerra exterior y el de conmoción interior, precisamente para retornarle al pueblo la seguridad y tranquilidad. Esas potestades quedaron claramente en cabeza del Ejecutivo, quien las utilizó no solo para continuar controlando la vagancia y la mendicidad, como sucedería con la Ley del 6 de abril de 1836 (Botero, 2012), sino para preservar el orden legal y la seguridad pública en ciertas regiones del país, como Tuluá y Buga, en el Cauca, en 1837 (Londoño, 1993).

El Decreto de 1837 constituiría otro paso más que se daba por el Ejecutivo, en relación con la militarización del concepto *seguridad* y la confusión entre *seguridad pública* y *seguridad estatal* (Imprenta Nacional, 1926b), casi siempre bajo el argumento de la incapacidad de una institución, la falta de presupuesto, la falta de personal o la necesidad de un despliegue territorial como en el caso de la citada norma del 24 de agosto de 1837 (Imprenta Nacional, 1926b), que pretendió perseguir una partida de malhechores en los cantones de Tuluá y Buga, dejando estos asuntos bajo la potestad del Secretario de guerra y marina (art. 3.º).

Respecto a este trascendental antecedente, Castaño (1947) sostenía lo siguiente:

> El cuerpo de policía actuaba como entidad de vigilancia y prevención, dentro de las ciudades, y no se desplazaba en equipos armados bajo el mando de un jefe, las funciones que le correspondían, detalladas en el decreto de 1827, eran siempre ejercitadas individualmente. Cuando las aprehensiones debían ser hechas por medios violentos se requería la ayuda del Ejército o de la Guardia Auxiliar. (p. 43).

De lo anterior surgen grandes enseñanzas, que estudiadas claramente desde un contexto histórico-jurídico, demuestran situaciones que en la actualidad son comunes de encontrar con respecto a la actividad policial, a saber:

**a.** Actuación policial preferiblemente individual, contrario a lo que hacen las guardias nacionales, fuerzas intermedias (policías en algunos casos militarizadas con despliegue territorial) o ejércitos.

**b.** Actuación policial con capacidad plena de actuación, lo que singulariza roles y funciones de acuerdo con una misión, diferente a los ejércitos.

**c.** Existencia del principio de asistencia militar desde el comienzo de la República.

**d.** Incapacidad de control territorial para la época por parte de la organización policial, es decir, una delincuencia desbordada en el territorio.

**e.** Brotes de insurgencia territorial con los graves problemas de enfrentamiento desde la perspectiva policial a nivel citadino (Londoño, 1993).

Ante este escenario, iniciada la cuarta década del siglo XIX, en el contexto de las intentonas revolucionarias como la de José María Obando, y ya bajo el gobierno de Pedro Alcántara Herrán, se promulga la Ley 8 de 1841 que, en términos del general Pulido (2012), será "un antecedente singular respecto a la organización policial colombiana" (p. 75); lo mismo sostiene el general Londoño (1993), por la especial naturaleza técnica de la norma.

Dicha norma, dentro de la concepción de la Constitución de 1832, dividió a la policía desde dos perspectivas: una general y otra especial. Se buscaba con la norma dejar atrás la absoluta centralización del país, lo que incluía la actividad legislativa y ampliar la potestad provincial por sus especiales características para que, a través de cámaras territoriales y ordenanzas, se establecieran regímenes particulares. Al contrario, la Policía General sería regulada por normas expedidas por el Congreso de la República.

Igualmente, en esta Ley por primera vez —seguramente teniendo en cuenta la experiencia de sublevaciones y perturbaciones al orden público a nivel territorial— también se dividió a la Policía

en urbana y rural. Precisamente esta segunda tenía la misión de desarrollar un buen gobierno en el ámbito agrícola en todos sus ramos. De allí la importancia de contar en el siglo XXI con una Policía rural y de carabineros y entender sus diferencias. La figura 2 muestra la organización de la Policía a partir de 1841 desde el contexto normativo.

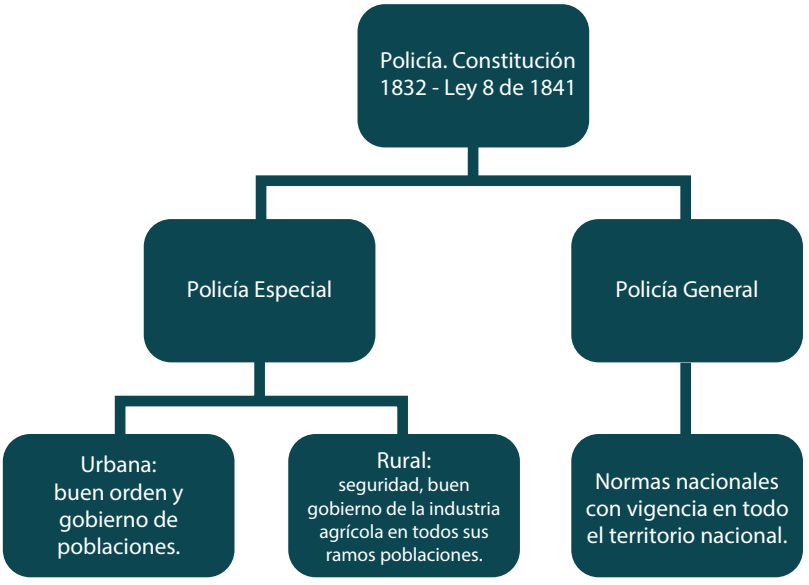



**Figura 2.** Estructura de la Policía en 1841, Nueva Granada
**Fuente:** elaboración propia con base en la Ley 8 de 1841, art. 2.

Para cada una de las policías descritas en la figura 2, y teniendo en cuenta el tipo de Estado más descentralizado que preveía la Constitución de 1832, se establecieron de acuerdo con la ley competencias específicas. De esa manera, a la policía especial urbana le correspondían temas como la salubridad local, la mendicidad, el orden, la disciplina de hospitales, entre otros, con gran semejanza de las normas proferidas entre 1825 y 1827; por otra parte, las ordenanzas rurales se orientaron hacia el régimen de aguas, bosques, minas y canteras, así como cacería y pesca, tal y como lo muestra la figura 2, a la industria agrícola en todos sus ramos. En términos que se comparten con Castaño (1947) se insistía de forma increíble en "resocializar a los vagos a través de su incorporación a las fuerzas armadas" (p. 44).

De acuerdo con Londoño (1993), en la estructuración de la Ley 8 de 1841 se puede encontrar uno de los antecedentes de la existencia de dos tipos de códigos de policía en Colombia: el nacional y los departamentales (Camacho-Leyva, 1947), incluso los de ciertas ciudades.

La denominada por Castaño (1947) "jerarquía policiaca" fue también materia de regulación, quedando en cabeza del presidente de la República, pasando por los gobernadores en las provincias, los jefes políticos en los cantones y los alcaldes parroquiales en los distritos de dicha naturaleza (Gómez, 2012).

Dicha Ley, siendo mucho más detallada y elaborada, también seguía siendo una norma cercana a la herencia española y, si bien era más contextualizada, demostraba grandes restricciones en la práctica para la prestación del servicio policial; por ejemplo, al establecer los cuerpos de policía, indicaba que estarían integrados hasta por sesenta comisarios de servicio de a pie o montados, pero en este último caso la persona debía aportar animal y montura. Tal situación llama la atención sobremanera. Estos comisarios no superaron los seiscientos miembros en un territorio tan extenso como el colombiano (Castaño, 1947); encontramos otro antecedente y evidencia de la ausencia de control territorial.

La Ley también estableció múltiples obligaciones para comisarios e inspectores que dependían de los jefes de policía, obligaciones que debían ser cumplidas de noche y día en campos, caminos y despoblados (Congreso de la República, 1841). Asimismo, la norma instauró las faltas contra la policía, indicando que serían culpas y contravenciones, las primeras de mayor gravedad que las segundas, y eran sancionables a través de resoluciones verbales, breves y sumarias, sin que se pudiera interponer recurso diferente al de la queja (Castaño, 1947).

El poder de policía se expresaba no solo por resoluciones, sino también por providencias, bandos y decretos que, si eran resultado de la voluntad de la administración pública, a todas luces entrañaban sendos actos administrativos frente a los cuales se debió prever una vía gubernativa. Para Castaño (1947) la Ley 8 de 1841 correspondía a una evolución respecto al tratamiento a la dignidad de la población a la que se le aplicaba dicha codificación, lo que en parte es compartido; por ejemplo, con respecto al uso de la fuerza, se establecieron límites precisos en el artículo 51 (capítulo IV).

La normativa en relación con expresiones colectivas de protesta, tales como las asonadas, motines y sediciones, decidió darle la competencia a lo que para entonces se denominada "fuerza pública", que sería el ejército, la marina y las guardias. En ese sentido, la militarización de ciertas expresiones terminaría por marcar la historia

posterior de Colombia hasta la actualidad, con el Código Nacional de Policía y Convivencia, que regula el tema, y ante la ausencia de una ley de uso de la fuerza o de seguridad y defensa, otorgándole por coyunturas poderes exorbitantes a los consejos superiores de defensa o seguridad o consejerías.

Castaño (1947) argumenta que, bajo esta concepción constitucional de 1832, se pretendió formular en la teoría y en la práctica un cuerpo policial civilista, pacífico, no represivo e integrado por voluntarios, salvo los "vagos" que eran compelidos a prestar su servicio en la Institución; ese tipo de abordaje, por supuesto, excluía el uso de la fuerza contra expresiones de gravedad incluso intermedia.

La Ley indicaba que el cuerpo de policía no tendría uniforme militar ni estaría sujeto al acuartelamiento. La Constitución de 1832 delinearía, en consecuencia, una policía más cercana a un país democrático, en paz y sin mayores causas de perturbación social, con un uso de la fuerza limitado y excepcional, y la aplicación del principio de asistencia militar. Se rompía, en consecuencia, el contexto que había marcado el comienzo de la República y la normativa de la Gran Colombia.

No obstante lo anterior, así como la dictadura de Bolívar decidió perseguir a las sociedades secretas y establecer una situación de peligrosismo, algunas cosas no cambiarían en la Nueva Granada. La Ley 8 de 1841 indicó que una de las principales tareas de los funcionarios de policía era la de descubrir e impedir conspiraciones o tentativas para destruir por vías de hecho la Constitución o el gobierno establecido. En Colombia se comenzaba a configurar un contexto de subversión, insurgencia y rebelión que ha sido constante en dos siglos. Así como existió la conspiración septembrina contra Bolívar, se presentó la Conspiración contra Santander y su gobierno, así como acusaciones de seguidores de uno y otro bando se presentaron a diestra y siniestra (Monsalvo & Conde, 2011). Por lo tanto, el régimen de la Nueva Granada también terminaría persiguiendo a las sociedades secretas (Castaño, 1947).

En lo que se le comenzaba a denominar *policía judicial,* que siguiendo al general Londoño (1993) más bien debió llamarse *investigación judicial*, se indicaba que siempre se "debería utilizar la discreción y sagacidad valiéndose de todos los medios que no prohíban las leyes, la moral y la decencia" (Congreso de la República, 1841). No concurre, entonces, duda alguna de que, desde el comienzo de la República

en el siglo XIX, coexistió la preocupación constante por la forma en la que se debía cumplir la misión policial.

## La Constitución de 1843 (Constitución neogranadina) y el regreso de las guerras internas

La Policía que había tenido un amplio desarrollo desde su perspectiva civilista y republicana, entre 1832 y 1842, tendría con la llegada del general Pedro Alcántara Herrán una variación amén del advenimiento de la contienda bélica interna, en la denominada "Guerra de los supremos". La carta política de 1843 fue de tendencia centralista, con un poder ejecutivo fuerte —como ha sido tradición en Colombia—, disminuyendo la autonomía de las cámaras provinciales y suprimiendo al hoy Bicentenario Consejo de Estado, declarándose además la República como un estado confesional católico (Congreso de la República, 1843), lo que también ha marcado el servicio policial hasta la actualidad.

Los decretos que desarrollaría en este período la Ley 8 de 1841 deben mirarse, describirse y estudiarse desde el contexto de violencia que padecía el país, así como la también bicentenaria tendencia de otorgarle a la Policía funciones que rompían su naturaleza gracias a los estados de excepción. Aquí surge otra evidencia más, no solo de la subordinación de las fuerzas del orden al poder civil en Colombia, sino del manejo político de ciertas instituciones.

La Constitución de 1843 mantuvo la confusión sobre las misiones de seguridad, tranquilidad y orden público. En el artículo 101, sobre atribuciones al poder ejecutivo, se precisa que al presidente le correspondía "mantener el orden y tranquilidad interior de la República, repeler todo ataque o agresión exterior, y reprimir cualquiera perturbación del orden público en el interior" (numeral 1.º). Más adelante, en el numeral 4.º del mismo artículo 101, se precisa que le correspondía también al ejecutivo disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la defensa y seguridad de la República, **para mantener o restablecer el orden y tranquilidad en ella, y para los demás objetos que exija el servicio público.** Una redacción parecida todavía acompaña la Carta del 4 de julio de 1991 en su título séptimo, capítulo séptimo, de lo cual se pueden extractar muchas conclusiones.

Pineda-Castillo (1950), quien hace un estudio del origen policial sobre la tesis de Castaño (1947), trae algunos elementos que hoy valdría la

pena refrescar, con el fin de mirar el crecimiento institucional de una nación envuelta en una contienda bélica sin final:

> Eran tiempos de emergencia y de conflicto, que no daban lugar a la existencia de organizaciones pacíficas. Por eso en los años que corren desde fines del siglo XVIII, hasta el normal desempeño del gobierno Gran Colombiano, la fuerza policiaca desapareció y los pocos hombres que la comandaban a servirla se confundieron con los soldados de la independencia. (Pineda-Castillo, 1950, p. 182).

Desde esa perspectiva, podría indicarse que luego de casi treinta años de independencia, en el año 1843 en un contexto de contienda bélica interna, se había avanzado en una configuración formal y legal en relación con la policía y funciones propias de un tiempo de paz, pero se continuaba con una fuerte presencia militar para solventar, desde las funciones policiales, las insubordinaciones, rebeliones y núcleos de sedición. Incluso en la organización de los cuerpos policiales de Casanare y Bogotá, a partir de 1845, se establecía una estructura cercana a la militar en cuanto al mando, con respeto por las antigüedades dentro de una jerarquía (Presidencia de la República, 1845).

El Decreto del Presidente Tomás Cipriano de Mosquera sobre la creación de la Policía en Casanare, integrada por inspectores y comisarios, estaba fundamentado en la Ley 8 de 1841, específicamente en su artículo 134, y por primera vez de forma más estructurada previó el uso de uniforme, para que los cuerpos de policía se distinguieran, indicando que portarían, en el caso de los comisarios, pantalón y chaqueta blanca, con cuello y vueltas azules, así como sombrero con una cucarda con los colores del pabellón nacional. Los inspectores en el pantalón se distinguirían por una línea azul y casaca en vez de chaqueta (art. 4.º); no obstante, el gobernador podría prescindir que los miembros policiales en especiales circunstancias portaren el uniforme (art. 5º). Igualmente, por primera vez se reguló el tema de las armas a portar por parte de estos cuerpos, pues se hace especial alusión al sable y a la carabina, que en la actualidad son insignias de la especialidad de carabineros.

Las armas escogidas para el servicio policial, de acuerdo con el Decreto del 22 de agosto de 1845, tenían el propósito de ser usadas excepcionalmente (art. 20) al aprehender a las personas "procurando causar el menor daño posible y conduciéndose siempre con valor y humanidad".

Este trascendental Decreto, en sus veintitrés artículos, también reguló los requisitos para ser miembro del cuerpo de Policía del Casanare

(art. 15), estableciendo que los inspectores debían ser letrados, salvo casos excepcionales. El acto administrativo fundamentaría la posterior creación del cuerpo de policía de Bogotá el 16 de septiembre del mismo año (Presidencia de la República, 1845), que previó la creación de seis secciones: tres montadas y tres de a pie. Las secciones montadas, de acuerdo con el artículo tercero, usarían carabina y sable, y las de a pie, carabina y sable corto o machete. Aquí es específico el Decreto en indicar que los inspectores instruirían a los comisarios en el uso de las armas y en los especiales "rudimentos de la disciplina del soldado" (art. 4.º), con lo que se demuestra la estructuración de un régimen cercano al castrense.

El uniforme del cuerpo de policía de la Provincia de Bogotá sería con calzón y chaqueta gris, además de cuello recto en donde llevarían el número de la sección; en el sombrero, los comisarios llevarían una media luna con los colores del pabellón nacional, y los inspectores, un círculo (art. 9.º). Ningún civil podría utilizar dichas prendas so pena de ser judicializado de acuerdo con las normas de recopilación granadina (Presidencia de la República, 1845).

El artículo 22 y 23 del Decreto de septiembre de 1845 establecía restricciones para el uso de la fuerza (capítulo IV), indicando el primero las mismas previsiones expuestas en el artículo 20 del acto administrativo de creación de la Policía del Casanare. Pero resulta mucho más interesante la previsión en relación con que las armas de fuego solo se podrían portar de noche y que, además, en las funciones de teatro y otras actividades públicas, solo se podría utilizar un bastón con una cabeza esférica plateada (art. 23).

Las funciones de las policías de Casanare y Bogotá estaban relacionadas con las previstas en la ley 8 de 1841 sobre policía general (figura 2), ampliándose por la injerencia del contrabando las de la provincia fronteriza. Comenzaba el camino de la territorización de los cuerpos de policía, lo que más tarde, por efectos de la politización de la organización, generaría graves problemas de seguridad. Todo este andamiaje, a todas luces ligado con las tareas de cualquier cuerpo policial en una democracia, estuvo sin embargo condicionado por nuevas contiendas políticas y bélicas, e incluso, dictaduras como la de José María Melo (Londoño, 1993).

Las conclusiones respecto al período 1849-1857, en el que además se expidió otra Constitución (Congreso de la República, 1853) que no varió el tema de la regulación respecto a la seguridad, conservando

las normas y parámetros existentes, resultan paladinas a través de las manifestaciones del general Londoño (1993) y el maestro Castaño (1947), especialmente cuando este último nos enseña lo siguiente:

> Durante el accidentado período del General Obando, interrumpido por la dictadura de Melo y las presidencias supletorias de Obaldía y Mallarino, se interrumpió el normal desarrollo de las instituciones policíacas; la prestación de este servicio, concretada en forma exclusiva a la conservación del orden público, se defirió una vez más a la fuerza del Ejército y la Guardia Nacional. (p. 53).

En consecuencia, la entronización de una organización policial cada vez más técnica se veía impactada por las guerras y las ansías de poder y control territorial. Faltaría poco para que se militarizara casi por completo la noción de *orden público* que, al vaivén de décadas de tumultos, intrigas y persecuciones, ya se había visto alterada. Aquí se terminarían forjando los pilares de la Colombia del siglo XX y —por qué no decirlo— de lo que va recorrido del siglo XXI.

## 1.2. La militarización del concepto *orden público*

Superada la etapa conocida como de la Nueva Granada en el siglo XIX, y bajo el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, adviene una República denominada Confederación Granadina, representada una vez más por una nueva Constitución fungiendo como tratado de paz. La corta duración de la Constitución anterior (apenas cinco años) estuvo enmarcada en nuevas sublevaciones, que continuarían con fuerza hasta desencadenar la más fratricida guerra interna, la de los mil días, con la que amaneció en la Colombia del siglo XX.

Las provincias como organizaciones político-administrativas pasaron a convertirse en estados dependientes de un poder central. La guerra se libró en varios de esos nuevos entes territoriales y ya para 1861 el general Mosquera había logrado un triunfo en algunos, encontrándose choques normativos que impactaron la vida nacional. Continuaba la Patria Boba, sin lugar a dudas, y los avances normativos expresados en sendas leyes y decretos de apenas unas décadas antes quedaron en medio del fuego cruzado. En esta etapa se agravaría la situación, no solo por la existencia de una policía de régimen que contrariaba los más caros principios liberales, sino además una fuerza policial incorporada a la fuerza castrense, sectorizada por estados y con problemas para ejercer su cara función.

## La Confederación granadina 1858 y los cuerpos policiales

La Constitución de 1858 creó ocho estados federales y, desde las estipulaciones de dicho ordenamiento que preveía autonomía político-administrativa territorial, se terminaba por reconfigurar el régimen de seguridad, el manejo de orden público y las competencias nacionales y estatales (art. 11). De esa forma, el gobierno de la confederación tenía a cargo el orden y la tranquilidad interior cuando se viera alterada entre dos o más estados, lo demás sería de competencia interna de cada nueva entidad (art. 15, num. 4.º).

En el artículo 43 de la Constitución Granadina facultaba al presidente de la Confederación para mantener el orden utilizando lo que se denominaría *fuerza pública*. Dicha organización no solo se preveía utilizar en caso de defensa externa, sino cuando se dieran acciones armadas promovidas desde un estado contra otro (Congreso de la República, 1859) o, incluso, contra un país vecino (Congreso, 1858, art. 43, nums. 11 y 20). Para cumplir con los propósitos constitucionales descritos, el presidente podría utilizar la fuerza pública de la Confederación o la de los estados; las dificultades llegaron cuando un código militar de 1858 incorporó, por decisión del Ejecutivo, a los cuerpos de Policía dentro de la Fuerza Pública (Londoño, 1993).

Habrá que recordarse que se había decretado por sublevación en el Estado de Bolívar una vez más la conmoción interior a mano armada (por guerra), y que los temas de la conflagración bélica ya se empezaban a mirar como alteraciones al orden público. La historia de los cuerpos policiales, a pesar de que seguían desempeñando las funciones prescritas desde 1841 como policía especializada, estaba ya signada (Presidencia de la República, 1859a, 1859b) .

Al triunfar la revolución liderada por Tomas Cipriano de Mosquera, exgobernador del Cauca, quedó sepultada la regulación del cuerpo de policía para la Confederación con sede en la capital creado por el presidente Ospina en 1861, en medio de la desesperación y el caos. Este cuerpo policial, tan diferente al previsto en 1845, tenía funciones propias de un estado de guerra, aludiendo al orden público (en ocasiones también utilizando el término *orden general*), mencionándose por primera vez el término *Policía Nacional* (art. 6.º) y volviéndose increíblemente a un contexto parecido al que reemplazó a la Gran Colombia.

Todo el tratamiento dado a la guerra interna planteada por Mosquera contra Ospina tendría el manejo de alteración del orden público y se procedía a ordenar que la fuerza pública repeliera bélicamente la rebelión. Así queda patentizado en el Decreto de 4 de junio de 1860, a través del cual se retira al general rebelde del servicio del Ejército y de dictan medidas sobre lo que pasaba en el Cauca (Presidencia de la República, 1860); igualmente sucedería, y de forma más clara, con la Ley del 25 de abril de 1860 sobre los delitos que atentaran contra el orden público, toda una construcción desde un propio *ius ad bellum* (Congreso de la República, 1860).

## Los Estados Unidos de Colombia, la Policía y la guerra

Derrotado el presidente Ospina, los estados de la Confederación Granadina, mediante el denominado Pacto de la Unión, resolvieron darle un nuevo nombre al Estado colombiano bajo la misma configuración político-administrativa federal, naciendo así los Estados Unidos de Colombia el 20 de septiembre de 1861 (Plenipotenciarios, 1861). En 46 artículos, el pacto de la Unión estableció los lineamientos básicos del Estado federal, acompañados de otro consenso transitorio, en donde se mantenía a Mosquera como presidente. Los cuerpos de policía pasaron a tener la denominación de milicia nacional, bajo la organización de cada estado (Londoño, 1993).

Específicamente en relación con los elementos del orden público, el consenso logrado en septiembre de 1861, respetando la soberanía de los estados, estableció lo siguiente:

**a.** Derechos, libertades y garantías, siempre y cuando no afectaran la seguridad o la tranquilidad pública (art. IV.4.1).

**b.** Se establecieron los parámetros de normas de excepción por guerra, en los que serían restringidos ciertos derechos y libertades. Este estado temporal sería decretado a través de un Consejo integrado, entre otros, por el procurador y los magistrados de la Corte Suprema (art. VI). Esta es otra expresión que continúa con la Constitución de 1991 a través del Título séptimo, capítulo sexto, a cargo de la rama ejecutiva.

**c.** La Milicia Nacional estaría organizada por los estados, pero cuando fuera llamada por la Unión se regularía por las normas de esta. Aquí no queda claro si esa milicia haría parte de la Fuerza Pública como sucedía en la Confederación Granadina (art. XXVIII).

**d.** El gobierno de la Unión no podría reestablecer la paz en los estados donde estuviera turbada sin autorización del Congreso (Art. xxx); igual operaría para la declaratoria de guerra.

Con el posterior Congreso de Rionegro, nace la Constitución de 1863, en cuyo articulado precisa términos de seguridad, orden y tranquilidad, relacionados con el orden público y, definitivamente, vistos desde la concepción militar, a fin de evitar nuevas confrontaciones bélicas; verbigracia, la prohibición de conformación de levas con el propósito de afectar el "orden público de otro estado" (art. 13). Igualmente, se estableció toda una serie de libertades, derechos y garantías plausibles para su tiempo por su redacción e intención; en materia de libertad de cultos, no obstante, habría estrecha vigilancia para preservar la tranquilidad y seguridad, vigilancia ejercida por parte de los estados y del gobierno central (art. 23). Ante la ausencia de claridad sobre la manera de conformación de la Fuerza Pública, la Constitución de Rionegro indicó que se encontraba integrada por el Ejército, la Marina de Guerra y las Milicias, los dos primeros cuerpos a cargo de la Unión y las milicias a cargo de los estados (art. 26). Con ello, se presentó una desnaturalización a nivel constitucional de los cuerpos de Policía.

Incluso, increíblemente se previó que, en caso de guerra, se incrementaría la Milicia Nacional, de ahí la importancia de contar con los contextos históricos, sociales y políticos, para entender la actualidad de otra transición sin transición (Uprimny, 2006; Convención Nacional, 1863).

El artículo 91 de la Constitución de Rionegro es, sin duda, el avance jurídico más importante en virtud de la ordalía que se vivía, ya que reconocía el derecho de gentes (derecho internacional humanitario) y su aplicación en caso de guerra civil, así como la obligación de las partes de seguir sus lineamientos. Aquella premisa del acuerdo de regularización de la guerra entre Bolívar y Morillo de 1820 se había perdido por 43 largos años. El aludido artículo establecía los siguiente:

> **Artículo 91.**- El Derecho de gentes hace parte de la Legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de Tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas. (Convención Nacional, 1863).

No obstante todas las previsiones constitucionales y legales, como la prevista en la Ley del 23 de abril de 1863 sobre la labor policial en materia de libertad de cultos y afectación al orden público, el término en virtud del contexto político siguió siendo el comodín para utilizar la fuerza militar y los cuerpos de policía para propósitos poco técnicos, más bien bélicos, fruto de luchas intestinas que no terminaban, tal y como se verá en el último acápite de este capítulo. A diferencia de Constituciones anteriores, la de 1863, amén del personalismo de Mosquera, señaló taxativamente que el presidente podría conducir directamente las tropas. Sostiene Castaño (1947), frente a este momento histórico, lo siguiente:

> La inquieta figura del General Mosquera se proyecta en forma constante sobre los regímenes inmediatamente posteriores a la Convención de Rionegro, como se había proyectado sobre los anteriores, y hace que aquellos asuman una actitud defensiva dentro de la cual las rudimentarias fuerzas policiacas se hacen necesariamente sectarias o se ven en caso de delegar sus funciones al Ejército, mejor preparado materialmente y más experimentado en estas conmociones en las cuales ha venido interviniendo alternamente como agresor o guardián del orden público. (Castaño, 1947, p. 55).

No queda duda que, so pretexto de preservar el orden público, se utilizaron militares y policías aprovechando la figura jurídico-política de conmoción interior. Así que lejos se está de aquella conclusión, según la cual la Constitución de 1886 sería el epicentro de los estados de excepción, pues la perspectiva jurídico-histórica demuestra todo lo contrario.

## Normas de policía en las antípodas de una verdadera paz. Revolución y la llegada de otra Constitución

La Constitución de Rionegro, de estirpe liberal, federal, nacida en el seno de una revolución, generaría que las múltiples normas de policía expedidas desde 1821 (ver acápites anteriores), perdieran una vocación real de cumplimiento. No queda claro si existía una concepción militar completa en los cuerpos de policía, ligados a móviles políticos desde el mismo centro del país, o si los militares se habían acostumbrado a creer que, por mandato constitucional, temas ligados con la seguridad, la tranquilidad y otros ámbitos les competían directamente a ellos, bajo el concepto de fuerza pública (Pineda-Castillo, 1950).

Miles de páginas se podrían escribir desde lo teórico sobre el concepto de orden público y sus diferentes elementos, ligados sin duda hoy en día al derecho constitucional, al derecho administrativo,

y a lo que acertadamente Londoño (2017) ha propuesto desde la academia como ciencia de la Policía, una aproximación con pretensión científica a la convivencia como pilar de la felicidad social. Lo cierto es que Colombia técnicamente no ha podido superar en el contexto territorial (incluyendo las primeras décadas del siglo XXI) doscientos años de confrontación bélica a través de un proceso serio de transición política.

Para 1880, el estado de Cundinamarca profiere el Decreto 99 (Castaño, 1947), tratando una vez más de darle un soporte técnico y civilista —por lo menos a nivel estadual— al cuerpo de policía; no obstante, los antecedentes internos terminaron pesando lo suficiente para que se acabara regulando dos secciones: una militar y otra civil. La sección militar estaba encargada de apoyar a la civil en materia de vigilancia y contaba con toda una organización sustentada en cuadros, disciplina y organización castrense. La sección civil del cuerpo de policía tenía básicamente las mismas funciones previstas en la Ley 8 de 1841[11], incluso regidas para todo efecto por el principio también heredado de asistencia militar que, a pesar de que no es mencionado por la mayoría de historiadores alrededor de la Policía, denotaba el contexto de guerras civiles que se vivía para ese tiempo y marcaría claramente dos modelos policiales poscoloniales: uno civilista, esencialmente ligado con la herencia europea —como se pudo evidenciar en acápites anteriores—, y otro militarista policial, so pretexto de la recuperación de la seguridad y la tranquilidad en medio de múltiples contiendas bélicas.

El 20 de julio de 1881, y bajo el gobierno de Rafael Núñez, se promulgó la Ley 56, por medio de la cual se fijaba el pie de fuerza hasta 1882; en relación con la Policía, dicha norma precisaba lo siguiente:

**a.** Cuando hubiera conmoción interior a mano armada (guerra), se elevaría el número de miembros de la fuerza pública, lo que incluía a la Policía (art. 2º).

**b.** Se crearía un cuerpo de Policía para Bogotá integrado por hombres que hubieran sido reclutados como miembros de la guardia nacional (Ejército), de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.º de dicha Ley. En otras palabras, un cuerpo de origen militar, para que cumpliera roles de Policía en la capital del Estado de Cundinamarca en un contexto de guerras civiles (Guerrero, 2016).

---

11 El Decreto 246 de 1881 regularía la sección civil de la Policía de Cundinamarca (Castaño, 1947).

Podría decirse que esta medida de Núñez aseguraba que no sucediera lo mismo que en otros estados, en donde paulatinamente, a través de diferentes maniobras bélicas, terminaron cambiándose las tendencias ideológicas en el poder. El mismo Guerrero (2016) señala lo siguiente:

> Así, los bastiones tradicionales habían cambiado completamente su orientación política y eran presididos por gobernantes que darían su apoyo incondicional a Núñez. Le debían no solo su actual dignidad, sino que los ligaba la complicidad de este concierto de voluntades y actuaciones. Mediante esta campaña de alcance nacional, la candidatura nuñista disponía ya del apoyo crucial de la mayoría de estados. Asegurada esta mayoría, la regeneración obtuvo la presidencia por su acuñador e ideólogo principal, merced a la estrategia de la implementación sucesiva de discretos golpes estaduales que pasaron como restablecimiento del orden público. (p. 191).

De esa forma, la República se terminó encontrando con un nuevo escenario de profundización de la militarización del concepto orden público, que se vería incrementado por la revolución radical de 1885 contrarrestada por Rafael Núñez, generándose como consecuencia que fuera convocado por el Decreto 10 de 1885 un Consejo de delegatarios de cada uno de los nueve estados federales, que terminaría su tarea el 5 de agosto del año siguiente, cuando fue sancionada la Constitución que acompañó a Colombia por 105 años, con setenta reformas. Colombia cambiaría y comenzaría otra etapa en el ámbito policial; la historia dirá si terminó convirtiéndose en el comienzo de otro ciclo de lo mismo.

## 1.3. Inestabilidad política. Repercusión jurídica en el quehacer policial

El presente acápite busca cerrar, desde la Constitución de Cúcuta y hasta el escenario de promulgación de la Constitución de Núñez y Caro de 1886 — marco constitucional bajo el cual comenzó el CANI en 1964, desarrollándose las hostilidades por más de 27 años—, una línea argumentativa que permita evidenciar cómo la actuación de los cuerpos de policía desde el nacimiento de la República ha estado marcada por la inestabilidad, misma que ha permitido un desarrollo jurídico con innegables tintes políticos y con repercusiones en el quehacer policial. En esos ires y venires, Colombia ha tenido cuerpos de policía que se han debatido entre el mantenimiento y recuperación de la seguridad y tranquilidad ciudadana, hasta la presencia de elementos totalmente militarizados dispuestos jurídicamente para acompañar a caudillos, jefes políticos o ejecutivos encargados de gobiernos federales.

**a.** Imposibilidad para consolidar un proyecto de Estado desde el territorio en términos weberianos, es decir, la consolidación del monopolio del uso de la fuerza (violencia) que sea legítima, efectiva, legal y continua (Weber, 1998).

**b.** Un exacerbado centralismo político-administrativo y la ausencia de concepción geopolítica, geoestratégica y geoeconómica desde el poder central, lo que incluso generó la despreocupación real por las fronteras después de la contienda con el Perú en la segunda década del siglo XIX.

**c.** Población en la periferia sin un sentido de pertenencia frente a desarrollos jurídicos pensados desde el centro del país, lo que generó una normativa provincial de coyuntura en varios casos.

**d.** Herencia de instituciones coloniales esbozadas a nivel de marcos constitucionales y legales, con una terrible descontextualización de la realidad en la naciente era republicana.

**e.** Tratamiento del orden público como un asunto militar y policial, sin distinciones reales plausibles en la práctica.

**f.** Una concepción civilista en términos generales de la institucionalidad, lo que generó frente a la realidad un cumplimiento meramente formal de las normas, mientras que las dinámicas eran de violencia individual y colectiva, esta última con ribetes bélicos.

**g.** Manejo militar de los estados de excepción en términos generales y el desconocimiento del derecho de gentes como forjador de límites en las contiendas bélicas, así como el famoso eufemismo de la conmoción interior a mano armada (Salvo en la Constituciones de 1832 y de Rionegro).

**h.** Todo tipo de reglamentación relacionada con una policía de régimen al mejor estilo de la utilizada por monarquías europeas: espionaje, persecución de reuniones privadas y sociedades secretas, so pretexto de la existencia de conspiraciones (peligrosismo al extremo).

**i.** Una intención técnico-civilista en la legislación que sucedió a la Gran Colombia, totalmente opacada en la práctica por contiendas

bélicas extendidas a lo largo y ancho del territorio.

**j.** Una normativa proveniente de la concepción política, ideológica y partidista imperante, en la que se perseguían expresiones colectivas a través de ejércitos, guardias nacionales, milicias o fuerza pública (incluyendo cuerpos de policía).

**k.** Generación de marcos normativos, incluso constitucionales, para otorgar amnistías e indultos frente a casos de insurgencia, rebelión o cualquier otro tipo de expresión colectiva.

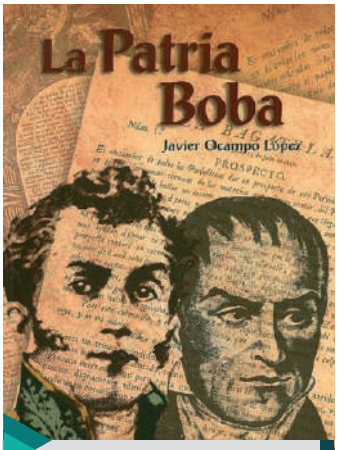
**l.** Trasplante desde el extranjero de los más actualizados marcos normativos a nivel teórico, con la imposibilidad de ser desarrollados por las luchas intestinas en varios sitios de la geografía patria.

**m.** Organización policial ampliamente dependiente a nivel territorial de jefes políticos con pasado castrense.

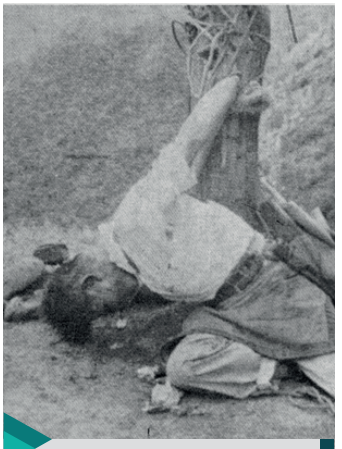
**n.** Confrontación a nivel ideológico, político y técnico entre la función de prevención de los cuerpos de policía respecto a la concepción represiva, cercana a una concepción de persecución criminal; verbigracia, la utilización inadecuada del término *policía judicial,* en el que claramente se acompaña la posición de Londoño (2017).

Habrá que indicar que, generalmente en el ámbito académico, se ha abordado la historia de la Policía desde la perspectiva meramente normativa a nivel descriptivo, pero no desde el contexto político, polemológico (Bouthol, 1970) y social forjador de dicha normatividad, así como las consecuencias que han generado diferentes normas (Camacho-Leyva, 1947; Castaño, 1947; Colmenares, 1941; Gómez, 2012). Salvo la obra de Pineda (1950) y Londoño (1993), la perspectiva del quehacer de la policía resulta en gran medida lineal, endogámica y cerrada, sin debate más allá de algunos escenarios académicos actuales (Becerra, 2010) y sin profundización acerca del papel que jugaron los actores políticos en la creación de marcos normativos especializados que repercutieron —y lo continúan haciendo— en la misión y funciones de una Institución civil y armada, como una expresión además del poder y la función de Policía que resulta imposible separarla de lo político, pues nos encontramos al frente de la rama legislativa y la ejecutiva del poder público.

La historia política de Colombia se puede resumir, como lo muestra la figura 3, en tres escenarios básicos hasta antes del 2012: guerras, amnistías y nuevas Constituciones: una secuencia de violencia estructural, seguida de perdones colectivos y la llegada de nuevos contratos sociales.




Patria Boba, Guerras Civiles.
- Amnistías
- Constituciones centralistas y federalistas.



Constitución de 1886 Siglo XX.
- Amnistías
- Reemplazo de la Constitución de 1991.


Actualidad y prospectiva. Siglo XXI.
- Amnistías
- Verdad extrajudicial.
- Reforma Constitucional. ¿Nueva Constitución?

**Figura 3.** Etapas colombianas desde la violencia estructural y la normativa. **Fuente:** elaboración propia.

En medio de todas las ordalías vividas durante la vigencia de diferentes constituciones y normas nacionales y regionales, surgieron elementos que en buena medida ayudan a contextualizar a Colombia dentro del ámbito vecinal e incluso regional, entre ellos los siguientes:

**a.** La creencia de que Colombia es la democracia más antigua de Latinoamérica. La ausencia de rupturas constitucionales por largos períodos en el país generó la percepción de civilidad y respeto por la ley.

**b.** No obstante lo anterior, Colombia ha estado atravesada por una violencia multicausal desde la Gran Colombia, violencia que ha sido caracterizada técnicamente en varios pasajes de la vida nacional como *guerra*.

**c.** La inestabilidad política colombiana ha generado marcos normativos sustentados en posiciones ideológicas diferentes; esa especial circunstancia impactó en los cuerpos policiales, no obstante contarse con un consenso teórico alrededor del papel policial.

**d.** A la guerra desde el siglo XIX en Colombia se le denomino *orden público* y allí, cual crisol, se entremezclaron componentes teóricos civilistas con concepciones de estados de excepción denominados *conmoción interior.*

**e.** Los marcos constitucionales y legales en la Colombia del siglo XIX no se escapan de una concepción civilista, republicana y democrática propia de los estados en formación con gran influencia en los países colonizadores. El manejo de la seguridad pública, la convivencia, la salubridad fueron trasplantadas debidamente, pero la polarización política, el poder de las armas y la ausencia de percepción de legitimidad en el territorio dio al traste con gran parte de propósitos loables.

**f.** Por otra parte, habrá que indicar que la idea civilista del santanderismo, en el mejor sentido de la expresión, permitió, no obstante las reyertas y conspiraciones internas, mantener la idea del contrato social y su importancia. Los militares neogranadinos independentistas, así como sus sucesores, siguieron esta consigna. Colombia cuenta con militares desde el comienzo de la República, alineados a la necesidad de contar con un marco normativo que seguir. Este país jamás ha sido tierra fértil para golpes de estado liderados por militares de profesión, sino por políticos disfrazados de militares. Muchos generales del siglo XIX fueron caudillos civiles regionales que tomaron las armas en algún momento de sus vidas.

# Referencias Bibliográficas

Becerra, D. (2010). Historia de la Policía y del ejercicio del control social en Colombia. *Prolegomenos: Derechos y Valores*, 13(26), 143-162. doi: 10.18359/prole.2425

Botero, N. (2012). El problema de los excluidos. Las leyes contra la vagancia en Colombia durante las décadas de 1820 a 1840. *Anuario Colombian de Historia Social y de la Cultura, 39(*2), 41-68. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/37472/39826

Bouthol, G. (1970). *Ganar la paz, evitar la guerra*. Barcelona: Plaza y Janés.

Caballero, J. (1974). *Particularidades de Santafé y Bogotá*. Medellín: Bedout.

Camacho-Leyva, E. (1947). *La Policía en los territorios nacionales*. Bogotá: Editorial ABC.

Castaño, A. (1947). *La policía su origen y su destino*. Bogotá: Biblioteca Escuela de Policía General Santander.

General Santander.
Colmenares, R. (1941). *Legislación Policial Colombiana*. Bogotá: Talleres Gráficos Mundo al Día.

Congreso de la República. (29 de septiembre de 1821). *Decreto sobre casos de conmoción interior*. Villa del Rosario, Cucutá, Colombia: Congreso General de Colombia.

Congreso de la República. (1821). *Ley 8*. Villa del Rosario, Cucutá, Colombia: Gaceta de Colombia número 150.

Congreso de la República. (11 de marzo de 1825). *Ley 1 de marzo 11 de 1825*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

Congreso de la República. (3 de mayo de 1826). *Ley 3 de mayo*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2 de octubre de 1827). *Decreto del 2 de octubre*. Bogotá, Colombia: Congreso de la Republica.

Congreso de la República. (22 de diciembre de 1827). *Ley del 22 de diciembre de 1827*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (6 de abril de 1836). *Ley del 6 de abril de 1836*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (18 de mayo de 1841). *Ley 8*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (8 de mayo de 1843). C*onstitucion de la República de la Nueva Granada*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

Congreso de la República. (20 de mayo de 1853). *Constitución de la República de la Nueva Granada*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

Congreso de la República. (22 de mayo de 1858). *Constitución para la Constitución Granadina de 1858*. Bogotá, Colombia: Congreso de la Nueva Granada.

Congreso de la República. (mayo12 de 1859). *Ley del 12 de mayo sobre organización e inspección de la Fuerza Pública Estatal*. Bogotá: Congreso de la Confederación Granadina.

Congreso de la República. (25 de abril de 1860). *Ley del 25 de abril de 1860, sobre el orden interior de la Confederación y reformatoria de las disposiciones penales relativas al orden público*. Bogotá,

Colombia: Congreso de la Confederación Granadina.

Congreso de la República. (23 de abril de 1863). *Ley 11 del 23 de abril de 1863*. Colombia: Congreso.

Congreso de la República. (20 de julio de 1881). *Ley 56*. Bogotá: Congreso de los Estados Unidos de Colombia.

Congreso de la República. (1936). *Ley 48 de 1936*. Bogotá: Congreso de la República.

Convención Nacional. (1 de mayo de 1832). *Constitución de la Nueva Granada*. Bogotá: Convención de Bogotá de marzo de 1832.

Convención Nacional. (8 de mayo de 1863). *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia*. Bogotá: Confederación Nacional.

Espinal, V. (1840). *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia. 1819-1932*. Caracas: Imprenta Valentín Espinal.

Foucault, M. (2003.). *Vigilar y Castigar. El Nacimiento de la Prisión*. Buenos Aíres: Siglo XXI.

Gómez, J. (2012). *Ordenando el orden: La policía de Medellín 1826-1914. Funciones y estructuras*. Medellín: Universidad Nacional.

Guerrero, V. (2016). *Guerras civiles colombianas. Negociación, regulación, memoria*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Hugo, V. (2011). *Los Miserables*. Madrid: Esitorial Castalia.

Imprenta Nacional. (1925). *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia. Tomo II*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Imprenta Nacional. (1926a). *Codificación de todas las leyes de Colombia de el año 1821. Tomo VII, Suplemento a los años 1819-1835*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Imprenta Nacional. (1926b). *Codificación de todas las leyes de*

*Colombia 1836-1837. Tomo VI*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Londoño, F. (1993). El primer siglo de la República. En V. T. Álvaro (Et.), *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Policía* (pp. 97-144). Bogotá: Editorial Planeta.

Londoño, F. (2017). *Esbozo de una teoría general de Ciencia de Policía*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Monsalvo, E. & Conde, J. (2011). De rebeldes a sediciosos. Cultura política en la nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX. *Memorias,* 15, 197-227. Recuperado de http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/view/3277/2344

Muñoz, A. (2007). Esclavitud: Presencia de Aristoteles en la Polis colonial. *Revista de Filosofía, 25*(55), 7-33. Recuperado de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-11712007000100001

Pineda-Castillo, R. (1950). *La Policía: doctrina, historia, legislación*. Bogotá: Concejo de Bogotá.

Plenipotenciarios. (20 de septiembre de 1861). *Pacto de la Unión*. Bogotá, Colombia: Plenipotenciarios de los estados de la Confederación.

Presidencia de la República. (22 de agosto de 1845). *Decreto 22 de agosto*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (16 de septiembre de 1845). *Decreto del 16 de septiembre de 1845*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (5 de septiembre de 1859 b). *Decreto del 5 de septiembre de 1859 que eleva a pie de guerra la fuerza pública*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (4 de junio de 1860). *Decreto del 4 de junio de 1860 sobre orden público.* Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (4 de febrero de 1861). *Decreto del 4 de febrero de 1861, por el cual se crea un cuerpo de policía al servicio de la Confederación*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1950). *Decreto 1426 de 1950*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (3 de septiembre de 1959 a). *Decreto del 3 de septiembre de 1859 decretando el estado de guerra en la Confederación*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Pulido, C. (2012). Evolución del concepto de policía dentro del Virreinato e iniciación de la Independencia. *Cuaderno Histórico de la Policía*, 18, 55-76.

Rodríguez, A. (1974). *Biografía del Coronel Juan José Buenaventura de ahumada y Gutiérrez*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.

Uprimny, R. (Dir.) (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Valencia, A. (1993). Instituciones Policiales en España y el Nuevo Mundo. En Autor, *Historia de las Fuerzas Militares. Policía* (pp. 65-94). Bogotá: Planeta.

Valerga, J. (2017). *Libertad de Conciencia, Religiones y Constitución Española de 1978*. Madrid: Escuela Internacional de Doctorado UNED.

Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Ecónomica

# 2

# CONFLICTO ARMADO, POLICÍA Y EL ORDEN JURÍDICO (1886-1990)

# 2. Conflicto armado, Policía y el orden jurídico (1886-1990)

*Jean Carlo Mejía A.*

*Jhon Santos Quintero Landinez*

*Nathalia Rojas Ladino*

La promulgación de la Constitución de 1886 fue la consecuencia de otro acuerdo político logrado después de la fallida intentona militar del radicalismo liberal un año atrás. Una vez más, una guerra era sucedida por una nueva carta política; en esta oportunidad, los delegados de los nueve estados, que integraban los Estados Unidos de Colombia desde 1861, acordaron la transición político-jurídica de un Estado federal a uno unitario centralista, al que denominaron República de Colombia.

La denominada Constitución de Núñez y Caro, como se le conoce a la última Constitución del siglo XIX en Colombia, marcaría la vida nacional de prácticamente todo el siglo XX, amén de que su duración fue de 105 años, precisamente entre el 5 de agosto de 1886 y el 3 de julio de 1991.

Comenzaría, en consecuencia, un contexto jurídico bajo el que muchos años después empezaría el CANI con varios grupos insurgentes de múltiples tendencias de extrema izquierda, e igualmente con otros actores armados de pretendida ideología

de extrema derecha, pues como fenómenos multicriminales terminarían incluso trabajando unidos a través de verdaderos aparatos organizados de poder.

El presente capítulo se concentrará en tres etapas que, en el ámbito jurídico, generaron una repercusión especial en el comportamiento policial, pero para entenderlas hay que partir de comprender el marco constitucional que las rigió y las manifestaciones políticas que las caracterizaron. Estas etapas se centrarán en dos mojones flexibles: 1946, como año de inició, y 1990, como el de final, sin que una y otra sean camisa de fuerza para la descripción de la función normativa de la Policía, especialmente amén de la expedición de normas anteriores a 1946 que continuaron marcando una tendencia iniciada en el siglo XIX: la del manejo de la recuperación del orden público, utilizando los estados de excepción frente a expresiones colectivas.

## 2.1. Contexto. Aspectos esenciales que configuran la actuación policial en la Constitución de 1886

Además de cambiar de nombre y de pasar de ser un Estado Federal a uno Unitario (art. 1.º) y Centralista —como ya se anotó—, la Constitución de 1886 fortaleció aún más el poder ejecutivo, al que siempre ha pertenecido la Policía en virtud de su naturaleza; su principal finalidad fue la de "afianzar la unidad nacional", buscando fortalecer la libertad, la justicia y la paz, de acuerdo con el preámbulo. La soberanía en dicha Constitución confesional quedó depositada en la Nación.

Al convertirse en Estado unitario, se pensó igualmente en otra organización político-administrativa a nivel territorial, conformada por departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos (art. 5.º). Esto resulta esencial desde la perspectiva polemológica, sociológica y, claro está, misional de la Policía y sus funciones.

El artículo 10 de la anterior Carta Política establecía el deber de todos los colombianos y extranjeros de "vivir sometidos" a la Constitución y a las leyes, así como respetar

y obedecer a las autoridades. Desde la perspectiva de las causas de la guerra internacional (Plenipotenciarios, 1928), denominados eufemísticamente *conflictos armados* después de 1928 (Tratado Briand-Kellogg), habrá que indicarse que la estructuración de la comisión de los delitos políticos desde 1886 y hasta 2012 correspondió a la misma cualificación conceptual determinada desde la Gran Colombia y que atañía a lo previsto en el marco jurídico internacional.

En este sentido, como en muchos otros aspectos, jamás existió en realidad una solución de continuidad, pues tanto la Guerra de los Mil Días, los levantamientos en Boyacá y Santander en las primeras tres décadas del siglo XX, la última Guerra Civil colombiana —denominada *Violencia*—, y el CANI actual se lucharon bajo la misma concepción por parte de los grupos ilegales: desconocer la Constitución, las leyes y las autoridades colombianas (Guerrero, 2016); es decir, se sustentaron en la comisión de delitos políticos y una interpretación amplia o restringida de la conexidad.

La Constitución de 1886 estableció, en su Título Tercero, los derechos civiles y garantías sociales (art. 22 y ss.), siguiendo los parámetros expuestos desde la Declaración del Buen Pueblo de Virginia en 1776; la Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano (Asamblea General, 1789) y, claro está, en los principios constitucionales del Socorro Santander (Junta del Socorro, 1810), entre muchas otras proclamaciones; sobre esta base, los cuerpos de Policía debían cumplir su misión, que seguiría los parámetros de las anteriores Cartas políticas del siglo XIX, es decir, de indefinición.

La Constitución de 1886 establecería igualmente el principio de obediencia debida y la responsabilidad del superior militar (art. 21), expresión que a todas luces terminaría generando complicaciones desde la perspectiva fáctica en relación con el uso de la fuerza, como se verá en el cuarto capítulo de esta investigación.

El artículo 28 de la Constitución de 1886 es el primero de esa Carta que alude al término *orden público,* para establecer

precisiones con respecto a ciertas restricciones de libertades, que se debe examinar dentro del contexto de la época, pero que resultan esenciales desde la perspectiva socioantropológica del comportamiento policial. Esa norma indicaba lo siguiente:

> **Artículo 28°.**
> Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex-post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.
>
> Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previó dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.
>
> Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley. (Constituyente, 1886).

Del segundo inciso del artículo bajo descripción, se colige la exigencia de que fuera por orden del gobierno y previo dictamen ministerial, que se pudieran aprehender y retener personas que atentaran contra la paz pública. Resulta entonces claro establecer que la actuación policial en ese ámbito correspondía, en principio, a un mandato constitucional que sería cualificado por la regulación de los estados de excepción previstos en la misma Carta, y aplicados mediante actos administrativos. Lastimosamente, en períodos como el del denominado *estatuto de seguridad,* algunos servidores del estado olvidaron sus más caros propósitos. Entre guerra fría, guerra sucia y combinación de todas las formas de lucha, se movería el país.

De forma indubitable, la Constitución incluso asemejaba la guerra con el orden público cuando preveía la expropiación de la propiedad privada para cumplir con las necesidades excepcionales de ese tiempo de crisis (art. 33). La libertad de prensa se limitaba en tiempos de confrontación bélica de acuerdo con el artículo 42 constitucional, y en tiempos de paz debía atenderse más ampliamente mientras no afectara

algunos elementos del orden público como la tranquilidad. Esta previsión marcaría también una tendencia interpretativa con respecto al papel de las autoridades en relación con eventuales casos de censura.

El deber de las autoridades de inspeccionar las industrias y oficios para preservar la salubridad, moralidad y seguridad pública imprimía constitucionalmente otro tipo de derrotero en relación con el manejo del orden público (art. 44). En la literatura consultada, llama poderosamente la atención la falta de revisión de las previsiones constitucionales para explicar la actividad policial (Camacho-Leyva, 1947; Colmenares, 1941; Londoño, 1993; Policía Nacional, 1952), seguramente siguiendo las interpretaciones de la época sobre el imperio de la ley, todo lo contrario al actual momento en donde existe una constitucionalización del derecho e, incluso, una tendencia a un control de convencionalidad, visto desde una construcción propia de nuevas interacciones entre el derecho interno y el internacional (Quinche, 2009).

Originalmente, el artículo 118 de la Constitución le daba la atribución al presidente, en virtud de los estados de excepción previstos en la Carta, de firmar los decretos legislativos como desarrollo de la secuencia normativa establecida desde los albores de la República. No hay duda, el ejecutivo era realmente fuerte, como sucede en la actualidad.

El presidente, en su condición de suprema autoridad administrativa y de acuerdo con el artículo 120 numeral 8º de dicha Constitución, tenía la misión de conservar el orden público en todo el territorio nacional y recuperarlo donde estuviere turbado. Se diferencia el numeral citado de la responsabilidad presidencial de mantener la seguridad externa del país, como se le denominaba en ese entonces (art. 120, num. 11) e incluso la de dirigir directamente las tropas en caso de guerra (art. 120, num. 9), herencia de la Constitución de 1863.

Los estados de excepción regulados dentro del título relacionado con el presidente y vicepresidente de la República, figura que posteriormente desaparecería para darle lugar dentro de esa

Constitución al designado a la presidencia, preveía dos hipótesis, a saber: una relacionada con la guerra externa y otra con el quebrantamiento del orden interno por conmoción interior. En ambas posibilidades, se podría decretar turbado el orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional o en parte de él, y a través de los avales del consejo de ministros y del bicentenario Consejo de Estado en sus comienzos; igualmente, se podrían tomar medidas a través de actos administrativos tendientes a solventar la situación. Sin duda, el artículo 121 de la Carta Magna de 1886 sería el más reconocido texto constitucional en términos de las guerras subsiguientes, incluyendo el conflicto con el Perú de 1932 y, por tanto, muchas veces modificado. Es pertinente observar la redacción original del texto, por su implicación en el quehacer policial:

> **Artículo 121.** En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.
>
> Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.
>
> El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias. (Constituyente, 1886; Resaltado nuestro).

Del famoso artículo original, salen varios elementos esenciales para mostrar las dificultades de la función policial históricamente relacionada con el manejo del orden público (Pineda, 1950):

**a.** Tanto en guerra exterior como en conmoción interior se declaraba turbado el orden público. Esto significa, en virtud del artículo 120 de la anterior Carta, la inclusión constitucional de las Fuerzas Militares en el concepto, por lo menos en el ámbito externo.

**b.** La absoluta necesidad de tener para la declaratoria del estado de excepción un aval por parte del Consejo de Estado, máximo órgano consultivo del gobierno, que contaba también con algunas funciones judiciales desde lo contencioso administrativo.

**c.** La firma de todos los ministros del Despacho, que debía también estar presente en los Decretos "provisionales" de alcance legislativo.

**d.** Taxativamente la Constitución indicaba que el presidente quedaría investido por las facultades que le daba el derecho de gentes, como se le trataba al derecho internacional humanitario (en adelante DIH), lo que va a tener un significativo alcance descriptivo e interpretativo sobre el accionar de la Policía en el CANI, pero con variantes sensibles frente al tratamiento brindado en la Constitución de 1863.

**e.** La Constitución, también de forma taxativa, hacía alusión a la búsqueda de la represión del alzamiento que hubiera turbado el orden público, una repetición más desde lo regulado a partir de 1821, como se vio en el anterior capítulo.

**f.** Finalmente, la Constitución previó un régimen de responsabilidad por abusos durante el período de turbación o guerra exterior.

En ninguna de las anteriores premisas se observa la injerencia del sector castrense o policial de forma directa en la estructuración de un estado de excepción a nivel de formulación normativa con rango constitucional. Aquí lo que resulta claro, en principio, es que correspondía al Ejecutivo civil, con el aval del Consejo de Estado, decretar la turbación del orden público. La tarea de la Fuerza Pública sería constitucionalmente —como siempre ha sido— obedecer y, en caso de excesos, responder. Por otra parte, el artículo 121 constitucional fue modificado por varios actos legislativos (Asamblea Nacional, 1910, Congreso de la República, 1960; Congreso de la República, 1968), estos dos últimos bajo los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo. En dichos actos reformatorios de la Constitución,

se limitó al Ejecutivo incluso previendo la participación de las otras ramas del poder público y generándose un control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, con respecto a los decretos promulgados en casos de estados de excepción. En un próximo apartado se volverá sobre el tema (Echeverri, 2014).

El texto original de la Constitución política reguló en los artículos 165 a 171, del título XVI, lo relacionado con la Fuerza Pública, prácticamente haciendo alusión al Ejército — que vendría a ser desarrollado, por ejemplo, por la Ley 126 de 1919, normas de 1945 y posteriores—, previendo la posibilidad de organizar una Milicia Nacional, atribuyéndole a la ley dicha competencia. Ningún tipo de mención se haría constitucionalmente respecto a la Policía hasta el Acto Legislativo 1 de 1945, en el que expresamente se incluye en el artículo 171 que la ley establecería un cuerpo de Policía, siendo esta la primera mención expresa a nivel constitucional sobre este cuerpo civil de naturaleza armada (Congreso de la República, 1945), aunque como tal no se le tratara.

La Constitución de 1886 transversaliza esta investigación, ya que —como se indicó— sería bajo su vigencia que comenzó la Guerra de los Mil Días, la Guerra Civil de mediado de siglo y el CANI. Su importancia normativo-política es vital, más aún cuando hoy se observan muchos aspectos con los ojos de la Constitución de 1991 y estándares del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH), que no existieron sino a partir de mitad del siglo XX, luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. No hay que olvidar que el DIDH nace como una forma de *ius post bellum*.

Luego de la promulgación de la Constitución de Núñez y Caro comenzaría una etapa en la Policía a la que muchos consideran apical. Desde la perspectiva descriptiva, esa etapa vendrá a ser simple y llanamente una fase más de un ciclo que comenzó en 1821 con la Gran Colombia; corresponde ver brevemente algunos aspectos de dicha normativa.

## Normas de creación de una Policía Nacional bajo la Constitución de 1886

Ya bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en un contexto de transición político-militar y con una concepción de estado unitario, el gobierno nacional promulga dos normas que darían origen a otra etapa dentro de los cuerpos policiales colombianos; estas serían la Ley 90 (Congreso de la República, 1888) y la Ley 23 (Congreso de la República, 1890). La posición asumida en esta investigación es que no existe una razón plausible para limitar el nacimiento histórico de la Policía Nacional en 1891. Es decir, Policía hemos tenido desde que Colombia nació como República.

La ley 90 de 1888 tuvo el propósito específico de crear un cuerpo de policía bajo el gobierno de Carlos Holguín, que sería denominado gendarmería, con sede en Bogotá y —más importante para el contexto normativo— que estaría dependiendo del Ministerio de Gobierno. No obstante, esta gendarmería tendría una organización militar, parecida a la organización de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia (Londoño, 1993). El contexto de contiendas bélicas determinaba nuevamente las normas tal y como lo había hecho la Constitución de 1886. Su articulado establecía claramente la serie de derechos y beneficios económicos que tendría la gendarmería centralizada en la capital y Cundinamarca, indicando que para algunos efectos se aplicaría el Código Militar (valga la pena indicar que, para el 2018, aún la Policía hace parte de la Justicia Penal Militar, 128 años después de proferida la norma en cuestión). La ley 90 que no tuvo aplicación práctica, amén de su derogatoria por la Ley 23, sí preveía en su artículo 10 que el gobierno desarrollaría las normas pertinentes para que entrara en vigencia el cuerpo de alta policía (art. 1º).

Precisamente la Ley 23, que a diferencia de la 90 de 1888 concedía permisos generales al gobierno —es decir, no era una ley especial—, solo a través de tres artículos tocaría puntualmente el tema de la creación de un cuerpo policial. El artículo tercero de la citada norma autorizaba al gobierno para destinar hasta

$300.000 de la época para el establecimiento, organización y sostenimiento de un cuerpo de policía. Nada realmente nuevo desde la perspectiva de lo que se ha descrito a partir de 1821 (Congreso de la República, 1890). Lo que sí resultaba totalmente novedoso es que se previó en el artículo cuarto la autorización para que el gobierno contratara, en Estados Unidos o en Europa, a una o más personas competentes para organizar el cuerpo de Policía y "aleccionar" a sus miembros. El postrer artículo 9.º de la Ley de 1890 derogaría la Ley 90.

En virtud de la autorización otorgada por la Ley 23 de 1890, se contrataría al comisario francés Juan María Marcelino Gilibert, por intermedio de los oficios del doctor Gonzalo Mallarino, encargado de los negocios en París (Londoño, 1993). El técnico francés, exoficial del Ejército de dicho país (en el grado de mayor), sería encargado de organizar la Policía de Bogotá, es decir, se seguía la misma secuencia prevista una y otra vez durante todo el siglo XIX. La *Policía Nacional*, término otras veces previsto en la legislación decimonónica, nuevamente tendría una concepción desde Bogotá (Camacho-Leyva, 1947).

Teniendo en cuenta el artículo 3.º y 4.º de la Ley 23 de 1890, se promulgó el Decreto Ordinario 1000 del 5 de noviembre de 1891, y a través de 10 artículos se trató con la asesoría de Gilibert de organizar nuevamente un cuerpo de Policía con las siguientes características:

**a.** El cuerpo de Policía para Bogotá —nada novedoso, además— pertenecería al Ministerio de Gobierno y estaría dirigido por Gilibert. Esto último sí realmente singular.

**b.** El cuerpo de Policía Nacional para Bogotá tendría la misión de encargarse de los servicios de seguridad y orden para Bogotá.

**c.** El Decreto establecía cómo estaría integrado el cuerpo de Policía, básicamente indicando que tendría un director, un subdirector, un cuerpo de comisarios y agentes. En la actualidad, la Policía tiene en su cúspide un director y un subdirector, y en su base, patrulleros, en virtud de la Ley 62

de 1993 y normas particulares posteriores.

**d.** El cuerpo de policía de Bogotá empezó a trabajar ya con una estructura ajustada a partir del 1.º de enero de 1892, en virtud del Decreto 1175 del 29 de diciembre de esa calenda (Presidencia de la República, 1891).

**e.** Todos los empleados de la policía, salvo el director y el subdirector, serían interinos (art. 6.º del Decreto 1175).

**f.** Diariamente, le correspondía directamente al director de la Policía colocar a disposición agentes para la Alcaldía.

**g.** El Gobierno tendría que suministrar todo lo necesario para que la Policía estuviera equipada, incluyendo armas.

**h.** Se establecían requisitos para ser empleado de la Policía parecidos a los previstos en otras normas del siglo XIX, pero se resaltaba el de poseer "maneras cultas y carácter firme y suave", algo que esencialmente caracteriza a un policía en cualquier tiempo y lugar.

**i.** Desde el centralismo exacerbado de la Constitución de 1886, el Ministerio de Gobierno podría delegar sus funciones respecto al cuerpo policial al gobernador de Cundinamarca y al alcalde de la capital. No fue una construcción jurídica pensada para una Colombia de más de 2'070.000 kilómetros cuadrados de territorio. En términos de Weber (1998), queda una vez más patentizada la concepción del Estado colombiano, lo que marca completamente el manejo del orden público frente a fenómenos de multicriminalidad como los actuales.

**j.** El artículo 8.º del Decreto 1000 estableció que se eliminarían, a partir de la entrada en actividad del cuerpo de policía de Bogotá, las policías municipales, departamentales y los cuerpos de serenos; en adelante, sus funciones serían asumidas mediante convenios con la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía de Bogotá.

**k.** Se mantuvieron las inspecciones de policía y una

gendarmería con caracteres especiales.

**I.** El ministerio de Gobierno quedaría con el encargo de reglamentar el servicio de policía y, en el artículo 9.º del Decreto, por fin se hacía alusión a los clásicos elementos del orden público. Es esencial detenerse en la redacción de la norma para observar el alcance de la protección territorial desde el centro del poder, que más tarde jurídicamente se denominaría *el principio de desconcentración de funciones* en derecho constitucional y administrativo.

> **Art. 9º**. El Ministro de Gobierno queda encargado de expedir el Reglamento del Cuerpo de Policía nacional y de fijar claramente las relaciones de éste con el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde de Bogotá y los Inspectores de Policía local, así como los servicios que deba prestar a estos funcionarios y la forma y modo de prestarlos. En este reglamento se determinaran las funciones de Cuerpo de Policía en cuanto se trate de la conservación de la tranquilidad social; del auxilio a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, siempre que se las desobedezca o falte al respeto; de la protección a las personas y a las propiedades; de la moralidad pública, del aseo y ornato de la población, y por último, de los medios que deban emplearse para prevenir los delitos o faltas, perseguirá los delincuentes, e impedir que se turbe el orden en las calles, plazas, parques, paseos, teatros y demás espectáculos permitidos. (Presidencia de la República, 1891).

Resalta en el texto del artículo la naturaleza preventiva de la Policía, pero lastimosamente también la tarea represiva, otra característica que también ha acompañado la misión institucional y que, en un contexto del CANI, generó terribles dramas humanos a nivel polemológico (Mejía, 2017a, 2017 b).

Se insiste, en sentido contrario a lo planteado por Castaño (1947), en que la historia jurídica de la Policía no puede analizarse de forma cerrada desde la expedición de la Ley 23 de 1890 y el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891; todo lo contrario, los orígenes de la actual policía y sus vicisitudes deben comprenderse desde la misma Independencia, como se evidencia en esta investigación. Los cuerpos policiales colombianos han estado totalmente marcados por las contiendas políticas, por el dilema entre sus competencias naturales y las militares, y por el ánimo de profesionalización

versus la improvisación en no pocos terrenos, amén del desconocimiento sobre su verdadero potencial (Londoño, 1993) y por la evidente calidad de su talento humano.

Otra evidencia de que poco cambiaría en la práctica con la creación de un nuevo cuerpo de policía para Bogotá y Cundinamarca en 1891 sería la nueva intentona revolucionaria de 1895, en la que se decidió que la policía pasara al Ministerio de Guerra y su personal recibiera instrucción militar. En la actualidad, la Policía Nacional pertenece al Ministerio de Defensa Nacional, que reemplazó al de Guerra pasada la mitad del siglo XX, por un acto administrativo de estado de excepción. "¿Por qué?", pensará cualquier lector desprevenido. La respuesta la ha evidenciado el CANI que continúa y un contexto de transición sin final.

Con el levantamiento entre otros del general Siervo Sarmiento frente al vicepresidente Miguel Antonio Caro, amén de las claras desavenencias entre sectores guerreristas liberales y un gobierno que había reprimido violentamente los tumultos en 1893 con terribles normas restrictivas desde 1888 (Rivera, 2013) —además de la intentona en la capital de los artesanos en 1994—, la Guerra Civil de 1895 dejó en la mitad de todo el conflicto armado a la naciente Policía Nacional, encargada además de develar los planes contra el régimen conservador en la misma Bogotá, en donde caería capturado, entre otros, el expresidente Santos Acosta, creador en 1867 de la Universidad Nacional.

A lo largo y ancho del territorio, se presentaron actos bélicos. El país se encontraba en estado de sitio (terminaría con la expedición del Decreto 499 de 1895) y, con el triunfo militar de general Rafael Reyes, estaba prácticamente delineando el escenario futuro, el de la terrible Guerra de los Mil Días (Aguilera, 1995), donde nuevamente liberales, esta vez unidos pacifistas y guerreristas, se enfrentarían con los representantes de la regeneración, conservadores históricos y nacionalistas. Nuevamente ambos sectores desangrarían el país (Jaramillo, 1989).

De forma desgarradora, Castaño (1947) señala los avatares

policiales en medio de tan terrible contexto:

> Poco tiempo después en 1899, se inició el doloroso episodio de la guerra civil, que habría de prolongarse por tres años, y la Policía, frágil y ya vulnerada en sus principios esenciales, se desintegro sin resistencia y sus continentes abandonaron el servicio público atraídos por el llamamiento sectario que venía de los campos de batalla. (p. 61).

La tragedia institucional de la Policía se repetiría, como se verá más adelante, en otros espacios históricos, por ejemplo, luego del 9 de abril del 1948, con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán.

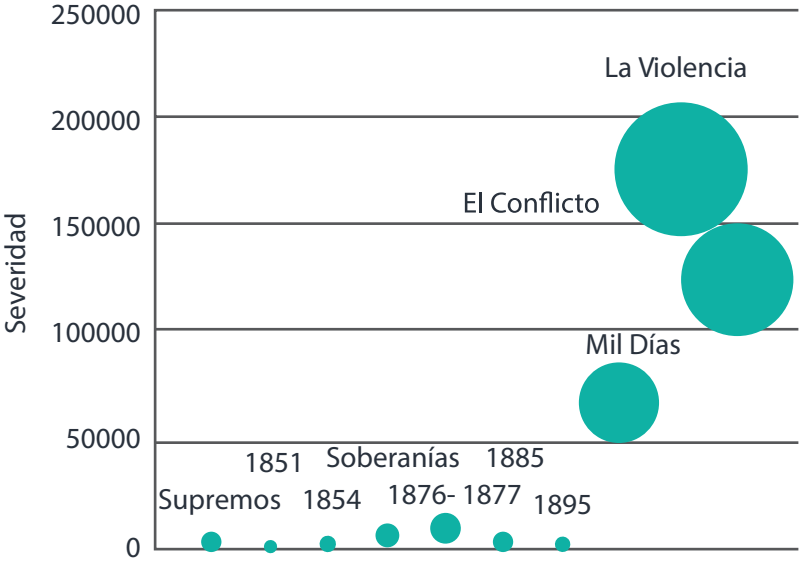
## Normas policiales para una nueva transición y un nuevo siglo

Entre 1900 y 1946, la Policía tuvo más de 25 normas regulatorias (Castaño, 1947), descontando las reformas constitucionales como la de 1945, además de los decretos legislativos de conmoción interior que le daban facultades extraordinarias. Alguien podría decir que la historia de Colombia es la historia de los estados de excepción, y puede que no se equivoque. El siglo XX llegó con una Policía desvertebrada en la práctica (Pineda, 1950), en medio de la peor guerra civil y adscrita al Ministerio de Guerra por Decreto 512 del 24 de octubre de 1899. No hay duda, en términos de Becerra (2010), de que se trataba de una Policía guerrerista que, apoyando al partido en el poder, fue parte de una tragedia humana.

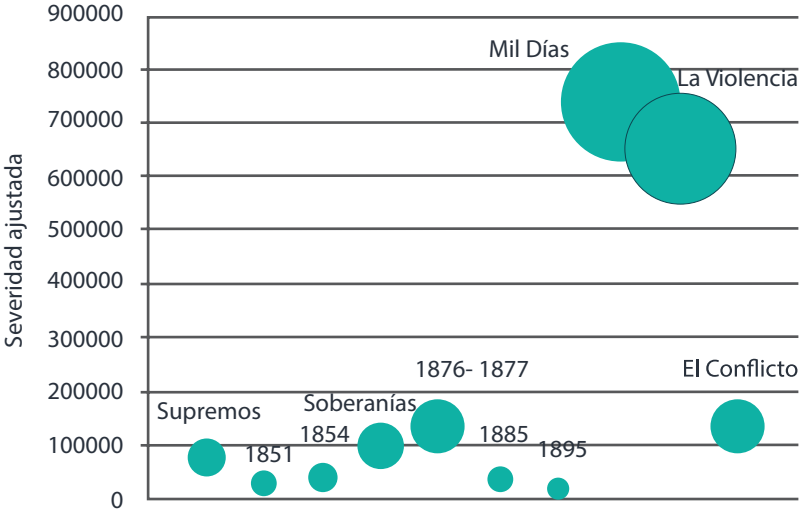
> Pese a que la instrumentalización guerrerista y la militarización del cuerpo policial, respaldaba y hacia dominar las fuerzas conservadoras, y se creía que esta estrategia debía mantenerse, sin razón alguna se modificó la dependencia de la institución al Ministerio de Guerra, para posteriormente encontrarse subordinada a la Jefatura Civil y Militar de Cundinamarca. (Becerra, 2010, p. 155).

Se estima que en la Guerra de los Mil Días fueron asesinados en poco más de tres años más de 30.000 colombianos, de acuerdo con estudios más recientes (Meisel & Romero, 2017); no obstante, sobre las cifras existe todavía una serie de grandes debates (Paláu, 1900), como el actual sobre la naturaleza del conflicto colombiano, comparado con las guerras civiles

anteriores y su severidad en términos de pérdidas de vidas, como se puede ver en las gráficas 1 y 2, en un trabajo de Giraldo y Fortuo (2011).




**Gráfica 1.** Severidad en las guerras colombianas: número de muertos.
**Fuente:** Giraldo y Fortou (2011).




**Gráfica 2.** Severidad ajustada teniendo en cuenta duración de la guerra.
**Fuente:** Giraldo y Fortou (2011).

Mediante Decreto 988 de 1901, del Ministerio de Gobierno, pasaría la Policía Nacional a la Jefatura civil y militar de Cundinamarca y seguiría un tránsito increíble entre Ministerio de Guerra y Ministerio de Gobierno prácticamente hasta 1953.

La Policía Nacional, en ese contexto, saldría apenas en 1910 del Ministerio de Guerra (Ministerio de Gobierno, 1910). Mientras esto sucedía y los técnicos trataban de organizar un cuerpo policial a la altura del imaginado desde la Gran Colombia, luego impulsado por Gilibert, lo cierto es que el Gobierno nacional, en ese entonces dirigido por el general Rafael Reyes, creaba una Gendarmería Nacional en 1906, seguramente para reemplazar la concepción de Guardia nacional y Guardia civil creada en las postrimerías de la Guerra de los Mil Días.

La idea de la Gendarmería incluso ha sido retomada en pleno siglo XXI, amén de los graves problemas de control territorial (Londoño, 1993), desconociéndose de buena fe, una vez más, las fortalezas que tiene una especialidad como la policía rural y los carabineros. Mediante el Decreto Legislativo 035 de 1906, un acto administrativo de estado de excepción, Rafael Reyes creaba el cuerpo de policía a nivel territorial llamado Gendarmería, previendo que se uniría a las ya existentes en los departamentos (Presidencia de la República, 1906).

Dicho Decreto contenía aspectos que, de una u otra manera, se repetirían en el siglo XX con otras normas, mostrando el gran desconocimiento sobre las funciones de un cuerpo de policía con respecto al orden público, además de la preponderancia de lo político sobre lo técnico, seguramente marcado por el contexto polemológico de la época (Bouthol, 1970; Aznar, 2011). Pero seguiría la tensión entre lo militar y policial. Algunos de los aspectos importantes de esta norma fueron:

**a.** Una gendarmería integrada por la policía bajo mando militar en materia de orden público, desde la capital y salvo en los aspectos administrativos, que estaría bajo las normas de la dirección policial creada por el Decreto 1000 de 1891: visión centralista (art. 1.º y 2.º).

**b**. Habría cuerpos de gendarmería departamentales bajo el mando de jefes que cumplirían los designios del comandante general, pero a nivel administrativo con normas territoriales (art. 2.º).

**c.** Se les encomendaban a las gendarmerías misiones como las de correos y otras propias de la "actividad policial" (art. 3º).

**d.** El comandante general (un militar) y su segundo tendrían funciones de instrucción militar, las famosas funciones de lo que hoy equivocadamente se denomina "policía judicial". Igual sucedería con los jefes en lo territorial.

**e.** Se establecía la potestad reglamentaria especial en cabeza del Ministerio de Guerra.

**f.** Toda la reglamentación expedida para la Policía se aplicaría a la Gendarmería mientras que no se opusiera a la propia a ser creada por el Ministerio de Guerra.

Es evidente que toda la perspectiva civilista de la Policía se encontraba refundida para ese momento, además de su noción de función general y particular, delineada desde los albores de la República. En palabras del general Londoño (1993) "este adefesio jurídico es una demostración palmaria del tratamiento irregular, anticientífico y antitécnico, que, no en pocas veces, se le ha dado al cuerpo institución" (p. 120).

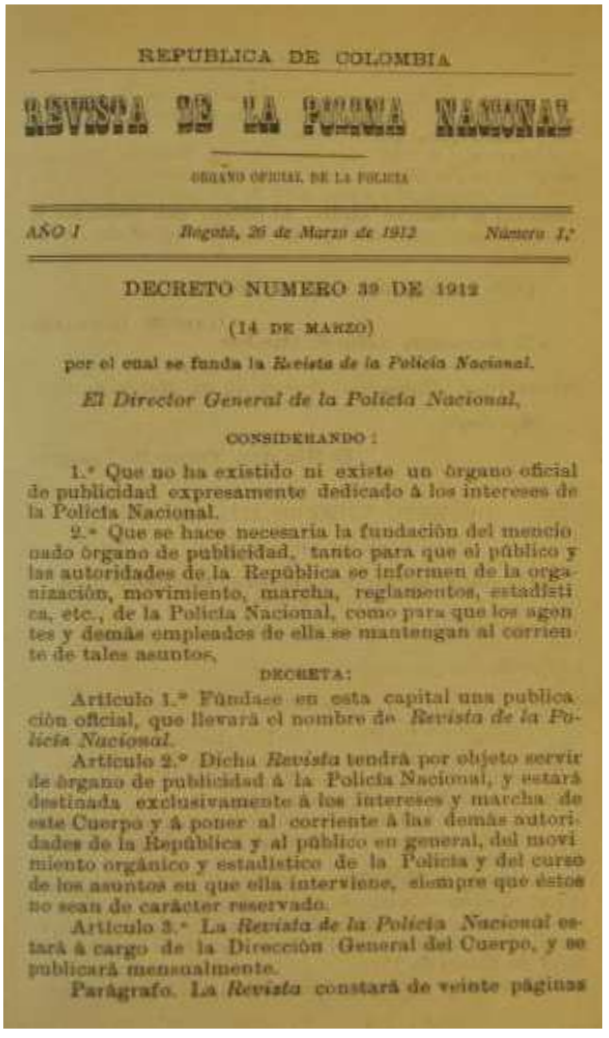
La Gendarmería con la estructura descrita fue disuelta en 1909 por el general Jorge Holguín, mediante Decreto 591, separando a la Policía Nacional. No obstante, meses después, específicamente en octubre, esta vez por la Ley 28 (Congreso de la República, 1909), se crearía un cuerpo de Gendarmería específico para defender a ciertas poblaciones de los ataques de "indios salvajes". En 1910, por la Ley 11 de la Asamblea General se crearía la Gendarmería Nacional, ente militar, encargado de la "mano fuerte", al que se le encomendó la custodia de correos y la vigilancia de los centros de reclusión. De allí que históricamente en el siglo XX y XXI en Colombia se haya visto a militares custodiando cárceles, como directores de penitenciarias y en tareas similares (Asamblea Nacional, 1910). Pocas cosas han sido novedosas respecto al tratamiento dado por sectores políticos a los cuerpos de Policía; realmente los técnicos han quedado rezagados por los desbordados hechos de violencia que ha padecido el país y por la polarización

política que continúa (Castaño, 1947).

En una nueva transición, con los ánimos enaltecidos todavía por la infausta Guerra Civil, fue nombrado un jurisdicente como director de la Policía, una evidencia manifiesta de la angustia por la que atravesaba la Institución en búsqueda de orígenes civilistas no asimilables al régimen castrense. Gabriel González representará, con su viaje a los Estados Unidos para aprender de la organización policial de dicho Estado, no solo el comienzo de una influencia americana más fuerte en Colombia años más tarde —el famoso *respice polum*, posteriormente exacerbado en épocas de Marco Fidel Suárez (Camacho, 2010)—, sino la necesidad de fortalecer la despolitización del mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad pública.

Muchas normas se promulgaron en estas calendas para la Policía, tratando de reconstruir lo poco que había quedado de la concepción técnica de la época de Gilibert. Nuevamente se trata de profesionalizar la actividad policial, como había sucedido luego de 1830. Con la creación de la Escuela de Preparación para Agentes, mediante Decreto 32 (Ministerio de Gobierno, 1912), y la Escuela de Detectives, a través del Decreto Presidencial 311 (Presidencia de la República, 1914), se precisaba la necesidad de que los agentes de la seguridad pública se capacitaran en investigación criminal y se ordenaba a la Dirección de la Policía, por intermedio del Ministerio de Gobierno, la expedición de normas para activar la escuela. Así, comenzaba a estructurarse una verdadera institucionalidad policial.

Asimismo, por Decreto 41 de 1914 de la Presidencia de la República, nuevamente se intenta regular la policía de fronteras, como forma de reglamentar la ley del ramo, estableciendo las secciones policiales para el caso, cuyo presupuesto no dependía de la Dirección de la Policía. Desde la perspectiva de cultura institucional, se crea mediante Decreto 39 de 1912 de la Dirección de Policía la Revista Institucional (figura 4), en lo que se denominaría la primera época. Su inicial edición estaba integrada por varios actos administrativos, incluyendo el de su creación, con una concepción centralista, abordando temáticas que definirían el servicio policial durante el siglo XX y lo que va corrido del actual siglo.



REPÚBLICA DE COLOMBIA

REVISTA DE LA POLICÍA NACIONAL

ÓRGANO OFICIAL DE LA POLICÍA

AÑO I — Bogotá, 26 de Marzo de 1912 — Número 1.°

DECRETO NUMERO 39 DE 1912

(14 DE MARZO)

por el cual se funda la *Revista de la Policía Nacional.*

*El Director General de la Policía Nacional,*

CONSIDERANDO:

1.° Que no ha existido ni existe un órgano oficial de publicidad expresamente dedicado á los intereses de la Policía Nacional.

2.° Que se hace necesaria la fundación del mencionado órgano de publicidad, tanto para que el público y las autoridades de la República se informen de la organización, movimiento, marcha, reglamentos, estadística, etc., de la Policía Nacional, como para que los agentes y demás empleados de ella se mantengan al corriente de tales asuntos,

DECRETA:

Artículo 1.° Fúndase en esta capital una publicación oficial, que llevará el nombre de *Revista de la Policía Nacional.*

Artículo 2.° Dicha *Revista* tendrá por objeto servir de órgano de publicidad á la Policía Nacional, y estará destinada exclusivamente á los intereses y marcha de este Cuerpo y á poner al corriente á las demás autoridades de la República y al público en general, del movimiento orgánico y estadístico de la Policía y del curso de los asuntos en que ella interviene, siempre que éstos no sean de carácter reservado.

Artículo 3.° La *Revista de la Policía Nacional* estará á cargo de la Dirección General del Cuerpo, y se publicará mensualmente.

Parágrafo. La *Revista* constará de veinte páginas

**Figura 4.** Portada del primer número de la Revista Policía Nacional. Primera época (1912).
**Fuente:** Policía Nacional , Archivo Personal.

Luego de la publicación de varias normas internas en la revista policial, se muestra lo que para la época era el terrible drama de la victimización contra los miembros de la Institución por cumplir su misión; el maltrato al que eran sometidos no pasaba desapercibido para la comunidad: en una nota del mismo director de la Institución (Policía Nacional, 1912, p. 11), queda patentizado este hecho para la memoria histórica de Colombia (Mejía-Azuero, 2017b).

Por otro lado, la instrucción en los agentes estaba delineada por lo castrense respecto a la disciplina y organización, tal y

como se ve en los currículos de la época de acuerdo con los lineamientos del Decreto 32 de 1912, artículo 3.º y 4.º (pág. 5), pero con componentes teóricos totalmente actualizados para la época enmarcados en las tendencias filosóficas, deontológicas y jurídicas más estructuradas (Policía Nacional, 1912, p. 7).

La Revista de la Policía en esa primera época pasaría a demostrar, sin duda alguna, el nivel de regulación de la actividad institucional. Allí se encuentran todos los actos administrativos que definieron el crecimiento técnico de una Institución que seguía en ciertos escenarios queriendo ser utilizada con propósitos políticos (Policía Nacional, 1919); en el mismo sentido, el subdirector de la Policía, coronel González López, con espíritu civilista indicaría lo siguiente:

> Alejado de la política, que nada tiene que ver con ella, el Cuerpo de Policía está en condiciones de llenar eficazmente las funciones que le corresponden. A pesar de que su personal es todavía escaso con relación a las necesidades que le toca atender, con una dirección inteligente como la que ahora tiene, puede multiplicando esfuerzos, garantizar los derechos de todos los electores, habida la circunstancia favorable de que ninguno de sus miembros se ha de mezclar en la lucha, puesto que es su principal misión la de dar garantías efectivas a todos los ciudadanos, sin distinción alguna, y velar por los intereses permanentes de la sociedad y por el orden público. (Londoño, 1993, p. 128).

## La reorganización normativa de la Policía Nacional

En 1915, y bajo el gobierno de José Vicente Concha, se promulga la Ley 41 que, luego de trece años de finalizada la guerra civil más cruenta del siglo XIX (Caballero, 2006), mostraría una evolución técnica y de enfoque respecto al cuerpo policial, a pesar de evidenciar algunos rezagos. Por su importancia, vale la pena precisar unos aspectos importantes:

**a.** Se trataba de una Policía desde Bogotá, pero con pretensión nacional. Aunque seguía el centralismo se empezaba a mirar un poco más al territorio.

**b.** El objeto primordial del cuerpo policial sería la tranquilidad pública, pero aquí se ampliaba hacia el auxilio para cumplir la misión de otras instituciones, entre ellas la justicia.

**c.** La Policía protegería a las personas y la propiedad; es decir, era una Policía más relacionada con un espectro poblacional.

**d.** La Policía excepcionalmente podría utilizarse para auxiliar cualquier otro servicio público, una concepción a todas luces propia del derecho administrativo trasplantado de Europa.

**e.** Increíblemente el artículo tercero de la Ley le dio el nombre al cuerpo policial de Guardia Civil, dependiendo del Ministerio de Gobierno. Se notaría aquí la influencia de los trasplantes, esta vez por la influencia española a través de la llegada de dos instructores de la Guardia Civil española (comandantes Pintado y Osuna), amén del Decreto 1143 de 1916 (Castaño, 1947).

**f.** La norma especializó a la Policía en tres grupos: uno destinado a la tranquilidad y vigilancia; otro, a la gendarmería, y uno final, para la "policía judicial". Hay que aclarar que la función naturalística de la policía es y debe seguir siendo la prevención, entre otras a través de la educación.

**g.** La Gendarmería denominada "civil" estaría integrada por viejos soldados que reunieran los requisitos de ley.

**h.** El artículo 7.º de la Ley 41 establecía que la parte sancionatoria respecto a faltas y contravenciones cometidas por los cuerpos de policía quedaría a cargo de un organismo por crear, pero que no podrían ser juzgadas por los militares. En caso de delitos comunes, sería la justicia ordinaria la competente. Aquí hay una notoria evidencia de las diferencias entre fuero policial y militar, vistas desde las mismas reglas.

**i.** La norma establecía procedimientos respecto a la "policía judicial" y otras atribuciones y competencias especiales a nivel institucional. Esta ley derogaría a la 11 de 1910.

Cuatro años después, bajo el gobierno de Marco Fidel Suárez,

un ser humano preocupado por la capacitación de los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía (Castaño, 1947), se crea en Bogotá mediante Ley 14 (Congreso de Colombia, 1919) la Escuela de formación de jefes, oficiales y agentes de la Policía, en cuyo currículo por mandato legal se debía incluir la capacitación militar, pero además la literatura y el derecho. Llama poderosamente la atención el sistema de becas creado para que pudieran estudiar personas provenientes de los departamentos, así como el sistema de estímulos para estudiar en el exterior y la contratación de instructores extranjeros. El proceso de formación cualificado se intensificaría durante esta época.

En los siguientes gobiernos, fueron muchas las normas expedidas para tecnificar el servicio policial y cualificar su natural función, no obstante las luchas partidistas continuaban sobre todo en ciertos departamentos de Colombia[1], y las expresiones violentas fueron manifiestas. En ese contexto lastimosamente estuvieron de acuerdo con muchas fuentes, incluidos miembros de la Policía. Se estaba, en consecuencia, ante el escenario de máxima expresión de politización de las fuerzas del orden (Cacua, 2016; Arteaga & Arteaga, 1999; Guzmán, Fals, & Umaña, 2015a), mientras que por otro lado se estaba cocinando una nueva guerra civil, la denominada "Violencia"; nacía así un temor que sobrevive en las nuevas generaciones de policías al sentir que en el posacuerdo podían ser pasados a un Ministerio como el del Interior, otrora de Gobierno, porque simplemente se volvería a la politización institucional. Guzmán et al. muestran descarnadamente este período fruto del final de la hegemonía conservadora, las pavesas de la Guerra de los Mil Días, y un territorio abandonado a su suerte.

> Se habla abiertamente de cuerpos policivos seleccionados con discriminación política y favoritismo caciquero… Pero, ¿Quién retorna a recontar las víctimas? ¿Quién hace justicia? ¿Quién se acuerda, después, de los campesinos santandereanos y boyacenses? ¿Quién se preocupa por los huérfanos párvulos y de los adolescentes que recibieron lecciones de crimen e insurgencia? No perdura el clímax del horror. Sin Embargo "algo quedó sembrado el año 30". Desconocerlo es miopía de mala ley. (Guzmán et al., 2015a, p. 41).

---

1 Santanderes, Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y algunos lugares del occidente de Caldas.

A diferencia de la nueva construcción sobre el CANI desde la perspectiva de memoria e historia, la plasmada por la misión en cabeza de Otto Morales Benítez tuvo la fortuna de narrar todas las posiciones en mayor igualdad de condiciones, de escuchar todas las voces, de salirse de los lugares comunes descritos por ciertos académicos, de interpretar sobre quienes estaban detrás de la actuación de policías y soldados, los partidos políticos, sus líderes y caudillos.

Castaño (1947), acompañando el sentir de Pineda (1950) y los otros grandes teóricos de la Policía en el país (Londoño, 1993), resulta providencialmente vertical cuando enseña sin tapujos la situación de un período sobre el cual habrá que volver académicamente una y otra vez de forma más profunda:

> Se hacía, pues, acto de fe política para entrar a una institución que se reputaba apolítica, no solamente en cuanto a sus funciones, sino también en cuanto al carácter de sus funcionarios, a quienes en virtud de la Ley 72 de 1930, se había suprimido el derecho de sufragio. De este hábito debe culparse a los solicitantes solamente. Ni siquiera principalmente, porque fue prohijado en forma maliciosa por destacadas figuras de la política nacional, quienes sí estaban en la obligación de conocer el sentido de la Ley 72 y el fundamento administrativo, no sectario, del servicio de Policía. (Castaño, 1947, p. 143).

Lo anterior contrasta con las construcciones teóricas que sostienen que tanto Policía como Ejército tuvieron históricamente períodos de rebelión sostenida contra el poder civil, pues desde que se comenzó la profesionalización de unos y otros empezó también a consolidarse una subordinación a ese poder singular en la región, lo que de paso —hay que decirlo— tiene múltiples interpretaciones, como se estableció en el primer capítulo. Los generales y otros oficiales, así como los policías del siglo XIX, fueron civiles políticos que tomaron en las guerras internas las armas; de allí no se puede colegir una visión militarista del país en quienes han portado el uniforme por lo menos en el siglo XX. Todo lo contrario, políticos conservadores y liberales fueron históricamente antimilitaristas, empezando por los primeros, como lo enseña Bushnell (1996):

> El presupuesto del Ministerio de guerra que se había mantenido en el 30% del gasto total en 1911, cayó al 14% en 1920 y a un modesto 8.8%

> en 1929. Este descenso refleja de manera exacta la lógica inherente a la hegemonía conservadora, totalmente civil en el espíritu y hasta cierto punto recelosa del poder militar. (p. 230).

En pocas latitudes se puede evidenciar, incluso en pleno siglo XXI, tal nivel de normativización técnica policial como en Colombia, pero además se terminó legislando para Cundinamarca como si se viviera en Dinamarca, parafraseando al maestro Echandía; también se encuentra una normativa que en muy poco se terminaría aplicando en la práctica por la violencia política y por la misma guerra. A pesar de toda la regulación sobre la Policía, la presencia de nuevas misiones como la chilena, la politización y la militarización de la Institución siguieron haciendo parte del ADN de Colombia. Estaban las cartas marcadas para la siguiente guerra civil: la Violencia.

## 2.2. Normativa para una policía en un país convulsionado (1946-1958)

Entre 1936 y 1946, la Policía incremento su normativa y cualificó teóricamente muchos de sus componentes; varias veces fue reorganizada la Institución y, generalmente, dichas reformas constituyeron una manifestación legislativa del Gobierno de turno que, a través del Congreso o por Decreto de Estado de excepción, buscaba actualizar la formación policial y encuadrar con mayor precisión roles, misiones, funciones, dentro de un contexto ampliamente polarizado, lo que generaría la guerra civil de mediados del siglo XX, fruto de una malograda transición en lo territorial de la Guerra de los Mil Días (Caballero, 2006).

Desde el famoso Decreto 1715 de 1936, pasando por el Decreto 505 de 1940, el Decreto Ley 1084 de 1944 y hasta llegar a la Ley 74 de 1945, la Policía fue creciendo y actualizándose en diferentes ámbitos (Policía Nacional, 1940), hasta llegar a ejercer un control social ligado totalmente con el proceso político del país.

Esta etapa previa a la contienda bélica, de las décadas de los años cuarenta y cincuenta, determinaría un ciclo más dentro de una Institución en la encrucijada (Becerra, 2011). Las anteriores normas patentizaron los lineamientos jurídico-políticos expresados en el marco normativo que se venía desarrollando desde el siglo XIX, tan conveniente para los actores políticos. Vale la pena contextualizar ese período antes de 1946 en la Policía de la siguiente forma:

**a.** La Policía era una Institución de carácter civil pero con régimen y disciplina militar (art. 1.º del Decreto 505 de 1940; art. 29 de la Ley 74 de 1945; art. 1.º del Decreto 945 de 1940; art. 1.º y 2.º del Decreto 85 de 1943, entre otros).

**b.** La Policía tenía un carácter doble, represivo y preventivo (art. 1.º del Decreto 1084 de 1944).

**c.** La preparación policial en todos los niveles incluía materias ligadas con el régimen y disciplina castrense (Baracaldo, 2016), trasplantadas no solo de la influencia del Ejército a través de la clase política, sino de misiones extranjeras como la chilena, con amplio concepto técnico pero disciplina marcial prusiana (Decreto 945 de 1940).

**d.** Las funciones primordiales de la Policía, de acuerdo con ese marco normativo, seguían concentrándose en la protección de las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes (Decreto 505 de 1940, art. 1.º), pero se le incluía la represión de estados antisociales; de ahí, la variación conceptual colombiana sobre orden público desde el siglo XIX.

**e.** Las disputas teóricas sobre el papel de la Policía en el ámbito doctrinal, con las que se le daban en virtud de los estados de excepción, fue mayúscula en esta época (Becerra, 2011; Castaño, 1947; Pineda, 1950; Londoño, 1993).

**f.** Existía toda una preocupación sobre el control de las policías territoriales por la influencia política de alcaldes y gobernadores y la violencia ejercida; se trata, en

consecuencia, de nacionalizar a la Policía, paradójicamente en un Estado unitario (Echeverry, 1993).

**g.** Las normas en no pocos casos resultaban incoherentes, pues a pesar de la búsqueda incesante de la tecnificación del servicio policial se permitía, vía de estado de excepción, el ingreso a la Institución de personas ajenas a un proceso de incorporación policial. Esto quedó demostrado en la misma Escuela General Santander, con el ingreso de lo que se denominaron "oficiales de a dedo"[2], después de estructurar todo un proceso profesionalizante a partir de 1937, con los Decretos 1277 y 945 de 1940.

**h.** El epicentro de la formación policial pasó a ser la Escuela General Santander, concebida en principio para la educación de oficiales, suboficiales y agentes; la disciplina y exigencia castrense se convertiría en la regla general, pues la influencia militar prusiana, tal y como había sucedido con el Ejército en 1907, sería vertical; en ese sentido, comenta Echeverri (1993) lo siguiente:

> La misión fue criticada por la disciplina férrea que imprimió a la enseñanza y al comportamiento militar en las unidades. Para no andar con rodeos, era una disciplina militar de claro origen prusiano. Esto no fue de extrañar; la formación de los instructores había sido militar, porque esta era la norma que regía el funcionamiento de carabineros de Chile. Ello obvio, pugnaba y era antagónico con una Institución de carácter civil y órdenes de autoridades plenamente civiles para el cumplimiento de sus órdenes y de los mandatos constitucionales y legales. Sin embargo, dada la muy especial idiosincrasia del pueblo colombiano, su indisciplina nata y su baja noción de cumplimiento del deber cívico, esa instrucción así concebida, elevo la moral de los hombres y mejoro sensiblemente la Institución. (p. 157).

**i.** Ese régimen de formación castrense, influenciado por el contexto sociopolítico del país, y la exigencia de los sectores gubernamentales a todos los niveles para perseguir al antisocial (ver primer capítulo) marcarían sociojurídicamente

---

2 Increíblemente, el Decreto 945 de 1940, en su artículo 9.º, dejó un boquete aprovechado por los políticos para utilizar la policía como fortín burocrático, pues allí se indicaba que luego de terminado el primer curso de oficiales de escuela no se podría nombrar ni dar de alta en la Policía a nadie como oficial, suboficial o agente, salvo —y aquí viene el asunto— en los "casos especiales previstos en la ley o en los reglamentos orgánicos de la Policía".

el servicio policial y la percepción de sectores de la población civil (Presidencia de la República, 1943).

**j.** La Escuela General Santander empezó a funcionar en pleno gobierno liberal como un internado, además de la forma de "Instituto Militar" (art. 7 del Decreto 945 de 1940), lo que facilitó el ingreso de jóvenes que habían sido aspirantes incluso de escuelas de formación militar y que, por algún motivo, no habían podido ingresar a hacer curso de oficiales. Esto marcaría sociológicamente a los miembros de las Fuerzas Armadas colombianas en las décadas posteriores, verbigracia con la creación del Club Militar de oficiales, en donde la presencia de oficiales socios de la Policía fue notoria, o la entrega de cédula militar de subtenientes de la reserva activa a los recién egresados de la Escuela General Santander, durante varias décadas.

**k.** La cultura académica policial fortaleció tres componentes para la formación de un miembro de la Institución: la parte técnica, el tema físico y el componente militar. De lo anterior devendrían características en los policiales que aún continúan en la actualidad: una preocupación por lo académico, alta especialización técnica y un régimen altamente influenciado por lo castrense, que resultaría particularmente importante dentro del CANI.

**l**. En noviembre de 1940, apenas seis meses después de iniciadas labores, la Escuela General Santander graduaría los primeros oficiales, entre ellos se destacaron Bernardo Camacho Leyva y Félix Mosquera, quienes serían los dos primeros oficiales de Escuela en llegar al grado de general años después, al igual que el mayor Antonio Arciniegas, Carabinero. Comenzaría, por lo tanto, un ciclo completo para desmilitarizar al oficial de Policía, pues estos discentes tuvieron como director de Escuela al doctor Luis Andrés Gómez (Echeverri, 2014). Vendrían, sin embargo, momentos oscuros para la Institución.

**m.** Con la llegada al poder de López Pumarejo por segunda vez y la división del partido liberal entre santistas y lopistas,

siguiendo el habitual culto al personalismo del colombiano, la Policía no sería ajena y terminaría teniendo al interior de su seno esa misma división, lo que afectaría la prestación del servicio (Echeverri, 2014). Continuaría la Policía de las normas versus la Policía de la politización y la ideología, nada más contrario a sus designios. La Institución correspondía a lo que venía pasando en el país y las persecuciones; inquinas e intrigas se convirtieron en lo habitual.

**n.** El 15 de julio de 1943, la Policía entraría en otra gran crisis, amén del asesinato del boxeador, periodista y expolicía Francisco A. Pérez, conocido como "Mamatoco", a quien se le consideró como conspirador contra el régimen liberal y quien, desde un semanario llamado la *Voz del Pueblo,* esputaba contra las pésimas condiciones en todos los sentidos de los miembros de la Policía en los grados inferiores. Desde las primeras pesquisas existieron serios indicios sobre la participación de miembros de la Institución policial en el crimen, que fueron resueltas con la condena de un oficial subalterno y dos agentes en corto tiempo, gracias a sus confesiones; este asesinato, cometido en el parque Santos Chocano del barrio la Magdalena (Calle 39 con Carrera 15 de Bogotá, hoy en día), se convertiría en la principal causa de persecución entre conservadores y liberales hasta lograr la dimisión del presidente (Firmiano, 2014).

**o.** Con respecto a este momento terrible del país y del organismo destinado a la preservación del orden público, Echeverri (1993) sostiene lo siguiente:

> Fueron momentos tormentosos para la Institución, perdió su brújula y quedo como una nave al garete en medio de una destructora tempestad. Las luces que la iluminaban eran los siniestros fogonazos de un sectarismo hirsuto y venenoso, que la llevo a decapitar sus propios mandos superiores. (p. 168).

No obstante, lo sucedido con el asesinato de "Mamatoco" solo vino a revalidar la historia de Colombia desde 1811 y esa terrible línea de sucesos de los cuales el pueblo colombiano no ha podido escapar.

**p.** Las palabras más duras de la época contra la politización en la policía vinieron de los maestros Castaño (1947) y Pineda (1950), quienes habían dejado sus mejores esfuerzos al levantar las banderas del civilismo y el profesionalismo dentro de la Institución. El primero de ellos afirmó en su momento con comprensible dolor:

> El sentimiento partidista y la seducción militar dieron al organismo policíaco un carácter complejo, difícil de denominar; una especie de ansiedad permanente, algo así como una neurosis cuya definición es más difícil que su descripción. La lealtad al gobierno se exageró viciosamente; la Policía se sentía adherida a él, no en virtud de un enlace administrativo sino sentimental. Y el sentimiento, la pasión, digamos, es díscola y vulnerable; las alianzas que con ella se hacen suelen resolverse en imprevisibles catástrofes. Durante la segunda administración de Alfonso López, la policía acompañó al gobierno, es verdad. Pero aquella compañía pareció, más que el desarrollo del juramento profesional una consigna morbosa. (Pineda, 1950, p. 157).

**q.** Apenas un año después, el 10 de julio de 1944, en Pasto, López Pumarejo sería víctima de un intento "golpista" de algunos militares acantonados en dicha ciudad; en Bucaramanga e Ibagué, se replicó el levantamiento de muy pocos militares. Este episodio nuevamente puso a Colombia en estado de sitio, creciendo la pugnacidad y la violencia a nivel territorial. Ya se adivinaba lo que vendría (Pérez, 1999).

**r.** La terrible crisis de 1943 en la Policía generó que la Presidencia de la República expidiera tres Decretos extraordinarios para reemplazar a los comandantes de policía dados de baja; por medio de estos actos administrativos, del 1.º de septiembre de ese año, se incorporaron abogados a la policía para ser comandantes y, además, se comisionaron oficiales del Ejército para dirigir las divisiones policiales. Las famosas ramas civil y militar del siglo XIX revivían (Presidencia de la República, 1943a, 1943b, 1943c).

**s.** La Policía, luego de la gran reforma de 1943, buscó desesperadamente solventar a través del Gobierno la tendencia militarista y politizada que la habían puesto junto al Ejército en el ojo del huracán; incluso, se profirieron actos administrativos para prohibir el uso del sable (Dirección de la

Policía Nacional, 1943) y toda serie de artículos y editoriales en la *Revista de la Policía* (Uribe, 1943).

**t.** La tendencia normativa civilista en la Policía continuaría con el Decreto 421 de 1944, por medio del cual se reorganizaba el departamento docente (el componente académico de la Institución); en este acto administrativo se priorizó la instrucción jurídica y técnica sobre la militar. El Gobierno nacional estaba tratando de solventar el problema policial territorial con oficiales del Ejército en comisión, mientras que trataba de formar oficiales de estirpe civilista y nuevamente con un director de la Escuela abogado y no uniformado, de acuerdo con el artículo 13. No obstante, el subdirector de la escuela sería un oficial superior del Ejército (Presidencia de la República, 1944).

En consecuencia, en medio del particular contexto de violencia de la década de los años cuarenta, de la crisis policial en todos los niveles, además de la innegable politización en una institución perteneciente al Ministerio de Gobierno pero con régimen militar, llegaría luego del temporal gobierno de Lleras Camargo un gobernante conservador: Mariano Ospina Pérez, quien tendría que enfrentar a partir de su posesión, y como fruto del fragor violento de la disputa liberal entre Jorge Eliecer Gaitán y Gabriel Turbay, las antípodas de un escenario de paz (Arteaga & Arteaga, 1999).

La policía, esa Institución que había luchado desde el siglo XIX por ser técnica, nuevamente entraría en un escenario terrible, pues ante el cambio de Gobierno dejó de ser liberal para convertirse a nivel de mandos en una policía conservadora; las persecuciones al interior de la propia institución comenzarían y marcarían los hechos del 9 de abril de 1948 (Echeverri, 2014).

## De la violencia política a la guerra civil

Entre 1946 y 1948, lo que en Colombia se ha denominado como *orden público*, para posar en ocasiones por civilistas y demócratas, se fue degradando entre otras razones por el incremento de la pugnacidad entre los partidos tradicionales.

Los encargados precisamente de proteger ese "orden" se encontraban, además, divididos por gobiernistas que habían asumido un rol que marcaría su devenir (Echeverry, 1993), policías del régimen ni más ni menos como se ha visto a través de la historia (Garcéa, 1942).

A nivel territorial, la disputa ya expresada en violencia a través de venganzas entre liberales y conservadores iba *in crescendo;* en el ámbito policial, el discurso de Jorge Eliécer Gaitán llegaba al alma de los niveles bajos dentro de la jerarquía militar trasplantada (Echeverry, 1993); por otro lado, los gamonales y políticos regionales comenzaron a ver con recelo el apoyo al caudillo liberal y sintieron la necesidad de generar "defensores del régimen". Colombia, en este contexto, pasaría a tener autodefensas liberales, conservadoras y, posteriormente, comunistas, todos agrediendo bajo el argumento de la defensa. A medida que la violencia se incrementaba, las normas técnicas se olvidaban (González, 2016); la policía, como el resto del país, se perdía en una violencia territorial que, no obstante, tendría su pináculo político en Bogotá en 1948.

La actividad policial, fruto de un delicado entramado profesional (Colmenares, 1941), cedió una vez más en medio de las pasiones; pocos países para la época en la región (Frühling, 2009) podían contar con tal meticulosidad en la estructuración jurídica de temas como la importación de armas, el manejo de explosivos, las reglas de extranjería, extradición y procedimientos propios de un derecho de policía elaborado bajo las modernas premisas europeas y americanas (Lleras-Pizarro, 2009); se podría decir, incluso, que el cuerpo doctrinal de la Institución denotaba gran evolución teórica por los innumerables casos en donde los estados de excepción habían sido utilizados para controlar y preservar el orden público (Duque, 2015); de todas las formas, se había tratado de despolitizar a las fuerzas del orden y como evidencia palmaria de ello resulta la reforma constitucional de 1945, que en su artículo 74 estableció lo siguiente:

> La fuerza armada no es deliberante.
> No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio

> y moralidad del Ejército, y con arreglo a las leyes de su instituto.
>
> **Los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los Cuerpos armados de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos.**

No obstante, la persecución entre radicales liberales y conservadores a nivel territorial terminó generando policías liberales y conservadoras, dependiendo de la orientación de los gobernantes de turno (Camacho-Leyva, 1947), que aunados a grupos civiles generarían el comienzo de la guerra civil que desangró a Colombia entre 1946 y 1958 (Patiño, 2017). Las normas seguían siendo básicamente las mismas, destinadas a las funciones propias de una policía para un país en paz, pero la actuación territorial era sectaria, violenta, represiva. Melo (2018) sostiene lo siguiente frente al escenario:

> Desde finales de 1947 se presentaron choques armados, sobre todo en zonas rurales, en los que murieron liberales: era evidente que en varias regiones los jefes conservadores locales, a veces con la complicidad de las autoridades, promovían el ataque a los liberales, para amedrentarlos y afirmar su dominio. Gaitán denunció la persecución a sus copartidarios, que siguió creciendo. En febrero del año 1948 hizo una "marcha del silencio": más de 40000 liberales se reunieron en la plaza de Bolívar, sin un grito para oír la voz de su jefe, que pidió al gobierno paz y respeto para la vida de sus copartidarios. Ese mismo día, en Manizales, la policía atacó una manifestación liberal y murieron 12. (p. 214).

La institución civil y armada seguía debatiéndose entre orillas. Por una parte, estaba la representada por su papel respecto a la tranquilidad, moralidad, salubridad, ornato público y la seguridad, vista desde aspectos técnicos: la profesionalización; las cuestiones de la naturaleza preventiva y represiva; la construcción de elementos propios para la investigación criminal; la pedagogía policial; el fenómeno delincuencial en las ciudades y la estructuración de un derecho de policía. De ello da cuenta el principal órgano de difusión policial durante dicho período y los autores más renombrados sobre el tema policial, todos juristas (Colmenares, 1941; Samper, 1948, Policía Nacional, 1941, 1945, 1946a, 1946b, 1947).

Por otra parte, la Policía sería protagonista de primer orden en el Bogotazo y los hechos subsiguientes, bien fuera porque tomaron algunos policías un papel activo acompañando a los liberales, como en el caso de la insubordinación de la quinta división (Echeverrry, 1993) en Bogotá, o bien porque trataron de cumplir su función legal, pero desde un marcado sectarismo político (Melo, 2018).

Algunos sostienen que la policía se insubordinó en el contexto de 1948; otros que en Bogotá se perdió mando y control sobre sus miembros; otros más indican que existieron diferentes actuaciones dependiendo de la filiación política de los uniformados (Guzmán et al., 2015a). Lo cierto es que las normas existentes y que regulaban el quehacer policial pasaron a un segundo plano y primó la violencia organizada entre facciones, generándose a todas luces un fenómeno bélico enmarcado en lo que en Colombia, desde la Constitución de Rionegro de 1863, se denominó derecho de gentes, que corresponde en la actualidad al DIH. Los conceptos *orden público* y *violencia* cooptarían el escenario. De ahí, vendría la negación de una guerra terrible y la estructuración de una "violentología", descriptiva y cruda, pero descontextualizada con lo bélico (Aznar, 2011). Frente a los hechos del 9 de abril de 1948, el general Roberto Mejía Soto, testigo directo en el grado de teniente segundo, indicó en sus memorias:

> Durante esos días se cometieron muchos errores, sobre todo en relación a la falta de mando; la policía en mi concepto nunca se sublevó sino que por falta de unidad de mando se desbando, igualmente las órdenes dadas no fueron claras. En las unidades donde habían comandantes verdaderos la policía cumplió su deber, pero como ya he dicho en Bogotá en muchas divisiones los comandantes eran abogados uniformados, menos en la segunda división donde estaba el capitán Guzman Aldana un oficial de verdad. (Mejía-Soto, 2002).

En el sentido expresado por el general Mejía Soto, la Policía como Institución no se sublevó, y mucho menos lo hubiera podido hacer en Bogotá y el resto del país cuando existía una clara división entre policías liberales y conservadoras. Además, la reorganización policial fruto de la crisis de mediados de la

década de los años cuarenta había generado la incorporación de abogados a la Institución para salir como comandantes de divisiones y, por otro lado, el envío en comisión de oficiales del Ejército a esos mismos cargos, con lo que la pugna entre militarización, politización y profesionalización cobraba de manera singular sus consecuencias en esos aciagos momentos. Para la época jurídicamente existía una policía nacional bajo la concepción de la ley 23 de 1890 (o sea para la capital); quince cuerpos de policía departamental, desplegados por contrato; una policía de rentas o resguardo de rentas; gendarmes municipales; guardias rurales y policía de seguridad (detectivismo) (Guzmán et al., 2015a).

Posterior al 9 de abril, fueron dictados varios decretos legislativos que una vez más pusieron al país en estado de sitio. Estos actos administrativos, proferidos por el gobierno de Mariano Ospina Pérez y firmados por sus ministros, tuvieron el concepto favorable del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo 122 constitucional y en caso del Decreto Legislativo 1239 del 10 de abril de 1948; ante la ausencia de un aval oportuno del órgano consultor del gobierno, se profirió el Decreto 1259 del 16 de abril de dicha calenda. A pesar de las terribles circunstancias, regía la institucionalidad formal, y las fuerzas del orden estaban constitucional y legalmente bajo la subordinación del Ejecutivo. Incluso por Decreto de estado de sitio se le rindió homenaje a la memoria del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, bajo un gobierno conservador, luego acusado por algunos de haber propiciado precisamente el magnicidio (Presidencia de la República, 1948) del caudillo del siglo XX.

La Policía Nacional, sometida por el yugo de la politización y la exacerbación violenta de los líderes de los partidos, sobre todo a nivel territorial, sufrió bajo el estado de excepción reformas a nivel rural (Presidencia de la República, 1948), una militarización radical y el penoso licenciamiento de la mayoría de sus miembros, ya que existieron casos en los que no se hizo efectivo dicho retiro en virtud de la cercanía de ciertos cuadros con el Ejército Nacional, encargado en la práctica de la reorganización real, no de la formal.

Una vez más las desgracias de un pasado turbulento afectaban a la Institución creada para mantener y recuperar el orden público. El Decreto 1403 del 30 de abril de 1948, apenas veintiún días después de la muerte del caudillo, abrió nuevamente el camino hacia el enfoque castrense de la Policía, de nuevo por el contexto de la guerra, para ese entonces llamada Violencia (Guzmán et al., 2015a). Dicho acto administrativo de estado de sitio establecía otro ciclo parecido al cerrado apenas unos pocos años atrás. De su texto se extraen elementos esenciales, a saber:

**a.** La reorganización de la Institución policial como un ente eminentemente técnico.

**b.** La separación absoluta de la Policía de la actividad política.

**c.** La organización de la Institución por cuerpos especializados y servicios.

**d.** El personal de la Policía estaría dotado de especiales condiciones de moralidad, cultura y preparación.

**e.** La función principal de la Institución es la preservación y recuperación del orden público bajo la comprensión de elementos tales como seguridad, tranquilidad y moralidad pública.

**f.** La Policía estaba organizada para proteger a todos los habitantes del territorio nacional en su vida, honra y bienes, así como para custodiar y hacer respetar sus derechos.

**g.** Un elemento muy importante a nivel formal del decreto es que se previó que la policía era una profesión y, por lo tanto, requería de condiciones especiales para ejercerla.

**h.** Además, se brindó la seguridad en las condiciones de carrera, y se establecieron unos requerimientos mínimos para dichos efectos (art. 1.º, inc. 2.º).

**i.** El artículo segundo nuevamente facultó la asesoría de una

misión extranjera que trabajaría bajo la coordinación del director de la Policía. El reemplazo del coronel Virgilio Barco director de la Policía durante el 9 de abril de 1948 sería el retirado para entonces, coronel del Ejército Régulo Gaitán, que luego llegaría al grado de Teniente General como Rojas Pinilla o Domingo Espinel.

**j.** El artículo 3.º ordenaba el retiro de todos los miembros uniformados de la Policía en servicio activo para 1948; esta norma fue demandada por el ciudadano Alfonso Uribe Noguera, en virtud del artículo 214, inciso segundo, de la Constitución de 1886, lo que generaría la Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del 28 de junio de 1956, inhibiéndose para pronunciarse sobre una norma inexistente para el momento de la demanda (Sentencia Sala Plena, Corte Suprema de Justicia, 1956). Aquí la importancia del hecho reside en un incipiente control de constitucionalidad sobre las normas de estado de excepción que se perfeccionaría en 1968.

El camino jurídico de la Policía continuaría con la promulgación del Decreto 2244 del 4 de julio de 1948, por medio del cual se creó una Policía Militar para la capital de la República que reemplazaría, en términos de seguridad, a la recién licenciada policía, cuerpo militar entrenado además en la Escuela General Santander.

El texto del Decreto estableció puntualmente que el gobierno podría nombrar, sin cursos previos, a los oficiales y suboficiales de la Policía, siempre y cuando fueran miembros en servicio activo o en retiro del Ejército Nacional. Este era un completo retroceso en virtud de la situación grave en materia de seguridad de casi cien años. No se harían esperar los graves episodios en relación con el uso de la fuerza y otros problemas relacionados con el trato a la comunidad (Álvarez, 1996).

La mayoría de lineamientos fijados en estado de excepción sobre la Policía en 1948 fueron recogidos en una Ley que otorgó al presidente facultades extraordinarias para reglamentar la Institución hasta diciembre de 1949; la Ley 93 trató de ampliar

la labor de la Escuela General Santander, así como estableció parámetros precisos para nacionalizar y centralizar algunos temas relacionados con el manejo policial en los departamentos y municipios, y preveía la creación de especialidades en la Institución que debían ser proveídas de todos los insumos materiales y técnicos (Congreso de la República, 1948).

Llama la atención también, en virtud del Decreto 1403, el mantenimiento en la Ley del cuerpo de asesoría jurídica externa para la transformación institucional, lo que se convertiría para la clase política en una constante en relación con la situación de la Policía prácticamente hasta el presente. Comisión tras comisión externa ha sido creada en cada coyuntura efectuándose múltiples estudios sobre qué debe hacerse con la Policía Nacional.

Esa policía militar de finales de la década de los años cuarenta, en una Colombia convulsionada, recibiría instrucción de los pocos oficiales policiales que quedaban en servicio activo luego del retiro general ordenado por el Gobierno nacional. Por la Escuela General Santander desfilarían, entre otros oficiales del Ejército, el mayor Hernando Currea Cúbides (1970-1974) y los tenientes Fernando Landazábal (1982-1984) y Gustavo Matamoros (1984-1985), quienes serían posteriormente ministros de Defensa.

Los debates jurídico-políticos en torno a la politización y la militarización de la Policía se mantuvieron sobre todo en el ámbito mediático y en el contexto académico en el centro del país, mientras que en las regiones la violencia organizada a nivel bélico se entronizaba con más fuerza (Pineda, 1950; Lleras-Pizarro, 2009; Castaño, 1947; Londoño, 2017, 2018). El deseo de profesionalizar al cuerpo policial nuevamente salía a la palestra, y esta vez sería una misión inglesa la que trataría de interiorizar los principios modernos ligados con el mantenimiento del orden interior y los modelos de vigilancia. El trabajo de la comisión externa de prestantes intelectuales colombianos, ligado con la asesoría de una misión anglosajona, generaría la expedición de un Decreto Ley, el 2136, en el que nuevamente se fijarían lineamientos

específicos para la actuación misional (Presidencia de la República, 1949). En esta norma se indicó lo siguiente:

**a.** La Policía tendría una organización divisional; de esa manera, se crearon por circunscripción territorial 18 divisiones, correspondientes a igual número de departamentos.

**b.** En Bogotá también la Policía tendría divisiones pero con diferente configuración.

**c.** Las divisiones se dividirían en distritos; estos en estaciones.

**d.** Las estaciones se subdividían en subestaciones y estos en puestos. Parte de dicha estructura continúa.

**e.** Este Decreto facultó a nivel territorial, amén del licenciamiento de la policía, la creación de nuevas especialidades como transportes, a través de otros actos administrativos como el 2512 (Presidencia de la República, 1949).

**f.** La Policía Militar, creada luego del 9 de abril de 1948, se incorporaría a la Policía Nacional, ratificándose la perspectiva castrense dentro de la Institución, no obstante los cambios de nomenclatura y grados utilizados a partir de la creación de la Escuela General Santander; esta reglamentación fue establecida por Decreto 3036, como un desarrollo del 2136 (Presidencia de la República, 1949).

**g.** La norma concebía una Institución técnica al servicio de la Nación en virtud del marco constitucional de 1886, ligada jurídicamente en lo nacional al Ministerio de Gobierno, del cual no saldría ni siquiera por efectos de los hechos del 9 de abril, a diferencia de lo ocurrido entre 1899 y 1902, y etapas posteriores a la Guerra de los Mil Días.

**h.** A nivel departamental y municipal, el control de la Policía seguía ligado por previsión técnico-jurídica a gobernadores y alcaldes, pero en la práctica lo que se quería era extinguir todo vestigio de una "policía liberal". Este tal vez sería el más amplio y profundo período de

normativización del quehacer policial en el siglo XX (Llorente, 1997).

**i.** La divergencia entre la policía formal y la policía real en Colombia fue notoria gracias al Decreto 2136 de 1949 y al fracaso de la misión inglesa que, tratando de acabar la militarización policial, obvió aspectos sociológicos y polemológicos evidentes, entre otros que el cuerpo policial estaba prácticamente comandado por militares en virtud al licenciamiento general de los miembros de la Institución y que la instrucción militar de orden cerrado, orden abierto, táctica y técnica se seguía enseñando. De nada sirvió indicar que la "Policía es una institución civil con régimen y disciplina especiales que se rige por una legislación especial y a falta de ella por el derecho común". En realidad lo que la redacción había hecho era simplemente reemplazar lo militar y castrense por la palabra *especial,* pero se sabía a ciencia cierta que significaba lo anterior en la práctica (Londoño, Vizcaino, González ,& Amaya, 2017).

El jefe de la delegación inglesa en Colombia, Sir Douglas Gordon, envió al presidente Laureano Gómez en 1952 un informe en relación con la misión contratada, que refleja en palabras de Echeverri (1993), las vicisitudes de una policía ubicada en medio de normas y múltiples conflictos, como se titula la presente investigación; allí, sin tapujos expresó lo siguiente:

> Debido a la situación política, el tiempo en el que le toco actuar a la Misión ha sido poco propicio, y la constante preocupación del gobierno en lo relacionado con las dimensiones partidistas y el orden público en varias partes del país, agregados a los constantes cambios en el Ministerio de Gobierno y en la dirección de la Policía, han contribuido a que la implantación completa de un sistema de policía totalmente nuevo, tarea que requiere continuo y cuidadoso estudio y preparación, haya sido hasta el presente una imposibilidad. (Echeverrry, 1993, p. 213).

Nuevamente el deseo de sectores técnico-jurídicos, que de hecho han existido desde la época colonial, terminaba siendo derrotado por lo político y la guerra, que continuaba siendo ocultada bajo el

concepto de orden público, algo que hasta el 2018 no ha variado. La cultura policial, incluso contrariando posiciones amplias como la de varios militares que hasta el momento habían sido directores o subdirectores de la Institución, seguía increíblemente permeada dentro de un contexto civilista, sin lugar a dudas, por la misión chilena. La tensión era evidente y el tan citado régimen especial terminó siendo una expresión más de lo castrense, lo que tendría mayor repercusión posteriormente, como se estudiará más adelante. Por otra parte, la inestabilidad institucional y gubernamental descrita por Gordon era terrible, como él mismo lo precisó, pues durante los cuatro años de su misión tuvo que trabajar con siete directores de la Policía, cinco de la Escuela General Santander, cinco comandantes de la Policía de Bogotá y seis ministros de gobierno (Medina, 2014). Esos directores de la Institución civil fueron miembros del Ejército con todo lo que ello implicaba; en su informe final el mismo jefe de la Delegación Inglesa frente al tema sostuvo lo siguiente:

> La policía debía ser la principal fuerza civil del gobierno, su brazo derecho, y así debía ser tratada. Hoy por hoy cualquier mayor o capitán del ejército que vengan a la policía en "comisión es considerado como superior, en todos sus aspectos, a los comandantes y subcomandantes de la Fuerza Nacional de Policía quienes en realidad se equiparán con coroneles y tenientes coroneles. Francamente, consideró la práctica de llamar oficiales de servicio en el Ejército para desempeñar cargos en la Policía como un grave error.". (Echeverrry, 1993, p. 213).

Lo concluido por Gordon fue acompañado de otros problemas propios de la cultura colombiana, como la exacerbada injerencia religiosa para la época, que generó en parte el rechazo a la misión extranjera por no ser católica (Medina, 2014) o la increíble ausencia de conceptualización sobre la seguridad (Moreno, 1951). Ya dentro del gobierno de Gómez, pero a través del designado Roberto Urdaneta, evitaron que la visión amplia sobre el servicio policial que se trató de forjar tuviera en su descripción y análisis posterior su real dimensión.

Es esencial, desde una perspectiva jurídica e histórica, encontrar en la actualidad que la misión inglesa marcaría a la oficialidad de la Escuela General Santander que, a partir de Bernardo

Camacho Leyva[3], Félix Mosquera[4], Roberto Mejía Soto[5] (los tres primeros oficiales de escuela en llegar al generalato), entre otros, direccionaría la modernización de una Institución en la década de los años sesenta, permitiendo la llegada de los oficiales del curso Juan José Rondón, egresados en 1950, que se habían formado bajo la presencia de la Misión Inglesa. Entre esos policías dirigirían ya como generales la Institución Pablo Rosas Guarín y Francisco Naranjo Franco. Del mismo curso sobrevive una de las mentes más brillantes en la historia de la Policía y el país: el brigadier general Fabio Londoño Cárdenas, inspirador y propulsor de la ciencia de policía; igualmente, fueron generales de ese curso los señores oficiales Augusto Tello y Alfonso Barragán (Pulido, 2006).

Las ideas con respecto a la Policía sobre nacionalización, especialización, amplia capacitación a nivel territorial, civilidad, capacidad investigativa, entre otras, se vieron pospuestas cuando, el 19 de mayo de 1949, el presidente Mariano Ospina cerró el Congreso antes de que se le realizará un juicio político; para la fecha, en pleno proceso de recambio policial, fruto de las reformas propiciadas desde mediados de la década, ya la Institución —aunque no sea correcto políticamente decirlo— contaba con mayoría conservadora en sus mandos.

La guerra se iba extendiendo en el Estado unitario, llegando incluso a enfrentamientos entre liberales y conservadores en el mismo Congreso Nacional en la capital. A finales de noviembre (el 27 del mes de noviembre se llevaron las elecciones) de 1949, y luego de que se retirara Darío Echandía por la carrera a la Presidencia, sería elegido Laureano Gómez, quien se posesionaría para el período 1950-1954. Todo ese proceso electoral se efectuó bajo el estado de sitio decretado por Ospina a comienzos de noviembre de 1949, estado de excepción avalado por el Consejo de Estado (Presidencia de la República, 1949), que se extendería por un largo período.

---

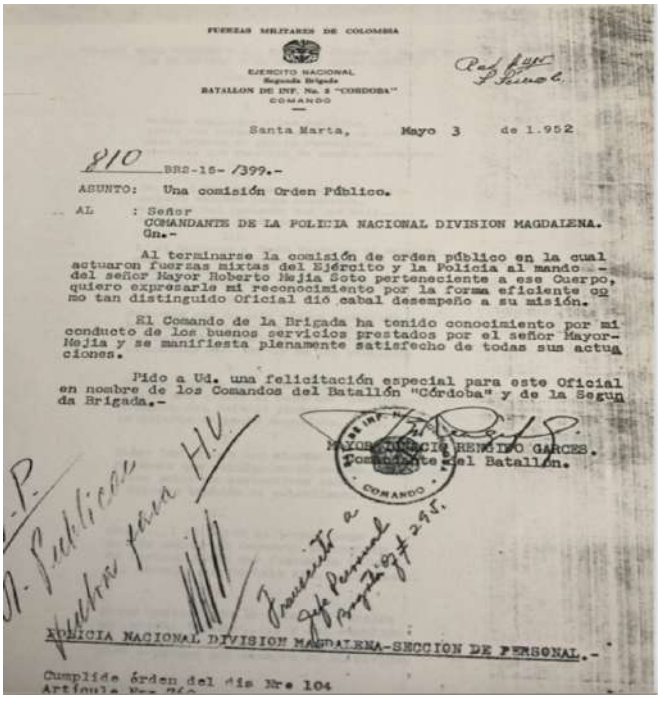
3 Primera promoción, curso 1. Simón Bolívar.

4 También perteneciente a la primera promoción, curso 1. Simón Bolívar.

5 Perteneciente al tercer curso pero ascendido en 1944 con el curso IV José María Córdova.

Luego de casi un año en el poder, por problemas médicos Laureano Gómez termina siendo reemplazado por Roberto Urdaneta, cuya designación generó una profunda división en el Gobierno conservador (Patiño, 2017). En los territorios nacionales, Tolima, Caldas, Valle del Cauca, santanderes y otras regiones, los enfrentamientos entre guerrillas liberales, una policía gobiernista y las Fuerzas Militares se incrementaban; no solo las instituciones terminaron desconfigurándose en la práctica, el país realmente se había descuadernado (Arteaga & Arteaga, 1999). El odio contra el Policía, que representaba a un partido en la percepción del pueblo, crecía exponencialmente y la etiología de la violencia generada contra él sería desgarradora (Guzmán et al., 2015a).

La militarización fáctica de la Policía estaba en la década de los años cincuenta, en plena Guerra Civil en su mayor esplendor. No era raro encontrar la conformación de tropas mixtas entre el Ejército y la Policía, incluso comandadas en misiones naturalísticamente bélicas por oficiales de la Institución, jurídicamente caracterizada por ser civil. En la figura 5, se puede corroborar el estado en el que se encontraba la institucionalidad.



FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

EJERCITO NACIONAL
Segunda Brigada
BATALLON DE INF. No. 2 "CORDOBA"
COMANDO

Santa Marta, Mayo 3 de 1.952

810 BR2-15- /399.-

ASUNTO: Una comisión Orden Público.

AL : Señor
COMANDANTE DE LA POLICIA NACIONAL DIVISION MAGDALENA.
Gn.-

Al terminarse la comisión de orden público en la cual actuaron fuerzas mixtas del Ejército y la Policía al mando del señor Mayor Roberto Mejia Soto perteneciente a ese Cuerpo, quiero expresarle mi reconocimiento por la forma eficiente como tan distinguido Oficial dió cabal desempeño a su misión.

El Comando de la Brigada ha tenido conocimiento por mi conducto de los buenos servicios prestados por el señor Mayor Mejia y se manifiesta plenamente satisfecho de todas sus actuaciones.

Pido a Ud. una felicitación especial para este Oficial en nombre de los Comandos del Batallón "Córdoba" y de la Segunda Brigada.-

MAYOR [illegible] RENDIRO GARCES.
Comandante del Batallón.

POLICIA NACIONAL DIVISION MAGDALENA-SECCION DE PERSONAL.-

Cumplida órden del día Nro 104

**Figura 5.** Comisión de orden público con tropas mixtas comandadas por la Policía.
**Fuente:** Archivo particular. BG. Roberto Mejía Soto.

Para 1952, las guerrillas liberales de los llanos estaban en pleno auge y las autodefensas conservadoras en el piedemonte; el país, en medio de estado de excepción; un presidente que dividía ante la ausencia de Laureano Gómez y la delincuencia común haciendo de las suyas. El sectarismo político era un reflejo de la pésima transición de la finalización de la última guerra del siglo XIX y la primera del siglo XX, algo parecido a lo que aún sucede con transiciones inacabadas entre el siglo anterior y el que actualmente se extingue (Patiño, 2017). Sostiene Enrique Santos Calderón (citado por Patiño, 2017), con respecto al sectarismo de la época y las expresiones de las facciones lo siguiente:

> Es cuando Echandía y Santos vacilan. Nunca tomaron la decisión oficial como directores del partido para respaldar y apoyar esa forma de lucha. En cambio mis tías y mi mamá compraban cosas para mandarle a Guadalupe, le enviaban plata y armas porque los guerrilleros se volvieron un símbolo de resistencia del pueblo liberal, sobre todo Guadalupe, los Bautista, los Franco, los Fonseca. Eso era totalmente cierto para gente como mi mamá y las Nieto Calderón, que se movían en una vertiente muy radical del liberalismo: "Contra los godos, lo que sea". Mi padre era mucho más cauto, decía: Esto es peligrosísimo: detrás puede haber comunistas", "No es para tanto; los godos no son tan malos…" (Patiño, 2017, p. 217).

A pesar de la terrible situación por la que cruzaba de la Policía, hay que indicar que a nivel académico continuaba para la época el interés en formar adecuadamente a las personas que ingresaban a la Institución. El Curso Inicial para Reclutas de la Policía Nacional, publicado en 1953, es un reflejo de lo tantas veces anotado en estas páginas (Imprenta Nacional, 1953). En 79 conferencias, se mostraba de forma pedagógica y con la didáctica de la época todo lo que un miembro de la Policía debía conocer para cumplir su función civilista.

En esta obra se encuentra la síntesis del marco normativo policial y la estructuración de un órgano estatal esencial para la subsistencia de la democracia, obviamente todo visto desde Bogotá. Por la importancia en la historia jurídica de una Policía en medio del CANI más antiguo del hemisferio, vale la pena mostrar los aspectos más importantes de tan importante texto:

**a.** La conferencia inicial a cargo del director de la Escuela debía indicar que la Policía era una carrera profesional que necesitaba de constante estudio, no solo en las academias de instrucción, sino a través de toda la vida de servicio.

**b.** Era un curso exhaustivo que buscaba la formación de un policía integral bajo un estricto régimen disciplinario.

**c.** Se establecía un sistema castrense a través de un régimen interno y órdenes permanentes (conferencia 2), lo que militarmente se conoce como "sumario de órdenes permanentes" (en adelante SOP).

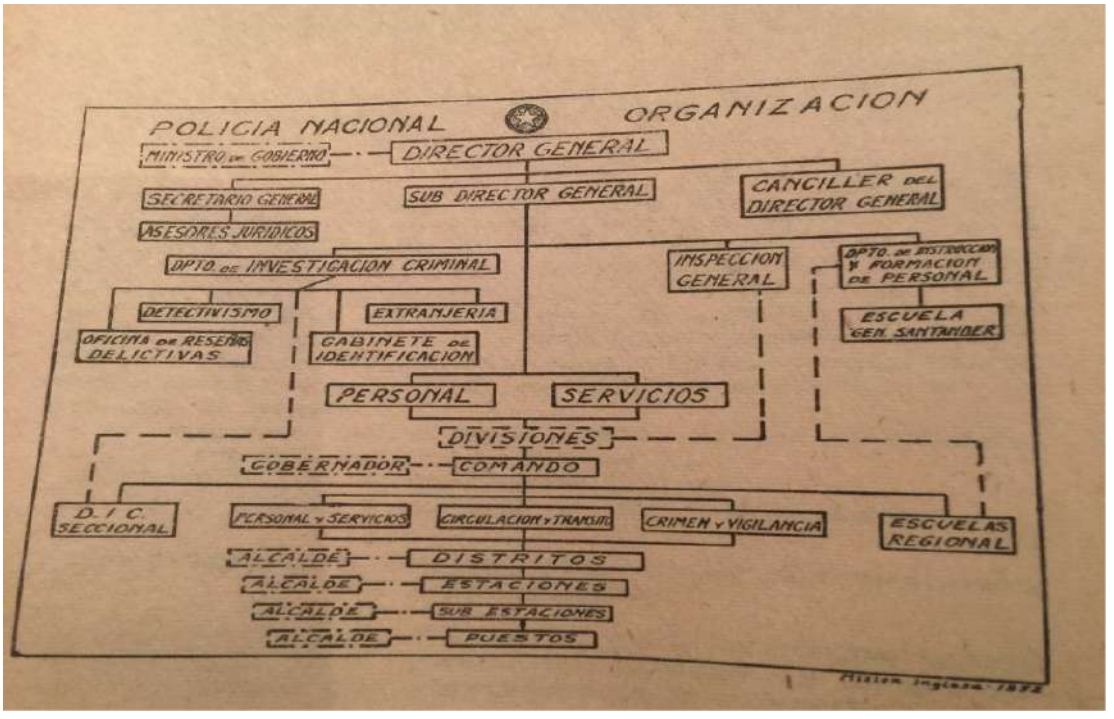
**d.** Los principales textos en la formación policial eran los siguientes: el Estatuto Orgánico de la Policía; la Constitución Política de Colombia; el Código Penal; el Código de Procedimiento Penal; la Ley 84 de 1936 y la copia de todas las conferencias (Congreso de la República, 1936). Llama la atención la prevalencia del estatuto interno sobre la Constitución, en virtud de la concepción del imperio de la ley para la época, además de la visión represiva de la Policía, contrariando toda la perspectiva preventiva inculcada en el ADN policial a nivel histórico. Lo anterior tenía lugar en medio de toda una vida institucional atravesada por estados de excepción, so pretexto de recuperar el orden público que generó la intervención directa a nivel judicial en materia penal de la Policía. Estas decisiones políticas siempre han desdibujado la misión de una Institución tan importante para el mantenimiento del orden social.

**e.** En la conferencia que trataba sobre la naturaleza de la policía (conferencia 4), se volvía al papel tradicional desde el siglo XIX en relación a la labor de control social frente al que se consideraba "depravado", "vago", "beodo", o antisocial. Es claro que la mirada debe hacerse bajo el contexto de la década de los años cincuenta del siglo XX. No obstante, la conferencia también precisaba: "Para el policía es indiferente que un hombre sea rico o pobre, conservador o liberal, un amigo, un pariente o un desconocido. La Policía siempre será imparcial" (Imprenta

Nacional, 1953, p. 12). Otra cosa obviamente pensaban los políticos, sobre todo a nivel territorial.

**f.** Se le enseñaba a los cadetes y estudiantes a detectives que solo existía en Colombia una policía, responsable además de la totalidad de la República y en sus diferentes entidades territoriales. Se mostraba toda la organización desde la dirección general pasando por las divisiones, distritos, estaciones, sectores, patrullas (lección 5). La figura 6 muestra el organigrama de la Policía para la época, con el que se enseñaba a los discentes.

**Figura 6.** Organigrama de la Policía Nacional para 1952.
**Fuente:** Misión inglesa 1952.




**g.** La enseñanza sobre la preeminencia de las autoridades civiles por mandato constitucional y, por ende, sobre los miembros de la Institución, aunque sin interferencia de estos en la organización policial a nivel territorial, era paradigma teórico.

**h.** El saludo policial era en sí mismo un saludo militar sustentado en el famoso "mi", como una expresión de

disciplina, reconocimiento de jerarquía superior o acto de cortesía entre pares. Todas las voces de mando eran y siguen siendo castrenses, es decir, un orden cerrado trasplantado.

**i.** La disciplina y los altos estándares de exigencia eran la norma general dentro del servicio policial. No obstante, se hacía la gran diferencia entre la disciplina militar y la policial. El alto nivel de disciplina esperado en el policía se sustentaba en la actitud y la autogestión del cumplimiento de los deberes.

**j.** Para la formación policial eran apicales las relaciones con lo que se denominaba en ese entonces como "público", o sea la población civil. Las conferencias eran insistentes en relación con el trato, la educación y la cortesía. Es un reflejo de la mirada estructurada en el mismo siglo XIX. Los principios que orientaban el trato del policía con la gente eran los siguientes: igualdad legal en el trato a todos; apoliticidad; imparcialidad como mandato constitucional; manejo de relaciones personales. La premisa en la capacitación es que el policía se debía ganar el respeto de la comunidad.

**k.** La capacitación desde el punto de vista de los deberes policiales se orientaba a la comprensión del uso de la fuerza para mantener la ley y el orden. Allí se dividía la función policial en la protección de vida y bienes, y el mantenimiento del orden público y la prevención e investigación de delitos (Conferencia 11). Como se ha expresado de forma reiterada, ubicar a la policía en labores ligadas con la investigación y sanción de conductas de naturaleza penal desdice de la esencia de una policía en un estado democrático. Pero todo lo contrario ha sucedido en Colombia, sobre todo bajo la vigencia de las constituciones anteriores a 1991.

**l.** El curso de formación policial trató de estructurar académicamente un sistema de vigilancia urbana por sectores, zonas y patrullas. Se establecían los turnos de servicio en las ciudades grandes: cuatro turnos de seis horas. El texto describía al más mínimo detalle la prestación del servicio y los deberes jurídicos de llevar, por ejemplo, los

registros pertinentes en minutas debidamente dispuestas. Aquí se encuentra otro antecedente del derecho operacional u operativo policial (pág. 46).

**m.** El curso establecía igualmente toda una deontología policial expresada en el servicio, comenzando por la educación y forma de hablar del policía, el porte, el aseo y, sobre todo, el cumplimiento estricto de la normativa (Londoño et al., 2017).

**n.** De forma prístina, el manejo del policía para con el "delincuente" debería ser respetuoso y, frente al exconvicto, la formación policial se sustentaba taxativamente en lo siguiente: "… tratar hasta donde sea posible de reformarlos, de buscarles empleo, de conseguirles un hogar, y por último que recobren su dignidad" (p. 63).

**o.** Una conferencia trascendental, ligada con la actividad policial y los derechos humanos, era la de la confidencialidad (reserva) del trabajo misional. Ya para la época, se indicaba que se debía controlar la información sobre asuntos particulares de las personas; informaciones relativas a operaciones policiales (otro antecedente del derecho operacional policial); información oficial de naturaleza confidencial (Conferencia 20, p. 80).

**p.** Cada especialidad de la Policía era debidamente enseñada, desde los aspectos esenciales del cuidado de la vida, la integridad personal, manejo de incendios, disposición de heridos y enfermos, asuntos de tránsito y transporte, entre otros.

**q.** La capacitación sobre el uso de la fuerza, tan sensible en todas las etapas histórico-normativas del servicio policial, era exigente y responsable; la premisa era en la capacitación: "emplear únicamente el mínimum de fuerza necesaria". Para ello, su actuación debía ser firme y determinada, sin furia o nerviosidad, técnica y sin venganza (p. 145).

**r.** En caso excepcional, el policía era preparado para

hacer el uso letal de la fuerza en virtud al derecho a la legítima defensa, y se esgrimía que ella era cobijada por la Constitución y la Ley penal, no por la condición de servidor público del agredido, sino por su condición de ciudadano, trascendental evidencia histórica, amén a que posteriormente se ha tratado de desdibujar dicha condición por efectos de la contienda bélica (p. 147).

**s.** Las conferencias de formación establecían ejemplos prácticos incluso de uso de la fuerza en caso de asonadas, pero no así en el servicio policial ligado con grupos armados organizados. Hay que precisar que, para la época, ya habían sido creadas las normas de Ginebra sobre conflictos armados. Increíblemente, Colombia se encontraba en Guerra Civil pero se preparaba al policía para un contexto como el de Inglaterra en tiempos de paz (págs. 148 y ss.).

**t.** Los libros, registros, minutas y agendas de servicio han sido trascendentales en la formación policial y tienen un valor jurídico y judicial a nivel probatorio apreciable. Así que las conferencias de formación se preocupaban por capacitar sobre cómo debía ser llevado el libro "Diario General" y qué anotaciones se debían hacer. Todas las glosas sobre orden público giraban alrededor de disturbios, huelgas y actividades colectivas. Otro eufemismo para la guerra entonces no era el de llamarla *orden público*, sino también esconderla bajo conceptos como *asonadas, disturbios* o *tensiones* (conferencia 51 y siguientes).

**u.** Sobre la policía de investigación y funciones (policía judicial), llama poderosamente la atención que todos los oficiales de la institución, los alféreces y sargentos primeros y los detectives tenían la potestad investigativa, no como sucede en la actualidad. El marco jurídico para actuar lo establecía el artículo 21 del Decreto 2136 de 1949.

**v.** Los aspectos relacionados con la criminalística (disciplinas forenses que ayudan a la investigación criminal) eran materia de capacitación profunda, lo que muestra un deseo de brindar una enseñanza técnica completa.

**w.** Los estudiantes además recibían toda una serie de directrices académicas sobre el complejo problema de la restricción indebida de la libertad y cómo se podía comprometer la responsabilidad del policía en dichos casos (Conferencia 64). Obviamente la capacitación se daba con base en el código de procedimiento penal de la época (arts. 295 y siguientes del Código).

**x.** La Conferencia 70 resultaba valiosa en la formación policial prevista para la época, porque aludía a la imparcialidad de la institución civil de naturaleza armada y uniformada. Principios de los derechos humanos (DDHH) y del recién instaurado para la época DIDH saltaban a la vista. Se le enseñaba puntualmente al policía que su labor debía ajustarse al estricto cumplimiento de la ley, aplicando los mandatos normativos a todas las personas por igual, sin tener en cuenta su orientación política, raza, credo, condición social u otras consideraciones.

**y.** El soporte jurídico para la imparcialidad policial se enseñaba a los estudiantes policiales y provenía del mandato constitucional, especialmente del capítulo tercero en donde se indicaba que "todas las autoridades de la república están establecidas para proteger a todas las personas. La policía es una de esas autoridades". (p. 326).

**z.** Luego se insistía que, de acuerdo con el estatuto de la policía en su artículo primero, la Institución tenía por objeto la protección de la vida, honra y bienes de todas las personas. Por su parte, el siguiente artículo establecía la naturaleza técnica, civil e independiente políticamente de los partidos (p. 328).

**aa.** Existía una preocupación notoria por despolitizar a la policía; se prohibía en el estatuto de la Institución (arts. 84, 109 b) y 133 d)) la incorporación de aspirantes que hubieran sido miembros de comités o directivas de los partidos. En una bella redacción se señalaba:

> Los agentes y particularmente los oficiales de Policía que ejerzan

> mayor control e influencia en la vida pública, deberán siempre esforzarse por ser completamente imparciales con todas las personas, ser equitativos con su trato con el rico y el pobre, el personaje de alta posición y el individuo más humilde, así como con los miembros de partidos políticos opuestos. (p. 328).

**bb.** La conferencia 71 establecía todo tipo de lineamientos sobre la actuación policial en materia de manifestaciones, procesiones y reuniones. Lo que actualmente se conoce como *protesta social* era claramente regulado desde el punto de vista de la misión policial, indicándose que en todas las etapas de la expresión colectiva se debía utilizar el mínimum de fuerza a criterio del oficial más antiguo que se encontrará en el sitio. El uso del bolillo (bastón de mando o tonfa hoy día) estaba autorizado bajo orden, y existía toda una serie de previsiones alrededor del orden cerrado para controlar protestas sociales que se desbordaran produciendo actos de violencia.

**cc.** Igualmente se preveía toda la instrucción sobre el empleo de gases, el tipo de formación para su uso adecuado, y teniendo en cuenta el contexto jurídico de la época se aludía en casos extremos al uso de la fuerza a través de armas de fuego, lo que hoy a todas luces se encuentra prohibido. El uso de armas de fuego se hacía bajo orden estricta. En los casos de control de disturbios, expresión del control del orden público, las normas de la época mostraban un comportamiento más castrense, menos individual, con voces de mando y una disciplina de contacto particular (p. 347).

**dd.** Se preveía toda la instrucción sobre el uso de policía en barcos, muelles e incluso naves a nivel fluvial, una especialidad policial de amplio reconocimiento e importancia trascendental por temas como el contrabando.

**ee.** A su vez, se establecía el empleo de la policía montada en las ciudades, con el propósito de controlar el orden público; así que se indicaban métodos para el empleo de los carabineros, organizados a nivel escuadrón como en la caballería, con una distribución para su actuación en

patrullas en tres turnos de cuatro horas entre las 6.00 am y las 6:00 pm. La policía no debería ir con carabina a contrario de lo establecido en el siglo XIX, sino con daga o bastón largo. También se instituían todos los lineamientos para la Policía montada a nivel rural (Conferencia 76).

**ff.** Las conferencias terminaban con la capacitación policial sobre la actividad de pesca y su regulación específica, y la importancia por otro lado de las comunicaciones para efectos de mando y control sobre las unidades.

Como se puede evidenciar, la formación jurídico-policial a nivel teórico correspondía a los lineamientos expuestos por la misión inglesa, de naturaleza técnica, ajustados para el contexto de la época a nivel comparado, con un notorio ánimo de despolitizar la Institución, y que en la práctica —como ha sido costumbre en Colombia— obviaba la existencia de una guerra fratricida que se llevaba a cabo en los campos y pequeñas ciudades. Una vez más, lo teórico iba por un lado y la cruenta realidad por el otro. Colombia, en 1953, tenía unas Fuerzas Armadas constitucionalmente destinadas para un propósito que poco se seguía, amén de la militarización del concepto orden público. La experiencia en la guerra de Corea sería traída a Colombia para ser aplicada a un CANI dentro de un contexto internacional y regional de Guerra Fría. Ya dentro de la ecuación de violencia bélica entre liberales y conservadores, habría que agregar una variable más: comunistas, y de esa ecuación no se ha podido salir incluso después de la caída del muro de Berlín, hace ya tres décadas.

## Gobierno militar, excepcionalidad y Policía

En un país a la deriva, con una Guerra Civil fratricida, llegaría el 13 de junio de 1953 al poder el teniente general Gustavo Rojas Pinilla, en medio del gobierno conservador presidido por Roberto Urdaneta y bajo estado de sitio, amén del Decreto 3518 de noviembre 9 de 1949.

En una decisión jurídica trascendental, en virtud de la ruptura constitucional y del estado de excepción, el presidente

promulga el Decreto 1814 del 10 de julio de 1953, respaldado en el apoyo brindado por liberales y conservadores (ospinistas), comenzando por el mismo Darío Echandía, quien consideraba al general presidente como "salvador", profiriendo su famosa declaración sobre la validez del golpe de opinión (Patiño, 2017). Mediante este acto administrativo de estado de sitio se cambió la denominación de Comando General de las Fuerzas Militares, que pasó a llamarse Comando General de las Fuerzas Armadas, incorporando a las Fuerzas de Policía como cuarta arma e integrándola, además, al Ministerio de Guerra —hoy de Defensa—, de donde todavía no ha salido.

La militarización de la Policía había llegado a su máxima expresión, claro está dentro del contexto de Colombia, un país antimilitarista en sus élites desde el siglo XIX, en donde el General Rojas Pinilla se había retirado de oficial subalterno para iniciar su carrera de ingeniería civil en Estados Unidos, para luego ser llamado al servicio nuevamente en la guerra con el Perú en 1932; además, había sido ya ministro de un gobierno civil y contaba con el respaldo de sectores de la dirigencia política. Al nuevo Gobierno se le veía en casi todos los escenarios como la verdadera esperanza de terminar con una contienda bélica a nivel ideológico terrible (Patiño, 2017).


**Figura 7.** Portada revista de las Fuerzas de Policía de 1954.
**Fuente:** Revista de la Policía Nacional. Colección privada.

La figura 7 muestra la portada de la edición especial de la *Revista de las Fuerzas de Policía,* publicada en 1954, en donde se ve una policía militarizada como parte de las Fuerzas Armadas, simbolizando la luz necesaria para superar la guerra, una composición gráfica particular sin duda alguna.

Posteriormente, mediante Decreto de estado de sitio 1897 (Presidencia de la República, 1953), se militarizaron unas actividades civiles y, además, se adicionó el Decreto 1814, nacionalizándose la Policía Nacional como lo había recomendado la Misión Inglesa apenas un año atrás. El Decreto 3220 (Presidencia de la República, 1953) del mismo año, en su artículo primero, volvería a recabar en que las Fuerzas Armadas, término desde entonces legal y luego constitucional, estaban integradas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (art. 1.º).

El gobierno de Rojas Pinilla, aprovechando el estado de sitio y las facultades allí otorgadas, inició todo un proceso de otorgamiento de indultos, amnistías y autoamnistías que conllevarían la afectación directa de las normas penales existentes para la época y, por ende, la participación del cuerpo de policía. Hablar de que no se militarizó la Policía, en virtud de que se tenía autonomía presupuestal y organización propia, resulta todo un eufemismo. En la práctica, ni las Fuerzas Militares cumplían su papel tradicional en cualquier democracia en paz, ni pasaba lo mismo con la Policía Nacional.

Sin embargo, Decretos como el 1823 de 1954, por medio del cual se concedió amnistía general, prohibieron este beneficio general por la comisión de delitos políticos a aquellos actos realizados con ferocidad y barbarie. El artículo 4.º de dicho acto administrativo de estado de sitio, establecía lo siguiente: **"Artículo cuarto.** Los beneficios del presente Decreto no se extenderán a los delitos cuyos caracteres de atrocidad revelen una extrema insensibilidad moral." (Presidencia de la República, 1954). Igualmente, se limitaría para los desertores que hubieren combatido contra las Fuerzas Armadas.

Dentro del contexto de una militarización a la colombiana de las Fuerzas de Policía, a través de una concepción

puramente santanderista y civilista, como lo ha sido además tradicional en las Fuerzas Militares colombianas, bajo la dirección del entonces coronel del Ejército Francisco Rojas Scarpetta nuevamente se trató de volver a la misionalidad expresada desde la época colonial. Bajo el gobierno de las Fuerzas Armadas, como se le denomino al del teniente general boyacense, se trató de transformar a la Policía una vez más, con el fin de alejarla por completo de la furia sectaria de los políticos que habían incendiado el territorio nacional con su odio. De esa forma, esta nueva época de la Policía se caracterizó jurídicamente por lo siguiente:

**a.** Una línea militar desde la perspectiva de disciplina, régimen interno, grados y jerarquía.

**b.** Un alineamiento institucional a partir de la fecha hito, 13 de junio de 1953. Esa alineación generó, como se indicó, la nacionalización de la Policía para acabar con el uso político que se le había dado en ciertos departamentos y municipios.

**c.** Una transformación a través de decretos de estados de excepción para devolverle a la ciudadanía la confianza en la imparcialidad de la Policía (muy parecido a lo propuesto por la Misión Inglesa). Para ello, el policía dejaría de utilizar el fusil y pasaría al uso del "bolillo civilista" (Policia Nacional, 1954, p. 27).

**d.** Actuación bajo la égida constitucional y legal de la Institución. La dirección de la Policía Nacional expediría órdenes claras para que toda persona fuera protegida sin distingo alguno; de esa manera, Rojas Scarpetta indicaba lo siguiente:

> Vivamente interesado en el total restablecimiento de la normalidad nacional he impartido órdenes terminantes a todo el personal de la Policía bajo mi mando, a fin de que la protección de la vida, honra y bienes de las personas residentes en el territorio de la República, se garantice sin distingos de clases o partidos políticos y en absoluta concordancia con la Constitución y leyes que lo rigen. Así mismo pido a la ciudadanía respeto, acatamiento y respaldo para los agentes del orden y advierto que serán sancionados severamente quienes intenten menoscabar su autoridad (Policia Nacional, 1954, p. 28).

**e.** Se dio un direccionamiento hacía la persecución de los delitos contra el patrimonio, la vida y la integridad personal, y una cruzada contra la impunidad.

**f.** En concreto, la dirección de la Policía comenzó a hablar de DDHH como una preocupación de la Institución para potenciar la sensibilidad social. Si bien es cierto que el enfoque era religioso, la valía de la utilización de este enfoque se constituye en un precedente transcendental (Policía Nacional, 1954, p. 29).

**g.** Jurídicamente, las propuestas presentadas por la dirección de la Policía también se orientaron hacia la protección de la niñez.

**h.** Fue notorio, bajo el gobierno del presidente Rojas Pinilla, la creación también de un cuerpo de policía cívica femenina, con el propósito de ayudar desde otra perspectiva a gran parte de la población colombiana menos favorecida, aquejada por problemas que quizás, desde la perspectiva masculina de la época, no resultaban fáciles de abordar (Policía Nacional, 1953a, 1953b). Esta sería una expresión de las decisiones tomadas en la IX Conferencia Panamericana de 1948 en Bogotá, sobre los derechos políticos y civiles de la mujer, primeros instrumentos mundiales sobre el tema (Congreso de la República, 1959).

**i.** La dirección de la Institución, acompañada de la voluntad presidencial, comenzó una estrategia de desarme cívico.

**j.** Como una forma de control ciudadano sobre la Policía, además de generación de confianza, fueron creados los "grupos de observación de la conducta", encargados de informar a las altas autoridades de la Institución acerca del comportamiento ejemplar o no de los miembros de la Institución. En palabras del Coronel Scarpetta:

> Que los hombres de las Fuerzas de Policía, cuarto integrante de las armas de la República, vivan y actúen en una urna de cristal y que la misma sociedad, a quien deseamos servir, se encarguen de ayudarnos

> para que en la Institución no se vuelvan a presentar funcionarios indignos y peligrosos, como son los ebrios, escandalosos, descorteses y perdonavidas (Policia Nacional, 1954, p. 30).

Este marco jurídico policial propició un nuevo régimen de carrera en la Institución para equipararlo al de las Fuerzas Militares y otorgar derechos, garantías y un régimen prestacional más acorde con la naturaleza técnica del quehacer misional, dentro del contexto de pacificación nacional. El Decreto 2295 de 1954 de estado de sitio marcaría una escala más con respecto a la labor de las entonces denominadas Fuerzas de Policía. Los principales aspectos que regulaban dicha norma de excepción, y que seguirían repercutiendo en la misión policial en relación con los múltiples conflictos que enfrentaba, fueron los siguientes:

**a.** La policía contaría con personal civil y uniformado, y dentro de este último existirían oficiales, suboficiales y agentes. Este esquema permaneció hasta la Ley 62 de 1993 y el Decreto 2203 del mismo año, cuando se crea el nivel ejecutivo en la Institución, quedando muy pocos suboficiales en la actualidad (Congreso de la República, 1993; Presidencia de la República, 1993).

**b.** En la oficialidad se estableció una jerarquía similar a la castrense, con la diferencia de que el mayor grado era el de brigadier general, a diferencia de los cinco tipos de oficiales generales que se habían previsto para las Fuerzas Militares.

**c.** Se establecían requisitos para hacer parte del cuerpo docente de la Policía.

**d.** Para la conformación del cuerpo de oficiales, se preveía por fuera de la formación regular en la Escuela General Santander, la comisión de oficiales de las Fuerzas Militares, el llamado de oficiales militares en uso de retiro, entre otras situaciones parecidas. Solo se exigía para la situación administrativa de comisión realizar un curso técnico-policial. Así que, desde el talento humano, también seguía la militarización en la oficialidad.

**e.** El régimen de ascenso era muy parecido al militar; por ejemplo, para ascender al grado de teniente coronel se tenía que hacer curso en la Escuela Superior de la Policía (lo que después se convertiría en la Academia), lo que sería equivalente al curso de Estado Mayor de las Fuerzas Militares; igualmente, el candidato a ascenso debería presentar una tesis aprobada temáticamente por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

**f.** Se establecía todo el sistema prestacional para las Fuerzas de Policía, así como el de las situaciones administrativas temporales y permanentes, con la intervención del Comando de las Fuerzas Armadas.

Mientras se pacificaban los llanos y otras regiones de Colombia, el estado de sitio jurídicamente sirvió con dos propósitos específicos: el primero, el de otorgar rebajas a personas condenadas en virtud del código penal de 1936; el segundo, el de brindar amnistías e indultos, como se describió párrafos atrás. Policialmente, desde el siglo XIX se había generado una participación institucional en el proceso de investigación criminal, incluso hasta llegar a hablarse de "policía judicial", como también fue abordado en esta investigación, en donde la función típica de la Institución civil terminaría siendo utilizada por el régimen en el poder como otra forma de persecución. Tanto los Códigos Penales del siglo XIX, como los del siglo XX bajo modificaciones diversas, les sirvieron a los partidos políticos para perseguir a sus adversarios, utilizando la "legalidad" como otra arma, algo que varios autores explican como "derecho penal del enemigo", una forma de derecho punitivo autoritario (Jakobs, 2005; Aponte, 2005).

En relación con el terrible panorama de la aplicación del derecho penal de excepción para la época, el abogado Umaña Luna, quien fuera defensor de presos políticos y gran crítico de la Justicia Penal Militar, en el primer tomo sobre la violencia en Colombia enseñaba lo siguiente:

] ¿Por qué el tormento de la soledad, del abandono, de la desnutrición, del apartamiento del hogar, de la violación sexual, del menosprecio a su

> calidad de hombres, a la espera de unas decisiones judiciales, en muchas oportunidades, sujetas a los vaivenes del capricho político? Mientras las gentes de las clases bajas merecían tal terapéutica, ¿qué sucedía con los grandes responsables de la violencia, con sus planeadores, ejecutores intelectuales y, luego, desertores del caos que habían provocado? La historia habrá de decirlo. ¡Tiene que decirlo! (Guzmán et al., 2015a, p. 372).

En ese terrible contexto de militarización de la justicia, obviamente bajo un escenario de una contienda bélica interna civil oculta desde el ius in bello, pero acudiendo paradójicamente al argumento de una "legislación de guerra" y sin entender el fenómeno polemológico, se movió no solo el gobierno del general Rojas Pinilla, sino también los siguientes, amén del estado de sitio. Colombia sería reconfigurada jurídicamente al vaivén de las pasiones políticas, el sectarismo y, claro está, en la mitad de las confrontaciones de todo tipo se encontraba la Policía.

Entre 1953 y 1957, específicamente a partir del 10 de mayo, día en que abandona el poder Rojas Pinilla para ser reemplazado por una junta militar de gobierno —que le diera paso a un acuerdo político luego convertido en decisión jurídica amén de un famoso plebiscito—, el país se vio sumergido una vez más en profundas contradicciones en todo nivel. Se pasó de la esperanza que representaba la llegada del militar presidente respaldado jurídicamente por ciertos sectores políticos —gracias a una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente y a sendos actos legislativos (Congreso de la República, 1952; Asamblea Nacional Constituyente, 1953)—, a la continuación de una guerra, pero esta vez más degradada, producto de una pésima transición que comenzaría con la muerte de algunos estudiantes en enfrentamientos con las Fuerzas Armadas (1954) y la de desmovilizados como Guadalupe Salcedo (1957), en circunstancias confusas pero en donde estuvo presente la Policía.

Ya no serían liberales y conservadores solamente los protagonistas antagónicos con todas las divisiones y luchas fratricidas internas entre ellos, sino que se perfeccionaría un escenario de guerra fría anticomunista, discurso que unía una

vez más[6] a los otrora enemigos políticos en el campo de batalla ideológico y bélico. El miedo sería el motor de la agresividad pues, como se ha evidenciado en investigaciones recientes, ocultadas por la magnificación en el país de la narrativa de algunas visiones de la violentología y conflictología, desde la década de los años veinte los comunistas colombianos, primero a través del Partido Socialista Revolucionario (en adelante PSR) y luego del Partido Comunista Colombiano (PCC), tenían toda una estrategia acerca de la utilización de la violencia armada como forma de tomarse el poder, siguiendo los postulados de Lenin y la combinación de formas de lucha. Sostienen Ugarriza y Pabón (2018), teniendo como base fuentes primarias documentales, lo siguiente:

> El PSR era, no sólo una estructura política sino también militar. En el Acuerdo 23 de su asamblea plenaria de 1928, el PSR declaraba a sus militantes en sindicatos y organizaciones afiliadas en "pie de guerra" y en subordinación a los mandatos y órdenes de la jefatura suprema del Ejercito Proletario"[7]. Todos los miembros del PSR debían suscribir juramento de lealtad a este "Ejército Rojo", que los comprometía a "defender y propagar las ideas y tácticas del PSRC como el verdadero y único camino para acabar con la explotación del hombre por el hombre", a "propagar y defender la necesidad de castigar a los espías y traidores del partido" y a "estar dispuesto a sacrificarse cuando los intereses del proletariado universal así lo exija". (Ugarriza & Pabón, 2018, p. 30).

De allí devienen una serie de normas, comenzando por la prohibición del partido comunista (Asamblea Nacional Constituyente, 1954; Presidencia de la República, 1954), que terminarían siendo efectivizadas principalmente por la policía, "guardiana del orden público", convirtiéndola entre otras razones por su otrora politización y participación en expresiones bélicas, en el principal sujeto de odios y venganzas, ideadas además desde la concepción de Lenin y Stalin para la guerra revolucionaria, como lo demuestran los documentos recopilados por la famosa y poco estudiada investigación de Meschkat y Rojas (2015).

---

6 No hay que perder de vista que los jefes de los partidos políticos que sembraron de terror, sangre y desolación al país se unirían en Benidorm, España, y configurarían el Frente Nacional.

7 Para los autores esta estructura también se conocía como Comité Central Conspirativo de Colombia. (CCCC).

El odio a la policía política (POLPOT), los chulavitas (facción de la policía radical conservadora) y los pájaros (sicarios entre los que se encontraban algunos miembros de la policía y del cuerpo de detectives) marcarían la segunda parte de esa guerra civil llamada "Violencia", para colocar al Estado como su principal generador y causante. Pero igualmente la Justicia Penal Militar, encargada desde el gobierno de juzgar a civiles por delitos políticos y conexos, sería objetivo principal de ataque (Estado Mayor General de las Fuerzas Militares, 1950; Presidencia de la República, 1950). Colombia estaba en guerra civil, con un régimen de excepcionalidad, y los líderes políticos vieron en la justicia castrense la mejor forma de juzgar al adversario bélico, tal y como sucedió en la Primera y Segunda Guerra Mundial por los tribunales de Leipzig, Núremberg, el lejano oriente y Dachau, entre otros. El término enemigo interno, desde un abordaje polemológico, podría tener una connotación diferente, la de la guerra horizontal y no la de una violencia ejercida solamente por el Estado de forma vertical (Orozco, 2006).

Las normas sin duda sirvieron para múltiples propósitos políticos en el periodo en cuestión; en especial, el derecho penal sufriría graves mutaciones que afectarían directamente la labor de la policía desde la perspectiva funcional, claro está también por contera terminaría afectado el mismo derecho de policía, la estructuración de la función policial y, sin duda alguna, la legitimidad de la justicia castrense. En una guerra larga, la primera víctima son los conceptos, y ese fue el caso colombiano; como sostiene el clásico Sun Tzu (2009), ninguna nación se ha visto beneficiada de una guerra larga.

## 2.3. La actuación policial en medio de una nueva guerra (1958-1990)

La salida del general Rojas Pinilla del poder, el 10 de mayo de 1957, generó la llegada a la presidencia de una junta militar de gobierno que garantizaría una transición hacia un gobierno civil, luego del acuerdo político de Benidorm, España, el 24 de julio de 1956; el pacto de marzo de 1957, entre los líderes de los

partidos políticos que propiciaron la guerra, Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo, ampliado por el acuerdo de Sitges del 20 de julio de 1957. Al respecto Bushnell (1996) comenta lo siguiente:

> La Junta Militar que reemplazó a Gustavo Rojas Pinilla en mayo de 1957 nunca aspiró a ser más que transitoria y permaneció en el poder el tiempo suficiente para que, bajo un nuevo conjunto de disposiciones diseñado especialmente para el regreso de la violencia entre los partidos que habían afectado gravemente al país, se eligiera un nuevo gobierno civil. Estas reglas, concebidas por la cabeza de los partidos tradicionales y posteriormente aprobadas por los ciudadanos en un plebiscito popular, sentaron las bases para el peculiar régimen de coalición bipartidista conocido como Frente Nacional, que perduró hasta los años 70. (p. 306).

Nuevamente, la norma se abordaba como la fórmula perfecta para superar la violencia sistémica y bélica denominada por civiles, militares y policías como "orden público". Se estructuraría todo un andamiaje a partir del plebiscito del primero de 1957, que tuvo una victoria por el Sí apabullante, abriéndose paso el Frente Nacional. El mecanismo de participación ciudadana en medio de un régimen de excepción fue garantizado por la Policía Nacional, como había sucedido en elecciones anteriores, y serviría de escenario para que la mujer hiciera, por primera, vez uso de un derecho fundamental, tal y como se ve en la foto 1.

**Foto 1.** La mujer ejerce por primera vez el derecho al sufragio (1 diciembre de 1957).
**Fuente:** El Tiempo.

El plebiscito (Junta Militar de Gobierno, 1957) fue en realidad un acuerdo para la terminación de un conflicto armado no internacional ocultado, y el comienzo de una transición hacia una democracia civil de mínimos. Su significado jurídico-político es enorme, así como reconocer que fue la junta militar de gobierno la que lo posibilitó y garantizó. El hecho de que la mujer ejerciera el sufragio fue fruto de un acto legislativo del gobierno militar de Rojas, lo mismo que el primer intento de una comisión de la verdad sobre lo ocurrido en la guerra, que además fue una decisión en la que estuvo un Policía presente, a través del presidente, el mayor general Deogracias Fonseca, director de la Policía para el 10 de mayo del año de la salida de Rojas Pinilla (Guzmán et al., 2015a).

El pacto político aprobado por más de cuatro millones de colombianos tenía, no obstante, su finalidad en sí mismo, inoculado el veneno de la siguiente guerra, pues sus 14 artículos preveían (como sucedía desde el siglo XIX) que liberales y conservadores como élite hermana y católica, que se pelea por ciclos, se ubicará en el centro del manejo del poder, con la exclusión de visiones políticas diferentes en la práctica, principalmente la comunista, la socialista, la social cristiana e incluso expresiones de la considerada ultra derecha de Gilberto Álzate Avendaño (Melo, 2018), que se había opuesto al plebiscito. Específicamente frente al comunismo prohibido por la Asamblea Constituyente, el plebiscito lo volvió a reestablecer al dejar sin vigencia el marco normativo 1954-1957, pero como ya se comprobó en el acápite anterior esa expresión política tenía, desde la segunda década del siglo XX, un propósito violento para la toma del poder (Ugarriza & Pabón, 2018), aunque criticado fuertemente desde la Unión Soviética (Meschkat & Rojas, 2015).

Normativamente, el plebiscito de 1957 tuvo sus principales efectos un año después. Por su valor sociojurídico y por la forma en que marcaría la actuación policial, vale la pena resaltar lo siguiente:

**a.** El plebiscito fue una expresión jurídico-política, fruto de acuerdos entre los partidos políticos tradicionales, pero

posibilitado por la junta militar que funcionó entre mayo de 1957 y agosto de 1958.

**b.** El mecanismo de participación ciudadana, por primera vez ejercido en el país, tenía la vocación jurídica de reestablecer en pleno la Constitución de 1886, bajo el consenso de que la religión católica era el pilar del orden social, esencial para asegurar la paz, la libertad y la justicia; en ese sentido precisó lo siguiente:

> En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica, y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional. (Junta Militar de Gobierno, 1957).

**c.** La reintegración de la Constitución de 1886 implicaba, de acuerdo con la votación mayoritaria de 1957, dejar sin vigencia todo acto legislativo posterior al Acto Legislativo 01 de 1947 del Congreso de la República, lo que significaban normas del gobierno de Ospina Pérez, Laureano Gómez, Urdaneta y, obviamente, Rojas Pinilla, muchas relacionadas con el orden público, como modificaciones al Código Penal, de Procedimiento, Código Penal Militar, entre otros. Esto obligaría a la promulgación de una norma posterior para saber qué se encontraba jurídicamente vigente. Si una Policía no tiene claras las normas sobre las cuales debe actuar, la democracia está ciega.

**d.** Se legitimaba la igualdad política entre mujeres y hombres, tal y como se había acordado desde la IX Conferencia Panamericana de 1948.

**e.** Se establecía en principio un reparto del poder en todas sus expresiones, salvo para los casos de empleos de carrera, toda una democracia de mínimos, de "partido único". Dicha visión en principio se daría hasta 1968; luego, se extendería para generar una paridad entre gobiernos liberales y

conservadores con alternancia de poder. Bastará recordar que Laureano Gómez respaldó al liberal Alberto Lleras Camargo como candidato para el período 1958-1962, al tener desde la década anterior un claro enfrentamiento con Mariano Ospina Pérez a quien le endilgaba ser autor intelectual del "golpe de estado" (Patiño, 2017). Queda claro en medio de qué aguas tenía que cumplir su misión la Policía.

**f.** Se estableció que los servidores públicos de carrera no podían hacer activismo político.

**g.** Se aprobó que los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio, y eso incluía a la Policía, podían ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública, así que seguiría aprobado por el pueblo el nombramiento de alcaldes militares, lo que incluía con tal denominación a oficiales de la Policía.

**h.** Se quitaba el sueldo para congresistas y asambleístas, y se indicaba que se les pagaría diariamente por sesiones.

**i.** Se determinó que las elecciones para presidente y las demás corporaciones públicas se llevarían a cabo durante el primer semestre de 1958. Lo anterior demandó todo un andamiaje especial para el manejo del orden público, pues reductos de no desmovilizados, luego de las amnistías e indultos otorgados por los gobiernos anteriores, seguían en ciertas partes sembrando terror y zozobra (Policía Nacional, 2018).

**j.** Se precisó que el presidente de la República tomaría posesión del cargo el día 7 de agosto de 1958 y que, hasta ese momento, seguiría ejerciendo la presidencia la Junta Militar de Gobierno; esto legitimaría, a través del pueblo, jurídicamente a la Junta y a sus decisiones, pero además al único presidente que ha tenido la Policía Nacional, Deogracias Fonseca.

**k.** Se expresaba en el plebiscito que, a partir del primero de enero de 1958, se invertiría el 10% del presupuesto anual en educación.

**I.** Se establecía que la Corte Suprema y el Consejo de Estado serían partidarios, en virtud de la modificación al artículo 12 del Plebiscito por medio del Decreto 251 (Junta Militar de Gobierno, 1957), en el que se indicaba que los cargos de magistrados serían distribuidos entre los partidos de acuerdo con la representación que tuvieran en el Congreso: totalmente una justicia politizada.

Los Decretos 247 y 251 de 1957 que convocaban al Plebiscito fueron demandados ante la Corte Suprema de Justicia que, el 28 de noviembre de ese año con Sentencia del magistrado Guillermo Hernández Peñalosa, se declaró sin competencia para decidir de fondo, pero realizó precisiones históricas sobre el derecho a la revolución, el derecho de gentes abordado desde el artículo 121 de la Constitución, los gobiernos de facto, el orden público, entre otros aspectos trascendentales (Corte Suprema de Justicia, 1957). El principal argumento del demandante era que se contrariaba en los Decretos la Constitución de 1886 en varios de sus artículos, pues la Junta Militar de Gobierno, no constituía un gobierno *de iure* y, por tanto, carecía de legitimidad.

La Procuraduría se manifestaría indicando que, si bien era cierto que los actos administrativos demandados no precisaban la fuente normativa en la que sustentaban, por sus formas y la firma de todos los ministros, se constituía en virtud del derecho de gentes (DIH), una expresión del artículo 121 por el estado de conmoción interior que vivía el país y que ello le daba la competencia a la Corte Suprema y no al Consejo de Estado, a partir de la reforma constitucional de 1945, de revisar la constitucionalidad de algunos decretos, tal y como hoy sucede con la Constitución de 1991.

La Corte Suprema negaría que los Decretos demandados tuvieran como origen el artículo 121 de la Carta Superior y que no cabían dentro de las previsiones ni del derecho de gentes ni del derecho natural, contrariando lo expuesto en forma precisa y clara por la Procuraduría sobre la aplicación del DIH a nivel de un estado de conmoción interior. No obstante, no negó ni la naturaleza legítima de la revolución (expresada en

el movimiento del 10 de mayo de 1957), ni la legitimidad del gobierno de Rojas, ni la de la Junta Militar de gobierno que terminaría siendo avalada por el resultado plebiscitario. En uno de sus apartes más importantes, la Corte Suprema en sala Plena indicó lo siguiente:

> Ahora bien. La Junta Militar de Gobierno, de la que provienen los decretos acusados, originada en el movimiento revolucionario que, en parte culminó el 10 de mayo, indudablemente ejerce todas las funciones - gubernamentales y también es cierto que, a más de no estarle disputando nadie ese ejercicio, ha recibido apoyo explícito; los inconformes no han hecho manifestaciones que puedan indicar el volumen de su reacción y en gran parte aceptan los hechos cumplidos. La Junta, por lo demás, ha declarado su deseo de volver a los cauces constitucionales es decir, acogió en este extremo el punto de vista de los gestores del movimiento. (Corte Suprema de Justicia, 1957).

Lo cierto es que, como ya se ha descrito, la Constitución de 1886 por Acto Legislativo 03 de 1910, en su artículo 33, había incorporado el derecho de gentes para casos de conmoción interior; en los casos de perturbación del orden público, se precisaba que hasta que culminará el alzamiento se aplicaría el estado de excepción. Aquí el alzamiento se veía en términos de la Sentencia de la Corte Suprema como revolución, pero la explicó como no armada, tal vez evadiendo su deber histórico señalado por el preciso concepto de la Procuraduría. Habrá que indicar que, para ese año, ya existían los Cuatro Convenios de Ginebra y, en especial, el artículo 3.º común (Asamblea Nacional, 1910).

En una fórmula jurídico-política de enorme complejidad, el Gobierno del Presidente Lleras Camargo, a pocos días de su posesión, estableció por Ley 2.ª de 1958, que todos los decretos expedidos en virtud del artículo 121 de la Constitución que no hubieran sido taxativamente o de forma tácita derogados continuarían vigentes hasta el 31 de diciembre de 1959, a fin de reestablecer el orden público (Congreso de la República, 1958); esto generó problemas sin duda alguna desde la perspectiva penal y repercutió ostensiblemente en todo el andamiaje creado para acabar la guerra (Cote, 2010).

La Policía Nacional, bajo el Ministerio de Guerra, tal y como sucedió a finales del siglo XIX y principios del XX, había contado con directores civiles, extranjeros y, claro está, militares. Bajo la orientación del coronel Gustavo Gómez Rodríguez, y antes de las elecciones de 1958, nuevamente la Policía se vería envuelta en un terrible escándalo al sublevarse a través de algunos integrantes y militares contra la Junta Militar, en apoyo al general Rojas Pinilla. El 2 de mayo de 1958, serían retenidos varios de los presidentes de la República integrantes de la Junta, así como el candidato liberal Alberto Lleras Camargo; la rápida intervención del Ejército, a través del Batallón Guardia Presidencial evitó, una tragedia. La Institución no aguantaba un golpe más.

Mientras tanto, llegaría un primer oficial policial, aunque no egresado de la Escuela General Santander, a la dirección de la Institución. El teniente coronel Saulo Gil Ramírez Sendoya había sido oficial del Ejército del Arma de Artillería; luego, pidió su traslado a la Infantería de Marina en donde se desempeñó hasta el grado de mayor pidiendo su retiro. No obstante, después de ser nombrado por el gobernador de Bolívar comandante de la Policía, se escalafonaría en 1955 con el grado de teniente coronel en la Institución. Él sería el encargado de recibir la segunda misión chilena. Nuevamente otro gobierno, esta vez civil, volvería a nacionalizar a la Policía desde el punto de vista financiero, asumiendo el pago de sus integrantes el Gobierno central, mediante la Ley 193 (Congreso de la República, 1959).

Por Decreto 1705 de 1960 de la Presidencia de la República, se reorganizó el Ministerio de Guerra y se establecieron sus funciones; este acto administrativo había sido proferido en virtud de las facultades extraordinarias brindadas por la Ley 19 de 1958 y el Decreto 0550 de 1960. Allí se le volvió a cambiar el nombre a las fuerzas de Policía para llamarla una vez más Policía Nacional. Se estableció igualmente la condición de director de la Policía, indicando que esta Institución estaría bajo el mando del ministro del ramo. Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional serían un servicio público para la defensa nacional, la seguridad, la independencia de la nación, y para salvaguardar el orden interno y las instituciones patrias. Esta

redacción poco afortunada seguía manteniendo sin fronteras el tema de la seguridad y el orden interno, pero se avanzaba al sacar a la Policía de la égida castrense.

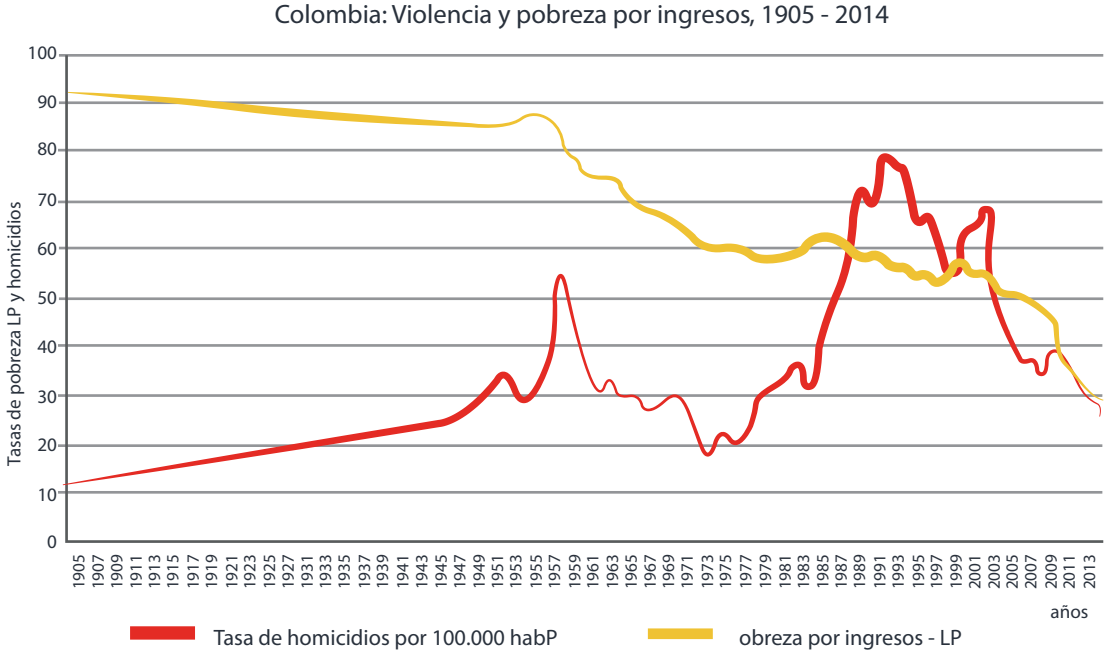
El citado acto administrativo, de forma trascendental y como antecedente del derecho operacional, estableció en su artículo 31 que la acción de mando se ejercía por medio de decreto, resoluciones, disposiciones y órdenes escritas o verbales. De ahí la importancia de entender qué significa el enfrentamiento entre fuerzas reguladas por un marco constitucional y legal con grupos armados organizados al margen de la ley (Mejía-Azuero, 2015a).

El artículo 40 del Decreto 1705 de 1960 establecía nuevamente que la Policía era una institución civil con régimen y disciplinas especiales, insistiendo en el mismo error de definiciones anteriores; precisaba que estaba bajo la dirección y mando del ministro, y que su función principal era prevenir la perturbación al orden y tutelar derechos. Igualmente, establecía que la Policía (ya no fuerzas de policía) se organizaría en dirección de la Institución, escuelas de formación y adiestramiento, unidades de policía y servicios. El director de la Policía sería de nombramiento y remoción, pero increíblemente insistía en que sería seleccionado dentro del personal de oficiales de la Institución de las Fuerzas Militares.

El mismo Decreto 1705 finalmente crearía el Consejo superior de Defensa Nacional y la Junta asesora del Ministerio sin la presencia del director de la Policía o su delegado. Mediante Decreto 1869 del 8 de agosto de 1960 se creó la junta asesora para la Policía; en consecuencia, se pasó de un error a otro, pues la falta de visión holística y estratégica en temas de seguridad en Colombia ha sido una de las causas del problema actual, más allá de la múltiple existencia de instituciones y cuerpos colegiados. Por Decreto 2865 del mismo año, la denominación de "divisiones" utilizada desde décadas atrás fue cambiada por la de "departamento de policía" (Presidencia de la República, 1960).

A pesar de todos los intentos por pacificar el territorio, el concepto de *orden público* como expresión de manifestación

bélica seguía imperando, así como el estado de excepción, desviado en su propósito original, pero también como prueba palmaria de la estatura de la democracia colombiana. Ya bajo el gobierno de Alberto Lleras, del famoso discurso del teatro Patria (imposible de entender sin el que escribiera en 1944 en el Memorial de Estado Mayor después de los hechos de Pasto contra López Pumarejo), la violencia continuaría aunque más focalizada, como lo mostraban las estadísticas incipientes de la propia Policía Nacional a través del Departamento de Información y Estadística (Policía Nacional, 1960) en ciertos departamentos en donde había sido un fracaso el proceso de desmovilización de la Guerra Civil clausurada en Benidorm, Bogotá y Sitges.




**Gráfica 3.** Homicidios en Colombia en el período 1958-1959
**Fuente:** Página. Desde abajo.

Para 1959, Colombia contaba con una población de 13'823.600 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 1964), año en que fueron denunciados 81.091 delitos, superando a 1958, de acuerdo con la Policía que establecía lo siguiente: "como es natural, los mayores aumentos se encuentran en los cinco departamentos bajo estado de sitio, afectados por la violencia, con un aporte de 6.171 delitos" (Policía Nacional, 1960). La gráfica 3 muestra el incremento de

homicidios en plena transición, lo que corrobora una vez más la tesis del incremento de la violencia al finalizar una contienda bélica, lo que en otras ocasiones ha sucedido, como ocurrió luego de la desmovilización de grupos de extrema derecha o en la misma desmovilización actual con las FARC.

Ante el incremento de la denominada "Violencia" en los departamentos de Cauca Caldas, Huila, Tolima, Valle, se sumaba la intensificación de conductas criminales en las ciudades, específicamente por afectación a la vida, la integridad personal y la propiedad privada (Policía Nacional, 1960).

El primer ejemplar de la revista *Criminalidad* de la Policía en 1958, con los problemas conceptuales y metodológicos propios de la época, reconoce muchas de las causas de la violencia estructural de esos años, haciendo incluso un mea culpa como parte de la institucionalidad; muestra de forma concreta los problemas desde el punto de vista del abordaje del orden público, tratado de forma indiferente para desconocer un fenómeno bélico o posbélico; increíblemente, estas fuentes, desde informes como el "Basta Ya" (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013) o el de la Comisión creada en la Habana (Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas, 2015), no fueron tenidos en cuenta como insumo básico de investigación, tal y como sucedió con las cifras y trabajos de "Forensis" de Medicina Legal (Fuerzas de Policía, 1958).

Como se indicó, a partir de los primeros años del Frente Nacional el fenómeno de delincuencia colectiva a nivel territorial se concentró en determinados departamentos y municipios. En algunos casos coincidía con los procesos de conflicto armado en la década de los años treinta y cuarenta del siglo XX, como en Santander, aunque en la práctica el fenómeno se había degradado de tal forma que se hacía alusión a bandoleros sin importar su origen partidista. La figura 8 corresponde a la portada del segundo informe de criminalidad, elaborado por la Policía e incluye de forma interesante, por lo que ha representado para la guerra en Colombia, el narcotráfico, al aludir a la detención de 94 personas por cultivo de plantas estupefacientes, así como

2.351 muertes ocasionadas por bandoleros dentro de un universo de 3.559 homicidios, y una estadística de 146 incendios causados por los mismos actores violentos. El conflicto colectivo, violento y sangriento era estudiado de forma similar al de delincuencia común u organizada.


**Figura 8.** Portada informe Criminalidad número 2, 1959
**Fuente:** *Criminalidad* (Policía Nacional, 1960). Archivo personal.

Por otro lado, el segundo informe de criminalidad de la nuevamente denominada Policía Nacional sostiene, por ejemplo, que "1959 fue un año de agitación y zozobra: paros, huelgas, pactos, manifestaciones." (Policía Nacional, 1960, p. 26). Y más adelante, frente al proceso de desmovilización fruto de

las amnistías de 1958, precisa lo siguiente:

> Actualmente vienen operando algunas cuadrillas que actúan con fines económicos y no políticos. Debe tenerse en cuenta que de todos los guerrilleros que se acogieron a la amnistía, ninguno hizo entrega de armamento. Las guerrillas conservan su organización interna y acatan a sus antiguos jefes, permaneciendo a la expectativa de los acontecimientos políticos por lo que constituyen un factor potencial de lucha política y un motivo de inquietud para cualquier gobierno (p. 27).

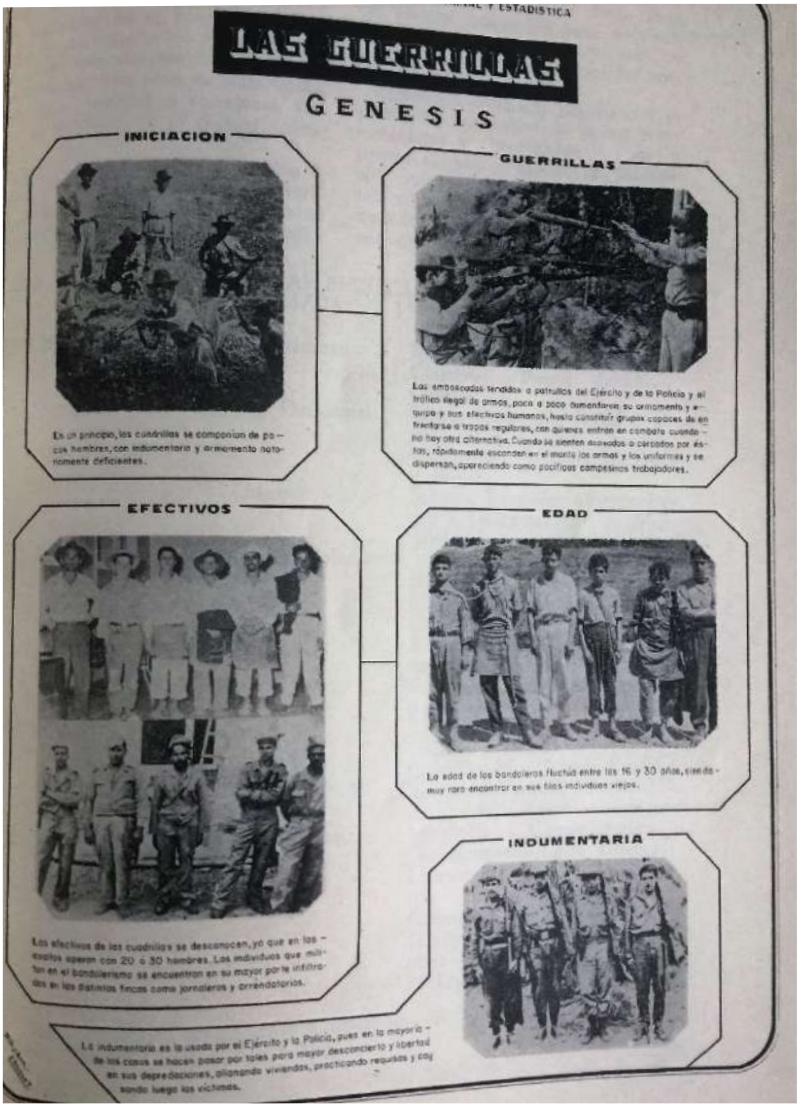



**Figura 9.** Génesis de las guerrillas de finales de los años cincuenta del siglo XX para la Policía.
**Fuente:** *Criminalidad* (Policía Nacional, 1960). Archivo personal.

De acuerdo con la Policía, la "violencia colectiva", a partir de la llegada del Frente Nacional para el período de 1958-1960 en su primer semestre en Antioquía, Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle, mostraba el asesinato de 1.921 liberales, 1.751 conservadores y una terrible cifra de 2.958 personas sin filiación política, así como 212 miembros de las Fuerzas Armadas (Policía Nacional, 1960). La figura 9 muestra ya desde 1960 la caracterización que hacía la Policía del fenómeno guerrillero supérstite, ubicado en expresiones como el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), que siguiendo el ideal revolucionario armado de Cuba sería precursor de la nueva concepción de la lucha armada para tomarse el poder (Díaz, 2010).

En medio del otorgamiento de nuevas amnistías e indultos, las expresiones violentas a nivel armado no desaparecían, pues las causas estructurales de la guerra seguían teniendo validez y el manejo del orden público no variaba; se entrecruzaban múltiples expresiones armadas y la ordalía más claramente georeferenciada continuaría.

## Estado de sitio focalizado, normas y actuación policial

Tal y como sostiene Cote (2010), entre 1958 y 1962 el tratamiento de los estados de excepción sería extraño, acompañado además de nuevas amnistías, modificaciones a los códigos penales y un discurso de guerra fría que alimentaria nuevos odios y resentimientos. Una vez en el poder Alberto Lleras, levantaría en el mismo mes de posesión el estado de sitio en gran parte de los departamentos de Colombia (Presidencia de la República, 1958). Esa situación había durado casi diez años desde que Mariano Ospina lo decretó en 1949, pero continuaría en los departamentos enunciados páginas atrás.

Prevenidos del nuevo contexto nacional, vecinal y sobre todo regional, y con el ánimo de pacificar a Colombia y lograr la paz en los departamentos afectados todavía por fenómenos colectivos y organizados de violencia, se promulga el Decreto de estado de excepción 328 de 1958, con implicaciones penales para personas particulares que, bajo el presupuesto de atacar o defender al Estado, hubieran cometido bajo órdenes de un jefe delitos contra la seguridad del Estado; para ello, se

crearon tribunales de gracia con competencias específicas, otro antecedente de la Jurisdicción Especial para la Paz (Presidencia de la República, 1959).

Meses después el Gobierno declararía el estado de sitio en todo el territorio nacional, mediante Decreto 329 del 3 de diciembre de 1958, fundamentándose en la existencia de un plan subversivo para derrocar a las autoridades legítimas; sin embargo, el 12 de enero de 1959 se levantaría nuevamente en casi todo el país, dejándolo circunscrito a Caldas, Tolima, Valle del Cauca, Cauca y Huila, es decir, los departamentos citados, pero además en donde nacerían apenas años después los grupos guerrilleros (Presidencia de la República, 1959). En 1960, el estado de sitio se extendería a Santander por encontrar en algunos municipios gravemente afectado el orden público (Presidencia de la República, 1960).

Esta secuencia de declaratorias de estado de sitio y de posterior levantamiento continuaría hasta 1965, es decir, durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional, casi siempre haciendo alusión a amenazas rebeldes, pivotando sobre los mismos departamentos y con el propósito de recuperación del "orden público", teóricamente ligado a la misión de la Policía Nacional.

En el informe de Criminalidad perteneciente a 1962, se hace alusión a la violencia y su georreferenciación, y se le trata como una conducta delictiva más pero con características especiales. Para ese caso, ya se menciona como amenaza ostensible al orden público al comunismo. Las mencionadas expresiones de la violencia correspondían prácticamente a las circunscripciones político-administrativas descritas, incluyendo el sur de Cundinamarca, a través de la región o provincia del Tequendama. En el mencionado informe se enseñaba:

> La violencia era el conjunto de actividades ejercidas por determinados grupos o personas en forma habitual bajo la subordinación de caudillos o jefes y que significa una profesionalización de la conducta agresiva, de manera que esta no se presenta como un ímpetu sorpresivo como sucede con la delincuencia común sino como un sistema consistente en la manía del asesinato. Tiene además como sedimentos muy marcados el desconocimiento invariable de la autoridad legítima y el empleo

> coordinado de la fuerza, sin que aparezcan nexos entre sacrificados y los violentos. (Policía Nacional, p. 120).

Se escondían detrás de esta definición endogámica algunos elementos importantes a nivel jurídico internacional y con repercusiones internas poco apreciadas para ese momento, pero que sin duda alguna impacta en las descripciones y análisis actuales; entre estos elementos encontramos los siguientes:

**a.** La violencia como una expresión de delincuencia colectiva.

**b.** La violencia en un Estado de derecho, organizado como una República unitaria centralizada.

**c.** La denominada violencia como una expresión armada orientada hacia el asesinato.

**d.** La necesidad de la presencia de un caudillo o un jefe: un responsable.

**e.** La habitualidad de la expresión violenta.

**f.** La desconexión entre victimario y víctima.

La cooptación de los graves problemas sociales, económicos, políticos por el concepto *orden público*; el monopolio bipartidista del poder; la indebida transición a nivel territorial desde la guerra de los mil días; expresiones de un decimonónico descuido del elemento físico del Estado poswestfaliano, permitiendo entre otras la creación de enormes latifundios con el desplazamiento de grandes poblaciones, todos estos componentes terminarían indefectiblemente teniendo una repercusión legal, más a nivel penal, que tendría que ser afrontada por su naturaleza funcional por la Policía. Pero ante la imposibilidad real por el comienzo de una nueva guerra, intervendría una vez más, como en el siglo XIX, el Ejército y las demás fuerzas castrenses, en última instancia la Armada.

Pero lo que obvia la violentología tradicional (Palacios, 2003;

Ramírez, 1990; Sánchez & Meertens, 2002), transformada en algunos casos en conflictología (Galtung, 2006) antimilitarista (Leal, 1994) (por considerarla guerrerista), bajo la construcción en Colombia del mito de la "Doctrina Nacional" y el "enemigo interno", sustentador en varios casos de un discurso de derecho penal del enemigo (Cote, 2010; Aponte, 2005), es que el comunismo desde su llegada a Colombia tuvo una pretensión violenta de la toma del poder por las armas (Ugarriza & Pabón, 2018; Meschkat & Rojas, 2015; Trejos & González, 2013), que más tarde se convertiría, como lo aprobó el mismo partido comunista y lo reconoció Gilberto Vieira, en combinación de todas las formas de lucha, lo que tiene una notoria repercusión a nivel del DIH (Vieira, 1964) en el papel bélico, por ejemplo, de las FARC como grupo armado.

Ya en el gobierno de Guillermo León Valencia, luego del intento fallido de pacificación del país del primer gobierno del Frente Nacional, con un incremento notorio de otro tipo de violencia en ciertos departamentos en donde se mezclaban expresiones de bandolerismo con rezagos de las autodefensas liberales, comunistas e incluso conservadoras como en el caso del Efraín González en Santander, la Policía terminaría jugando un papel preponderante en el comienzo de la nueva guerra, denominada hasta la actualidad CANI. Y mientras esto sucedía, la Institución seguía bajo la dirección del ya general Ramírez Sendoya, modernizándose en otros ámbitos misionales, con nuevas directrices en relación con el manejo de los estados de excepción, que exigía por reforma constitucional a partir de 1960 la participación de las tres ramas del poder público para su configuración, terminando con un papel trascendental de la Corte Suprema de Justicia, organismos todos integrados por el poder civil (Congreso de la República, 1960).

La justicia penal, y específicamente la justicia castrense, se había convertido en el lugar común para juzgar conductas relacionadas con la afectación a la seguridad del Estado cometidas por civiles. Esa decisión de insistir en la militarización de la justicia penal, que provenía de décadas anteriores también había sido una decisión de estado de excepción tomada por el poder civil, que en un Estado como el colombiano ha sabido

aprovechar la supremacía sobre el poder militar (Arteaga & Arteaga, 1999) y sobre los cuerpos de policía.

En la actualidad, el panorama resulta más claro, desde lugares comunes, sobre todo por el sinnúmero de estudios de las ciencias sociales sobre los fenómenos de violencia de los años sesenta, la ubicación conceptual de grupos de bandoleros, muchas veces confundidos con guerrillas y expresiones delictivas individuales. Ese era el escenario de actuación policial (Sánchez & Meertens, 2002), que pocas veces es entendido habida cuenta del enorme desconocimiento sobre las Fuerzas Armadas y su papel real, más allá de lo indicado a veces en ciertas normas (Torres, 2000).

Y si bien es cierto que el contexto de guerra fría, la exacerbación del anticomunismo y el miedo de la sociedad colombiana ante fenómenos violentos provenientes del éxito revolucionario de Cuba en 1959 marcaron un comportamiento político militar y policial a todas luces influenciado después de la guerra de Corea por los Estados Unidos, todavía se hace necesario investigar a fondo cómo repercutieron, en qué medida y con qué alcance, ciertos conceptos en relación a la seguridad en Colombia (Bouthol, 1970), un país único que ha mantenido un "dialogo" increíble entre legalidad formal y violencia estructural; solo de esta forma se puede entender que subsista el conflicto armado más antiguo del hemisferio (Fisas, 2004). Lo más sencillo ha sido trasplantar el contexto vecinal y regional, sobre todo de rupturas constitucionales a través de dictaduras militares, cívico-militares o de guerras civiles clásicas que representen la escisión de la soberanía popular (Mejía-Azuero, 2015a).

Mientras que para el año 1964 el país "disfrutaba" de no estar gobernado por el estado de sitio (Congreso de la República, 1961); la mayoría de normas proferidas en virtud del artículo 121 de la Constitución se habían convertido en legislación permanente, por ejemplo mediante leyes como la 141 de 1961 (Congreso de la República, 1961); esas normas habían sido avaladas por la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia, 1971), así como el gobierno y obviamente la Policía anunciaba la disminución de la violencia y la neutralización

de la mayoría de los más famosos bandoleros que azotaban municipios y departamentos (Sangre Negra, Desquite, Tarzán, La Aviadora, Conrado Salazar, Chispas, El Tijereto, Almanegra, entre otros), se estaba gestando la nueva contienda bélica bajo los términos de lo previsto en la ya aplicable a nivel convencional Ley 5ª de 1960 que aprobaba los cuatro convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sobre el DIH.

Esta norma, en su artículo tercero común, más la preexistente en relación con el Acto Legislativo 03 de 1910 sobre el derecho de gentes, debieron marcar la actuación bélica de las partes en el país, empezando por la de los nacientes grupos armados ilegales en la década de los años sesenta. No obstante, lo que comenzó polemológicamente es todavía más difícil de entender amén entre otras causas de la preponderancia del discurso político sobre el jurídico. Evidencia paladina de ello es que normas escritas a mediados del siglo XX y aprobadas en Colombia hace más de seis décadas serían el soporte para la finalización del CANI con las FARC, como lo fueron prácticamente con todos los grupos armados desde la promulgación de la Ley 418, increíblemente denominada de "orden público" (Congreso de la República, 1997), pero que alude a la guerra por todas partes.

En consecuencia, a lo anterior jurídicamente habría que añadir que, en un Estado unitario con violencia focalizada en ciertos municipios y algunos departamentos, se requirió la presencia policial y militar. Las normas de estado de excepción, por otro lado, ahora hacían parte de la vida "normal" del colombiano. Pero al igual que en el siglo XIX con las normas posteriores a la Independencia se seguía utilizando a la policía para perseguir política y judicialmente ciertas manifestaciones ideológicas, esta vez el comunismo. La nación entera, no solamente las Fuerzas Armadas, sentían lo que se denominó en la época el "castrocomunismo" como amenaza real, mucho más de que el partido comunista prohijara la tesis de la combinación de todas las formas de lucha.

En la revista *Criminalidad* de la Policía, sobre lo acaecido en 1964, ya se aludía al término *terrorismo* alineándolo a expresiones comunistas focalizadas en el territorio como manifestaciones

castrocomunistas (Policía Nacional, 1964). Al estado de sitio precisamente se regresaría mediante decreto 1288 de 1965, paradójicamente se argumentaría para ser decretado el incremento del secuestro, las protestas estudiantiles de Medellín, la situación económica y otras afectaciones al orden público. Había pasado ya un año desde los actos bélicos en Marquetalia, Riochiquito, el Pato, Guayabero. Habían pasado pocos meses desde el ataque a Simacota por el Ejército de Liberación Nacional. Colombia estaba ya otra vez en guerra, y nadie, absolutamente nadie lo había querido aceptar (Mejía-Azuero, 2009), una guerra increíblemente que nació sin que estuviera bajo la égida del estado de excepción. Esas son las cosas que no se entienden en Colombia y que lastimosamente, por regresar a los lugares comunes, no se evidencian aunque cíclicamente se repitan en expresiones como el derecho penal (Cote, 2010).

Polemológicamente, habrá que indicar que desde 1962 el Ejército Nacional había diseñado y expedido, mediante acto administrativo, el plan de operaciones Lazo. Jamás existió, en consecuencia, el mito del plan LASO (*latin american security operation*), del cual se escucha hablar una y otra vez (Ejército Nacional, 1962). Taxativamente, el plan de operaciones integraba a la Policía Nacional (denominándola equivocadamente Fuerzas de Policía) y su misión era la siguiente:

> Emprender y realizar la acción civil y las operaciones militares que sean necesarias para eliminar las cuadrillas de bandoleros y prevenir la formación de nuevos focos o núcleos antisociales, a fin de obtener y mantener el estado de paz y de tranquilidad de todo el territorio nacional (p. 1).

En consecuencia, mientras la Policía en campos y ciudades se enfocaba en su misión clásica, se modernizaba, se educaban mejor sus miembros, creándose incluso nuevas especialidades como la Policía de Turismo o la Academia Superior de Policía; recibiéndose la misión americana amén del viraje nuevamente hacia ese tradicional *respice polum*; al mismo tiempo nacía, en la Escuela Gabriel González, el curso de granaderos, que terminarían originando las fuerzas especiales en la Policía con un enfoque de contrainsurgencia. Seguía la Institución por la

imposición de los hechos y las circunstancias navegando en aguas igual de turbulentas (Camacho, 1993a). Jurídicamente, dentro del orden público cabía todo.

Ese plan LASO colocaba a la Policía Nacional, siendo ministro de guerra el general Ruiz Novoa y con todo el respaldo del poder político, a trabajar de forma coordinada con el Ejército Nacional, así que las operaciones militares conjuntas, coordinadas e interagenciales (como actualmente se denominan a las expresiones del uso de la fuerza entre las Fuerzas del orden y las instituciones del Estado), nacieron con el mismo conflicto armado. Nuevamente se repite la historia:

> (e) Este plan incluye, completa participación de la Policía Nacional la cual se unirá al Ejercito orgánica y operacionalmente hasta el nivel más bajo. También se deberá efectuar coordinación con el Gobierno Local para efectos del control de la población: sin embargo esta coordinación no impedirá la ejecución oportuna de las medidas militares y de policía, dentro del concepto de las leyes, y reglamentaciones existentes. (Ejército Nacional, 1962, p. 2).

De esa forma, existe toda la evidencia jurídica e histórica de la participación de la Policía Nacional en las operaciones militares que permitieron, desde la década de los años sesenta, la neutralización de expresiones violentas, cada vez con menos apoyo popular. Son famosos los registros gráficos de las condecoraciones y felicitaciones recibidas por miembros de la Policía Nacional que participaron, por ejemplo, en la neutralización de alias "Desquite", totalmente asimilados a un componente militar, lo que se repetiría una y otra vez en las diferentes operaciones militares y operativos policiales durante los últimos cincuenta y cinco años (Ugarriza & Pabón, 2018). Ni siquiera la utilización de inteligencia dominante, o las expresiones ofensivas a nivel de operaciones de bombardeo, luego asalto aéreo y ocupación terrestre, serían novedosas, pero eso sí cada vez más profesionales y apegadas a la normativa a través por ejemplo del derecho operacional (Mejía-Azuero, 2015b).

## La Policía Nacional y el respeto a la juridicidad a partir del "plan laso"

El verdadero papel desempeñado por la Policía Nacional en el CANI a partir de 1964, sobre el cual no se ha escrito a profundidad a nivel jurídico o sociojurídico, parte desde la misma estructuración del plan LASO y sus múltiples expresiones (Operación Soberanía, Soberanía Gamma, Libertad, Cabeza), específicamente sobre las áreas de Marquetalia y Riochiquito, actuaciones subordinadas a las decisiones del poder civil, acompañadas de las decisiones judiciales. Con respecto a la función de la Policía en el contexto descrito, el entonces coronel Bernardo Camacho Leyva, jefe de Estado Mayor de la Policía, indicaría los siguientes aspectos:

**a.** Las funciones de la Policía serían desarrolladas dentro de los límites prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos (Ejército Nacional, 1962). De aquí surge la claridad institucional del imperio de la ley.

**b.** Existe un irrestricto respeto a las autoridades territoriales para lograr la eficacia y eficiencia del servicio policial a través de actividades de cooperación. Queda manifiesto el principio de subordinación al poder civil y la configuración de la jurisdicción político-administrativa como expresión cualificada del cumplimiento del deber.

**c.** El mandato de actuación de la Policía, dentro del plan LASO, estaba guiado por la entereza, la reflexión y la serenidad cuando se presentaran conflictos delictivos, movimientos sindicales y agitaciones populares o cuando se alterará el orden público. Las premisas: legalidad, prudencia y criterio.

**d.** Desde la perspectiva de la misión se encontraba tomar las medidas aconsejables para el empleo de las tropas de la policía (narrativa militar) en acciones de orden público en las áreas de violencia (de aquí la descripción encontrada

en las revistas de *Criminalidad* de esos años de la propia Institución), de acuerdo con sus especialidades: vigilancia, carabineros, conductores de perros y transmisiones.

**e.** Ejecutar acciones cívico-militares necesarias para eliminar los focos de violencia y obtener la paz y la tranquilidad de todo el país.

**f.** Se insistía en que la Policía se uniría al Ejército orgánica y operacionalmente en todos los niveles (Ejército Nacional, 1964).

**g.** La Policía, dentro del plan LASO, establecía elementos legales de actuación (la represión se indicaba bajo el entendido de un contexto polemológico), siempre respetando la Constitución y la ley, para proteger el orden público "aun no estando decretado el estado de sitio" (Ejército Nacional, 1964, p. 38).

**h.** Se establecían unos métodos operacionales en los que se les indicaba a los comandantes de departamento que deberían estar en coordinación constante con las brigadas y dar las órdenes respectivas a los comandos de distrito, estación, subestación y puesto.

**i.** También se establecían órdenes para que las unidades de policía empeñadas recibieran los apoyos necesarios, empezando por personal.

**j.** Las labores de la policía dentro del plan de operaciones a nivel de inteligencia resultaban trascendentales de acuerdo con las directrices dadas por la institución (Ejército Nacional, 1964).

**k.** Desde el punto de vista metodológico y técnico, la Policía estableció dentro de la situación descrita unos tipos de operaciones, métodos y tácticas, para lo cual diseñó centros de coordinación de seguridad de área, que tendrían a cargo las unidades destacadas en la misión en los niveles descritos en el literal "h"; igualmente, crearía

grupos de localizadores, los que hoy se conocen como guías caninos.

**l.** Las directrices del coronel Camacho Leyva, poco después director de la Policía, establecían la existencia de fuerzas de acción que actuarían en las zonas de operación y que serían apoyadas por refuerzos de acuerdo con las circunstancias (Ejército Nacional, 1964).

**m.** La Policía Nacional, en los apéndices y anexos del plan LASO en lo que les correspondía, transcribían todas las normas del Código Penal vigentes para el momento, con la legislación permanente que había sido diseñada en estado de excepción. Claramente, el apéndice 1 "Decretos y resoluciones al anexo "B"" indicaba lo siguiente: "Disposiciones y protección del orden público en el país, aun no estando decretado el estado de sitio". (Ejército Nacional, 1964, p. 42), lo que incluía conductas juzgadas por la Justicia Penal Militar.

**n.** Igualmente eran incluidas, dentro de las normas que se debían preservar, las que establecían infracciones de Policía como las previstas en el Decreto reglamentario 631 de 1959, de la Presidencia de la República, sobre derecho y limitaciones al derecho de reunión, que terminarían siendo validadas por el propio Consejo de Estado a través de sentencia 1255 de 1962, del Consejo de Estado, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta.

**o.** Se expresaban las facultades que tenían los jefes de policía a través de los diferentes códigos departamentales para disolver manifestaciones que degeneraran en tumultos y para castigar a los propiciadores (Ejército Nacional, 1964).

**p.** Se citaban normas como la Ley 29 (Congreso de la República, 1944) sobre prohibición de distribución de propaganda subversiva o sediciosa.

**q.** Igualmente, como soporte de actuación institucional dentro del contexto aludido, se encontraban las normas de prevención social por especial peligrosidad, específicamente las establecidas en el Decreto 014 de 1955, que venían desde la época del general Rojas Pinilla, que no se encontraban derogadas y se habían convertido en normas permanentes.

**r.** El plan LASO indicaba que la Policía Nacional debidamente agregada recibiría todo el entrenamiento militar desde los conceptos operacionales, pasando por las comunicaciones, la seguridad de combate e, incluso, el uso de las armas de ser necesario (Ejército Nacional, 1964)


**Foto 2.** Escena luego de la neutralización del bandolero "Desquite" en 1964
**Fuente:** Fernando García.

Se había vuelto la Policía lo más militarizada posible dentro de las antípodas de la paz estable, pero lo cierto es que era un camino determinado desde el siglo XIX bajo la construcción de que el orden público, cuando se refiere a la tranquilidad social, se asimila al deber de contrarrestar expresiones violentas a nivel colectivo, desde los tumultos hasta la rebelión. La foto 2 evidencia el momento en que

el coronel Currea Cúbides, comandante de la Sexta Brigada del Ejército, felicita al subteniente Márquez de la Policía por haber neutralizado a alias "Desquite".

Bajo el contexto del plan LASO, llegaría por primera vez un oficial de la Escuela General Santander a la dirección de la Institución, el entonces coronel Bernardo Camacho Leyva, hermano de dos oficiales del Ejército Nacional que también serían generales. Al nuevo director le correspondería liderar, junto a otros oficiales de Escuela y el apoyo de las Fuerzas Militares, la modernización institucional. Ese apoyo del sector castrense a la misión policial se daría dentro del más grande respeto, pues los ministros de defensa militares de la época escuchaban con atención la exigencia de los mandos policiales, amén de la cercanía que en la década de los años cuarenta y cincuenta habían tenido con la Institución, como en el caso de los generales Currea Cúbides o Matamoros D'Costa, que fueron parte de la Policía Militar.

Ya bajo el CANI, con la conducción de oficiales de escuela otra vez en estado de sitio pero bajo el concepto del Acto Legislativo 01 de 1960, la Policía vería un nuevo estatuto de carrera con el Decreto 1667 de 1966. Este acto administrativo de estado de excepción sería esencial para entender la naturaleza única de la Policía Nacional como lo manifestara la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 1973, frente a una demanda de inconstitucionalidad en relación con la inclusión de la Institución civil dentro del fuero militar; diría la Corte, citando el concepto de la Procuraduría, lo siguiente:

> La naturaleza de la función que incumbe a la Policía como institución y cada uno de sus miembros en particular es en extremo sui géneris. Hasta el punto de que no es posible aceptar que la justicia ordinaria esté en capacidad de apreciar correcta e imparcialmente las situaciones dentro de las cuales por razón de la prestación del servicio infrinjan sus componentes normas de carácter penal. Resulta difícil aceptar que personas ajenas a la disciplina de la función policiva puedan entender claramente aquellas situaciones. Y como corolario surge la convicción de que una justicia verdaderamente imparcial para los policías solamente puede provenir del criterio de los mismos integrantes de la institución, pues debe entenderse que el juzgamiento por ellos mismos es más justo porque están

> mejor capacitados para comprender las situaciones de la función policiva que originan delitos. En cambio, no parece posible una justicia acomodada a la equidad si quienes hayan de ser los jueces desconocen, como sucede a la mayoría ciudadana, en qué consiste y cómo se presta el servicio policial, que en todos sus aspectos debe garantizar el orden público interno. No es otra la razón filosófica de un fuero penal para el personal de la Policía Nacional. (Corte Suprema de Justicia, 1973).

Entre los aspectos principales del primer régimen de carrera policial, proferido bajo la dirección de oficiales de Escuela y en pleno CANI, cabe la pena resaltar los siguientes puntos:

**a.** La norma correspondía a un contexto diferente al de 1949, cuando se había establecido el último régimen de carrera, pues precisamente ahora la Institución se encontraba nacionalizada y ya no pertenecía a las Fuerzas Militares.

**b.** Ante la "nueva realidad" — que no era tal—, la Policía Nacional se constituía como un cuerpo armado, de naturaleza técnica, jerarquizada perteneciente a la Fuerza Pública y que contaba con régimen y disciplina especiales, bajo la dirección y mando del Ministro de Defensa Nacional y cuyo objeto era prevenir la perturbación del orden y tutelar los derechos ciudadanos. Lo descrito en el acto administrativo 1667 no se puede entender en la actualidad sin las normas que decretaron, en 1965 (Decreto 1288), nuevamente el estado de sitio en todo el país y especialmente sin el Decreto 3398 de 1965 que, a través de su artículo 11, acabó la denominación de Ministerio de Guerra para hablar de Ministerio de Defensa (Presidencia de la República, 1965).

**c.** El citado Decreto 3398 de 1965, al que se le atribuye el origen del paramilitarismo, en realidad terminaba siendo dentro del Gobierno de Guillermo León Valencia una manifestación estratégica del plan LASO y la organización civil para la defensa, pero de una forma diferente a la que se le describe y analiza desde la concepción de persecución a "reductos pacíficos" de origen comunista. Lo anterior contraría las fuentes primarias aquí ya citadas

en donde se muestra la intención hostil del comunismo a partir de los años veinte del siglo anterior (Vieira, 1964; Ugarriza & Pabón, 2018).

**d.** El Decreto 3398 de 1965, que impactaba la reorganización policial, indicaba en su artículo 9.º que, desde el punto de vista bélico y para la defensa nacional, el Ministro de Defensa contaba con la Policía Nacional a través de las Fuerzas Militares. Precisamente, a ello hacía alusión el plan LASO. Por otra parte, se indicaba que el Ministro de Defensa desde lo técnico militar era el director de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, a fin de organizar el servicio de defensa nacional (art. 13).

**e.** El artículo 18 del Decreto 3398 como fuente primaria enseñaba que a la dirección de la Policía Nacional le correspondía, dentro de la defensa nacional, ejecutar los planes diseñados por el Comando General (art. 18), en perfecta concordancia con el plan LASO y planes posteriores como el Andes.

**f.** La Policía Nacional de contera actuaría bajo el mando de las Fuerzas Militares, no solo en caso de guerra exterior (previsto desde las normas de la Haya de 1907, fruto de la utilización de cuerpos de milicias o asimilados) o en casos de conmoción interior (art. 19).

**g.** El artículo 20 del Decreto 3398 de 1965 establecía que tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional tenían la función de garantizar el orden interior, así que la militarización del orden público, de la Policía, así como la "policivización" de las Fuerzas Militares, han sido una previsión constitucional y legal constante en Colombia.

**h.** Volviendo al Decreto 1667 de 1966 y entendiendo el porqué no se indicaba que la Policía era una institución civil sino armada, el régimen de carrera insistió en la neutralidad de la Institución y su carácter no deliberante, y fijó en concordancia con el Decreto 3398 cómo se actuaría entre las Fuerzas Militares y la Institución bajo las previsiones de

una Ley de defensa nacional, que se sigue esperando desde el siglo XIX, así como la conceptualización de la naturaleza "especial del régimen policial".

**i.** El nuevo régimen de carrera policial, en los ámbitos diferentes al del manejo de la violencia, se describía de forma técnica, ampliamente profesional, especializado y cualificado. Ese ni siquiera puede ser considerado el lado oculto de la Policía, porque la capacidad de resiliencia de esta Institución la llevó a cumplir roles y funciones impensables para un país en paz para esa época.

**j.** Increíblemente como desde el siglo XIX la Policía era encargada de llevar el registro de los vagos, así como de otras personas que representaran "peligrosidad".

**k.** Se establecían normas y límites claros para el ejercicio de la coerción policial, inclusive la previsión *in extremis* del uso de la fuerza en ciertos casos de expresiones colectivas de perturbación al orden interno, el límite entre rebelión y protesta social se encontraba difuso, y en realidad poco se han estudiado las causas reales de tal fenómeno, pero no puede ser descartada la combinación de todas las formas de lucha, como lo comprueba la primera audiencia territorial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en San Gil, Santander, en donde los comparecientes pidieron perdón a exmiembros de la Policía victimizados por haber infiltrado las marchas campesinas en el 2013.

**l.** Se recordaba la importancia de la función preventiva y sobre todo educativa de la Policía Nacional, pues naturalísticamente a ellas se debía. Distante estaba gran parte de la Institución comprometida en la parte rural en una guerra negada y desconocida de los planteamientos de Pineda (1950), Castaño (1947), Samper (1948), Lleras-Pizarro (2009).

**m.** El artículo 28 del Decreto 1667 establecía una policía rural y de vigilancia y varias especialidades policiales, entre ellas, la Policía de prisiones, bomberos y la de protección juvenil.

**n.** Igualmente se reglamentaban al detalle los aspectos relacionados con la colaboración de la Policía a la administración de justicia, especialmente en el ámbito penal, con todas las repercusiones que este tema representaba desde la judicialización de ciertos individuos y la actuación de la justicia castrense en el juzgamiento de civiles por ciertas conductas. La narrativa era de enemigo pues, aunque se desconocía la guerra existente, una interpretación sistemática y holística del contexto demuestra que las propias normas preveían la aplicación del *ius gentium*.

**o.** El acto administrativo desarrollaba toda la organización de la Institución basada en una dirección general dependiente del ministro de Defensa, además de una subdirección y un estado mayor en el mejor sentido de organización castrense (art. 54), incluso con una nomenclatura similar.

**p.** Formalmente se creó perteneciendo al Estado Mayor un departamento de información, criminalidad y estadística (F2), encargado de registrar y estudiar el fenómeno criminal, incluyendo el colectivo, denominado "orden público", un precedente de la formulación de contextos tan de moda en la actualidad (Mejía, 2015b).

**q.** La jerarquía policial se estableció de forma muy parecida a la militar, pero hasta el grado de mayor general, el primer general de tres estrellas sería Víctor Delgado Mallarino en la década de los ochenta (Presidencia de la República, 1968).

Como otra evidencia más de la militarización policial, a pesar de la lucha por cumplir sus funciones sin ser tratada como tal, mediante Decreto 32 de 1967 y ya bajo el tercer gobierno del Frente Nacional, el de Carlos Lleras Restrepo, se creó la Procuraduría delegada para la Policía ejercida por el Procurador delegado para las Fuerzas Militares (Camacho, 1993); igualmente, se dictaron las normas de carrera de oficiales y suboficiales, incluyendo normas especiales para el tratamiento de los policías desaparecidos o hechos

prisioneros, de acuerdo con los artículos 120 a 123 del Decreto 3072 de 1968.

Los presidentes del Frente Nacional hasta el momento habían recibido el país bajo estado de sitio y por breves momentos lo habían suspendido, el país se administraba so pretexto de crisis económicas y orden público por normas de estado de excepción, que por ejemplo en 1968 otra vez se convertirían en normas permanentes (Melo, 2018).

En el contexto jurídico, sin embargo, el gobierno de Lleras Restrepo daría un salto cualitativo al producir la reforma Constitucional más ambiciosa del siglo XX luego de que la Carta Magna decimonónica ya había sido modificada principalmente en 1910, 1936 y 1945. Esas reformas cambiaron la cara administrativa del país, llegaron a la luz pública en medio de una contienda bélica y, a pesar de las previsiones normativas ya vistas, el país visto desde Bogotá parecía Dinamarca en términos polemológicos. Nuevamente, sería reformado el artículo 121 de la Carta Magna (art. 42), y esta vez el cambio más importante se relacionaba con el control automático que debería realizar la Corte Suprema de Justicia en relación con los decretos legislativos proferidos en estado de excepción (Congreso de la República, 1968).

Levantado el estado de sitio por un breve período, mediante la Ley 48 de 1968 se convirtió en legislación ordinaria alguna normativa establecida con anterioridad de acuerdo con el artículo 121 Constitucional. Entre esas normas se hallaban las previstas en el Decreto 3398 de 1965 ya descrito, con excepción de los artículos 30 y 34 sobre competencias de la justicia ordinaria y penal militar en determinadas circunstancias, incluyendo el CANI, diferenciándolo de la guerra, una precisión insólita para la época[8].

---

8 **Artículo 34.** De las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente. De la infracción señalada en el artículo 31 de este Decreto conocerá en tiempo de paz, la autoridad de Policía correspondiente. En tiempo de guerra, conflicto armado, conmoción interior o turbación del orden público, conocerá de todas las infracciones contempladas en este Título la Justicia Penal Militar, por el procedimiento de los consejos de Guerra Verbales.

Siendo director de la Policía Nacional el mayor general Bernardo Camacho Leyva; subdirector, el brigadier general Félix Mosquera, y jefe del Estado mayor Policial, el Brigadier General Roberto Mejía Soto, mediante Decreto 1355 del 4 de agosto de 1970, se promulga el Código Nacional de Policía. De acuerdo con la revista *Criminalidad* de la Policía, para la época era preocupante el incremento exponencial de la delincuencia común, mientras que desde la perspectiva del orden público se afirmaba que "había reinado la tranquilidad institucional en todo el territorio" a pesar de la existencia de las FARC, el ELN y el EPL a nivel rural. Es decir, existía una despreocupación por la guerrilla mientras que la gente se inquietaba por la seguridad en las ciudades (Policía Nacional, 1971).

El Código Nacional de Policía de 1970, modificado profundamente apenas un año después mediante Decreto 522 (Presidencia de la República, 1971) y que afectaría al Código Penal, rigió de forma singular hasta el 2016, constituyéndose en uno de los marcos normativos más demandados ante la Corte Suprema de Justicia y, luego, ante la Corte Constitucional, sobre todo respecto al manejo de las libertades y garantías legales. Nuevamente esta norma, en su artículo segundo, definía el fin de la Institución desde la perspectiva del orden público, lo que para algunos cambiaría con el Código Nacional de Policía y Convivencia del 2016, múltiples veces también demandado habida cuenta de su orientación todavía decimonónica en cuanto a la represión, olvidando, en términos del general Fabio Londoño, la misión preventiva y educativa de la Policía (Londoño et al., 2017).

Desde la perspectiva de la multiplicidad de conflictos que tiene que asumir la Policía colombiana desde su nacimiento, por primera vez se hacía alusión a las normas internacionales, lo que incluía al DIDH y también los principios humanitarios como límites frente a los medios, lo cual enmarca totalmente el DIH (art. 4.º, Decreto 1355).

El Código Nacional de Policía estableció, a través de los artículos 29 a 33, reglas básicas sobre el uso de la fuerza a nivel policial, que desde una interpretación integral permitían

generar múltiples perspectivas y dudas sobre los alcances del artículo 4.º, teniendo en cuenta las normas sobre orden público previstas en la Ley 48 de 1968.

Igualmente, entre los artículos 86 a 95 del Decreto 1355, se regulaban los aspectos relacionados con el principio de asistencia militar, normas relacionadas con el orden público y que incluso establecían el control operacional de los miembros de las Fuerzas Militares en relación con la Policía, lo que en cualquier país en paz sería inconcebible. Pero esta también era una expresión más de normas reflexibles para enfrentar el CANI, aunque muchos problemas se derivarían frente a otros estados de excepción, como la existencia de calamidad pública. Igualmente el tema sería ampliamente debatido con respecto a la Ley 684 (Congreso de la República, 2001), única Ley de seguridad y defensa con la que ha contado Colombia bajo la Constitución de 1991, pero que fuera totalmente declarada inexequible por Sentencia de la Corte Constitucional C-251 del 2002, fijando líneas interpretativas esenciales desde el DIH y el DIDH para la actuación de las Fuerzas Militares en medio del contexto de un CANI.

## Final del frente nacional, ampliación del conflicto armado y normas de excepción

Con la llegada al poder del presidente Misael Pastrana, en medio de graves protestas por los hechos ocurridos el 19 de abril de 1970 relacionados con un sonado fraude en contra del general Rojas Pinilla quien fungía como contendor del candidato conservador y a la postre ganador, comenzaba otra década en estado de sitio. Este levantamiento contra el gobierno entrante en parte originaría la creación de otro grupo insurgente en el país, el M-19, esta vez de naturaleza nacionalista, bolivariana y urbana, integrado en parte por exmiembros de las FARC, como los hermanos Pizarro Leongómez, de familia castrense (Patiño, 2017), Jaime Bateman Cayón y militantes de izquierda de origen estudiantil. El EME, como también se le conocería, llevaría la guerra a las ciudades, siguiendo la concepción de grupos armados como los tupamaros o montoneros en el cono sur a través de acciones bélicas de alto impacto. En palabras de Melo (2018):

> Entre 1964 y 1974 apenas hubo guerrillas en lugares remotos, que no parecían afectar la vida urbana ni poner en peligro al gobierno. En 1974 apareció una nueva guerrilla, Movimiento 19 de abril, M-19, Bolivariana y populista, formada por jóvenes urbanos de clases medias, muchos de ellos antiguos militantes comunistas o del rojismo y con talento para las operaciones teatrales y medios. Se concentraron en golpes a las ciudades y en secuestros espectaculares. Mientras tanto crecieron las guerrillas de las FARC y el ELN, que encontraron en la coca y en la extorsión a los petroleros una fuente de ingresos elevados. (p. 246).

En medio de una tragedia oculta de una guerra creciente en el campo (Ugarriza & Pabón, 2018), la Policía nuevamente se vería impactada por una nueva reorganización, amén de las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgaría al nuevo gobierno. La ley 7.ª de 1970 originaría la expedición del Decreto 2347 de 1971. Parecía como si cada gobierno quisiera congratularse con el sector castrense y policial, expidiendo normas que incluso modificaban regímenes prestacionales, algo muy similar a lo que pasaría años después con la promulgación de leyes que no se cumplen como la 1081 (Congreso de la República, 2006) o la Ley Anzoátegui, entre otras (Mejía, 2015b).

Las principales novedades de la nueva reorganización de la Policía estuvieron orientadas a concatenar lo expresado con el Código Nacional de Policía en aspectos tan importantes como el de asistencia militar, pero nuevamente la naturaleza de la Institución era revisada, para indicar que la Policía era un cuerpo armado de carácter permanente y perteneciente a la Fuerza Pública, concepto que luego sería acogido constitucionalmente en 1991 como sinónimo de Fuerzas Armadas (art. 1.º). Igualmente se indicaban los siguientes aspectos:

**a.** La policía, desde su naturaleza jurídica, tiene la finalidad de la guarda del orden público interno.

**b.** Estaba integrada por personal uniformado de perfil técnico y además por empleados públicos y trabajadores oficiales, con lo cual se acogía el lenguaje de las reformas de Lleras

Restrepo con los Decretos 1050 y 3130 de 1968. Quedaba claro que la Policía era parte de la rama ejecutiva del nivel central, pero además sometida a un régimen disciplinario.

**c.** Se profundizaba la redacción sobre la misión policial alrededor de la protección de vida, honra y bienes de todas las personas residentes en Colombia; la labor auxiliar que cumplía en las tareas de investigación criminal; la importancia del rol educativo policial, inherente a la naturaleza preventiva de la Policía y, claro está, se recababa en la protección del orden público en sus componentes de seguridad, tranquilidad, salubridad y moral pública, pero bajo el estricto cumplimiento de normas constitucionales e instrumentos internacionales, y se le añadían los principios del derecho. Lo anterior marca la línea argumentativa de las sentencias otrora de la Corte Suprema y actualmente de la Corte Constitucional, declarando la inexequibilidad de normas del actual Código Nacional de Policía y de Convivencia Ciudadana.

**d.** De forma trascendental se preveía que la Policía organizaría sus especialidades y servicios de acuerdo con el contexto sociopolítico del país, lo que le imprimió una visión flexible al servicio policial.

**e.** Se insistía en la prohibición de participación política de la Policía y la imposibilidad de ejercer el derecho al sufragio. En verdad, el proceso de despolitización de la Institución se había dado a partir de su traslado al Ministerio de Guerra, luego Ministerio de Defensa. Los tiempos de la policía política (Polpot), los chulavitas y pájaros habían pasado, no obstante, seguir siendo una institución conservadurista (tradicional) socialmente.

**f.** Se describía todo el principio de subordinación y se indicaba que los delitos cometidos por sus miembros con causa o con ocasión del servicio serían de competencia de la Justicia Penal Militar, algo que todavía no se ha podido superar al no ser entendidas las diferencias entre fuero militar y policial.

**g.** Se volvía a insistir, como desde 1965, en que la Policía en los casos de guerra externa, conmoción interior y otros estados de excepción actuaría de acuerdo con lo previsto en la ley de defensa nacional que —como se indicó anteriormente— no existe. Es decir, Colombia lleva casi seis décadas de guerra sin un marco jurídico claro sobre seguridad, defensa y uso de la fuerza.

Con la llegada de la urbanización del CANI, las grandes migraciones del campo a las ciudades, en varias ocasiones ocacionadas por múltiples y diversas expresiones de violencia, generaron que los indicadores de inseguridad comenzarán nuevamente a elevarse y los homicidios marcaran una preocupante pauta (Policía Nacional, 2018). Ese sería el país en términos polemológicos que dejarían el presidente Misael Pastrana al gobierno de un otrora disidente del oficialismo liberal, Alfonso López Michelsen, quien además tendría que enfrentar las más grandes expresiones de protestas que se recuerden en Colombia en el siglo XX, como el paro de 1977, organizado y promovido por el movimiento obrero independiente y revolucionario (MOIR) (Melo, 2018), y que se realizó bajo la vigencia del Estado de Sitio decretado por el Decreto 2131 de 1976.

Durante la administración de López Michelsen, la Policía incrementó su preparación académica, se incentivó la profesionalización del personal de oficiales y suboficiales, a través de varios actos administrativos, y se reglamentó de forma más eficiente el Decreto 2338 de 1971. En 1977, ingresa la mujer a la Policía Nacional a hacer curso de oficiales, algo que se retardó desde 1968 cuando se hizo el estudio de Estado Mayor por el entonces coronel Mejía-Soto (2002), y mediante la Ley 2.ª se estableció el servicio militar en la Policía, que no caería bien en algunos de los exdirectores de esta Institución (Camacho, 1993).

Por otra parte, entre 1974 y 1978, las FARC realizaron su V y VI Conferencia, de donde saldría su concepción de "ejército del pueblo", que allanaría su concreción en la VII Conferencia (1982), de donde saldría el plan estratégico para la toma del poder,

militarmente hablando. En las conclusiones de las primeras conferencias citadas, de acuerdo con Ugarriza & Pabón (2018), quedan claras sus pretensiones:

> Las demandas al gobierno contemplaban "la entrega gratuita de la tierra" a campesinos necesitados, titulación, anulación de deudas, aumento de salarios a los trabajadores del campo y ciudad, reforma universitaria, procesamiento y castigo para los reaccionarios civiles y militares que han realizado a partir de 1964 "la guerra de exterminio" contra supuestas repúblicas independientes, libertad de presos políticos y anulación de todos los procesos contra guerrilleros y contra personas civiles acusadas de subversión e indemnización a todos los campesinos cuyas propiedades les fueron arrebatadas a partir de mayo de 1964. (p. 132).

Desde esa perspectiva, seguía Colombia y la Fuerza Pública moviéndose entre manifestaciones de delincuencia común, organizada con el incremento de los cultivos de marihuana y coca; además, con una subversión creciente ya localizada no solo a nivel rural sino también citadino. El hurto de la espada de Bolívar por el M-19 y el asesinato de José Raquel Mercado en 1976, abiertamente reconocido por la organización con un cinismo singular, marcaban la misión policial con respecto al orden público (Lara, 1982) hasta los años noventa, todo bajo la Constitución de 1886, con la que se libró gran parte de la guerra.

## Del estatuto de seguridad a las nuevas amnistías

El gobierno de López Michelsen fue sucedido por el de Julio Cesar Turbay Ayala, también proveniente del partido liberal y con una larga trayectoria política. La guerra seguía teniendo manifestaciones singulares entre la actividad guerrillera concentrada en determinadas zonas; el incremento de las acciones de grupos de autodefensas en el Magdalena medio; la guerrilla urbana con su "espectacularidad"; la protesta social y expresiones de violencia social, diferenciada de lo que se consideraba en términos de Bushnell (1996) como "violencia política", eufemismo que sirvió para estructurar —según el autor— una "subdisciplina" de la ciencia social en Colombia: "la violentología" (p. 344).

El presidente Turbay Ayala días después de tomar el poder profirió el famoso Decreto de estado de excepción 1923 (Presidencia de la República, 1978), que ha sido una de las normas más estudiadas desde muchos sectores de las ciencias sociales y jurídicas, por las implicaciones que tuvo en materia de DDHH (Torres, 2000). Habrá que aclarar que el entonces gobierno entrante había recibido el país en situación de estado de sitio, en virtud del ya visto Decreto 2131 de 1976.

El decreto conocido como el "Estatuto de Seguridad", por el cual se dictaban normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantizaba la seguridad de los asociados, había sido revisado por la Corte Suprema de Justicia siguiendo la reforma de Lleras Restrepo de 1968, mediante Sentencia de la Sala Plena del 30 de octubre de 1978, siendo magistrado ponente el jurista Luis Carlos Sáchica. Salvo algunas normas y frases el acto administrativo, fue declarado constitucional o exequible (Corte Suprema de Justicia, 1978).

Las principales críticas al Estatuto de Seguridad, que incluso hoy en día sostienen argumentos antimilitaristas de algunos sectores, se circunscribían como había ocurrido desde la década de los años cincuenta a la actuación de la justicia castrense frente a determinados civiles, la creación de nuevos delitos y contravenciones, el aumento de penas, las restricciones a ciertos derechos como el de reunión, y una noción especial de represión social. Poco o nada se mencionaba el derecho de gentes o la guerra, sino que se circunscribía la línea argumentativa de la sentencia a la protesta social, actos de subversión a través de la propaganda y el manejo de cierta información por medios de comunicación. La decisión mayoritaria de la Corte a favor del Estatuto, no obstante, generó trascendentales salvamentos de voto, entre ellos el del magistrado Jesús Bernal Pinzón quien sostuvo lo siguiente:

> Finalmente, habría que hacer una consideración sobre la filosofía que inspira el decreto que no es otra, como se desprende de su texto, que el de aprovechar el sentido eminentemente re-opresivo que por parte de los constitucionalistas, y los que no lo son, se le atribuye al artículo 121 de la Carta, para elevar en forma casi caprichosa las penas previstas en el Código Penal, acelerar los procedimientos con los necesarios

> riesgos que su velocidad implica para los intereses ciudadanos, variar las competencias adscribiendo a la justicia penal militar el conocimiento de delitos atribuidos a los jueces naturales, o sea aquellos a quienes la Constitución ha encomendado como función propia suya la de administrar justicia. La represión decretada por el Gobierno, no por éste solamente, sino por todos los que se han valido del artículo 121 de la Constitución para dictar normas de la naturaleza del sentido de las que se examinan, no ha dado resultado alguno provechoso, ni para la tranquilidad del país, ni para la seguridad de la colectividad, ni menos, desde luego, para la libertad de los ciudadanos. (Corte Suprema de Justicia, 1978).

Una decisión civil, la del gobierno de Turbay Ayala, amparada por la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con el constituyente derivado nuevamente, colocaba en la palestra pública a los encargados constitucionalmente de preservar vida, honra y bienes de todos los residentes en el país. A pesar de que varias normas del Decreto fueron decretadas inexequibles y otras se repetían en anteriores actos administrativos de igual naturaleza, el contexto de la época sería el que marcaría toda un periodo. Como se ha visto en esta investigación, nada novedoso mostraba desde la perspectiva de la excepcionalidad los decretos proferidos bajo el amparo del artículo 121 de la Constitución de 1886, en la década de los setenta e incluso de los ochenta del siglo XX, respecto a las decisiones decimonónicas o de la década de los años cuarenta de la centuria anterior. Lo que si hacía el Estatuto de Seguridad era tratar de contrarrestar, desde el contexto del momento, expresiones como la subversión urbana ligada con otro tipo de fenómenos no siempre sediciosos. Allí, en ese escenario y en ese momento, sin duda alguna se cometieron graves violaciones a los DDHH, arbitrariedades y desafueros (Torres, 2000).

Sustentados en el Acto Legislativo número 1 de 1968 de Lleras Restrepo, especialmente en el artículo 5.º que reformaba el artículo 28 Constitucional[9], el Gobierno de Turbay ante la

---

9 **Artículo 5°.** El Artículo 28 de la Constitución Nacional quedará así:
Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex-post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.
Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previó dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.
Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley. Acto Legislativo 01 de 1968.

gravedad de la situación que se vivía en el país, en pleno auge del narcotráfico, permitió que la Policía y el Ejército realizara detenciones, también en no pocos casos cometiéndose violaciones a los DDHH, entre ellos casos de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, que han sido revisados desde la memoria, el antimilitarismo del siglo XXI (Aranguren, 2016), a veces sin contrastación con las características de la combinación de todas las formas de lucha (Vieira, 1964). Este Gobierno, desde algunos representantes de las ciencias sociales, fue considerado como una "dictadura constitucional", "dictadura comisarial atípica", o el "gobierno civil de la seguridad nacional" (Torres, 2000, p. 242; Leal, 1994).

El Estatuto de seguridad tendría vida jurídica hasta el final del gobierno de Turbay Ayala y generaría el rechazo de sectores judiciales, la academia, y algunos medios de comunicación, en virtud de los excesos cometidos por algunos miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. El hurto de las armas del Cantón Norte por parte del EME en 1979, el secuestro de diplomáticos y otras personalidades en la Embajada de República Dominicana en 1980, entre otros actos bélicos, marcarían un escenario totalmente turbulento. Las más grandes críticas girarían en torno a la actuación de la Justicia Penal Militar contra civiles; basta recordar el denominado "juicio del siglo" contra la cúpula del M-19 en la Penitenciaria la Picota, tal y como lo muestra la foto 3.

El mismo general Bernardo Camacho Leyva, testigo y actor desde la institucionalidad de los más turbulentos hechos entre 1940 hasta su retiro de la Policía en 1971, frente a este terrible período de la vida nacional y la actuación institucional, por ejemplo, luego del hurto de las armas del cantón norte en la denominada "operación ballena azul", precisaba lo siguiente:

> Fuertes polémicas se desarrollaron por la forma como se adelantaron las pesquisas, por el hecho de haber sido detenidas más de trescientas personas a quienes se presumía vinculadas al ilícito, y a la forma angustiosa como hubo necesidad de improvisar los interrogatorios. Se habló de violación de los derechos humanos y se sindicó a los investigadores de utilizar procedimientos rechazados por los modernos sistemas de investigación. El resultado final fue la recuperación de las

armas que, casi en su totalidad, se localizaron en una caleta en la propia ciudad de Bogotá (Camacho, 1993, p. 256).

**Foto 3.** Consejos verbales de guerra al M-19 en la Picota, 1979. **Fuente:** Centro Nacional de Memoria Histórica.

En los gobiernos siguientes de Belisario Betancur y Virgilio Barco, y con la llegada de Cesar Gaviria luego del magnicidio en 1989 del candidato del nuevo liberalismo Luis Carlos Galán Sarmiento, la Policía viviría un incremento en la conformación de sus especialidades; tendría que seguir trabajando con normas de excepción y cumpliendo estrictamente lo ordenado por las normas constitucionales y penales. El narcotráfico marcaría a la Colombia de la década de los años ochenta y a las expresiones armadas, entre ellas las guerrillas y a los grupos de autodefensas declarados ilegales en el Gobierno de Virgilio Barco en 1989. Varios grupos especiales fueron creados en la Institución policial para solventar los graves problemas de orden público y los tipos especializados de comportamiento criminal, entre ellos el secuestro y la extorsión. La mezcla entre narcotráfico y guerra tuvo su mayor expresión en la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, tal y como lo comprueba la misma comisión de la verdad creada para investigar lo sucedido por la Corte Suprema de Justicia. Ese era el escenario policial en un país que, aprovechando la excepción, marcaría el camino hacia una nueva Carta Magna.

# Referencias Bibliográficas

Aguilera, M. (1995). Cien años de la guerra civil de 1895: Con arcos del triunfo celebró Rafael Reyes el triunfo de la revolución. *Credencial Historia, 63*. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-63/cien-anos-de-la-guerra-civil-de-1895

Álvarez, H. (1996). Influencia histórica del modelo militar en la Policía Nacional. *Cuaderno Histórico Policial, 4,* 47-68.

Aponte, A. (2005). *Derecho penal del enemigo o derecho penal del ciudadano*. Bogotá: Temis.

Aranguren, J. (2016). *Cuerpos al límite: Tortura, subjetividad y memoria en Colombia. (1977-1982)*. Bogotá: Uniandes.

Arteaga, M., & Arteaga, J. (1999). *Historia Política de Colombia*. Bogotá: Planeta.

Asamblea General. (26 de agosto de 1789). *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Recuperado el 13 de octubre de 2018, de https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Asamblea Nacional. (31 de octubre de 1910). "Acto Legislativo numero 3". Bogotá: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (18 de junio de 1910). "Ley 11 de 1910. Sobre Gendarmeria Nacional". Bogotá, Colombia: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (18 de junio de 1953). "Acto Legislativo 01 de 1953. POR EL CUAL SE REFORMAN ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1952". Bogotá, Colombia: Asamblea Nacional Constityente.

Asamblea Nacional Constituyente. (14 de septiembre de 1954 ). "Acto Legislativo 06. Por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional.". Bogotá, Colombia: Asamblea Nacional Constituyente.

Aznar, F. (2011). *Entender la guerra en el Siglo XX*I. Madrid: Editorial Complutense.

Baracaldo, M. (2016). Policía para el Estado social de derecho en Colombia. De ciudadanos a policías para aportar a la paz. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 6(2), 235.268. doi:10.5377/rpsp.v6i2.3004

Becerra, D. (2010). " Historia de la Policía y del ejercicio del control social en Colombia". *Prolegomenos. Derechos y valores.* Número. 26, 143-162.

Becerra, D. (2011). Historia de la Policía en Colombia. Actor social, político y partidista. *Dialogo de Saberes, 34*, 253-270. Recuperado de https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1995/1519

Bouthol, G. (1970). *Ganar la paz, evitar la guerra.* Barcelona: Plaza y Janés.

Bushnell, D. (1996). *Colombia una nación a pesar de si misma*. Bogotá: Planeta.

Caballero, L. (2006). *Memorias de la guerra de los Mil Días.* Bogotá: Ancora Editores.

Cacua, A. (2016). *Por quienes doblaron las campanas.* Bogotá: Antonio Cacua Prada.

Camacho-Leyva, E. (1947). *La Policía en los territorios nacionales*. Bogotá: Editorial ABC.

Camacho, B. (1993a). " Bajo la égida del Frente Nacional". En A. Valencia (Ed.), *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Policía* (pp. 241-256). Bogotá: Planeta.

Camacho, B. (1993b). Etapa contemporánea. 1974-1990. En A. Valencia (Ed.), *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Policía* (pp. 257-284). Bogotá: Planeta.

Camacho, C. (2010). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y Sociedad,* 19, 175-201. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23599/24297

Castaño, A. (1947). *La policía su origen y su destino*. Bogotá: Biblioteca Escuela de Policía General Santander.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *Basta ya*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Colmenares, R. (1941). *Legislación Policial Colombiana*. Bogotá: Talleres Gráficos Mundo al Día.

Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas. (2015). *Contribución al esclarecimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Congreso de la República. (7 de noviembre de 1888). *Ley 90*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (23 de Octubre de 1890). *Ley 23* . Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (08 de Septiembre de 1919). *Ley 14* ". Bogotá: Congreso de Colombia.

Congreso de la República. (1 de octubre de 1909). *Ley 28, por la cual se favorecen algunas poblaciones contra las irrupciones de*

*indígenas salvajes*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (4 de noviembre de 1915). *Ley 41 de 1915. Por la cual se organiza la Policía Nacional y se le señalan unas atribuciones*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (31 de diciembre de 1919). *Ley 126*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (15 de abril de 1936). *Ley 84. Sobre reformas judiciales*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (15 de diciembre de 1944). *Ley 29, por la cual se dictan disposiciones sobre prensa*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (21 de diciembre de 1945). *Ley 74*. Bogotá,: Congreso de la República.

Congreso de la República. (1945). *Acto Legislativo 01*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (16 de febrero de 1945). *Acto Legislativo 01* . Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (7 de diciembre de 1947). *Acto legislativo 01*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (16 de diciembre de 1948). *Ley 93. facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la Institución*. Bogotá,: Congreso de la República.

Congreso de la República. (9 de diciembre de 1952). *Acto legislativo 1. Sobre convocatoria de una asalbena nacional constituyente y regulación de su funcionamiento*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (18 de noviembre de 1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (16 de agosto de 1958). *Ley 2 de 1958. Por la cual se da provisionalmente fuerza de ley a ciertas disposiciones y se crea una comisión interparlamentaria.* Colombia: Congreso de la República.

Congreso de la República. (30 de diciembre de 1959). *Ley 193. Por la cual se dictan disposiciones sobre el pago de la Policía Nacional en el Territorio de la República.* Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (13 de abril de 1959). *Ley 8. Por medio de la cual se aprueba las Convenciones Interamericanas sobre derechos civiles y políticos de las mujeres.* Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (10 de diciembre de 1960). *Acto Legislativo 01*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la Republica. (26 de agosto de 1960). *Ley 5. Por la cual se aprueban el acta final y los convenios suscritos por la conferencia diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (10 de diciembre de 1960). *Acto legislativo 01. por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional.* Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (16 de diciembre de 1961). *Ley 141. Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la Republica. (21 de mayo de 1965). *Decreto 1288, por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional.* Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (16 de diciembre de 1968). *Ley 48, por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (11 de diciembre de 1968). *Acto legislativo 01, por el cual se reforma la Constitución de Colombia*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (11 de Diciembre de 1968). *Acto Legislativo 01*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (4 de diciembre de 1970). *Ley 7. por Medio de la cual se reviste al presidente de facultades extraordinarias*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (12 de agosto de 1993). *Ley 62 de 1993*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (26 de diciembre de 1997). *Ley 418, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (31 de julio de 2006). *Ley 1081. Beneficios a las familias de los heroes de la Nacion, Veteranos de la Fuerza Publica*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (31 de diciembre de 1961). *Decreto 20, por el cual se restablece el orden público en todo el territorio nacional y se levanta el estado de sitio*. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (18 de agosto de 2001). *Ley 684. Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento*. Bogotá: Congreso de la República.

Consejo de Estado. (14 de noviembre de 1962). *Sentencia 1255*. M. P.: Carlos Gustavo Arrieta.

Constituyente. (5 de agosto de 1886). *Constitución Política de 1886*. Colombia: Asamblea Constituyente.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C – 251*. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Suprema de Justicia. (1956). *Sentencia con respecto a la demanda contra artículos 3 y 5 del Decreto 1403 de 1948*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia. (1957). *Sentencia sobre exequibilidad Decretos 247 y 251 de 1957* Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia. (1971). *Sentencia Exequibilidad Ley 141 de 1960*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia. (1978). Sentencia de Revisión de Constitucionalidad del Decreto 1923 de 1978. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia. (1973). *Sentencia exequibilidad régimen juzgamiento policial*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. Cote, G. (2010). Derecho Penal del enemigo en la violencia. (1948-1966). Bogotá: Universidad Javeriana.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1964). *XIII Censo Nacional de población*. Bogotá: DANE.

Díaz, J. (2010). *El movimiento obrero, estudiantil campesino 7 de enero y los origenes de la nueva izquierda en Colombia 1959-1969*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.

Dirección de la Policía Nacional. (3 de septiembre de 1943). *Resolución 498, por medio de la cual se prohibe el uso del sable*. Bogotá, Colombia: Policía Nacional.

Duque, M. C. (2015). Evolución de los textos constitucionales sobre estados de excepción en Colombia, entre 1886 y 1991. *Revista CES - Derecho, 6*(2), 22-45.

Echeverry, B. (1993). Tres decadas turbulentas. En A. Valencia (Ed.). *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Libro VI. La Policía*. (pp. 145-178). Bogotá: Planeta.

Echeverri, S. (2014). Los estados de excepcion en Colombia. Estudio de caso. *Revista CES, 5*(1), 6-17. Recuperado de http://

revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/2942/2142

Ejército Nacional. (1962). *Plan de operaciones Lazo*. Bogotá: Ejército Nacional.

Estado Mayor General de las Fuerzas Militares. (31 de marzo de 1950). *Decreto 1125. Código de Justicia Penal Militar.* Bogotá, Colombia: Imprenta del Estado Mayor General.

Firmiano, D. (15 de julio de 2014). Mamatoco, un nocaut en la historia de Colombia. *El Espectador.* Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/cultura/mamatoco-un-nocaut-historia-de-colombia-articulo-504328

Fisas, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados.* Barcelona: Paidós.

Frühling, H. (2009). Violencia y Policía en América Latina. Quito: Flacso.

Fuerzas de Policía. (1958). *Estudio criminalistico del año 1958*. Bogotá: Ministerio de Guerra - Fuerzas de Policía.

Galtung. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Bakeaz.

Galtung. (2006). *La transformazione dei conflitti con mezzi pacifi*. Torino: Centro de Studi Sereno Regis.

García, R. (1942). La nueva Policía de Colombia. *Revista de la Policía Nacional,* 111.

Giraldo, J., & Fortuo, J. (2011). Una comparación cualitativa de las guerras civiles colombianas. 1830 - 2010. *Análisis Político*, 24(72), 3-21.

González, F. (2016). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Gente Nueva.

Guerrero, V. (2016). *Guerras civiles colombianas. Negociación, regulación, memoria*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
Guzmán, G., Fals, O., & Umaña, E. (2015a). *La violencia en Colombia. Tomo I*. Bogotá: Taurus.

Guzmán, G., Fals, O., & Umaña, E. (2015b). *La violencia en Colombia. Tomo II*. Bogotá: Taurus.

Imprenta Nacional. (1953). *Curso Inicial para reclutas de la Policía Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Jakobs, G. (2005). *Derecho penal del enemigo*. Bogotá: Universidad Externado.

Jaramillo, C. E. (1989). Antecedentes Generales de la guerra de los Mil días y el golpe de estado del 31 de julio de 1900. *Nueva Historia de Colombia, 1, Capítulo 3*. Bogotá: Planeta.

Junta del Socorro. (15 de agosto de 1810). *Constitución del Socorro, Santander*. Recuperado el 13 de octubre de 2018, de http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020280?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0

Junta Militar de Gobierno. (4 de octubre de 1957). *Decreto 247. Sobre plebiscito para una reforma constitucional*. Bogotá,: Junta Militar de Gobierno.

Junta Militar de Gobierno. (9 de octubre de 1957). *Decreto 251, por el cual se sustituye el artículo 12 del texto indivisible sobre reforma a la Constitución Nacional, sometido a plebiscito mediante el Decreto legislativo número 0247 de 1957*. Bogotá: Junta Militar de Gobierno.

Lara, P. (1982). *Siembra vientos y recogerás tempestades*. Barcelona: Fontamara.

Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo editores - IEPRI.

Lleras-Pizarro, M. (2009). *Derecho de Policía. Ensayo de una teoría general.* Medellín: Diké.

Llorente, M. (1997). *Perfil de la Policía Colombiana*. Recuperado de http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/perfilpolicia.pdf

Londoño, F. (1993). El primer siglo de la República. En V. T. Álvaro (Et.), *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Policía* (pp. 97-144). Bogotá: Editorial Planeta.

Londoño, F. (2017). E*sbozo de una teoría general de Ciencia de Policía.* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Londoño, F. (2018). *Orígenes del derecho de policía en Colombia.* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Londoño, F., Vizcaino, M., González, C., & Amaya, J. (2017). *Sociología y renovación de la mentalidad policial.* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Medina, C. (2014). *La seguridad ciudadana en Colombia desde 1980 y hasta la actualidad,* (Tesis de Maestría). Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co:8443/bitstream/handle/10554/15257/MedinaVelasquezCarlosYamir2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Meisel, A., & Romero, J. E. (13 de junio de 2017). *La mortalidad en la guerra de los mil días*. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/amr_13_06_2017.pdf

Mejía-Azuero, J.C. (7 de mayo de 2017a). Significado polemológico de la victimización de miembros de la Policía Nacional. *Cepri.* Recuperado de https://cepri.upb.edu.co/index.php/transicion-militar-y-policial-en-colombia/significado-polemologico-de-la-victimizacion-de-miembros-de-la-policia-nacional

Mejía-Azuero, J. C. (2017b). Caracterización de las víctimas policiales en el contexto del conflicto armado en Colombia.

*Analecta Política,* 7(12), 117-138. doi:10.18566/apolit.v7n12.a06

Mejia-Azuero, J. C. (2009). *Sin Eufemismos. Conflicto y paz en Colombia*. Bogotá: Temis.

Mejía-Azuero, J. C. (2015a). *La víctima policial.* Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Mejía-Azuero, J. C. (2015b). El análisis de contexto como trasplante del derecho internacional. En G. Barbosa (Ed.), *El análisis de contexto en la investigación Penal: crítica del trasplante del derecho internacional al derecho interno* (pp.  - ). Bogotá: Universidad Externado.

Mejía-Soto, R. (2002). *Síntesis histórica. General Roberto Mejía Soto*. Bogotá: S. D.

Melo, J. (2018). *Historia mínima de Colombia. Cuarta reimpresión*. Madrid: Turner.

Meschkat, K., & Rojas, J. (2015). *Liquidando el pasado. la izquierda colombiana en los archivos de la Unión Sovietica*. Bogotá: Taurus-Fescol.

Ministerio de Gobierno. (2 de noviembre de 1899). *Decreto 512 de 1899. Por medio del cual se adscribe al Ministerio de Guerra la Policía Nacional*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

Ministerio de Gobierno. (14 de agosto de 1901). *Decreto 988. Por medio del cual se adscribe la Policía Nacional a la Jefatura civil y Militar de Cundinamarca*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

Ministerio de Gobierno. (6 de septiembre de 1910). *Decreto 1064, por medio del cual se adscribe a la Policía Nacional al Ministerio de Gobierno*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

Ministerio de Gobierno. (31 de enero de 1912). *Decreto 32 de 1912*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

Moreno, J. (1951). La policía y su nueva organización. *Revista de la Policía Nacional*, (Nueva época número 2), 36-37.

Orozco, I. (2006). " *Combatientes, Rebeldes y Terroristas. Guerra y derecho en Colombia*.". Bogotá: Temis.

Palacios, M. (2003). E*ntre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Paláu, L. (1900). *Cuadro sinoptico de los combates librados hasta la fecha en la presente guerra*. Bogotá: Imprenta Luis M. Holguín.

Patiño, O. (2017). *Historia (privada) de la Violencia. La crisis colombiana de mediados del siglo XX por los descendientes de sus protagonistas*. Bogotá: Penguin Random House.

Pérez, V. (1999). *El golpe de Pasto. Julio 10 de 1944. Credencial Historia, 117*. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-117/el-golpe-de-pasto-julio-10-de-1944

Pineda, R. (1950). *La Policía: doctrina, historia, legislación*. Bogotá: Concejo de Bogotá.

Plenipotenciarios. (27 de agosto de 1928). *Tratado Briand - Kellogg*. Secretaría de Relaciones Exteriores Mexico. Recuperado de https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/PACTO%20BRIAND%20KELLOG.pdf

Policía Nacional. (26 de marzo de 1912). *Revista de la Policía Nacional,* 1(1). Recuperado de https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/revista-policia-nacional-edicion-1-primera-epoca.pdf

Policía Nacional. (Septiembre - Noviembre de 1919). *Revista de la Policía Nacional. numeros 44, 45, 46. Año IV*. Recuperado de https://www.policia.gov.co/contenido/revista-policia-nacional-edicion-nro-1-primera-epoca

Policía Nacional. (1940). R*evista de la Policía Nacional, junio-julio*. Recuperado de https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/revista-policia-nacional-ediciones-161-162.pdf

Policía Nacional. (1941). Edición extraordinaria dedicada al gabinete central de identificación. *Revista de la Policía, 173, 174 y 175, 75* y ss.

Policía Nacional. (1945). "Revista de la Policía Nacional. Números 205,206,207. *Revista de la Policía Nacional,* 48-49.

Policía Nacional. (1946a). Revista de la Policía Nacional de Colombia. números 213-214. *Revista de la Policía Nacional,* 48-58.

Policía Nacional. (1946b). Revista de la Policía Nacional. Números 219-220-221 . *Revista de la Policía Nacional,* 214-215.

Policía Nacional. (1947). Revista de la Policía Nacional. número 225. *Revista de la Policía Nacional,* 99-103.

Policía Nacional. (1952). *Curso Inicial para reclutas de la Policía Nacional*. Bogotá: Policía Nacional.

Policía Nacional. (26 de octubre de 1953 a). *Resolución 3135. Creación Policía Femenina*. Bogotá: Policía Nacional.

Policía Nacional. (5 de noviembre de 1953b). *Resolución 3256. Nombramiento de tenientes primeros y segundos*. Bogotá: Policía Nacional.

Policia Nacional. (1954). *Rojas Scarpetta. Fiel interprete del pensamiento del presidente. Fuerzas De Policía*, 25-31.

Policía Nacional. (1960). *Criminalidad 1959*. Bogotá: Departamento de Información Criminal y Estadistica.

Policía Nacional. (1962). *Informe criminalidad año 1962*. Bogotá: Policía Nacional.

Policía Nacional. (1964). *Criminalidad*. Bogotá: Policía Nacional.

Policía Nacional. (2018). *Policía, bandoleros y guerrilla. La incidencia de la violencia política en el nacimiento de las guerrillas y su impacto en el servicio de policía*. 1948-1973. (Vol. I). Bogotá: Imprenta Nacional.

Policía Nacional. (1971). *Criminalidad. Año 1970*. Bogotá: Policía Nacional.

Presidencia de la República. (5 de Noviembre de 1891). *Decreto Ordinario 1000*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (29 de diciembre de 1891). *Decreto 1175*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1 de septiembre de 1943 c). *Decreto extraordinario 1720, por medio del cual se comisiona unos oficiales del Ejercito*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (22 de junio de 1906). *Decreto Legislativo 036 del 1906, Por medio del cual se crea el cuerpo de la gendarmería Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (13 de marzo de 1914). *Decreto 311 de 1914, Creación de la Escuela de Detectives de la Policia*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (13 de enero de 1914). *Decreto 41 de 1914, por el cual se reglamenta la ley 100 de 1913 de Fronteras*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1936). *Decreto 1715*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (5 de julio de 1937). *Decreto 1277*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (15 de mayo de 1940). *Decreto*

*945. Orgánico de la Escuela de Policía General Santander.* Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1940). *Decreto legislativo 505*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (18 de enero de 1943). *Decreto 85. Sobre organización de la Escuela de Policia General Santander.* Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1 de septiembre de 1943 a). *Decreto 1718. cursos especiales para la preparación de oficiales para la Policía*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (28 de febrero de 1944). *Decreto 421. Reorganización del Departamento docente de la Policía*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (5 de mayo de 1944). *Decreto Ley 1084*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (16 de abril de 1948). *Decreto 1259*. Bogotá,: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (19 de abril de 1948). *Decreto legislativo 2473. Creando la Policía Rural.* Bogotá,: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (10 de abril de 1948). *Decreto 1239 del 10 de abril de 1948*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (30 de abril de 1948). *Decreto 1403. reorganización de la Policía Nacional.* Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (29 de abril de 1948). *Decreto legislativo 1265, rindiéndole honor a la memoria de Jorge Eliecer Gaitan y creando el Museo*. Bogotá,: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (4 de julio de 1948). *Decreto*

*legislativo 2244. Creación de la Policía militar*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (29 de septiembre de 1949). *Decreto 3036. por el cual se reorganizan algunas dependencias de la Policía Nacional y se determina la Planta de Personal de Carrera, empleados civiles y asignaciones*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (18 de agosto de 1949). *Decreto 2512 sobre policías de transporte y tárifas*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (9 de noviembre de 1949). *Decreto 3518, por el cual se decreta turbado el órden público y en estado de sitio todo el territorio nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (18 de julio de 1949). *Decreto Ley 2136. Reorganización Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (14 de marzo de 1950). *Decreto 957. por el cual se dictan algunas disposiciones en materia penal*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (21 de julio de 1953). *Decreto 1897, por medio de cual se militarizan unas actividad y se adiciona el Decreto 1814. Nacionalización de la Policía*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (9 de diciembre de 1953). *Decreto Legislativo 3220, por el cual se reorganiza la carrera de los oficiales de las Fuerzas Militares*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (29 de julio de 1954). *Decreto 2295, por el cual se organiza la carrera profesional de los Oficiales de las Fuerzas de Policía*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (18 de junio de 1954). *Decreto*

*1823, por el cual se conceden amnistía e indulto por los delitos políticos cometidos hasta la fecha, y una rebaja de pena*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1 de marzo de 1954). *Decreto 434 de 1956. Por el cual se reglamenta el Acto Legislativo número 6 de 1954*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (12 de enero de 1955). *Decreto 014, por medio del cual se dictan unas disposiciones sobre prevención General*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (3 de diciembre de 1958). *Decreto 329. por medio del cual se declara la conmoción interior en todo el territorio nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (27 de agosto de 1958). *Decreto 321, por el cual se declara restablecido el orden público en parte del territorio nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (28 de noviembre de 1958). *Decreto 328 de 1958, por el cual se dictan unas disposiciones tendientes a facilitar el afianzamiento de la paz en los Departamento en donde subsiste el estado de sitio*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (12 de enero de 1959). *Decreto 01 de 1959, por medio del cual se declara reestablecido el orden público*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (26 de febrero de 1959). *Decreto 6, por el cual se modifica el Decreto extraordinario número 0328 de 1958*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (3 de marzo de 1959). *Decreto 631, por el cual se dictan disposiciones sobre el derecho de reunión*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (16 de diciembre de 1960). *Decreto 2865, por el cual se aclaran varias disposiciones legales sobre*

*denominación de unas dependencias de la Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (8 de agosto de 1960). *Decreto 1869, por medio del cual se crea la junta asesora de la Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (7 de marzo de 1960). *Decreto 550, por el cual se adoptan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Presidencia de la República, de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (30 de junio de 1966). *Decreto 1667. Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (4 de octubre de 1968). *Decreto 2979, creando un grado dentro del escalafón policial*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (3 de diciembre de 1971). *Decreto 2347, por el cual se reorganiza la Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (07 de octubre de 1976). *Decreto 2131, por el cual se declaran la turbación del* orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (6 de septiembre de 1978). *Decreto 1923. Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (1 de septiembre de 1943 b). *Decreto 1719. fijación de asignaciones de los cursos especiales*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (18 de julio de 1960). *Decreto 1705,*

*por medio del cual se roerganiza el Ministerio de Guerra*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (8 de octubre de 1960). *Decreto 003, por medio del cual se decreta el estado de sitio en un departamento*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (24 de diciembre de 1965). *Decreto 3398, por el cual se organiza la defensa nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (17 de diciembre de 1968). *Decreto 3072. Por el cual se reorganiza la Carrera de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (27 de marzo de 1971). *Decreto 522. Modificación del código nacional de policía y adición al código Penal*. Bogotá: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (02 de noviembre de 1993). *Decreto 2203, por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la policía nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Presidencia de la República.

Pueblo de Virginia. (12 de junio de 1776). *Declaración del Buen Pueblo de Virginia*. Recuperado el 13 de octubre de 2018, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf

Pulido, C. (2006). Oficiales generales de la Policía Nacional. *Cuaderno Histórico, 12*, 188-191.

Quinche, M. (2009). Control de Convencionalidad y el sistema Colombiano. *Revista Iberoamericana de Derechos Procesal Constitucional, 12*, 163-190.

Ramírez, W. (1990). *Estado-Violencia y democracia*. Bogotá: CEREC.

Rivera, J. (29 de octubre de 2013). *La guerra civil de los mil días en*

*el Casanare*. Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14301/RiveraCobaJaimeWilson2013.pdf?sequence=1

Samper, G. (1948). *Manual de policía municipal*. Bogotá: Imprenta municipal.

Sánchez, G. & Meertens, D. (2002). *Bandoleros, gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: Áncora.

Sun Tzu. (2009). *El arte de la guerra*. Bogotá: Panamericana.

Torres, C. (2000). *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Bogotá: Planeta.

Trejos, L. & González, R. (2013). El Partido Comunista Colombiano y la combinación de todas las formas de lucha. Entre la simpatia internacional y las

Ugarriza, J., & Pabón, N. (2018). *Militares y Guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares*. Bogotá: Editorial Universidad el Rosario.

Uribe, J. (1943). El Ejército y la Policía. *Revista de la Policía Nacional,* 192, 17-21.

Valencia, A. (1993). Instituciones Policiales en España y el Nuevo Mundo. En A. Valencia, *Historia de las Fuerzas Militares. Policía* (págs. 65-94). Bogotá: Planeta.

Vieira, G. (1964). La combinación de todas las formas de lucha. *Documentos políticos, 41*.

Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Ecónomica.

# 3

# LA POLICÍA NACIONAL Y EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN CONSTRUCCIÓN

# 3. Conflicto armado, Policía y el orden jurídico (1886-1990)

*Jean Carlo Mejía Azuero.*
*MCL – PhD – Postdoctor. Investigador Principal.*

*Mayor General*
*Álvaro Pico Malaver. Mg.*

## 3.1 Los roles constitucionales y legales de la policía a partir de 1991

La Policía Nacional ha evolucionado en todos los aspectos y, en especial con la historia del CANI, desde antes de que Colombia se estableciera como República y en medio de varias guerras civiles con diferencias partidistas. En ese entonces, la Policía —aún no llamada de esa forma— había cumplido sus funciones de restablecimiento de la convivencia del país, pero no sería sino hasta 1891 que se materializaría una nueva era mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre, en el gobierno de Carlos Holguín Mallarino.

Desde la Constitución del 4 de julio de 1991, el Estado se ha comprometido con el cumplimiento y deberes de los Tratados Internacionales en sus normas de más alta protección, como las de *ius cogens,* como también los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales I y II de 1977 (Corte Constitucional, 2002). Esto se ha integrado a la Policía Nacional, a través de sus funciones y capacitaciones sobre los principios del derecho internacional consuetudinario; los principios constitucionales se encuentran en todos los

documentos normativos de la Policía, en cumplimiento de los criterios de convencionalidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2006):

> El control de convencionalidad, con dicha denominación, aparece por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso Almonacid Arellano vs. Chile. Con anterioridad, el juez Sergio García Ramírez, en sus votos de los casos Myrna Mack y Tibi, había realizado una aproximación conceptual al control de convencionalidad que se realiza en la sede interamericana y en el ámbito interno de los Estados, pero en Almonacid Arellano la Corte precisa sus principales elementos.

Ya con los compromisos internacionales definidos en la Constitución de 1991, se incorporó en su artículo 218 el papel de la Policía Nacional, que dicho sea de paso no puede ser adecuadamente interpretado sin tener en cuenta el preámbulo de la Carta (arts. 1, 2, 3, 4, 6, 90, 93, 94, 189 y 214); en ese sentido:

> La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991

En su desarrollo, la Policía ha crecido de manera exponencial. Entre 1958 y 1996, el personal uniformado se cuadruplicó, al pasar de 19.484 a 86.396 efectivos (Llorente, 1997). Según el general Naranjo, para 2016 en Colombia hay 147.000 policías (gráfica 1); Bogotá cuenta con 18.000 de esos efectivos, con un promedio de 234 policías por cada 100.000 habitantes, aunque según la ONU una ciudad debería tener al menos 300 uniformados por ese número de personas; por lo tanto, se necesitarían 9.000 más para reunir esos estándares internacionales (Noticias Caracol, 2018). Para el 2018, la Policía supera los 180.000 hombres y mujeres, que posiblemente puedan verse disminuidos por las recientes decisiones del Contencioso Administrativo frente al nivel ejecutivo.

Asimismo, la Corte Constitucional ha enfatizado sobre el concepto de policía, funciones y órbita propia, indicando, a diferencia de lo visto en los capítulos anteriores, lo siguiente:


**Gráfica 1.** Número de policías en el período 1958-1997
**Fuente:** Llorente (1997).

El concepto de Policía tiene al menos cuatro significaciones en el régimen constitucional colombiano, así, denota modalidades de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa, también se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. De otra parte, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados. (Corte Constitucional, 2003).

Como resultado de las capacidades o competencias funcionales de la Fuerza Pública establecidas en la norma superior (arts. 217 y 218 CP), bajo el entendido de que el DIH y el DIDH hacen parte del bloque y en especial que la mayoría de las normas del ius in bello son ius cogens, en la Policía se desarrollan las reglas constitucionales que se complementan a través de políticas y leyes acerca de la naturaleza que se ha gestado en la historia de la Institución. Entre ellas, está su carácter no beligerante, sino de prevención, sin olvidar la convivencia y la protección al ciudadano y relaciones armónicas con otras ramas del poder; de esa forma, bajo el nuevo constitucionalismo, encontramos las siguientes características con respecto a la Policía Nacional:

**a.** "Las leyes que regulan el fuero penal y los regímenes especiales y comunes en cuanto a su carácter no

deliberante, a la reserva legal sobre la privación de grados, honores y pensiones, al fuero penal y a la promoción profesional, cultural y social (arts. 219-222 C. P). Este mandato constitucional cobra vigencia gracias a que se cuenta con una institución policial que sigue en medio de un CANI, hace parte de las Fuerzas Armadas (Art. 189. C.P) y además sigue cumpliendo otros roles.

**b.** Existen relaciones armónicas, transversales y verticales con las demás ramas del poder público y órganos del Estado (preámbulo, arts. 2, 113 y 121 CP). De esta normativa constitucional proviene el respaldo jurídico y convencional que tiene el uso de la fuerza en un contexto como el de un CANI, pero además el soporte de las operaciones militares coordinadas, del principio de asistencia militar, y la proporcionalidad tanto en DDHH como en DIH sobre el uso de la fuerza, haciendo las diferencias pertinentes y encontrando que es uno de los lugares comunes en donde los jueces colombianos cometen errores en relación con aspectos esenciales del CANI.

**c.** Existe un ejercicio con fundamento en los principios que gobiernan la función pública, como los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 CP) y al servicio de los intereses generales. Lo anterior cualifica jurídicamente la misión policial, lo que no existía tan claramente en la Constitución de 1886.

**d.** Las ciencias y disciplinas militares y policiales, referidas así como la doctrina y el derecho operacional, hacen hincapíe en las estrategias, técnicas, tácticas y rutinas propias, planes, manuales, reglamentos, resoluciones.

**e.** Se emiten directivas y órdenes, entre otras (Fierro, 2015).

**f.** Los procesos militares y los procedimientos policiales de toma de decisiones abarcan el planeamiento, la ejecución y la consolidación de las decisiones, las órdenes, las misiones y los operativos policiales.

**g.** Se plantean manuales, reglamentos y órdenes de servicio, entendidas estas últimas como las "que objetivamente se endereza[n] a ejecutar los fines para los cuales está creada la institución (Corte Constitucional, 2005)" (Vásquez & Gil, 2017).

Estos cambios eran necesarios para la conformación de las instituciones y la defensa ante las amenazas crecientes en el territorio y fuera de él.

> La nueva Constitución Política de 1991 generó una revolución en los conceptos de derechos y garantías de las personas como individuos y como colectivos, de tal manera que empujaba a concebir de manera diferente la seguridad como hasta el momento se había concebido. Sin embargo, los conflictos internacionales en el mundo no terminarían y la amenaza guerrillera en territorio nacional continuaba. Ello obligaba a mantener algunos esquemas que preservaran la defensa nacional, no obstante, se mantuvieron conceptos y mecanismos militares para controlar amenazas de ese orden, pero también para controlar y administrar actividades y áreas netamente civiles, en la intención por parte de algunas instituciones militares para no perder el poder que ostentaban con la Constitución de 1886 y con la Unión Soviética vigente. (Medina, 2014, p. 180).

Además, el presidente Gaviria, al empezar su mandato, agregó que una Constitución como la de 1886, caracterizada por defender las instituciones, se encontraba en mora de contemplar los derechos de las personas: "Pasamos de una Constitución que habla(ba) de los organismos del Estado y el cumplimiento de la ley, a una basada en los derechos de la gente" ("César Gaviria…", 1991, párr. 4). Pero esta afirmación se alejaba de la realidad del país. Para Medina (2014), la situación de seguridad era compleja, entre grupos insurgentes y paramilitares se exigía mayor seguridad y no haber alentado los grupos paramilitares con nuevas leyes, mediante su creación por el propio Estado. No obstante, esto termina siendo impreciso, tanto por la utilización del término como por el desconocimiento de elementos básicos de contexto en cuanto el Decreto 3398 de 1965 y la posterior Ley 48 de 1968, que previeron un tipo de intervención civil diferente al que terminó desarrollándose años después. Bajo la Constitución actual, a la Policía le ha tocado navegar entre varias aguas y

desarrollar, como lo muestra la figura 1, todo un esquema estratégico a través de políticas para tratar de solventar otros conflictos, diferentes al bélico, esta vez sociales y económicos, que provienen de la inseguridad en todos los ámbitos y niveles.

**HECHOS DE AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD CIUDADANA**

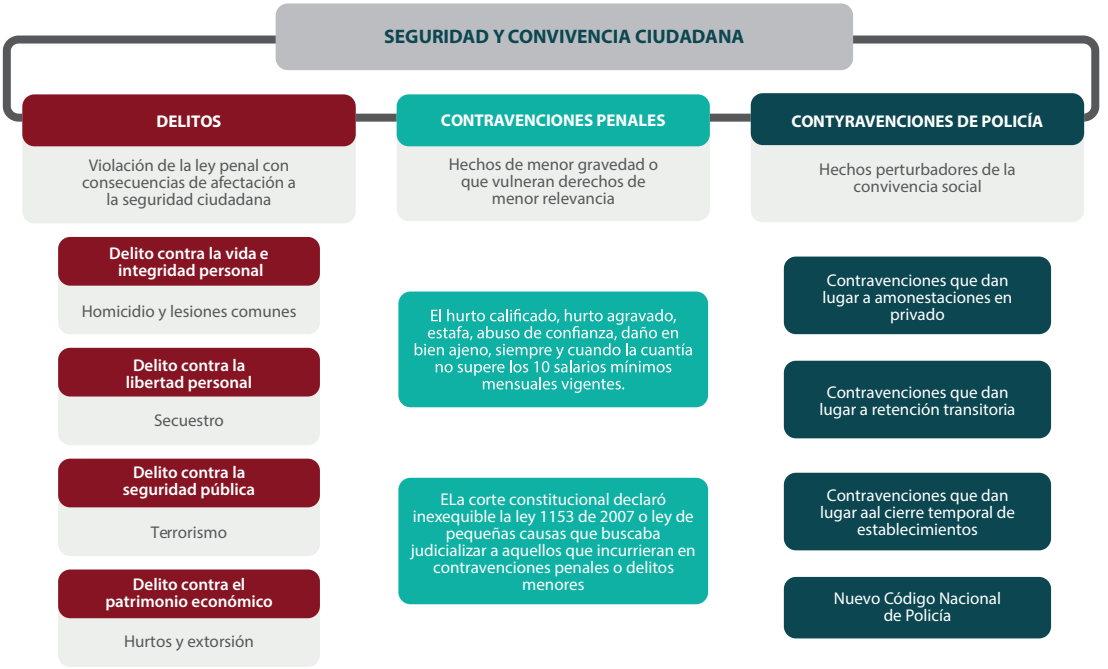



**Figura 1.** Política de seguridad ciudadana.
**Fuente:** Ministerio de Defensa. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica_seg_conviv.pdf

Durante el primer gobierno bajo la vigencia de la nueva Carta, el de César Gaviria, se promulgó la Ley 62 de 1993, que generó el salto cualitativo más grande en muchas décadas. Una reforma institucional provocada por un hecho bochornoso en una estación del centro de Bogotá, en medio de un contexto de guerra con varios actores fuertes, tales como narcos y guerrillas contra el pueblo, guerrillas contra grupos ilegales de autodefensa o paramilitares, con un ingrediente más de descontento social expresado en manifestaciones y paros, además siendo la Policía la Institución llamada a controlar estas situaciones convirtiéndose en el enemigo principal del narcotráfico. Se seguía bajo una nueva Constitución con la misma tendencia de enfrentar múltiples fenómenos de afectación al orden público o a la convivencia ciudadana.

Puntualmente la Ley 62 precisaba lo siguiente:

> En el artículo 1°, La ley determinaba la finalidad de la Policía: "(...) instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..." Allí empezaba a marcarse la diferencia entre la seguridad nacional y la protección de las instituciones del Estado, para pensar en la persona humana de manera directa. La ley dispuso modificaciones al Consejo Superior de Policía. Modificó su nombre por el de Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Incluyó al Presidente de la República, al Ministro de Gobierno, al Ministro de Justicia, al Ministro de Defensa, al Director General de la Policía, al Comisionado Nacional para la Policía (creado por la misma ley), a un Gobernador y a un Alcalde. El propósito, también, era lograr un mayor acercamiento a las autoridades civiles del orden departamental y local. (Medina, 2014, p. 214).

De las 20.000 muertes que se le atribuyen a Pablo Escobar ("Pablo Escobar y el Cártel de…, 2016), 550 corresponden a policías, quien llegaba a pagar 2 millones de pesos por homicidio ("Las cifras del mal", 2013). Para Borrero-Mansilla (2012), "la institución policial aparecía fraccionada, con señales preocupantes de falta de unidad institucional y con casos de corrupción. Por otra parte, era el blanco principal de la arremetida violenta que desató el cartel de Medellín" (párr. 5), y citó al entonces general de la Policía Nacional, Rosso José Serrano (Llorente, 1997), quien expresó lo siguiente:

> Debilidad en la formación ética del recurso humano, insuficiencia y falta de dinámica en el control vertical, contagio del medio social deteriorado por fallas en la formación profesional, carencia de mandos medios, oficiales subalternos y suboficiales, exceso en las funciones ante las dimensiones del crimen, falso concepto y espíritu permisivo de cuerpo, fractura o divorcio entre la preparación académica y la realidad del servicio, fallas en la conducción de las unidades, disciplina impuesta con intimidación. (Serrano-Cadena, 1994, citado por Borrero-Mansilla, 2012).

Recientemente, al conmemorarse 25 años de la muerte de Escobar, algunos medios de comunicación han afirmado que lo de Escobar contra la Policía en Medellín principalmente fue un verdadero genocidio (El Tiempo, 2018).

A partir de tan luctuosos hechos, pero bajo la nueva Constitución y la Ley 62, se especializó aún más el servicio con

la Policía Urbana, Rural, Judicial y del Cuerpo Administrativo, que se hizo más cercano a la ciudadanía a pesar de enfrentar el CANI y otras expresiones de violencia exponencial. Para ello, se realizaron más controles con el fin de evitar la corrupción con el Código de Ética Policial y el Reglamento de Disciplina; asimismo, bajo la dirección de alcaldes y gobernadores, se creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, con el ánimo de mejorar la gestión de la convivencia a nivel territorial. En la figura 2 se resumen las características principales de la Ley 62 de 1993 que, entre otras cosas, se puso en práctica en lo formal así (Borrero-Mansilla, 2012).:

**a.** Una mayor intervención y control de las autoridades civiles nacionales y locales sobre la Institución.

**b.** La vinculación de la ciudadanía a las tareas de planeación y diseño de las políticas y programas de la Institución, lo que sigue dificultándose amén de la gran endogamia de la Institución que a veces se cierra demasiado, posiblemente en virtud del sinnúmero de ataques que ha padecido por episodios puntuales. Uno de los ejemplos más claros de endogamia consistió en la ausencia de discusión profunda con ciertos sectores de la comunidad en relación con el nuevo Código de Policía y Convivencia Ciudadana.

**c.** La especialización de la prestación de los servicios para mejorar su calidad. La nueva era policial intensifica su profesionalismo y ello es permitido amén del nuevo tipo de marco jurídico constitucional; no obstante, la cultura policial ha sido poco impactada en ciertos niveles.

**d.** El fortalecimiento de los mecanismos de control disciplinario y de auditoría interna. Se han doblado esfuerzos para que exista una Policía que genere más confianza en todos los sectores de la sociedad: más gobierno y gobernanza, de donde surge una paradoja frente a la endogamia; por ejemplo, la Policía ha sido ampliamente utilizada por su cercanía con centros de Pensamiento como la Fundación Ideas para la Paz, a través de la estrecha relación en su momento de la Dirección de Inteligencia

Policial y el liderazgo del entonces teniente coronel Óscar Naranjo Trujillo.

**e.** La búsqueda de un grado más alto de profesionalización de la carrera policial y de mejores condiciones de bienestar y seguridad para los miembros de la institución.


**Figura 2.** La Policía y la Ley 62 de 1993
**Fuente:** elaboración propia con base en Baracaldo (2016).

La creación de una policía con enfoque municipal, cualificado y de proximidad (comunitaria), así como la colaboración con las autoridades sobre penas y medidas de seguridad, vigilar y proteger el medio ambiente y actuar con debida diligencia, son algunas de las características del Decreto 2203 (Congreso de la República, 1993) que desarrolla la Ley 62. Otro asunto de importancia apical fue el del control operacional," otorgándose esa facultad al Ministerio de Defensa y no de manera general, diferente a lo mencionado en el decreto legislativo 3398 de 1965" (Medina, 2014). Por otra parte, para Ibáñez (2017), esta Ley es un Decreto antecedente del paramilitarismo:

> El antecedente, sin duda, es revelador: (i) la permanencia y obligatoriedad: 'La participación en la defensa civil es permanente y obligatoria para todos los habitantes del país'-art. 24-; y, (ii) la cobertura obligatoria, contaminando a la población civil: 'Todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán

> ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad' –art. 25-.
> Al paso del tiempo, en la Administración Lleras Restrepo el Decreto fue adoptado como legislación permanente, es decir, sin la restricción de temporalidad establecida por el régimen de excepción del art. 121, Estado de Sitio, de la Constitución Nacional de 1886, ya que por virtud de la Ley 48 de 1968, cuya designación parece curiosa, 'Por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones', pero no lo es, pues a pesar de ser provisional, lo que quiso decir fue que levantado el estado de excepción los decretos legislativos –así llamados los de excepción- y que por ello perderían su vigencia, fueron adoptados como legislación permanente; pues bien, entre otras, toda la legislación laboral, fue adoptada mediante tal mecanismo de ley, es decir, poniendo en vigencia los decretos con solo nombrarlos. Ese fue el origen de las Autodefensas; no se prohibieron, se adoptaron como tema de Estado. (Ibáñez, 2017, p. 121).

Por otra parte, entre 1995 y 1999, se produjeron varias normas, que el investigador Casas-Dupuy (2005) las consideró como "contrarreforma" y un retroceso en relación con lo logrado en el año 1993, pero que han obedecido a la existencia de actos de violencia y corrupción dentro de la institución. Asimismo, para contrarrestar estos problemas en la imagen institucional, se gestó el Programa de Transformación Cultural, en el que se incluía una depuración de personal y una inclusión de proyectos para el mejoramiento continuo:

> Las recomendaciones más importantes producto de este proceso de reforma se enfocaron hacia lograr mayor cercanía y mayor control por parte de las autoridades civiles nacionales y locales, vincular activa y formalmente a la ciudadanía en la planeación y diseño de las de las políticas y programas de la institución, especializar la prestación del servicio para que éste sea de mejor calidad, fortalecer los mecanismos de control disciplinario y auditoría interna, buscar un más alto grado de profesionalización de la carrera policial, procurar mejores niveles de bienestar y seguridad social para los miembros de la institución. (Casas-Dupuy, 2005, p. 11).

En 1994, se expidió el Decreto 352 del Ministerio de Defensa, "por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos y funciones del establecimiento público encargado de la seguridad social y bienestar para la policía nacional y se dictan otras disposiciones", creado para fortalecer y unificar los servicios de seguridad social para los miembros de la institución; le

siguió el Decreto 353 de 1994, "por el cual se modifica la caja de vivienda militar y se dictan otras disposiciones", reformado posteriormente, y cambió el nombre por el de "Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía", que:

> tendrá como objeto facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia, mediante la realización o promoción de todas las operaciones del mercado inmobiliario, incluidas las de intermediación, la captación y administración del ahorro de sus afiliados y el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas, financieras y crediticias que sean indispensables para el mismo efecto. (Congreso de la República, 2005).

El salto social de la política de seguridad ciudadana de Ernesto Samper trabajó para el fortalecimiento del sistema judicial, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo social ligado a la participación ciudadana; además de comprender tres estrategias (Román, 2011):

1. fortalecimiento y modernización de la función policial;
2. gestión descentralizada de la seguridad;
3. actuación y adecuación normativa, y desarrollo social para la seguridad ciudadana, encaminadas a establecer en término de trámite de conflictos, prevención del delito y defensa de los derechos humanos

Para Medina (2014), en medio de la crisis y deslegitimación del gobierno de Samper, la policía contó con varios éxitos contra el narcotráfico, lo que salvaría las relaciones internacionales y avances en la seguridad y que sería el resultado del trabajo del general Rosso José Serrano, si bien no perfecto, con bastantes avances.

Para 1998, en el Gobierno de Pastrana (1998-2002) se lanzó la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, que centró sus esfuerzos en la convivencia y la conciliación en siete puntos, "i) Promoción de la convivencia; ii) Sistema nacional de información; iii) Policía para la convivencia; iv) Respeto a la vida; v) Por un país sin secuestro; vi) El ciudadano y la justicia; vii) policía, comunidad y empresas privadas de seguridad" (Vargas, 2006).

Para este Gobierno era importante el énfasis en la seguridad interna ante el aumento de las acciones de los grupos armados, el narcotráfico y el paramilitarismo que eran el común denominador; la zona de distensión no ofreció garantías, solo sirvió para fortalecer a las FARC, así como para aumentar secuestros, homicidios y actos de terrorismo[1]. Es entonces cuando las acciones de seguridad se encaminan hacia "la profesionalización y tecnificación de la actividad policial, prevención de delito y la reducción de la criminalidad" (Medina, 2014). Para lograr que las obligaciones que surgen del marco jurídico establecido por el DIDH, en especial las que integran el Sistema Interamericano, con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad ciudadana, se establecieron tres objetivos:

> i) Avanzar en la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales; ii) desarrollar e institucionalizar las prácticas y mecanismos que llevaran a la prevención y reducción de los delitos más frecuentes; y iii) fomentar la participación de la comunidad en los asuntos de seguridad. Inicialmente hacía una diferenciación clara de los estamentos militares y de policía. Si bien enmarcaba a la Policía Nacional, un organismo de carácter civil, en los dos campos, de defensa y de seguridad, la concebía de diferente manera en cada caso. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Lo anterior, dentro del contexto del ahora denominado Estado social de derecho, mostraría una policía cada vez más comprometida con los residentes en el territorio nacional, con la estructuración de elementos esenciales para la convivencia común. Pero obviaba la enorme encrucijada de una Policía que seguía comprometida totalmente con el CANI, siendo además objeto de ataques demenciales, como la persecución de grupos de narcotraficantes aliados con grupos armados organizados al margen de la ley y expresiones de terrorismo (Mejía, 2009).

---

1 Revisando la situación de inseguridad, en el 2002 el país presentó 192.086 delitos, la tasa más alta en los últimos cinco años. El 2001 tuvo la tasa más alta en delitos de impacto social; en el 2000 se perpetraron 28.837 homicidios, el nivel más alto en los últimos años. Se evidenció un incremento en el 2001 con 33.495 lesionados y esta tendencia continuó en el 2002 con 43.258 casos. El hurto a residencias mostró la ocurrencia de 11.825 casos en 1999. En el 2001 se observó un incremento en la tendencia, con 14.894 casos, que continuó en el 2002 con 16.093 casos. Los hurtos a entidades comerciales alcanzaron la cifra pico de 10.048 ocurridos en 1999. El hurto a personas en el 2001 aumentó a 27.060 el número de casos y la tendencia se mantuvo en el 2002 con 33.341 hurtos a personas. En el 2002 aumentó nuevamente el número de actos terroristas con un total de 1.645 casos para ese año. El promedio mensual llegó a 102 actos terroristas, el semanal a 24 y el diario a 3 (Policía Nacional, 2004).

En el gobierno de Álvaro Uribe, ya la situación de violencia en todas sus expresiones se acrecentó debido a las amenazas del terrorismo, narcotráfico, delincuencia y amenazas externas potenciales; la propuesta de seguridad ciudadana, ante estas amenazas, se llamó Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2012), que pretendía ajustarse a las necesidades, como la defensa de los DDHH y el cumplimiento de tratados, pero en el fondo su contenido y procedimientos se vieron cuestionados (Vargas, 2006).

> La Seguridad Democrática es entendida por las Bases del Plan como el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político a participación ciudadana (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, citado por Medina, 2014, p. 128).

Después de los hechos del 11 de septiembre en New York, el gobierno recibió apoyo de Estados Unidos en el llamado Plan Patriota y el Plan Colombia, por lo que se incrementó la seguridad en las carreteras, así como se creó un Cuerpo Élite de Hidrocarburos acompañado con una serie de leyes de conmoción interior sobre la extracción ilegal del petróleo. Sobre estas políticas, Guáqueta (2002) afirma lo siguiente:

> El gobierno de Álvaro Uribe Vélez, bajo la premisa de que una de las formas de atacar los grupos armados ilegales es cortando sus finanzas y que los hidrocarburos constituyen un renglón vital de la economía nacional, incrementó sus esfuerzos militares y judiciales. El decreto 1990 del 23 de agosto de 2002 tipificó como delito el hurto de hidrocarburos y de sus derivados y establece cárcel de seis a doce años, además de una multa cuantiosa, a los que incurran en el delito. El decreto ha estado acompañado por una estrategia que surgió en diciembre de 2001 en la que fiscales y procuradores trabajan en equipo, con el apoyo logístico de unidades militares, en zonas de alto riesgo donde se cometen estos delitos. En el caso del petróleo, la estrategia ha logrado reducir los ataques de las FARC y el ELN al oleoducto Caño Limón Coveñas. (Guáqueta, 2002, p. 89).

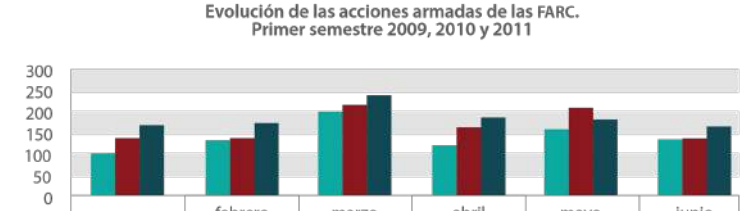
En estas políticas, no obstante la nueva configuración Constitucional sobre la Policía como una Institución Civil, seguía siendo soporte esencial para el trabajo de las Fuerzas Militares, sobre todo en especialidades como la Inteligencia. Al

respecto, Medina (2014) afirma lo siguiente:

> La Policía Nacional era considerada en dos escenarios. En la política de defensa y seguridad nacionales, y en la seguridad ciudadana como desde el siglo XIX tal y como se demostró en los dos primeros capítulos, ya las estructuras conceptuales resultaban más amplias. En los primeros dos años del gobierno Uribe, la Policía estuvo más empeñada en la guerra, en la lucha antiterrorista contra los grupos guerrilleros. (p. 98).

Otro hallazgo de las figuras creadas en el gobierno de Uribe es el establecimiento de Centros de Información Estratégica Policial (CIEP), que aún funcionan en el país como espacios para determinar delitos, estadísticas y acciones para definir en sitios que se manejan por cuadrantes "que permitían determinar una georreferenciación de los delitos y contravenciones, para determinar donde se cometían estas conductas, de acuerdo a lugares, días, horas y modalidades, con el propósito de analizar la problemática y formular estrategias para enfrentar de manera eficiente cada situación". Además, estos centros se pensaron para la resolución de conflictos y la conciliación para ayudar en la descongestión judicial, en colaboración con la policía comunitaria (Medina, 2014).

Por último, el período presidencial del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) estuvo caracterizado por buscar acercamientos con los grupos insurgentes y así llegar a una paz negociada al comienzo de su mandato, así como se puede ver en la gráfica 2, en una época con un aumento de las acciones armadas y una tasa alta de homicidios (tabla 1).




| | enero | febrero | marzo | abril | mayo | junio |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2009 | 95 | 139 | 203 | 121 | 160 | 137 |
| 2010 | 139 | 141 | 218 | 163 | 212 | 139 |
| 2011 | 168 | 174 | 239 | 187 | 182 | 165 |

**Gráfica 2.** La Policía y la Ley 62 de 1993
**Fuente:** Valencia & Ávila (2011).

Para Baracaldo (2016), las políticas de seguridad en los gobiernos Uribe-Santos, tanto en el período en el que Uribe fungía como presidente y Santos como ministro de Defensa, así como en la presidencia Santos de 2010, reflejaron retos para la Policía Nacional, en el que esta Institución debió cumplir diversos roles en el CANI, tanto en el campo como en la ciudad:

> Los resultados de la investigación que evidencian la primacía de las acciones de control de la Policía sobre hechos cumplidos, en detrimento de la prevención, se pueden justificar en la solicitud del Gobierno nacional de atender los delitos de alto impacto planteados como metas de reducción en la política de convivencia, seguridad y orden público del país en situación de conflicto interno armado, del cual se puede tener más conocimiento en los siguientes índices de violencia de los últimos 10 años. (Baracaldo, 2016, p. 34).

**Muertes violentas: homicidios**

**Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia, 2006 - 2015**

| Años | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Casos | 16.274 | 16.318 | 15.250 | 17.717 | 17.459 | 16.554 | 15.727 | 14.294 | 12.626 | 11.585 |
| Tasa | 37.49 | 37.15 | 34.31 | 39.39 | 39.36 | 35.35 | 33.36 | 30.33 | 26.49 | 24.03 |

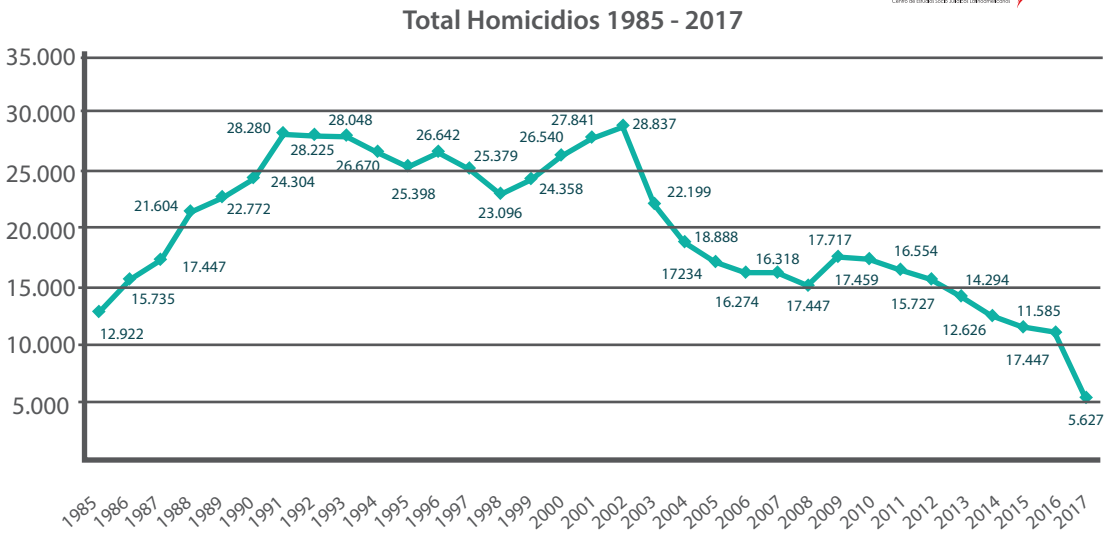
**Tabla 1.** Homicidios en el período 2006-2015
**Fuente:** Baracaldo (2016).

Por el contrario, el gobierno de Santos tenía preparada una estrategia posacuerdo, asesorada entre otras por la misma Policía Nacional, que terminó reflejándose en la reducción de las víctimas de homicidio desde el inicio de las negociaciones con las FARC-EP; no obstante, habrá que precisar que Santos fue ministro de Defensa de Uribe y que en la transición sin transición, entre el 2006 y el 2008, los indicadores de violencia fueron alarmantes, especialmente en el último año (gráfica 3).

Esta estrategia del gobierno estuvo acompañada de programas y leyes que prepararían formalmente al país para una nueva realidad. Frente al papel de la Policía el mandatario expresó lo siguiente:

> Estamos dejando la mejor Policía de la historia de Colombia, afirma el presidente Santos: Durante los 8 años de gobierno la Policía Nacional efectuó 2 millones de capturas, se incautó 985 toneladas de cocaína y destruyó 9.100 laboratorios, señaló el Jefe del Estado. Se pasó de 1.450

cuadrantes, en el año 2010, a 4.880 cuadrantes, y se activaron 9 policías metropolitanas, entre otros avances, dijo el Mandatario [...]. El Jefe del Estado indicó que recibió la Policía Nacional con 150 mil integrantes y la deja con cerca de 180 mil (Presidencia, 2018).

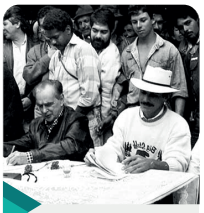



**Gráfica 3.** Número de homicidios en el período 1985-2017.
**Fuente:** CESJUL.

También informó que se construyeron o adecuaron 77 estaciones y que otras tres están en ejecución. Otro tanto ocurrió con los comandos departamentales, de los que se construyeron cuatro, y siete más están en desarrollo. Se puso de relieve la activación de nueve policías metropolitanas para un total de 18 en el país. Igualmente, se construyeron tres fuertes de carabineros y, en Puerto Wilches, otro está en obra. Fueron construidas y dotadas tres seccionales de investigación criminal (Apartadó, Cúcuta, Ipiales), y están en construcción están la Unidad Básica de Palmira y la Unidad Especial en Buenaventura. El mandatario subrayó que a la especialidad de inteligencia se le dio un vuelco total, y recordó que se construyó el edificio para el Centro Integrado de Información e Inteligencia, considerado como la más moderna central contra el crimen de América Latina.

La figura 2 muestra las tendencias del CANI en Colombia, y sus consecuentes procesos de dejación o entrega de armas tienen como fuentes principales el CANI, en una encarnizada lucha entre grupos paramilitares, agentes del Estado y organizaciones guerrilleras que ha azotado al país desde hace más de medio siglo.

**1953-1957**
Desarme de las Guerrillas liberales de 8.000-20.000 personas desmovilizadas sin información de las armas entregadas.
Sin información de reparación a las víctimas.



**1986-1990**
Se dejaron 280 armas por parte de 900 guerilleros del M-19.
Sin información de reparación a las víctimas.

**1990-1994**
Número de armas:
PRT: N/D EPL: 600 MAQL: 50 CRS: 500

PRT: 204 EPL: 2520 MAQL: 157 CRS: 747
Sin información de reparación a las víctimas.

**2003-2006**
Desmovilizados de las AUC: 31.689
entrega de armas:18.051 (14.003 largas, 2.782 cortas y 1.626 de apoyo, 13.117 granadas y 2.716.401 municiones
Sin información de reparación a las víctimas.

**2012-2017**
10.015 guerilleros censados 55% guerrilleros, 29% milicianos, 16% privados de la libertad dejaron 8112 armas.
Se entregaron bienes para reparar a las víctimas.

**Ilustración 1.** Entregas de armas en procesos de paz en el período 1953-2017
**Fuente:** elaboración propia con base en Aguirre, Álvarez y Pardo (2015). Fotografías: Espectador.com

En la situación colombiana, ya bajo la Constitución de 1991, a la violencia se le asocia a los conflictos internos de diferente índole, caracterizados por las violaciones a los DDHH y al DIDH, pero increíblemente obviando el DIH. No obstante, según la configuración del CANI, los miembros de la Policía Nacional han sido víctimas de ordalías que han dejado muerte, sufrimiento y barbarie, descritos dentro de los 19 hechos victimizantes identificados por la Ley 1448 de 2011; en ese sentido han sido víctimas los policiales y sus familias, entre otros, de crímenes como tortura, violencia sexual, armada, homicidio, desplazamiento forzado, plan pistola, desplazamiento o afectación por minas antipersonales. A continuación, se muestran breves extractos, que en la secuenciación de lo expuesto en capítulos precedentes explican polemológicamente el accionar contra la Policía por parte de los grupos insurgentes en la historia del conflicto, mismos que vienen a ser plenamente reconocidos bajo la Constitución de 1991 y, especialmente, a través de leyes como la 975 (Congreso de la República, 2005) y la ya aludida 1448 de 2011:

> (…) En otros más, esa guerrilla se ensañó contra las personas uniformadas ejerciendo actos atroces, tal como lo relata el periodista Héctor Polanía Sánchez, refiriéndose a los hechos ocurridos en la incursión a Puerto López del 5 de diciembre de 1949. Según el comunicador, 17 policías fueron decapitados con un serrucho y luego hubo un juego de fútbol con las cabezas de las personas uniformadas.
>
> (…) De estas, las más representativas fueron la toma de las FARC y el ELN

> en Sipi (Chocó), el 2 de octubre de 2005 y el ataque en Montelíbano (Córdoba), el 1 de noviembre de 2006, considerado el golpe más fuerte asestado por las FARC en el segundo periodo de Álvaro Uribe. La razón de esta calificación es que el ataque contra la fuerza pública duró alrededor de seis horas y dejó como saldo 18 policías muertos y cinco heridos.
>
> (…) En la madrugada del 27 de febrero de 2012, los avisos se volvieron realidad: un retumbante ruido provocado por los explosivos despertó a los habitantes del barrio Bello, en su mayoría indígenas Nasa, anunciando el inicio de un enfrentamiento entre guerrilleros del Frente 6 y policías que se prolongó por cerca de siete horas.
>
> (…) Al llegar al pueblo, los pasajeros de los vehículos contratados hicieron sonar las bocinas de los carros como si se tratase del inicio de un ritual fúnebre. Mientras los residentes salían de sus casas a recibir la caravana y varios policías vestidos de civil jugaban baloncesto, los supuestos acompañantes de los muertos descendieron de los buses disparando ráfagas de fusil y granadas contra la estación de policía. Fue así como un grupo de guerrilleros de los frentes 48 y 49 de las FARC inició con un falso velorio una contienda a muerte con los agentes de policía que intentaron responder al ataque. (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2014).

No solamente es el efecto físico y psicológico que causa entre las víctimas policiales y sus familias la guerra antes obviada, callada, pretermitida, sino que también entre las víctimas se encuentran en gran medida los menores y las mujeres (Mejía, 2017a). Pero también está presente el efecto que este deja en un país, en donde los pasos a un mejor futuro son frustrados por la fuerza de la violencia armada, que aún persiste a pesar de estos avances. Tal y como se expondrá posteriormente, las víctimas policiales han llevado el peso de la guerra consigo, garantizando la seguridad de su pueblo, por lo que se tiene una responsabilidad con ellos al asegurarse de que tal sufrimiento o violaciones de DDHH sean puestos en las garantías de no repetición. Esto caracteriza a la Colombia de la Constitución de 1991, que entre 2005 y 2012 evolucionó inmensamente en el reconocimiento de la dignidad de los seres humanos uniformados (Mejía, 2015).

## 3.2 Con normas, pero sin política pública en seguridad

Una normativa en seguridad pública requiere, además de códigos, leyes y manuales, o de estructuras fundamentadas en premisas de hace cincuenta años, de una política criminal fortalecida desde la verdad para aplicarla y que permita enfrentar todo tipo de violencia sustentada en la información fidedigna, para que no termine perdiéndose en la concepción de resultados a corto plazo planteados por los gobiernos de turno. Para ello, es necesario identificar sin mentiras los verdaderos problemas, riesgos y amenazas; elaborar estrategias y líneas de acción, y medir el impacto de estas con validadores externos, con verdaderos procesos certificados de rendición de cuentas. Sin información, se vuelve muy difícil abordar eventuales socios locales, nacionales, regionales e internacionales para establecer y aunar esfuerzos, con el fin de atacar problemas complejos sobre seguridad y contrarrestarlos de una forma que respete derechos y cumpla con las obligaciones de seguridad (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

De igual modo, la Corte Constitucional hace precisiones sobre la misión preventiva de la Policía en el siglo XXI, en la que tiene que buscar todas las medidas para solucionar de manera pacífica los conflictos, sobre todo en tiempos de protesta social, dejando como última ratio el uso de la fuerza:

> Por su propia naturaleza la actividad de policía es de índole preventiva, pues supone la intervención de la autoridad antes de que se viole el derecho, con el fin de impedir, en lo posible, el acto que consume la violación. Dicha intervención para ser efectiva conlleva reglamentación y limitación al ejercicio de las libertades ciudadanas, con el fin de impedir que su uso se convierta en abuso, por atentar contra los derechos de los demás. Coadyuva a garantizar de esta forma la armonía social, esto es, la realización de un orden jurídico justo (…). (Corte Constitucional, t2006).

La inseguridad y la guerra son problemas multifacéticos que requieren de una respuesta y acción coordinada por parte de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajen en aspectos clave para el tema. Para responder a esta realidad, los reportes de criminalidad de la policía contienen

diferentes conjuntos de datos que proporcionan una visión global del impacto de las múltiples expresiones violentas (Policía Nacional, 2018). Este enfoque ayuda a generar el diálogo entre los actores, con el fin de impulsar nuevas ideas sobre cómo abordar la violencia (Dammert, 2007).

Así, tras la situación de guerra y otras expresiones de violencia que se vivían en el país, de las medidas que se tomaron para contrarrestar estas acciones por parte del Estado fue esencial el fortalecimiento de la cooperación internacional para reconstruir las regiones, ayudar a la población, endurecer las leyes y aumentar las Fuerzas Armadas, el entrenamiento y dotación de armas con un propósito diferencial. La flota de la aviación de la Policía Nacional resultaría en ese contexto multipropósito trascendental en las operaciones coordinadas, generando competencias y habilidades únicas en el mundo, las que no se pueden perder.

> Una medida fundamental para contener la avanzada guerrillera fue el fortalecimiento del poder aéreo, entendido como: "el uso militar de recursos aeroespaciales para defensa de la nación y apoyar su política extranjera. Más aún, es la aplicación de instrumentos aeroespaciales para el logro de los objetivos del liderazgo nacional". (CNMH, 2014).

Las anteriores manifestaciones de política pública, dentro de la Constitución y el marco legal actual, facilitan la promoción de prácticas eficaces para reducir las acciones armadas y permiten que así las experiencias puedan ser compartidas y adaptadas para reaccionar a diferentes realidades. Para proveer un análisis comprensivo sobre estos temas, se deben incluir figuras tanto de "conflicto como de no conflicto" y, mediante la integración de datos, ofrecer la oportunidad de comparar sistemas y determinar su respectivo impacto en la seguridad y la violencia a nivel bélico (Salinas, 2016).

La práctica muestra que cada una de estas fuentes es relevante para entender e identificar algunas causas y consecuencias de inseguridad y guerra, bajo la normativa actual. Las estadísticas de criminalidad, por ejemplo, son importantes para recolectar información sobre los generadores de hechos delictivos, los mecanismos y circunstancias del acto violento, y la relación entre

la víctima y el perpetrador. La información sobre salud pública es comprehensiva en términos de violencia interpersonal y puede complementar las estadísticas de criminalidad que usualmente sufren altos índices de subregistros (Mejía, Ortega, & Ortíz, 2014).

Por ello, el modelo estratégico que las FARC tenían contra la Fuerza Pública se debía a que combinaban los lineamientos básicos del esquema de la Guerra Popular Prolongada (GPP) y del modelo insurreccional; del primero, preveía el uso de diversas formas de lucha, tanto políticas como militares, como se vio en acápites anteriores, concertado además con el ataque directo a las estaciones de policía y a uniformados de facto, lo que pretendía consolidar su poderío y control territorial, así como debilitar la presencia del Estado en las zonas urbanas (Aguilera, 2013).

Esto se repitió en las tomas guerrilleras en varios municipios, y se reflejó en distintas sentencias del Consejo de Estado, que termina en la denominada judicialmente teoría "del riesgo conflicto", que consistía en las tomas de poblados y el ataque a los puestos de policía. De esta manera, según la Corporación, el Estado pudo tener cierto grado de responsabilidad por sus omisiones y acciones; obviamente, todas estas expresiones jurisprudenciales tendrán que ser estudiadas a fondo por el manifiesto desconocimiento de que es la guerra por parte de los operadores judiciales. La JEP es prueba del fracaso de la justicia ordinaria y especializada sobre lo que pasa en la guerra. Puntualmente el Consejo expresó lo siguiente:

> 14.1. Al respecto sea lo primero recordar que, de manera reiterada, esta Corporación ha sostenido que, por regla general, los daños ocasionados por agentes no estatales, esto es, por terceros ajenos a la administración, no comprometen la responsabilidad patrimonial del Estado, por no serle imputables fácticamente. No obstante, se ha considerado que, en ciertas circunstancias, los derivados de ataques cometidos por grupos insurgentes contra bienes o instalaciones del Estado pueden ser imputados a la administración a título de falla del servicio, daño especial, riesgo excepcional o, últimamente, riesgo conflicto[2].

---

2 Ver, por ejemplo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias de 15 de febrero de 2012, exp. 19465 y de 29 de octubre de 2012, exp. 18472, ambas con ponencia de quien proyecta este fallo. Ahora bien, por retratar la evolución jurispru-

> 14.3. En ausencia de la falla probada del servicio, la responsabilidad del Estado se ha comprometido a título de daño especial, resultado de la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas ocurrida como consecuencia de un ataque que tiene como objetivo un establecimiento militar o policivo. En estos casos la obligación de reparar se ha sustentado en los principios de equidad y solidaridad en la medida en que, según lo ha entendido la jurisprudencia, los damnificados ajenos al conflicto no tienen por qué soportar los daños que se generan por las acciones de la subversión contra el orden institucional[3]. (Consejo de Estado, 2016).

Las sentencias que se muestran en la gráfica 4 del Consejo de Estado desarrollan, además de la teoría anterior, el reconocimiento de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del CANI, "Precisamente el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (En adelante PIDCP), también utiliza en su preámbulo una redacción que permite establecer la existencia de la dignidad de todos los individuos de la especie humana, sin ningún tipo de discriminación; del reconocimiento de dicha dignidad surgen derechos, libertades y garantías. (ONU, 1966; Mejía, 2017). La jurisprudencia tiene, entonces, elementos positivos alrededor del CANI y su interpretación, pero otros totalmente desatinados. Entre los primeros es claro que las personas que han servido al país sean considerados en su dignidad humana y que merecen reconocimiento; al respecto, el Consejo de Estado se pronunció en el caso de Patascoy de la siguiente manera:

> El compromiso de la fuerza pública con su deber de proteger la vida, los bienes y la integridad de la población, explicó, también debía cobijar, en idénticas condiciones y bajo los mismos preceptos, a los soldados conscriptos que integraban el grupo blanco de este ataque guerrillero.

---

dencial en la materia y fijar la última etapa de la misma, en esta providencia se sigue, en términos casi idénticos, la mayor parte de la línea argumentativa expuesta por la Sala en la providencia de 29 de octubre de 2012. En el sistema interamericano de protección de derechos humanos también se ha admitido la posibilidad de imputar responsabilidad al Estado por violaciones de derechos humanos cometidos por agentes no estatales. En estos casos, el fundamento de la obligación de reparar se sustenta en el incumplimiento de las obligaciones de protección y garantía consignadas en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 123; caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 111.

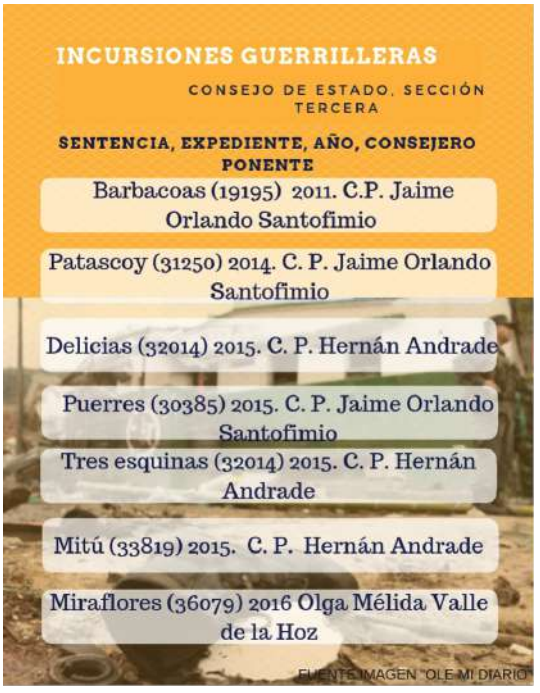
3 Esta fue la postura asumida al resolver algunas acciones de reparación directa interpuestas con ocasión de la toma guerrillera a la base militar de "Las Delicias" en Putumayo. Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 25 de mayo de 2011, exp. 18747, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Mediante la sentencia del 30 de julio de 1992, exp. 6828, C.P. Julio César Uribe Acosta, la Sección Tercera declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños materiales causados a un habitante de Bucaramanga por la explosión de un carro cargado con explosivos que iba dirigido contra el Comando de la Segunda División del Ejército con sede en esa ciudad. Similar decisión adoptó el 5 de julio de 1991, exp. 1082, C.P. Daniel Suárez Hernández, al resolver la acción de reparación directa presentada por los afectados por el ataque armado perpetrado por guerrilleros del M-19 contra la estación de policía del municipio de Herrera (Tolima).

> Como todo ciudadano, aquél que presta el servicio militar en cualquiera de sus modalidades no queda excluido de las mínimas garantías reconocidas constitucionalmente y al respeto de los derechos humanos que no mutan por tratarse de personal militar, ya que no cabe establecer distinción, discriminación o aplicación diferente, como sucede al sostenerse el concepto de 'acto de servicio. (Consejo de Estado, 2014).

Por otra parte, en el caso de la muerte de un miembro de la policía aplican los mismos derechos fundamentales que cualquier otro miembro de la Fuerza Pública, no obstante con sus características particulares:

> Por lo tanto, de la apreciación conjunta de los medios probatorios, y de la rigurosa valoración, se llega a demostrar que existen elementos suficientes para tener por demostrado que con antelación al 14 de julio de 2000 la Policía Nacional y especialmente el Comando de Policía del Departamento de Tolima tenía pleno conocimiento de los posibles ataques a las estaciones de policía, incluyendo la de Roncesvalles, lo que desembocó en una imposibilidad de haber desplegado oportunamente el operativo de apoyo a los miembros de la Policía Nacional que tuvieron que enfrentarse en una total, completa e injustificada desigualdad numérica y material con el grupo insurgente.
>
> El concepto de víctima en el marco de los conflictos armados o guerras no es reciente, su construcción se puede establecer en el primer tratado relacionado con "la protección de las víctimas militares de la guerra", que se elaboró y firmó en Ginebra en 1864. Dicha definición inicial fue ampliada en la Haya en 1899, extendiéndose la protección como víctima a los miembros de las fuerzas armadas en el mar, los enfermos y las náufragos. Ya en 1929, el derecho de Ginebra hizo incorporar como víctimas a los prisioneros de guerra, que luego se consolidará con los Convenios de Ginebra de 1949. Sin duda, se trata de la configuración de todo un ámbito de protección jurídica para las víctimas de las guerras, sin distinción de su envergadura, y que se proyecta en la actualidad como una sistemática normativa que extiende su influencia no sólo en los ordenamientos internos, sino en el modelo de reconocimiento democrático del papel de ciudadanos que como los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad militar y policial de los Estados nunca han renunciado a sus derechos y libertades, por lo que también son objeto de protección como víctimas de las agresiones, ofensas o violaciones de las que sean objeto en desarrollo de un conflicto armado, para nuestro caso interno. (Consejo de Estado, 2015).

Por otra parte, el CNMH (2014) identificó algunos de los propósitos de estas acciones, que han sido comunes en todos estos casos:




**Gráfica 4.** Incursiones guerrilleras y el desarrollo del concepto de soldado-policía ciudadano.
**Fuente:** elaboración propia con base en Consejo de Estado (2015).

En la historia de la guerra insurgente contra el Estado colombiano, las tomas han tenido propósitos que han sido comunes a los grupos guerrilleros a través del tiempo:

**a.** Obtener recursos económicos vía saqueo de entidades financieras y establecimientos comerciales;

**b.** Expropiar armamento a policías y militares para dotación de las tropas guerrilleras; lo que implicaba su asesinato, secuestro, tortura y a través de la utilización de medios y métodos prohibidos de conducción de hostilidades.

**c.** Realizar labores propagandísticas para dar a conocer a la población civil los ideales de las organizaciones; lo cual ante la destrucción de las propiedades generó todo lo contrario.

**d.** Manifestar oposición a determinadas políticas del gobierno;

**e.** Ejercer "justicia revolucionaria" contra personas declaradas enemigas de la "revolución", toda vez que eran acusadas de realizar "crímenes contra el pueblo", o de colaborar con las fuerzas militares y grupos paramilitares, entre otros. (CNMH, 2014).

Estos datos también son de gran utilidad para recoger información demográfica sobre las víctimas del conflicto, sobre todo para efectos de la presente investigación, en relación con las víctimas pertenecientes a la Policía, añadiendo nuevas perspectivas diferentes a las imperantes del DIDH, y más cercanas a las del derecho penal internacional (DPI), en donde el DIH cobra en situaciones de guerra el valor que le corresponde desde un horizonte polemológico (Mejía, 2017a). Otras fuentes de datos, tales como las investigaciones sobre la víctima policial, son necesarias para recopilar información sobre tipos específicos de violencia que se han registrado, y proceder a una política pública de reconocimiento y verdad de los hechos, para llevar a reparaciones y garantías de no repetición (Mejía, 2017b).

Este proceder, sin duda, debe dar un gran impulso a la dogmática jurídica, observando las fallas del sistema jurídico colombiano contextualizado como si se estuviera en paz, e intentando corregirlas a través de garantías de no repetición de afuera hacia adentro. Esta ha sido una experiencia con el reconocimiento de las víctimas policiales y sus familias, pero sería injusto aplicar a todas las objeciones de la política pública, porque no en todas partes ni en todo momento el estudio transicional estuvo ceñido a la mirada objetiva de cara al CANI, sino a la reproducción, a la aceptación pasiva de la ley. Por eso, es importante tener la mirada periférica que se hace desde adentro de la institución hacia fuera. Este desarrollo se puede ver en países de fuerte tradición jurídica; algunos teóricos y operadores del derecho dieron ejemplo de construcción de una verdadera crítica propositiva, no ajena al análisis de la realidad operado por las ciencias sociales (Atienza, 2004).

Por tal motivo, al evidenciar el *modus operandi* de los ataques guerrilleros, se evidencia una marca por acciones sistemáticas, con foco en el ataque de la fuerza pública y, luego de haberla mermado, se daba la oportunidad para cometer otros delitos, como robar bancos, proveerse de armas y realizar secuestros. El CNMH (2014) en su investigación concluyó lo siguiente:

> [El] blanco principal de las incursiones guerrilleras fueron los miembros

> de la fuerza pública pero igualmente afectaron a la población civil al convertir los cascos urbanos en escenarios de encarnizados combates. Las tomas de centros poblados y cabeceras municipales y los ataques a estaciones de policía por parte de la guerrilla han dejado como resultado 2.495 víctimas mortales. De ellas 1.007 fueron personas civiles, lo que representa el 40,3 por ciento del total de personas muertas, frente a 1.488 personas muertas de la fuerza pública, lo que equivale a un 59,6 por ciento del gran total de muertos. Del mismo modo se tiene que durante las incursiones resultaron heridas 1.331 personas civiles, es decir el 40 por ciento del total y 1.978 miembros de las agencias del Estado, o sea el 60 por ciento del total de los heridos. Parecidos registros se hallaron en relación con otras formas de victimización no letal ocurridas en dichos episodios. (CNMH, 2014.)

Para alcanzar los objetivos de seguridad en el país, debió superarse la condición naturalística de un policía en un país en paz, pues al someterse incondicionalmente a la protección de las zonas de alto riesgo de tomas guerrilleras estas exigían una estrategia diferente, que requería de la compañía de otro sistema jurídico y, en general, de otra realidad operacional (Fernández, 2017).

Es necesaria una ciencia valorativa del posacuerdo como *ius postbellum* (derecho después de la guerra) y esencialmente crítica, que no esquive sus responsabilidades políticas en aras de un supuesto rigor científico. Esto exige una mirada transicional auténticamente política —y no solo tecnocrática—, y un análisis orientado en el sentido de las finalidades de la ley, que constituya la superación de una teoría acrítica y de espaldas a la función práctica del Derecho. El proceso de creación de la ley, si bien está reservado al legislador en virtud del principio democrático, debe ser el resultado de una discusión social profunda y reposada sobre las instituciones jurídicas reguladas, y en ello debe jugar un papel importante de políticas públicas. Una de las tareas primordiales de estas dos fuerzas aunadas es, por ejemplo, determinar el concepto de bien jurídico y, en consecuencia, hacer claridad sobre qué conductas culpables atentan realmente contra la esfera social que se busca proteger.

Se trata de una política enmarcada en la política general del Estado, al lado de la política social, la política de seguridad

y la política jurídica, todas ellas políticas públicas que coadyuvan como elementos constitutivos del proceso de gobernabilidad, pero se diferencia de las demás en el hecho de ser un acto de control social y de solución de conflictos, dirigido al tratamiento de las acciones humanas consideradas violentas o nocivas, que entorpecen el desarrollo armónico de una sociedad en un contexto determinado. Dependiendo del tipo de Estado que decida adoptarse, se determina la política pública y su función en la sociedad y, en consecuencia, se organiza el sistema social en relación con el fenómeno criminal visto desde el CANI del país.

Como énfasis de este punto, en un pronunciamiento de la Corte Constitucional, se ve la política criminal como "el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción" (Corte Constitucional, 2001). Estas respuestas estatales, se agrega, pueden ser de diverso alcance: sociales, jurídicas, económicas, culturales, administrativas e incluso tecnológicas.

En las tomas guerrilleras, el trabajo realizado por el Consejo de Estado se enmarcó en la responsabilidad del Estado; pero ¿dónde estaban las medidas de política criminal y un estudio pormenorizado del derecho operacional? Se avanzó en el estudio en la instancia contencioso administrativa, pero hace falta aún un estudio especializado que acompañe estos pronunciamientos, porque mientras el Estado pagaba indemnizaciones por el modelo de guerra de las FARC, también debió asumir medidas penales sólidas sobre "pescas milagrosas" en las carreteras del país; los secuestros extorsivos; los retenes; los hostigamientos a la policía; y los atentados a la estructura vial y energética (Aguilera, 2013).

> En lo que concierne a las tomas guerrilleras y ataques a puestos de policía, el Consejo de Estado ha desarrollado distintos títulos de imputación para atribuir responsabilidad al Estado, es decir conceptos como "falla del servicio" (con culpa presunta o probada), el "riesgo excepcional" y el "daño especial". El Estado ha tenido que responder patrimonialmente en

> aquellos eventos en que no tomó medidas para evitar las incursiones guerrillas pese a los informes que anunciaban que estas podrían producirse, o cuando no tomó los cuidados necesarios (insuficiencia de personal, déficit de armamento) para evitar una incursión que se consideraba como inminente.
>
> Igualmente, ha tenido que responder patrimonialmente cuando ubicó puestos de policía o bases militares dentro o en cercanías de los centros poblados. Esto porque, dado el conflicto armado que azotaba al país, se creaba un riesgo excepcional para los habitantes cercanos a esos establecimientos en el caso de producirse un ataque guerrillero. (CNMH, 2014).

En lenguaje concertado entre la Policía y el Ejecutivo, en la expedición de normas más adecuadas a esta realidad, implica la articulación positiva de las decisiones fundamentales de dicha política, en cuanto a una legislación ajustada. Su contenido es básicamente una consagración de la manera como el Estado investigará, acusará y juzgará a los presuntos infractores de la ley penal. Estas decisiones, esencialmente jurídicas, deben cumplir un proceso de diseño que incluye la definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos, la articulación inteligible de sus componentes, y la programación de la forma, los medios y el ritmo que será desarrollada por dicha política (Expansionismo, 2014).

Por otra parte, la formulación de dicha política solo es susceptible de impugnación constitucional cuando las reglas contenidas en ella contrarían ostensiblemente los principios, valores y derechos del texto superior o de los tratados internacionales de DDHH ratificados por Colombia, como sucedió con el Código de Policía en el caso de la protesta social (Congreso de la República, 2016), mas no cuando no se comparten los criterios políticos o criminológicos expuestos en ella. Ello resulta a todas luces lógico, pues al tribunal constitucional le compete el estudio de la correspondencia entre las disposiciones demandadas y la Carta Política, y no la determinación del mejor modelo de política criminal para el Estado colombiano (Corte Constitucional, 2001).

Lo anterior quiere decir que el conjunto social debe aunar fuerzas en la creación e implementación de estrategias que

permitan no solo reprimir sino prevenir la manifestación del delito, de la mano de políticas públicas económicas, sociales y de seguridad que inhiban los factores que permiten su aparición. El programa político-criminal, por supuesto, debe estar articulado desde el conocimiento de la realidad social circundante, para que su efectividad sea coherente y congruente con la realidad del país, y debe constituir un ejercicio racional y limitado, basado en el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales, para dar así cumplimiento a los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

Finalmente, las entidades encargadas de su formulación e implementación deben tomar nota de las experiencias positivas que a nivel internacional han arrojado los tratados internacionales sobre prevención del delito, máxime cuando se pretende la regulación de conductas de impacto internacional como el tráfico de estupefacientes y el terrorismo (Ambos, Malarino, & Fuchs, 2017).

Si bien la construcción de una política pública adecuada a las distintas necesidades del país es tarea, como se ha dicho, de la sociedad en conjunto, lo cierto es que es al legislador al que corresponde en mayor medida su formulación racional. Este debe, en un ejercicio de ponderación y discusión con diferentes opiniones sociales e institucionales sobre política criminal, establecer qué conductas han de ser perseguidas y de qué manera, y al mismo tiempo qué conductas no han de ser perseguidas y en qué supuestos, ya por su escaso impacto social, por las necesidades de la rama judicial, por las incapacidades de la Fiscalía o, en fin, por razones de garantismo y de eficiencia penal, y los sistemas que recién se han creado de justicia transicional.

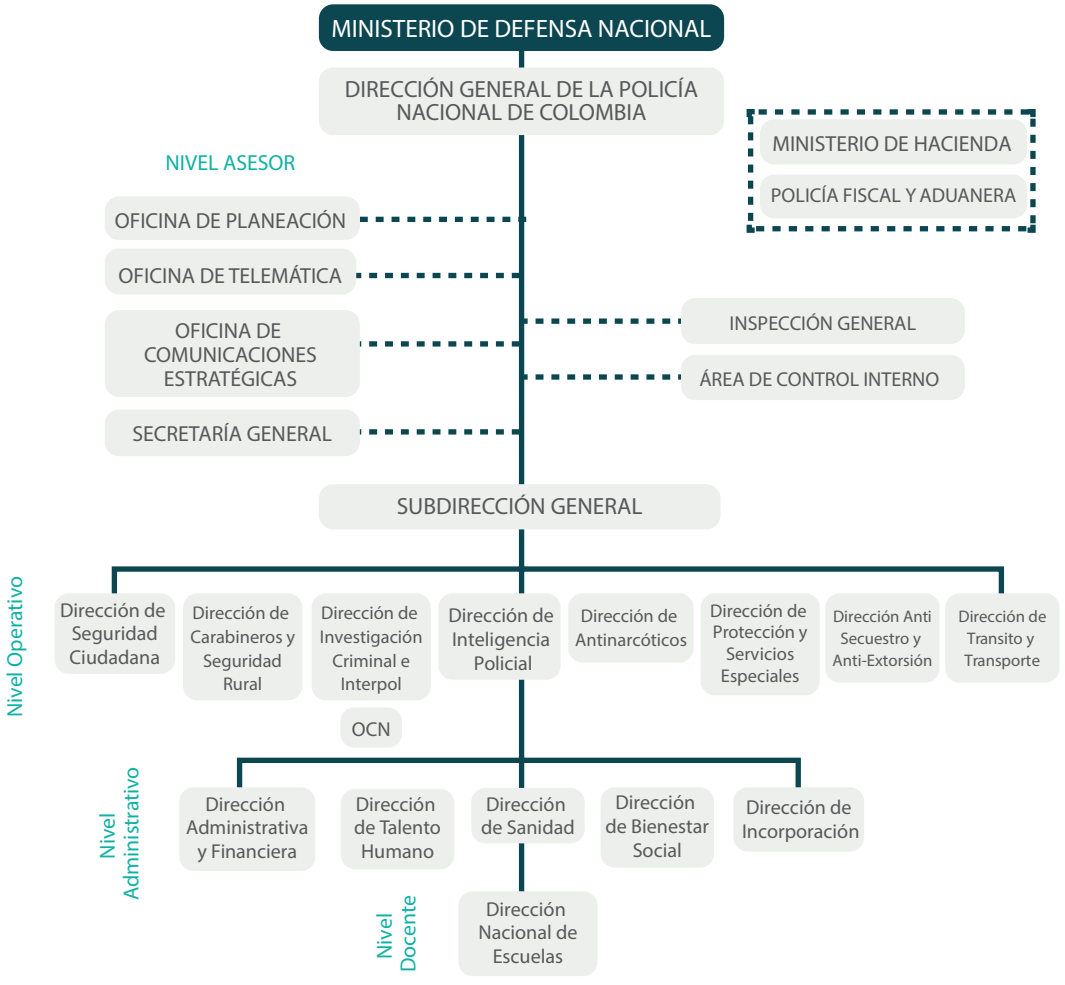
## 3.3. Entre lo formal y lo real. La policía civil y la policía militarizada: el entendimiento de una época

La Ley 30 de 1992 (Congreso de la República), en su artículo 67, describe la educación militar y policial con contenidos curriculares propios, en concordancia con la misión

constitucional. Para Vásquez y Gil (2017), esto enriquece a la institucionalidad en la formación y entrenamiento en valores éticos, morales, cívicos, sociales, culturales y democráticos, que conduzcan además de su profesionalización, al mantenimiento y sostenibilidad de la paz, al fortalecimiento de la proyección social de las instituciones militares y policiales, y al diálogo de saberes con la sociedad. Es así como la Constitución Política determina que "en las etapas de su formación, se les impartirá a los miembros de la Policía la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los DDHH" (Congreso de la República, 1992).

**Figura 3.** Estructura orgánica de la Policía Nacional de Colombia.
**Fuente:** Baracaldo (2016).

**Estructura actual de la Policia Nacional**




Fuente: Decreto 216 de 2010

Para el efecto, la Fuerza Pública integró a su modelo pedagógico la formación en DDHH y DIH, mediante dinámicas de aprendizaje que permiten su interiorización y articulación en la actividad profesional y misional de la institución; la profesionalización, que abarca además de la formación y capacitación técnica por competencias adquiridas en las escuelas de formación y capacitación de cada una de las fuerzas (figura 3) (Ministerio de Defensa, 2000, art. 7; Congreso de la República, 1993, 1994, 2006), y la capacitación no formal que brindan los institutos y escuelas autorizadas para la realización de los cursos, seminarios y diplomados específicos que requiere la carrera militar y policial (Corte Constitucional, 2001; Fierro, 2015).

Uno de los sucesos que más han marcado la vida de los policías ha sido el de los ataques guerrilleros y el secuestro de sus miembros. En la JEP se presentaron para entregar informes sobre su secuestro tanto civiles como miembros de la Fuerza Pública, entre ellos el general retirado Herlindo Mendieta, cuyo relato es uno de los cientos que ha realizado en otros espacios académicos y judiciales; no obstante, no ha dejado de ser doloroso, pues estuvo más de 11 años en el secuestro, en medio de vejaciones, maltratos, necesidades de comida, salud. El 28 de octubre del 2018, el general rememoraba las causas del secuestro en esta institución, "que las FARC estaban cerca y se presumía una toma terrorista"; en el 2016, en la investigación realizada para la Policía Nacional sobre el policía como víctima del conflicto, relató lo siguiente:

> La verdad nuestra de la toma de Mitú, allí según información nuestra fue una actuación que desarrollaron de las FARC en venganza, en represalia, porque la policía de antinarcóticos meses anteriores hizo un operativo y les destruyó unos laboratorios de cocaína. Por eso ellos se organizaron y según tengo entendido lo hicieron en Mitú" (Mendieta, 2016).

En sentencia del Consejo de Estado se resalta "Folio 237 del cuaderno 12 de pruebas:

> Informe de inteligencia reservado Nº ABF005, rendido en junio de 1998 por la dirección de inteligencia de la Policía Nacional sobre el tráfico de armas en la frontera colombo brasilera, en el que se lee: "(…) Consideraciones (…) La consecución de armas y el fortalecimiento

> de la primera cuadrilla de las FARC, tendría como objetivo en primera instancia el ataque a las instalaciones del Comando de Policía en Mitú y la consolidación de operaciones en el área principalmente mediante actividades dedicadas al procesamiento de estupefacientes" (subrayado fuera de texto). (Consejo de Estado, 2017).

Según el Consejo de Estado, del 1 al 3 noviembre de 1998 se inició la toma guerrillera en Mitú, cuyos objetivos eran la Fuerza Pública, la Caja Agraria, entre otras, "tanto la población del municipio como el Departamento de Policía del Vaupés, sabían de la inminencia del ataque guerrillero y, por esta circunstancia, habían solicitado refuerzos a la Dirección General de la Policía en Bogotá, sin embargo, éstos nunca llegaron" (Consejo de Estado, 2015).

Para el general Mendieta, antes del ataque le fueron enviados semanalmente varios informes de inteligencia a la Séptima Brigada del Ejército y a "diferentes instancias de la Policía Nacional sobre la situación de orden público que se estaba viviendo, solicitando los respectivos refuerzos de personas, de armamento e incluso de comunicaciones para tratar de monitorear las comunicaciones de las Farc" ("La dura realidad…", 2018).

Ante esta corta y trágica descripción, luego de 20 años se reflejan las miserias de una guerra desconocida para el pueblo colombiano, la existencia de una policía militarizada altamente especializada que requería el país ante la agresión insurgente; en ese breve espacio de tres días de 1998, de un ataque guerrillero demencial infringiendo todas las normas humanitarias, con una asimetría que solo concibe la guerra, miles de hombres ilegales contra unos pocos, estos pocos sin armas suficientes, con municiones reducidas, en un sitio casi sin acceso para el apoyo, patentiza huellas imborrables en sus víctimas.

Para Vargas (2006), la explicación de este fenómeno inicia con el concepto del Estado y de este en su relación con la Fuerza Pública, que es la que materializa el precepto sobre monopolio sobre el uso de la fuerza; es entonces cuando nacen las preguntas: ¿Qué hace la Policía, de carácter civil y que debe mantener el orden público, en misiones muy militarizadas? ¿Qué quiere decir *estratégico*, *táctico* y *operacional*?

Como se ha visto, la Policía estuvo bajo el Ministerio de Guerra y, en su evolución estatal, está bajo el Ministerio de Defensa, más centralizada, menos politizada y más acorde con las necesidades del Estado, con un control sobre la inteligencia sin que signifique limitar su acción.

Así, más que una conclusión, la Policía ha contado con un andamiaje jurídico sobre sus funciones, educación y prestaciones, pero se ha quedado limitada en el estudio político criminal aplicado a su propio beneficio, lo que llega a ser así sin ser una postura egoísta, porque a pesar de representar al Estado en la protección a las poblaciones, en ese trabajo también fueron víctimas, y "desde la anterior aproximación resulta un hecho notorio en Colombia la ausencia de un abordaje sobre la violencia armada desde lo estrictamente bélico; desde las características basales que la hacen ser una guerra o eufemísticamente un conflicto armado sin carácter internacional. ¿Podría ser que el pueblo colombiano que no ha padecido la tragedia de la guerra haya decidido vivir en un negacionismo cíclico? La anterior pregunta podría orientar varias investigaciones más.

Lo cierto es que ni desde lo jurídico, y menos desde lo judicial, la estructura de aplicación normativa interna se encuentra alineada para resolver problemas propios de la superación de una guerra, mucho menos para construir adecuadamente bases razonables para un posconflicto menos violento. Existe todo un reto por asumir en este tema una de sus manifestaciones: el reconocimiento y trato dado a algunas víctimas generadas en los últimos 55 años de guerra (Mejía, 2017b).

Así que se encuentra en constante construcción legal y jurisprudencial, en espera de ser protagonistas de la reparación y no repetición, tanto como cualquier otro ciudadano colombiano víctima de la violencia, sin perder de vista la evolución institucional ante la violencia que aún persiste en el país.

La mayoría de policías desplegados en zonas de orden público durante el desarrollo del CANI colombiano prestaron servicio militar obligatorio como soldados regulares; incluso a medida que avanzó el Conflicto se fue

> haciendo cada vez más común encontrar miembros del nivel ejecutivo de la Policía, ex soldados profesionales, así que su nivel de preparación militar y conocimientos operacionales resultaron invaluables desde lo bélico. (Mejía, 2017b).

Además, Mejía (2017a) hace énfasis en lo siguiente:

> Los múltiples roles que ha desempeñado la Policía Nacional en los últimos 52 años, entre ellos la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, y otros delitos transnacionales, ligados algunos con los grupos al margen de la ley y con conexidad directa con el conflicto armado, puede ser factor polemológico de la victimización hacía el policial en el conflicto. (Mejía, 2017a).

En conclusión, la Policía Nacional, a partir de la Constitución de 1991, no solo ha cualificado su misión, roles y funciones a nivel formal, sino que además le ha permitido este marco normativo ser mirada como una Institución polivalente, cuyos miembros también han sido victimizados ya sea en el contexto del CANI o luchando contra demenciales manifestaciones de delincuencia organizada y común.

La Institución, bajo la Constitución y el marco normativo de 1991, ha tenido que enfrentar muchos más conflictos bajo marcos normativos nacionales e internacionales disimiles y ante la mirada de una sociedad que desconoce en la práctica qué hace la Policía más allá de tareas que, a veces, se antojan desconocidas en su real dimensión, como las que adelanta el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). La complejidad de la actividad policial bajo la lenta conformación de la ciencia de Policía también cuenta con más elementos para el estudio profundo, descripción y análisis, teniendo todavía pendiente la asignatura de la militarización por factores exogámicos, entre ellos, la necesidad de capacidades únicas desarrolladas durante más de seis décadas y que en la actualidad la colocan a la vanguardia de las policías uniformadas a nivel mundial (Londoño, Vizcaino, González, & Amaya, 2017).

# Referencias Bibliográficas

"La dura realidad del secuestro retumba en la JEP". (2018). *Verdad Abierta*. Recuperado de https://verdadabierta.com/la-dura-realidad-del-secuestro-retumba-en-la-jep/

Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebre del modelo de guerra. *Análisis Político,* 26(77), 85-111. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/44005/45252

Aguirre, K., Álvarez, E., & Pardo, D. (2015). *Desarme de las FARC. Claves y propuestas para un proceso viable, exitoso y transparente*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

Atienza, M. (2004). La dogmática jurídica como tecno-praxis. En M. Carbonell, H. Fix, L. González, & D. Valadés (Coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Tomo IV, Vol. I* (pp. 169-196). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Recuperado el 2018, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/10.pdf

Baracaldo, M. S. (2016). Policía para el Estado Social de Derecho en Colombia: de ciudadanos a policías para aportar a la paz. *Policía y Seguridad Pública, 6(*2), 235-268. doi: 10.5377/rpsp.v6i2.3004

Borrero-Mansilla, A. (14 de mayo de 2012). La Policía Nacional: dos décadas de historia y de cambios. *Razón Pública*. Recuperado de https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2959-la-policia-nacional-dos-decadas-de-historia-y-de-cambios

Casas-Dupuy, P. (2005). *Reformas y contrarreformas en Policía colombiana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Tomas y ataques guerrilleros*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

"César Gaviria defendió la Constitución de 1991". (1991). *El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/content/c%C3%A9sar-gaviria-defendi%C3%B3-la-constituci%C3%B3n-de-1991

Congreso de la República. (1992). *Ley 30*. Bogotá, D.C.

Congreso de la República. (1993). *Ley 62*. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6943

Congreso de la República. (1994). *Ley 115*. Bogotá: Congreso de la República. Recupardo de https://www.redjurista.com/Documents/ley_115_de_1994_congreso_de_la_republica.aspx#/

Congreso de la República. (2005). *Ley 973*. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0973_2005.html

Congreso de la República. (2006). *Ley 1064*. Bogotá: Congreso

de la República. Recuperado de http://mineducacion.gov.co/1759/articles-104704_archivo_pdf.pdf

Consejo de Estado, 1999-40312/35487 (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B 2017).

Consejo de Estado, 500012331000 199940094 01 (33819) (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A 2015).

Consejo de Estado, S. T. (2015). 31330 . (J. O. Santifimio, Recopilador) Bogotá, D.C.

Consejo de Estado. (2016). Lindeo Calderón y otros. (S. d. Tercera, Ed., & D. R. Betancourth, Recopilador)

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1293*. M.P. Marco Monroy. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1293-01.htm

Corte Constitucional, C-574 (Corte Constitucional 2002).

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-404. (Á. T. Galvis, Recopilador) Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia. C-578 . (J. C. Triviño, Recopilador)

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia. C-789*. M.P. Nilson Pinilla. Bogotá: Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (s.f.). (N. pinill, Recopilador)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. (2015). Cuadernillo de Jurisprudencia (Vol. 7). OEA.

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: Flacso. Recuperado de http://

biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=40089

Estado, C. d. (20 de 10 de 2014). 31250 . (J. O. Santofimio, Recopilador)

Expansionismo, n. f. (2014). (I. Benítez, Ed.) Obtenido de http://www.lex.uh.cu/sites/default/files/2.%20Expansionismo%20y%20nuevas%20formas%20de%20criminaliidad...2013.pdf

Fernández, J. Q. (2017). El populismo del derecho penal (La necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares). *Revista Jurídica Derecho, 5*(6), 133-152 Recuperado de http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v5n6/v5n6_a09.pdf

Fierro, H. (2015). *El derecho operacional en el conflicto armado*. Bogotá: Ibáñez.

Guáqueta, A. (2002). Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas. *Colombia Internacional, 55*, 19-36. doi:10.7440/colombiaint55.2002.01

Ibáñez, A. (2017). Paramilitarismo I. *Las 2 orillas*. Recuperado de https://www.las2orillas.co/paramilitarismo-i/

"Las cifras del mal". (23 de noviembre de 2013). *Semana*. Recuperado de https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3

Llorente, M. V. (1997). *Perfil de la policía colombiana*. Bogotá: Uniandes. Recuperado de http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/perfilpolicia.pdf

Medina, C. (2014). *La Seguridad ciudadana en Colombia desde 1980 hasta la actualidad 2013*, (Tesis de maestría). Universidad Javeriana, Bogotá.

Mejía, J. C. (2017a). Caracterización de las víctimas policiales en el contexto del conflicto armado en Colombia. *Analecta Política, 7*(12), 117-138. doi:10.18566/apolit.v7n12.a06

Mejía, J. C. (2 de mayo de 2017b). Significado polemológico de la victimización de miembros de la Policía Nacional. *CEPRI.* Recuperado de https://cepri.upb.edu.co/index.php/transicion-militar-y-policial-en-colombia/significado-polemologico-de-la-victimizacion-de-miembros-de-la-policia-nacional

Mendieta, M. G. (2016). Archivos.

Ministerio de Defensa. (1994). Decreto 352. Bogotá, D.C.

Ministerio de Defensa. (1994). Decreto 353. Bogotá, D.C.

Ministerio de Defensa. (2000). *Decreto 1790.* Bogotá: Ministerio de Defensa. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1790_2000.html

Nacional, P. (2018). Revista criminalidad. Recuperado el 2018, de https://www.policia.gov.co/revistacriminalidad

Noticias Caracol. (2018). *"¿Dónde está el policía?", se preguntan los bogotanos en las calles ante inseguridad,* [video]. Recuperado de https://noticias.caracoltv.com/bogota/donde-esta-el-policia-se-preguntan-los-bogotanos-en-las-calles-ante-inseguridad

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* ONU.

"Pablo Escobar y el Cártel de Medellín: 40 años de dolor y narcocultura". (2016). *20 minutos.* Recuperado de https://www.20minutos.es/especial/narcos-pablo-escobar/

Policía Nacional. (2004). Delitos de impacto social. *Revista Criminalidad, 47,* 14-25. Recuperado de https://www.policia.gov.co/file/6462/download?token=4YpBr9m6 p.

República, C. d. (1993). Decreto 2203.

República, C. d. (2004). Ley 888 . Por la cual se modifica el decreto 200 en lo relacionado con el Consejo Superior de la Política Criminal y Penitenciaria . Bogotá, D.C.

República, C. d. (2016). Ley 1801. Recuperado el 2018, de https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf

Román, M. (2011). Seguridad Ciudadana: Políticas y estrategias de intervención. *Perspectivas Internacionales*, 7(1), 27-54.

Salinas, M. S. (2016). *Gestión de los jueces de paz en la solución de los conflictos de la comunidad. Caso localidad de Suba (2004-2015)*, (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/59290/1/Gesti%C3%B3ndelosjuecesdepaz.pdf

Sentencia, C-191 (1993).

Sentencia, C-646 (2001).

Valencia, L., & Ávila, A. (2011). La nueva realidad de las FARC. *El Tiempo*. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9927204

Vargas, A. (2006). De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado. *Ciencia Política, 1*(1), 179-212. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/29351/66541

Vásquez, D. J., & Gil, L. M. (2017). Modelo constitucional de la Fuerza Pública en Colombia. *Prolegómenos, 20*(39), 139-162. doi:10.18359/prole.2728

# 4

# DESCRIPCIÓN JURÍDICA DE LA EVOLUCIÓN DEL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO

# 4. Descripción jurídica de la evolución del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional en medio del conflicto armado

*Jean Carlo Mejía Azuero.*

## 4.1. El uso de la fuerza en derechos humanos. La condición natural de la actividad policial

En 1863, el Partido Liberal aprobó una nueva constitución política nacional, en la que el control del orden público quedó descentralizado, permitiendo a los estados soberanos armarse con libertad para hacer la guerra entre ellos, sin intervención del Gobierno central (Convención Nacional, 1863). Así se evidencia que en los Estados Unidos de Colombia existía un Ejército y también una milicia, que en palabras de Camargo (2012) no reflejaba el ideal del liberalismo, sino una figura radical que redujo al ejército por falta de presupuesto y aumentó las milicias con la libertad de portar armas.

De acuerdo con la Constitución de 1886, solo el Gobierno podía administrar el uso de la fuerza:

> Nadie podrá dentro de poblado llevar armas consigo, sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. (Congreso de la República, 1886).

Igualmente, al presidente de la República, como suprema autoridad, le correspondía, entre otras cosas, disponer de la fuerza pública y conferir grados militares bajo la aprobación del Senado; conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los ejércitos de la República; proveer la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera (Congreso de la República, 1886).

Asimismo, acerca de la importancia del poder civil y de su responsabilidad, el artículo 121 de dicha Constitución señalaba que, en los casos de guerra exterior o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar sin equilibrio el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, como se señaló con antelación.

Mediante tal declaración, quedaba el Presidente investido de las facultades que le concedían las leyes y, en su defecto, de las que le otorgaba el derecho de gentes (DIH), para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo, que dentro de dichos límites impusiera el presidente, eran obligatorios siempre y cuando llevara la firma de todos los ministros.

> El gobierno declaraba restablecido el orden público luego que hubiese cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasaba al Congreso una exposición motivada de sus providencias. En consecuencia, serían responsables las autoridades civiles de los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias. En Colombia lo que ha sucedido es que las autoridades civiles en pocas ocasiones se han hecho responsables (de palabra no de acción) de las acciones ejercidas bajo su providencia, mientras las Fuerzas Armadas han soportado las consecuencias de errores y omisiones de las autoridades civiles. (Velásquez, 2017, p. 126).

El modelo constitucional colombiano fue diseñado en la anterior Constitución sobre la base de un sistema de pesos

y contrapesos formal, en los que el poder de sus órganos se equilibraba, con el fin de evitar la concentración despótica del poder (Guerrero, 2014), tal como puede notarse en los siguientes artículos de la Constitución Política de 1886:

> **Artículo 55.** Son Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. **Artículo 56.** El Congreso lo forman el Senado y la Cámara de Representantes. **Artículo 57.** El presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno (Constituyente, 1886) (Constitución, 1886) .

Este mismo modelo, que define la tradición civilista de Colombia convertida en República, es el que ha logrado una fuerte institucionalización del uso y la administración de la fuerza y de las armas encomendadas a los miembros de Ejército, Armada, Fuerza Aérea y, claro está, Policía Nacional (Velásquez, 2017). Junto a lo ya expuesto, es importante señalar que, iniciando el régimen del Frente Nacional, se realizó una reforma constitucional que incorporó a la Constitución de 1886 el artículo 168, que prohíbe la deliberación militar al señalar lo siguiente:

> La fuerza armada no es deliberarte. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones, sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del Ejército y con arreglo a las leyes de su instituto. (Congreso de la República, 1886). (Constitución, 1886).

A la vez, este artículo eleva a norma constitucional la prohibición de sufragar a los militares en servicio activo, asunto que ya había venido rigiendo desde el gobierno de Enrique Olaya Herrera, tal y como se describe a continuación: "Los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los Cuerpos Armados, de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos" (Congreso de la República, 1886).

El año de 1888 se caracterizó por el aumento de las disposiciones penales y una política basada en la regulación social debido a los conflictos que se vivieron en la época. Rafael Núñez expresaría lo siguiente:

> Era el ordenamiento institucional de la autoridad, acorde con las circunstancias de la sociedad y la naturaleza humana, apoyada en la moral referida a la religión católica y a una expedición de la ley en su función reguladora, próxima a un equilibrio entre imposición y aceptación, según su compatibilidad con la convivencia sociopolítica, la defensa de sus intereses y la regulación de sus relaciones. (Adarve Calle, 2011, p. 26)

El carácter de Núñez tiene una fuerte crítica frente a su necesidad de quedarse en el poder de manera vitalicia, de no conservar sus ideas conservadoras si apenas en 1880 se decía liberal (Adarve-Calle, 2011).

Como parte de las políticas de Núñez, se promulgó la Ley 90 de 1888, "por la cual se crea un Cuerpo de Policía Nacional", mediante la cual se dispone a crear un Cuerpo de Policía Nacional basado en la Gendarmería, concepto que etimológicamente conlleva la existencia de un grupo armado encargado de cumplir funciones de policía en poblaciones pequeñas. A través de esta norma, se le confió a dicho cuerpo participar en asuntos de índole nacional, de acuerdo con las necesidades y lo ordenado por el Gobierno.

Sin embargo, y pese a la dependencia de ese ministerio, la ley establecía que la organización del cuerpo de Gendarmería sería de contenido militar, comandado por dos jefes y dividido en tres compañías, adecuando para ello la estructura de oficiales, suboficiales y gendarmes, lo que conllevaba indefectiblemente el uso de la fuerza, y de la fuerza armada en primera medida.

Finalmente, y habiéndose constituido como un Cuerpo Nacional de Policía, el Gobierno podía poner a disposición del gobernador de Cundinamarca el número de gendarmes que este necesitase para el servicio de las Policías del Departamento y de la ciudad de Bogotá. Para todos los efectos, la precitada Ley comprendía además la facultad del Gobierno para dictar los reglamentos que se requirieran en la organización del cuerpo de gendarmería.

Esta ley contiene disposiciones primarias en cuanto a la conformación y organización de un cuerpo de policía

integrado por gendarmes. Además, se expidió en virtud de las competencias asignadas por la Constitución de 1886 al Congreso de la República. Del anterior texto normativo se concluye que, ante las necesidades particulares que eventualmente pudieron presentarse para la época, el Cuerpo de Gendarmes se concibió como una respuesta del Estado Colombiano a través de su poder legislativo, a la necesidad de satisfacer asuntos relacionados posiblemente con la seguridad de las personas y el orden público, para superar con ello las competencias de las policías departamentales y municipales; es así como en dicha reglamentación se habló de servicios de "alta policía nacional", dando a entender con ello que en los casos en que las competencias de las policías locales no fueran suficientes, se acudiría al cuerpo de gendarmes, bajo autorización del Gobierno de la época.

De igual forma, del texto analizado se puede colegir que, frente a la Constitución y organización de una fuerza de policía, se tenían debilidades metodológicas que eran tratadas bajo la concepción de la estructura militar y ello conllevaba una implicatura especial respecto al uso de la fuerza, aún más si se consideraba que se actuaba bajo estados de excepción, que ha sido lo normal en el país.

La Gendarmería, hoy conocida como fuerza intermedia, mediante el Decreto 35 de 1906 tendría un alcance nacional con carácter militar, no solo por su adscripción al Ministerio de Guerra, sino porque su comandancia era estrictamente militar, al igual que su organización interna; aunado a ello, el Cuerpo de Policía Nacional fue subordinado a aquella cartera sin razón aparente; además, el asumir el control de esta organización dispuso que la Policía Nacional residente en el Distrito Capital quedara, en lo referente al orden público, sometida al "mando militar" del comandante general de la Gendarmería Nacional o del Jefe de la Gendarmería del Distrito Capital, según lo orientara el ministro de Guerra. En lo concerniente a su régimen interno, organización y servicio, dependería exclusivamente de su director general. Así las cosas, estos cuerpos departamentales estarían organizados y comandados por los jefes de las Gendarmerías departamentales, de

conformidad con las instrucciones que sobre el particular les comunicara el Comandante general y de acuerdo con los Reglamentos que el Gobierno dictara; pero en lo relativo a la prestación del servicio local en el Departamento, se observarían las ordenanzas y reglamentos departamentales. No existiría ni claridad constitucional ni legal desde la perspectiva del uso de la fuerza sobre el papel de una policía militarizada amen de las circunstancias.

La misión especial de la Gendarmería era la de conducir los correos nacionales, pero además tenía las siguientes labores:

**a.** Proteger a las personas y las propiedades, tanto en las ciudades donde tuviese acantonamientos como en las vías que recorra.

**b.** Velar por el estricto cumplimiento de las leyes que regían en el país, las ordenanzas del respectivo departamento y las órdenes y disposiciones de las autoridades constituidas.

**c.** Ejercer las funciones que para la fecha tenían las Gendarmerías y Cuerpos de Policía en los departamentos.

A través del Decreto legislativo en cuestión, se concedieron funciones de instrucción criminal a los funcionarios de mayor jerarquía dentro de la gendarmería, bien en todo el territorio nacional o en los municipios donde se encontrarán acantonados sus subcuerpos; ya no solo el problema se circunscribía al uso de la fuerza, sino que además la naturaleza preventiva de la Policía se convertía en una cada vez más creciente concepción represiva. Era sin duda una Colombia convulsa, saliendo de una guerra civil terrible, ingobernable en lo territorial.

De igual forma, se asignaron responsabilidades a la comandancia general, se determinó que los mensajeros de correos para la época dependientes del Ministerio de Gobierno ahora serían considerados funcionarios de la Gendarmería, cuyo sueldo estaría a cargo del Ministerio de Guerra, a cuyo efecto se ordenó el traslado presupuestal de una cartera a otra. En lo que al personal de la Policía y la Gendarmería departamental

se refería, se dijo además que podría aumentarse en número siempre y cuando el Ministerio de Guerra así lo considerara pertinente o necesario.

En 1891, el Gobierno se enfrentaba a nivel político contra a una fuerte oposición que perseguía la expansión conservadora:

> Para los dirigentes, algunos conservadores -especialmente aquellos que pertenecían al partido nacional dirigido por Miguel Antonio Caro-, era necesario reconstruir el orden que, según ellos, se había perdido y éste se materializaba en la lucha contra la inestabilidad originada en los principios que pregonaban los radicales (liberales), por ello la restauración del orden necesitaba un gobierno centralizado, un ejecutivo fuerte y omnipotente, un poder legislativo débil y sumiso y el poder ideológico y espiritual que proporcionaba la religión católica. (Adarve-Calle, 2011,p.33).

Para ese año, teniendo en cuenta las consideraciones especiales de los primeros dos capítulos, se promulgó el Decreto 1000, "por el cual se organiza un Cuerpo de Policía Nacional", cuya norma se expidió con fundamento en la facultad concedida al Gobierno para emplear, en el establecimiento, organización y sostenimiento de un Cuerpo de Policía, determinada cantidad de dinero, pudiendo además contratar una o más personas extranjeras que, con sus competencias y bajo su dirección, organizaran el referido cuerpo y las acciones convenientes a sus miembros. Este Decreto contiene disposiciones en torno a la constitución y funcionamiento de la Policía como entidad de carácter nacional, con una estructura jerarquizada. Esta norma se expidió en virtud de las competencias asignadas por la Constitución de 1886 al presidente de la República (Presidencia, 1891).

En ella, se superó la mera intención de crear un "cuerpo" de Policía de nombre, pasando a un organismo con una composición y estructura interna definida de manera jerarquizada, puesto que, de lo consignado en relación con el personal integrante de este, se podía distinguir una instancia superior, una intermedia y una de base con cuatrocientos agentes; esto, aunado a la disposición de otorgarles uniforme, equipo y armas, de suyo implicaba la creación de una Institución para el uso de la fuerza.

Se previeron además unas condiciones para ser empleado del Cuerpo de Policía, que haciendo un juicio integral del texto podría decirse que son verdaderos requisitos de ingreso y casi que de permanencia en el servicio de policía advertido como propósito de aquel, es decir, el servicio de orden y seguridad en la capital de la República. En el primer capítulo, se describió y estudio detenidamente el propósito de creación de una Policía para Bogotá, algo que fue transversal a todo el siglo XIX, desde 1821 incluso.

Este contexto tuvo lugar, si se tiene en cuenta que características como una edad que oscilara entre los 21 y 39 años, el saber leer, escribir y contar, tener complexión robusta y sin "vicio orgánico alguno", estar pleno en "el goce de los derechos de ciudadano", no haber sido condenado a penas corporales y poseer "maneras cultas y carácter firme y suave" dan a suponer que quien quisiera hacer parte del cuerpo de Policía debía ostentar calidades personales óptimas en todos los aspectos, garantizando con ello la adecuada prestación del servicio, lo que implicaría en determinados casos el uso de la fuerza y de las armas. La robustez en sí misma es una característica antropométrica que genera disuasión creíble.

Se dispuso también que, con su nacimiento, desaparecerían las policías locales, y que el nuevo cuerpo de Policía Nacional sería el responsable de velar por la tranquilidad y conservación del orden público, trabajando para este propósito en conjunto con las demás autoridades administrativas y judiciales; sin embargo, esto no era óbice para que el departamento respectivo pudiera organizar una sección de Gendarmes para la conducción de los presos, servicio de juzgados y cárceles, y otras necesidades urgentes.

Para todos los efectos, el precitado decreto otorgaba al Ministerio de Gobierno la potestad para expedir el reglamento del Cuerpo de Policía Nacional. De este texto normativo se concluye que, ante las necesidades particulares que eventualmente pudieron presentarse para la época, tal y como se desprende de la lectura de los exiguos textos de las leyes 90 de 1888 y 23 de 1890 del Congreso de la República,

el Gobierno colombiano, teniendo como base los intentos policivos de estas disposiciones y previa autorización de esta última, decidió acudir a la experticia del militar francés Juan María Marcelino Gilibert, quien lideró la organización del cuerpo de policía de Bogotá para transformarlo en el cuerpo de Policía Nacional, por lo que se introdujeron nuevas prácticas de vigilancia y disciplina social (Banrepcultural, s. f.). Son famosas las fotos del fundador de la Policía portando su sable y en el Museo de la Policía reposa su revólver, la fuerza al servicio del derecho, sin duda.

Por otra parte, y como se previó que bajo el imperio del Decreto 1000 de 1891 la Policía tuviera carácter nacional, era dable suprimir las policías departamentales y municipales, pues el nuevo cuerpo estaba llamado a fortalecerse y atender asuntos relacionados con la tranquilidad social, la conservación del orden público el apoyo a las autoridades nacionales, departamentales y municipales; la protección a las personas y a las propiedades; la moralidad pública, el aseo y ornato de la población, así como todos aquellos medios requeridos para la prevención de los delitos o faltas y lo que se derivase de estos eventos.

Ante la escasez de personal para integrar la Policía Nacional, se introdujo la reforma al Decreto 1000 de 1891, una vez creado el Cuerpo de Policía y en el trascurso de cinco años, fueron surgiendo necesidades características de un organismo que, a medida que la población y el territorio se expandía, se enfrentaba a retos exigentes en materia de personal y medios; por esta razón, en dicha norma y recogiendo un poco el contenido de Decretos tales como el 1175 de 1891, el 1547 y 100 de 1892, y el 401 de 1893, se consideró pertinente realizar ajustes y modificaciones en la organización del Cuerpo de Policía, con el fin de ir consolidándolo y hacer más efectivo el servicio prestado.

Mediante esta norma, el vicepresidente de la República, encargado del Poder ejecutivo, atendiendo las necesidades que se presentaban en la ciudad, y ante la escasez de personal del cuerpo de policía y la deficiencia que esto causaba en la

prestación del servicio, dispuso efectuar algunas reformas a su organización fijando no solamente las asignaciones mensuales a que tendrían derecho sus integrantes, sino las "prerrogativas" cuando este personal, por cuestiones propias de sus funciones, tuvieran que desplazarse fuera de la ciudad, consagrando además ciertos estímulos por una permanencia mínima de 4 años y otra superior a los 12 en el cuerpo, una intachable conducta y excelente desempeño de funciones.

Asimismo, el citado Decreto estableció que el Cuerpo de Policía dependería única y exclusivamente del Ministerio de Gobierno y recibiría órdenes e instrucciones, sin que ello fuera óbice para que el Gobierno delegara tales funciones cuando lo creyera conveniente, dando así facultades al gobernador de Cundinamarca o al alcalde de Bogotá.

En el caso en que no se hubiera efectuado delegación alguna, dichas autoridades podrían pedir comisiones del personal del Cuerpo de Policía, siempre y cuando lo hicieran por conducto del Ministerio de Gobierno. Igualmente, dicha disposición autorizó al director de la Policía para prestar el auxilio requerido por las autoridades legalmente constituidas, observando en todo momento la autorización de la cartera ministerial en cita. La norma en cuestión retomó, además, la modificación efectuada por el Decreto 1547 de 1892, por medio del cual se creó una cuarta clase, en el sentido de establecer que el Cuerpo de Policía se dividiría en cuatro clases y cada una de ellas constaría de 200 agentes.

De este decreto vale la pena destacar que, en su articulado, consagró la imposición de ciertas penas como sanción a la comisión de faltas por parte de los agentes, que variaban entre amonestaciones, arrestos, "retrogradación" [1], remoción, aumento del servicio, privación de franquicia, privación del sueldo y, la más gravosa, la "colocación" en el ejército hasta por cuatro años.

---

1 Según la Real Academia de la Lengua Española el significado actual de la palabra retrogradación es ir hacia atrás o retroceder, lo que permite concluir a título personal que para el caso de la sanción impuesta a los agentes del Cuerpo de Policía se entendería que consistiría en una "degradación" si hubiera escala de grados o una "desmejora" en las condiciones laborales o el desempeño del cargo asignado.

Quienes quisieran pertenecer al Cuerpo de Policía debían firmar un compromiso de servir por un término de tres años, no pudiendo incumplirlo puesto que ello conllevaría a considerarlo como un desertor y a ser perseguido por la misma Policía, siendo puesto en el Ejército por un periodo de 4 años, en donde se pediría al ministro de Guerra que los individuos sometidos bajo esta circunstancia fueran empleados en funciones de soldados, sin ser dados de baja hasta el vencimiento del plazo en cita.

Finalmente, en este Decreto se autorizó expresamente al director general de la Policía para introducir en el reglamento del cuerpo las modificaciones que considerara pertinentes, que debían contar con el aval del Ministerio de Gobierno. Teniendo en cuenta el contexto fundacional de la nueva Policía Nacional, desde la perspectiva del presente capítulo habrá que decir que Colombia se caracteriza por ser un país que ha buscado la institucionalización del uso de la fuerza, debido a la regulación de los hechos de violencia que se han suscitado en nuestra historia. Es decir, el orden y el control social han estado acompañados de leyes que las regulen.

El uso de la fuerza cuenta con dos características: la amenaza a la vida y la amenaza a la seguridad, es decir, la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1990).

En los casos de perturbación del orden público que no conlleven la existencia de un CANI, el uso de la fuerza se empleará en los casos estrictamente necesarios, lo que no era claro hace cien años, ni en el momento del surgimiento de las guerras civiles. El uso de la fuerza impartida por la Policía Nacional ha avanzado en la protección necesaria de los DDHH, porque es su ámbito natural, pero para llegar a este avance los movimientos sociales han influido tanto en el control como en la aplicación de normas.

Es así como el monopolio del uso de la fuerza le corresponde

al Estado,

> "es decir que, en la medida en que se conceda a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la facultad de usar la fuerza y armas de fuego, se les confiere para el desempeño de sus funciones de aplicación de la ley. Por consiguiente, esta facultad lleva consigo obligaciones y responsabilidades, en particular con respecto a los DDHH y al DIDH, que puedan verse afectados por el ejercicio de esta y que el Estado y sus agentes están obligados a respetar y proteger.
>
> En definitiva, la legitimidad de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley y del Estado en su conjunto y la confianza que reciben de la población corren peligro cuando se hace uso de la fuerza y de armas de fuego de manera excesiva, arbitraria, abusiva o ilícita de algún otro modo. Deben respetarse los DDHH siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejerzan su facultad de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego. (Amnistia Internacional, 2016, p.7).

Desde esta perspectiva natural de la actuación policial, principalmente desde la década de los setenta del siglo XX, la Policía comenzó a incorporar un discurso de respeto por los DDHH que conllevaría, ya bajo la regencia de la actual Constitución, la expedición de un gran número de normas internas, algunas indebidamente trasplantadas sobre el uso de las armas; hasta aquí, todo está claro para cualquier país en paz.

## 4.2. El uso excepcional de la fuerza en derecho Internacional humanitario

Francisco de Vitoria fue un fraile dominico y filósofo español nacido a finales del siglo XV, con una amplia formación en derecho, teología, economía y humanidades. Fue el inspirador de la Escuela de Salamanca, un amplio movimiento intelectual cuyas reflexiones morales y políticas ejercieron gran influencia sobre el pensamiento del Siglo de Oro Español. Su importancia para el desarrollo de la doctrina de los DDHH y el DIH es fundamental (Vitoria, 1967).

Vitoria resulta de gran relevancia en este contexto, pues desarrolla dos doctrinas importantes a ser tomadas en cuenta en lo relativo a los orígenes del DIH. La doctrina del *ius naturale*

*gentium* o derecho natural común (Luño, 1995), a diferencia del *ius inter gentes* o derecho internacional público (Miaja de la Muela, 1965), señala que todos los derechos naturales tienen una proyección internacional, son derechos "supranacionales" o "derechos de la humanidad"; además, pertenecen al orden del derecho internacional y producen obligaciones para los Estados (Vitoria, 1960). Estas aseveraciones constituyen un importante antecedente del principio de humanidad en DIH en unión con la Declaración de San Petersburgo de 1868 y, también, del movimiento de DDHH (Moreira, 1995).

En efecto, en el núcleo de su pensamiento está la idea de una comunidad de todos los pueblos fundada en el derecho natural, antes que basar las relaciones internacionales simplemente en el uso de la fuerza, pues esta tiene límites morales. Aunque su doctrina es muy extensa, las ideas más importantes para el DIH son las siguientes: (i) es lícito para los hombres hacer la guerra; (ii) cualquier persona tiene derecho a defenderse, repeliendo la fuerza con la fuerza; (iii) la guerra debe ser declarada por el representante de la República; (iv) la única causa de la guerra justa es la injuria y la respuesta debe ser proporcional; (v) en la guerra es lícito hacer lo necesario para la defensa del bien público, recuperar lo perdido y compensarse por los daños sufridos. En ese sentido, podría indicarse que el uso de la fuerza realizado por las Fuerzas Armadas de Colombia podría sustentarse de acuerdo con lo estudiado en los capítulos anteriores en una defensa del pueblo frente a una agresión fruto de la combinación de todas las formas de lucha.

Ahora bien, el DIH, que es *lex specialis* en un CANI cuando hay hostilidades, cuenta con unos principios básicos para regular el uso de la fuerza en las confrontaciones armadas con el propósito de reducir el impacto sobre quienes no participan en ellas o frente a quienes han dejado de combatir. Uno de los principios medulares es el de distinción entre combatientes y no combatientes. En los términos del artículo 48 del Protocolo I, las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares; en consecuencia,

deben dirigir sus operaciones únicamente contra objetivos militares (Comité Internacional de la Cruz Roja [ICRC], 1977a), lo que para el caso colombiano es aplicable en virtud del DIH consuetudinario y sus reglas.

Por su parte, el artículo 4 del Protocolo II adicional de 1977 indica que todas las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas (ICRC, 1977b). En un Estado constitucional de derecho como el colombiano, a la Policía Nacional le ha correspondido usar la fuerza y, sin lugar a dudas, aplicar el DIH.

La Cláusula Martens (Ticehurst, 1997) se extendió hasta la disposición relativa a la denuncia, presente en el artículo 63 del *Convenio I de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; en el artículo 62 del Convenio II de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; en el artículo 142 del Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, y en el artículo 158 del Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*[2]. Esta disposición común a los cuatro convenios esenciales del DIH para guerras entre Estados establece, para las partes en conflicto, la obligación de cumplir con los principios del derecho de gentes, tal como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública (Ticehurst, 1997). Esto, desde la perspectiva colombiana, hizo parte de la legislación interna desde la Constitución de 1863, pasando por la de 1886 en su incorporación luego del Acto Legislativo 03 de 1910.

A los Convenios de Ginebra le siguieron los *Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal* de Núremberg y las sentencias de dicho Tribunal, promulgados

---

2 Aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949, y entrados en vigor el 21 de octubre de 1950.

en 1950 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. El Principio VI estableció los siguientes como delitos de derecho internacional: los "delitos contra la paz" entre los que se encuentran "i) Planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales"; los "delitos de guerra" y los "delitos contra la humanidad", incluyendo dentro de éstos últimos los siguientes:

> El asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, cuando tales actos sean cometidos o tales persecuciones sean llevadas a cabo al perpetrar un delito contra la paz o un crimen de guerra, o en relación con él. (ICRC, 1950).

Con base en estos principios, la misma Comisión de Derecho Internacional redactó en 1954 un *Proyecto de Código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad*[3], en el que consideró que los crímenes internacionales son "delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad" y calificó como tales los actos de agresión, el uso de la fuerza armada por fuera de los estrictos límites de la defensa nacional, la organización de bandas armadas para incursionar en otros territorios, el fomento de luchas civiles dentro del territorio de otro Estado, el genocidio, los actos inhumanos como el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación, entre otros (ONU, 1954).

La ONU, a través del Consejo de Seguridad, ha emitido resoluciones que tienen que ver con el uso de la fuerza y el concepto de agresión; además, ha impartido los límites en casos donde se presente. La Resolución 3314 de 197 (ONU, 1974) insta a los Estados que, ante los casos de agresión, se busque la vía diplomática, e insta para que estos no se produzcan. Lo anterior resulta trascendental incluso para entender operaciones militares coordinadas como la operación Fénix en el 2008.
Ya desde la creación de la ONU se buscaba una definición de *agresión*.

---

3 Texto aprobado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su 6.º período de sesiones, celebrado en 1954, y presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas como parte del informe de la Comisión sobre la labor realizada en dicho periodo de sesiones.

Luego de décadas de reuniones se llegó a un concenso en 1974:

> Por recomendación de la Sexta Comisión, la Asamblea General aprobó sin votación el 14 de diciembre de 1974 la resolución 3314 (XXIX) en cuyo anexo figuraba la definición de la agresión. La Asamblea también señaló a la atención del Consejo de Seguridad la definición y le recomendó que, cuando procediera, tuviera en cuenta esa definición como orientación para determinar, de conformidad con la Carta, la existencia de un acto de agresión. (ONU, 2008, p.151).

Según esto, "la agresión es el uso de la fuerza armada de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición" (ONU, 1974, p.151). Además, agregó que el Estado es miembro o no de la ONU y, cuando proceda, "grupo de Estados".

De acuerdo con la Carta de la ONU y los criterios sobre la agresión, el Consejo de Seguridad estudiará si se presentó o no una agresión, y enumeró las posibles hipótesis en las que se puede presentar esa posibilidad[4], como lo es invasión y bombardeo del territorio de otro Estado, sus puertos, flotas o aeronaves y prolongación de la presencia de ese Estado después de terminado el acuerdo; el uso del territorio de un Estado para atacar un tercer Estado, o enviar ejércitos, bandas armadas o grupos ilegales para que participen en estos actos (ONU, 1974).

Sin embargo, esta lista no es restrictiva, pero en todas sus formas, salvo la legítima defensa, es un crimen que origina una responsabilidad internacional y un punto importante para el estudio del DIH aplicado por parte de la Policía Nacional durante el CANI. La ONU (1974) ha expresado lo siguiente:

> Nada de lo dispuesto en la presente Definición se interpretará en el

---

4 Carta de las Naciones Unidas: Capítulo VII: acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión: Artículo 41. El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.
Artículo 44: Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no esté representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Artículo 43, invitará a dicho Miembro, si éste así lo deseare, a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de fuerzas armadas de dicho Miembro.

> sentido de que amplía o restringe en forma alguna el alcance de la Carta, incluidas sus disposiciones relativas a los casos en que es lícito el uso de la fuerza[5]. (ONU, 1974, p.152).

Posteriormente, en el Estatuto de Roma se incorporó el crimen de agresión como uno de los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional (CPI, 1998); la definición no quedó en el Estatuto teniéndolo como un tipo penal abierto, pero en el 2010, en Kampala (Scheffer, 2012), se definieron definitivamente los alcances de tal crimen que implica graves infracciones al DIH, en la Resolución RC/Res.6 (ONU, 2010) (CPI, 2010) .. El crimen de agresión lo comete una persona bajo las siguientes circunstancias:

> Estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas. (ONU, 2010).

Asimismo, Court (2011) refiere lo siguiente: "al penalizar la agresión, el bien jurídico que se busca proteger es la soberanía, la independencia política o la integridad territorial de un estado" (p. 2).

Por otra parte, el Grupo Especial de Trabajo sobre Crímenes de Agresión (GETCA), en el 2008, definió de manera más amplia el alcance del crimen de agresión, y agregó que para que se configure el delito se necesita un "liderazgo" ya sea político y militar (Coalition for the International Criminal Court, 2008); además, se agregó lo siguiente: "El "crimen de agresión" no puede ser entendido sin la comprensión de un "acto de agresión" pero, a la vez, la forma por la cual la Corte determine esto último no deja de ser problemática bajo la fórmula de Kampala" (Scheffer, 2012).

Un ejemplo de ello es un antecedente como el de los juicios de Núremberg:

> Fue acusado al igual que Von Papen como autor del primer y segundo

---

5 *Uso de la fuerza* tal y como está consagrado en el capítulo VII de la Carta de la ONU.

> cargo de crímenes contra la paz, el empresario Gustav Krupp von Bohlen und Halbach. Por su posición al interior del partido Nazi tenía el poder en la toma de decisiones que incluía precisamente la de realizar actos de agresión, y la conspiración para la comisión del delito contra la paz. Finalmente, fue declarado inimputable por el tribunal debido a su estado físico y mental y no fue procesado. (Sánchez, 2012, p.2).

Otro ejemplo de ello ocurrió en mayo de 1960, cuando agentes del servicio de seguridad israelí secuestraron en Argentina a Adolf Eichmann, un funcionario de mediano rango del partido nacionalsocialista alemán, oficial teniente coronel de la *Schutzstaffel* (SS), encargado de la deportación de los judíos europeos, y lo llevaron a Jerusalén para enjuiciarlo en una corte israelí. El procurador general de Israel, Gideon Hausner, firmó una acusación contra Eichmann por 15 cargos, incluyendo crímenes contra la gente judía y la humanidad en conjunto. El acusado alegó en su defensa que las acciones que cometió eran bajo la obediencia debida a sus superiores y que estos se aprovecharon de esta característica. El jurado lo encontró culpable. En el veredicto, dictado el 15 de diciembre de 1961, se le condena a morir desnudo en la horca por crímenes contra la humanidad, mediante el procedimiento de levantar, por 24 horas, la prohibición de la pena de muerte en Israel ("La semana…", 2011).

Entre otros aspectos del juicio y la condena, la filósofa Arendt (1999) criticó el hecho de que un "crimen contra la condición humana", como el genocidio del pueblo judío, no fuera juzgado por un tribunal internacional representativo de los valores humanos universales, sino por una corte israelí:

> Si el tribunal de Jerusalén hubiera comprendido que existen ciertas diferencias entre expulsión, genocidio y discriminación, hubiera quedado inmediatamente aclarado que el mayor crimen que ante sí tenía, a saber, el exterminio físico del pueblo judío, era un delito contra la humanidad, perpetrado en el cuerpo del pueblo judío, y que únicamente la elección de las víctimas, no la naturaleza del delito, podía ser consecuencia de la larga historia de antisemitismo y odio hacia los judíos. En tanto las víctimas eran judíos, resultaba justo y pertinente que los jueces fueran judíos; pero, en tanto en cuanto el delito era un delito contra la humanidad, exigía que fuera un tribunal internacional el que asumiera la función de hacer justicia. (Arendt, 1999, p.406).

Este lapso en el que se tomó una decisión sobre el concepto

del crimen de agresión, con la creación de la ONU hasta 1974, tan sóolo indica que en un caso real se ha de materializar de tal forma que no haya duda de la acción y de quién la efectúa; por ello, además de los conceptos, se introdujeron dos filtros jurisdiccionales: i) la fiscalía evaluará si el Estado que cometió el acto es parte, es decir, si aceptó o no la jurisdicción de la Corte; ii) informar al Estado parte de la investigación de oficio de la fiscalía, "a través de los cuales las remisiones del Artículo 13 o la investigación deben pasar antes que el crimen de agresión sea investigado y sometido a proceso" (Scheffer, 2012).

Bajo estos requisitos jurisdiccionales, se suma el del art. 16 del Consejo de Seguridad, que decide sobre el acto de agresión; además:

> Los jueces de la Sala de Cuestiones Preliminares deben vadear profundamente en los factores de responsabilidad estatal en orden a evaluar actos de agresión. Esta tarea importa juicios anclados en el Derecho internacional sobre el uso de la fuerza junto al análisis proveniente del Derecho penal internacional. [Finalmente] los jueces de la CPI están facultados para adoptar sus propias determinaciones tanto de los actos como de los crímenes de agresión, una vez que la Sección de Cuestiones Preliminares autorice la investigación conforme al Artículo 15 bis(8) -siempre que el Consejo de Seguridad no actúe en virtud del Artículo 16 del Estatuto- y, por un lado, los casos individuales se presenten antes a la Corte o, por el otro, después de que el Consejo de Seguridad remita una situación sobre agresión de acuerdo a lo dispuesto con el Artículo 13(b) y 15ter del Estatuto de Roma. (Scheffer, 2012).

Otro punto interesante de este asunto es el tipo de medidas que entrañan el uso de la fuerza armada impuesto el Consejo de Seguridad en el pasado; según el artículo 42, la Carta de las Naciones Unidas le otorga al Consejo la autoridad para ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad, en uso de estas facultades, ha autorizado el uso de la fuerza militar para poner fin a la agresión de un Estado contra otro o para repelerla, reflejado en la Resolución 82, con 9 votos a favor y ninguno en contra,

para poner fin a la invasión de Corea del Sur con apoyo de Estados Unidos y otros 16 países entre ellos Colombia (Wallace, 2013), en acciones que realizara Corea del Norte con una fuerte influencia política y militar con la Unión Soviética, luego de varia resoluciones más, la 112 y la 293, entre otras. Las tensiones entre las dos Coreas aún persisten; al día de hoy, las resoluciones están dirigidas a la desnuclearización de Corea del Norte[6], tras la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en el 2017, con la que se prohibió la venta de hidrocarburos y sus derivados por parte de otros países como medida de presión para que la República Popular Democrática de Corea se desincentive en la compra de armas, y los recursos los invierta en desarrollo (ONU, 2017).

Desde 1990, el Consejo de Seguridad ha autorizado cada vez más el uso de la fuerza con arreglo al Capítulo VII de la Carta, en diferentes circunstancias y con distintos grados de intensidad. Así, ha autorizado varios bloqueos navales para hacer cumplir sanciones en Iraq, la ex Yugoslavia, Haití y Sierra Leona.

En Haití, para 1997, la ONU buscaba una Policía Nacional plenamente operacional y autónoma, que estabilizara el conflicto y afianzara un gobierno democrático. Este periodo de influencia interna tuvo la participación de varios países, como Argentina, Benin, Canadá, Estados Unidos, Francia, India, Malí, Níger, Senegal, Togo y Túnez, que hicieron parte del despliegue de policía civil que acompañó a la Misión Civil Internacional en Haití (Micivih) en febrero de 1997, para fortalecer la Policía en el período de transición, y así fortalecerse como una fuerza profesional, en acciones como antimotines, fuerza de reacción rápida y vigilancia de Palacio, junto con tropas militares de Canadá y Pakistán (ONU, 1997).

A pesar de que en 1997 se tenía previsto una regulación hacia una democracia del país más corto, la presencia de la ONU se extendió hasta el día de hoy, por los problemas que

---

6 Incluidas las resoluciones 825 (1993), 1695 (2006), 1718 (2006), 1874 (2009), 1887 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017) y 2375 (2017), así como las declaraciones de su Presidencia de 6 de octubre de 2006 (S/PRST/2006/41), 13 de abril de 2009 (S/PRST/2009/7), 16 de abril de 2012 (S/PRST/2012/13) y 29 de agosto de 2017 (S/PRST/2017/16).

se tenían a nivel interno para la restauración, poco personal y capacitación para los cuerpos policiales, una disolución del ejército a fin al gobierno anterior y funciones de policía que acaparaban varios aspectos sociales como "jefes de secciones" con facultades de "jueces y recaudadores de impuestos" (Rachel, 1998). Además, se conocieron fuertes denuncias de violación de DDHH: "Aproximadamente la mitad de estos asesinatos representaron violaciones a los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, uso fatal de la fuerza y golpes" (The Washington Office on Latin America [WOLA], 1997), debido a antiguas prácticas represivas que atrasaron la aplicación pronta de una policía normalizada, otro problema que se sumó fue el período de cuatro meses de formación, que no se compadece al tiempo de formación profesional en otros países, por lo que se amplió a nueve meses.

En el 2004, bajo la poca popularidad internacional del gobierno de Aristide, estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves, "al Oeste de Haití que se propagó a otras ciudades con rápido éxito, no pudiendo ser contenidas por las fuerzas policiales haitianas que sólo contaban con un total de 5.000 miembros para todo el país", (ONU, 1997) (ONU, 2004) ocasionando una fuerte debilidad de un gobierno democrático, y el presidente abandona el país, mediante la Resolución 1529 de 2004, "autorizando el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional y declarando la disposición del Consejo para establecer una fuerza de estabilización destinada a apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional y a mantener un entorno seguro y estable" (ONU, 2004 (ONU, 2004), p. 2).

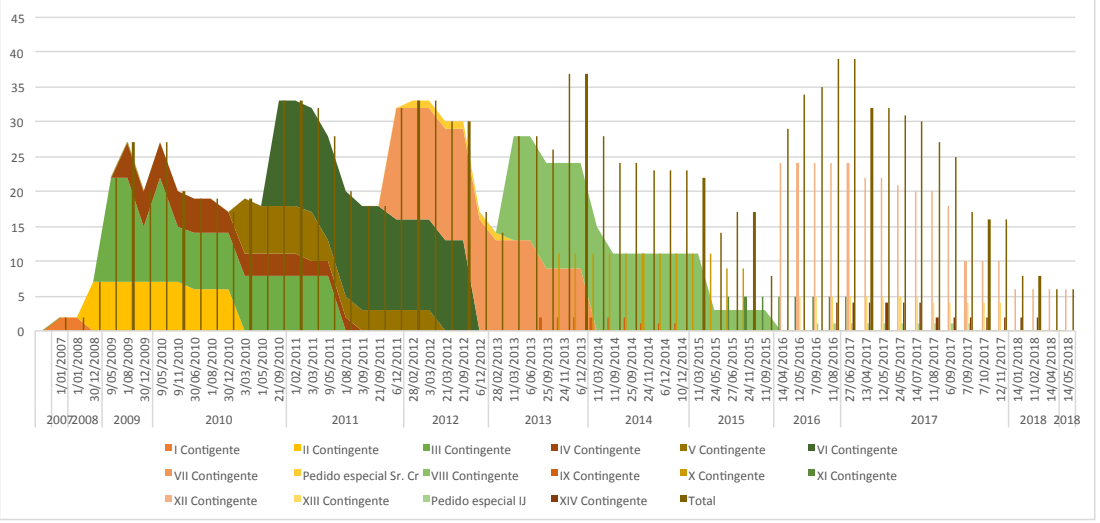
Asimismo, en estas misiones la Policía Nacional, fuera del uso de la fuerza en DIH dentro del CANI, ha participado de manera activa, donde se materializa una evolución desde el gobierno de Laureano Gómez, con el envío del Ejército y la Marina a la Guerra de Corea (Atehortúa-Cruz, 2008):

> La Policía Nacional de Colombia ha participado activamente en diferentes misiones de paz en las Naciones Unidas (Yugoslavia, Camboya, Mozambique, El Salvador, Guatemala, Haití, Sierra Leona y Guinea Bissau contribuyendo desde diferentes campos de acción a la paz mundial. En la actualidad, nuestra institución cuenta con dos

contingentes policiales: uno en la República de Haití en donde apoya no solo a la reforma de la Policía de este país, sino al mantenimiento de su estabilidad en materia de seguridad. El segundo se encuentra en Guinea Bissau (África Occidental) en donde al igual que en Haití, se apoya con proyectos el desarrollo del sector de seguridad de este país, el cual incluye componentes del policial, militar y de justicia. (Policía Nacional, 2018).

La gráfica 1 explica la presencia de la Policía en Misiones de Paz de la ONU, en el compromiso del país en cooperación con los países que lo necesiten.

**Gráfica 1.** La Policía Nacional en Misiones de estabilización y paz. **Fuente:** Policía Nacional (2018).




Este cambio se debe a la participación del Consejo de Seguridad en un papel de restablecimiento de democracias a través de operaciones de paz, en países con debilidades de poder político y militar; así, ha autorizado el uso limitado de la fuerza por operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Al establecer una fuerza de estabilización se suma al reto de apoyar procesos políticos:

Exige que todas las partes en el conflicto de Haití se abstengan de utilizar medios violentos y reitera que todas las partes deben respetar el derecho internacional, y en particular los DDHH; y que quienes violen esos derechos serán responsables a título individual y no habrá impunidad para ellos; exige además que las partes respeten la sucesión constitucional y el proceso político en curso a fin de resolver la crisis actual y permitir que las fuerzas de seguridad legítimas de Haití y las

> demás instituciones públicas desempeñen sus funciones y permitan el acceso de los organismos humanitarios a fin de que éstos puedan realizar su labor. (ONU, 2004).

Así, se presentó un aumento de las misiones y un cambio de las operaciones terrestres de las Naciones Unidas, como en ex-Yugoslavia, Somalia, República Democrática del Congo, Kosovo y Timor Oriental, y entidades regionales como la Misión de la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI), la Fuerza de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUFOR R.D. Congo) y la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). Todas estas misiones se crearon para ofrecer seguridad a los refugiados en zonas protegidas.

El uso excepcional de la fuerza se ha mantenido desde el inicio de las Naciones Unidas, pero también el aumento de los países en poseer armamentos, en lo que no se sabe si hará guerras más cortas o más largas. Ya desde el avance en el mantenimiento de la paz, los países que conforman el Consejo de Seguridad son los que más tienen y fabrican armamento, sancionando por tener armas nucleares a Corea del Norte, pero en nada aplican sus resoluciones a quienes los fabrican y se los venden. Todo este contexto demuestra el profesionalismo y compromiso de una Policía al que, por razones del CANI, le ha tocado convertirse en experta en DIH, bajo el uso de medios y métodos lícitos de conducción de hostilidades. Este es uno de los puntos normativos más importantes en los últimos sesenta años. A una Policía uniformada y militarizada lo mínimo que se le puede exigir en un país en guerra es que sepa actuar bajo los principios humanitarios.

Así, en este juego de superpotencias, ha jugado un papel importante Colombia, eterno aliado de Estados Unidos bajo el *respice polum*, hecho que ha influenciado ostensiblemente a la Policía Nacional que, desde la perspectiva del postacuerdo, cada vez más se especializa y globaliza sus acciones, fruto de una experiencia única y exitosa. Así como Haití en sus inicios, después de una fuerte crisis institucional, desde la pobreza y la falta de educación, ha establecido una Policía cada vez más especializada, ya Colombia lo había realizado décadas atrás,

mostrando un cuerpo policial con una mejor estructura para hacer uso de la fuerza como ultima ratio o incluso en DIH como primera opción.

### 4.3. Entre derechos humanos y derecho internacional humanitario

De lo anterior, se observa cómo la Policía Nacional se ha enfrentado a los cambios en su estructura debido a las transformaciones dentro del CANI, tanto a nivel regional como nacional, con el objeto de conservar la tranquilidad pública, y en cualquier otro punto en ejercicio de sus funciones, debiendo además proteger a las personas y propiedades y prestar el apoyo que requiera la ejecución de las leyes, poder judicial y operaciones conjuntas y coordinadas con las Fuerzas Militares.

No se debe extrañar el trabajo coordinado con el Ejército de tierra, mar y aire, ya que basta recordar que para 1953, por razones de orden público y bajo estado de excepción, se instauró esta forma de colaboración armónica a través del Decreto 1814 de la Presidencia de la República. Por medio de esta norma, el presidente, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, previa declaratoria del estado de sitio ante la perturbación del orden público, consideró indispensable para el completo restablecimiento de la normalidad republicana "unificar el mando y coordinar los servicios de las Fuerzas Armadas", para lo cual a partir de la fecha de expedición del mencionado decreto las Fuerzas Armadas estarían compuestas por el comando general de las Fuerzas Armadas (antes Fuerzas Militares), el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Policía.

Sobre esta última consigna dispuso expresamente que, desde el 10 de julio de 1953, la Policía Nacional pasaría a formar parte activa del Ministerio de Guerra, como el cuarto componente del comando general de las Fuerzas Armadas, contando con presupuesto y organización propios, asumiendo la prestación de los servicios que por Ley le correspondieran, una policía hecha para el uso constitucional y legal de la fuerza, bajo el derecho de gentes, y con múltiples compromisos, incluso a nivel bélico.

Ante la situación de desorden público en el gobierno de Mariano Ospina, cuando los hechos violentos consumados en varias regiones del territorio estaban atentando incluso contra las autoridades legítimamente constituidas, generando con ello una grave amenaza para las personas y los bienes cuya protección recaía en primera instancia en el Estado, se decidió declarar el estado de sitio ante la conmoción interior creada por estos hechos (Nacional, 1949). Ello no solamente generó modificaciones a los regímenes penales descritos en esta investigación, sino además que la Policía Nacional fuera mirada so pretexto de recuperación del orden público como una fuerza eventualmente ofensiva, en contra de una manifestación bélica de la criminalidad, llamada violencia.

Lo anterior lleva a entender cómo, por obligación y ante un panorama donde la situación de agresión de estructuras armadas se desborda, se ha requerido del actuar conjunto de todas las Fuerzas Armadas de la Nación, indistintamente de la naturaleza, roles y funciones propias, lo que ha implicado el uso de la fuerza dentro de los estándares internacionales del DIH y de los DDHH. En la actualidad, amén de la subsistencia del CANI, estas consideraciones se mantienen, por ejemplo, a través de las directivas permanentes 15 y 16 del Ministerio de Defensa, que establecen que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollan operaciones militares y procedimientos policiales en contra de los grupos armados organizados (GAO, antes grupos armados organizados al margen de la Ley [Gaomil]) en la década de los años noventa, y el plan de operaciones Victoria y Victoria Plus ordena al Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES) que, en coordinación con la Policía Nacional, caracterice e individualice objetivos militares de alto valor (de acuerdo con el DIH) de los GAO, y conduzca operaciones especiales sobre estos, en apoyo a la Directiva permanente N.o 023 de 2017 del Ministerio de Defensa Nacional, en el que imparte instrucciones de coordinación para la ejecución de la campaña militar y policial Agamenon-II entre las FFMM y la Policía Nacional (Minisrterio de Defensa, 2017), una fase más de la militarización de la Policía por las características de la guerra.

En el Libro *Derecho de la Guerra* (Mejía & Chaib, 2012), de manera pedagógica se ilustra un ejemplo claro sobre la diferencia entre un análisis de caso de conducción de hostilidades, así: "entre más cerca estemos de la conducción de hostilidades primarán las normas de Derecho Internacional Humanitario y entre más nos alejemos de las hostilidades y del criterio de participación directa primarán las normas de derechos humanos" (Mejía & Chaib, 2012, p.831). Por esa razón, se debe capacitar de manera permanente a la policía, ya que la experiencia muestra cómo hay líneas sobre el uso de la fuerza que deben ser analizadas y dentro de la práctica diferenciar la actuación entre los distintos ejes donde se presente. La conclusión aquí es que las convergencias entre DDHH y DIH no siempre se resuelven desde la interpretación de los DDHH y del DIDH (Corte IDH, 2015)

Otro ejemplo de lo anterior es cómo se adelanta la lucha contra algunas expresiones criminales urbanas en un CANI, malinterpretándose en ocasiones el uso de la fuerza bajo la mirada exclusiva de los DDHH, más cuando se presenta "el desbordamiento de la inseguridad en las ciudades, la pérdida de percepción sobre la seguridad rural, y lo peor, el vil asesinato de decenas de nuestros policías pertenecientes a los escuadrones móviles de carabineros" (Mejía & Chaib, 2012, p. 320). Esto indica que, además de las diferenciaciones funcionales entre Ejército y la Policía Nacional a nivel constitucional, también existe una correcta interpretación de las situaciones que se presentan en el CANI frente a grupos armados.

Así, para ilustrar esta descripción sobre los graves problemas alrededor del uso de la Fuerza en un CANI, se tienen algunos criterios expuestos en una sentencia del Tribunal de Justicia y Paz; la providencia brinda herramientas sobre el análisis de hechos que se enmarcan en las convergencias entre los DDHH y el DIH; entre esos criterios se tienen los siguientes:

**a.** Aplicación de normas en CANI; en ese sentido, se hace referencia a que es necesario establecer si los grupos ilegales tienen mando y control territorial, coordinación con otras organizaciones, amenazas a la estabilidad, orden constitucional, vigencia del orden democrático, la seguridad

y la defensa nacional (Estándar Tadic. Criterios objetivos. Corte Penal Internacional).

**b.** Análisis de contexto local y regional sobre los grupos ilegales y sus expresiones delictivas desde el CANI (Nexo de causalidad).

**c.** Determinar qué tipo de estructura es; si tiene mando y control, y de qué forma lo ejerce, dependiendo del tipo de organización, su disciplina y jerarquía (Responsabilidad del mando).

**d.** Determinar los roles y responsabilidades de las distintas fuerzas con compromiso en el sector donde se encuentre la amenaza.

**e.** Focalizar y coordinar las acciones a las diferentes fuerzas de acuerdo con la jurisdicción de cada unidad y el área de injerencia de cada objetivo.

**f.** Integrar los recursos humanos, técnicos financieros y puestos a disposición de una estrategia para el control de amenazas.

**g.** Analizar a nivel regional cómo estos grupos se han pasado a diferentes regiones, cometiendo delitos o descentralizando sus acciones bajo un mismo mando y control, y cómo se dislocan para simular ser otro tipo de amenaza.

Respecto a cada uno de los anteriores criterios se establecen algunas pautas para observar:

**1.** Aplicación de normas en CANI se refiere a que es necesario establecer si los grupos ilegales tienen mando y control territorial, coordinación con otras organizaciones, amenazas a la estabilidad, el orden constitucional, la vigencia del orden democrático, la seguridad y la defensa nacional.

**2.** Analizar qué tipo de armamento se está utilizando, pues de esa forma se puede saber qué medios y métodos emplear

para contrarrestar la amenaza.

**3.** Análisis de contexto local y regional, sobre los grupos ilegales y sus delitos. En la exposición de los hechos, el paramilitarismo ya poseía poder territorial e influencia política:

"El 15 de marzo de 1999 Carlos Castaño anuncia en el periódico "El Tiempo":

(...) que van a tomar el control del oriente de Colombia (Norte de Santander y Arauca) para desplazar al ELN y otros frentes subversivos, para lo cual designan como responsable militar del naciente bloque Catatumbo al teniente del ejército en retiro Armando Alberto Arias Betancourt alias "Camilo" y conformado por tres frentes: Tibú al mando de alias "Mauro", bloque móvil comandado por alias "Felipe y el frente fronteras dirigido por alias "el Igüano", bloque y frentes que comienzan a incursionar a partir del mes de mayo de ese año (Justicia y Paz, 2011).

Para enfatizar en la sentencia contra Aramis Machado Ortiz, en la caracterización de la región del Norte de Santander, donde se asentaron los grupos armados llamados paramilitares, afectando la zona urbana de Cúcuta, le sentencia lo relata de la siguiente forma:

Esa región del norte del departamento de Norte de Santander tuvo asentamiento el grupo de paramilitares, además en la zona urbana de Cúcuta y otros lugares aledaños. La importancia económica de la región deriva de la explotación de hidrocarburos, de la producción de cultivos ilícitos de coca, del tráfico ilegal de gasolina de contrabando desde Venezuela y la producción agropecuaria de baja escala. En 1999, ingresaron aproximadamente 200 hombres a la región bajo el mando de alias "Camilo" como comandante del Bloque Catatumbo y alias "el Igüano" del frente fronteras; además un grupo de choque que buscaba crear un corredor vial para la salida de estupefacientes, igualmente con el objetivo de combatir a la subversión y proteger a ganaderos y comerciantes del sector, encaminaron sus actividades,

entre ellas "ubicar a presuntos miembros de la subversión, delincuentes comunes, indigentes, personas que fueran señaladas como enemigas del grupo armado ilegal incluidos servidores públicos, conductores de servicio público y taxis, celadores, pequeños comerciantes, personas dedicadas al comercio ilegal de gasolina, expendedores y consumidores de drogas y en general personas con antecedentes judiciales, y luego mediante la comisión de homicidios selectivos en la modalidad de masacres, convertir, por ejemplo, a Cúcuta en la ciudad con el más alto índice de homicidios en el país durante el 2002. (JUDICIAL, 2011, p. 6).

En otras investigaciones se evidencia que había falta de control territorial por parte del Estado, lo que generó que las zonas fueran golpeadas por grupos insurgentes, así:

"La insostenibilidad de la zona era total y si la respuesta no venía de parte del Estado, vendría desde los sectores más golpeados por las guerrillas. Los comerciantes del sector y varios pobladores acaudalados de la región, debido al dominio que provenía de la guerrilla principalmente del eln y las farc, pactaron con as autodefensas de Carlos Castaño una alianza para desplazar y expulsar de Norte de Santander a las guerrillas, así como se estaba haciendo en ese entonces en Urabá y en el Magdalena medio" (Ramírez, 2017).

La influencia de esta organización se daba en diferentes instancias inclusive en las universidades, se infiltraban para conseguir información acerca de los estudiantes y sus actividades, además su financiación se derivaba de las extorsiones y comercialización de sustancias alucinógenas: De sus objetivos no quedó a salvo siquiera la Universidad Libre de esa ciudad, a donde infiltraron al teniente "Rozo" (retirado del Ejército), porque tenían información que sacaron de un computador incautado, que una ONG tenía personas de la guerrilla en el claustro universitario concretamente en la dirigencia estudiantil.

Se financió este bloque con las extorsiones y vacunas que cobraban a los comerciantes, al gremio de transportadores,

pero definitivamente la principal fuente la constituyó el cultivo y posterior comercialización de sustancias alucinógenas producidas en la zona del Catatumbo y municipios cercanos a Cúcuta. Este emporio económico era controlado por el Bloque Norte que participó en todos los eslabones del negocio de la cocaína: los cultivos de plantaciones ubicados en nueve municipios; laboratorios para el procesamiento en Tibú, Aguachica, Sardinata, área metropolitana de Cúcuta y la comercialización por el Magdalena, la Costa Atlántica y la frontera colombo-venezolana. (JUDICIAL, 2011, p. 7).

Teniendo en cuenta lo anterior, a la Policía Nacional frente a tal tipo de estructura armada le correspondía, tal y como sigue sucediendo, utilizar el uso de la fuerza cuidando tanto DDHH como DIH.

**4**. Como se dijo en el acápite anterior, su forma de financiamiento[7] se originaba de la extorsión y comercialización de sustancias prohibidas, por lo tanto, tenían uncontrol de la zona para llevar a cabo estas actividades, pero esto tenía un régimennormativo interno que demostraba una forma de organización integral:

**5.** "La estructura de esta organización, como bloque, estaba gobernada por unos estatutos de constitución y régimen disciplinario, que fueron elaborados y aprobados en la segunda conferencia nacional de las Autodefensas Unidas de Colombia, convocada durante los días 16, 17 y 18 de mayo de 1981". (Justicia y Paz, 2011) .

**6.** Este cuerpo normativo define la naturaleza de la organización, los principios fundamentales, objetivos

---

7 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala De Justicia Y Paz. Bogotá: 2011. M. P.: Alexandra Valencia Molina. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/10/Sentencia-Aramis-Machado-Ortiz-2011.pdf La financiación del frente en la ciudad de Cúcuta se obtiene de las cuotas obligatorias que les imponían a centros comerciales como San Andresito o la Alejandría, que tenían que aportar un promedio de doscientos mil pesos mensuales por local; los mercados de la sexta, Cenabastos, mercados de barrios, la Plaza las Ferias. También hubo cobro a los conductores de taxis, colectivos piratas y transporte formal. A esto se suma que las empresas de vigilancia tenían que entregar un porcentaje semanal del total recaudado por concepto de celaduría. Pero es innegable que el narcotráfico se configuró como la principal fuente de financiación, según informe dado por el mismo Mancuso, quien además habló de la alianza con los narcotraficantes, para que les compraran la droga que sacaban de la zona. Ver también BENERÍA, Luordes. DELITOS Y CRÍMENES ECONÓMICOS CONTRA LA HUMANIDAD. Barcelona: 2011. Disponible en: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/REC12_Notas_1_Berenia_sarasua.pdf Ver también: ISUASTY, Alfonso y otros. ELEMENTOS PARA UNA GENEALOGÍA DEL PARAMILITARISMO EN COLOMBIA Historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenómeno. Medellín: mayo 2016. Disponible en: https://usbmed.edu.co/Portals/0/PDF/CIDEH/Publicaciones/Elementos_para_una_genealogia_del_paramilitarismo_en_Colombia.pdf

políticos, misión, composición y régimen interno de la organización, estructura, mando y conducción, patrimonio y régimen económico, naturaleza político-militar del movimiento: la población civil y el derecho internacional humanitario en el curso del conflicto armado y compromiso con la paz. Más allá del discurso, el tema es que frente a tal poder bélico no se podía actuar en DIDH o DDHH.

**7.** Esto nos indica una de las violaciones según la Corte Penal Internacional, crimen contra la humanidades "cualquier acto inhumano que cause graves sufrimientos o atente contra la salud mental o física de quien los sufre, cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil". (ONU, 1998) . En el caso del paramilitarismo en Norte de Santander, causó muertes en toda la región, esto fortalecía el control de la zona.

**8.** Hizo su arribo alias "Iguano" el 5 de mayo de 1999 a Cúcuta y, junto con sus hombres, comienzan a anunciar la presencia de las autodefensas con la ejecución de personas en la forma como se observa en cada uno de los casos puestos a consideración de la Sala para su legalización" (JUDICIAL, 2011)

**9.** Jerarquía y estructura. Jerárquicamente la estructura del frente estaba presidida por la casa Castaño y Salvatore Mancuso. Esta jerarquía como se describió tenía unas normas internas y una jerarquía que impartía órdenes, en la sentencia de Justicia y Paz contra Aramis Machado Ortiz se describió esta situación; "

**10.** "como comandante general del bloque, alias "Camilo" "quien además tenía la función especial de recoger los dineros provenientes del narcotráfico y subsidiar a los frentes que lo necesitaran. Luego, los comandantes de frentes estuvieron durante algún tiempo así: alias "Mauro" en el Tibú; alias "Felipe" en el Bloque Móvil y alias "el Iguano" en el Fronteras. En orden descendente se encontraban los comandantes de grupos especiales y de compañías, área política, logística, finanzas y un grupo especial que desarrollaba actuaciones que, a consideración de los superiores, revestía alguna complejidad.

Finalmente, ubican a los patrulleros" (JUDICIAL, 2011).

**11.** Además, este grupo armado tenía apoyo de la población civil, entre ellos políticos, servidores públicos, entre ellos algunos miembros del Ejército y la Policía, en complicidad con la estructura criminal, ante esto por su parte el Ejército recalcó que a pesar de las situaciones de conflicto estuvieron allí cumpliendo con su deber con la población y el territorio:.

**12.** "Por su parte, el Ejército Nacional ha sido acusado de haber permitido y colaborado para que los paramilitares cometieran sus atrocidades, si bien es innegable que algunos miembros fueron descubiertos cometiendo esos delitos, ha sido la institución que más oficiales y suboficiales tiene en este momento investigados y privados de la libertad y en muchos casos sin que se les haya iniciado juicio alguno". (Ramírez, 2017, p. 43.)

En la sentencia de Justicia y Paz se indicó:

**13.** "Recibió colaboración este frente de autoridades civiles y políticas, servidores públicos, algunos miembros del Ejército y la Policía, así: la directora seccional de fiscalías de Cúcuta, Ana María Flórez conocida al interior de la organización con el alias de "batichica", actualmente condenada por los delitos de concierto para delinquir y utilización indebida de información oficial privilegiada; Magali Yaneth Moreno Vera alias "Perla", asistente de la directora seccional, igualmente condenada; Jorge Enrique Díaz y Viterbo Galvis Mogollón, director y subdirector respectivamente de la seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Cúcuta, encargados de brindar información sobre personas que pudieran ser objetivo de los paramilitares; José Miguel Narváez, subdirector general del DAS, señalado como ser instructor de las escuelas de formación; Efraín Morales, investigador del DAS; Víctor Hugo Matamoros, comandante del grupo Masa del Ejército Nacional; Mauricio Llorente Chávez, mayor del Ejército y comandante del Batallón Héroes de Saraguru, actualmente condenado por la

masacre de Tibú; capitán Chamorro, teniente Quintero Carreño, cabo Molina, sargento primero Gordon Hernández, todos integrantes del Batallón Héroes de Saraguru que se encontraba acantonado cerca del casco urbano del municipio de Tibú; José Celis Castro, sargento de Ejército perteneciente a operaciones especiales del Ejército y que tenía a su cargo manejar la información del avión plataforma y ubicación de la guerrilla en Norte de Santander; general Rito Alejo del Río; teniente Leonardo Rodríguez alias "AndrésBolívar", que inicialmente perteneció al grupo de contraguerrilla del Ejército y en el 2002 se vinculó como financiero de las autodefensas; Coronel William Montesuma y agente Mora de la SIJIN de Cúcuta; teniente Chávez de la Policía Nacional; intendente Mayorga; agente Rodríguez encargado de las interceptaciones telefónicas de la Policía de Cúcuta; Alexander Ardila Lindarte, cabo de la Policía; Hernán Darío Mejía Petrocelli, director de la cárcel Modelo de Cúcuta; Carlos Rangel, concejal del municipio de Patios; Ramón Eder Mendoza Vargas, concejal de Cúcuta; Luis Fernando Valero Escalante, alcalde de Salazar de las Palmas; Ramiro Suárez Corso, exalcalde de Cúcuta; Ramón Elías Vergel Lázaro y José Edmundo Mogollón, alcalde y exalcalde de Puerto Santander; Ricardo Elcure Chacón, exparlamentario y actualmente condenado por la Corte Suprema de Justicia; entre otros. Varios de los mencionados ya se encuentran condenados, otros muertos y a los demás la Fiscalía les compulsó las copias para la investigación respectiva" (JUDICIAL, 2011).

**14.** Determinar los roles y responsabilidades de las distintas fuerzas. La presencia de grupos insurgentes fue destacada por los delegados de inteligencia del Ejército y de la Policía, quien en desarrollo de la vista pública dieron cuenta de la presencia desde 1990 de la cuadrilla 33 y 37 de las FARC, derivando su financiamiento principalmente del narcotráfico, transporte ilícito de combustible, hurto de vehículos, secuestros de ganaderos, agricultores y comerciantes colombianos y venezolanos, entre otros. Igualmente, tenía influencia en la región el grupo subversivo del ELN que desarrolló una campaña de atentados contra el

oleoducto Cañolimón-Coveñas.

**15.** Esta situación de conflicto afectó la Afectación a la economía legal de la región, la expansión de los grupos paramilitares y de la guerrilla.

**16.** La presencia del bloque Catatumbo en esta región afectó varios aspectos, a saber: el establecimiento de un sistema paralelo de tributación por parte de los actores armados; la restricción de la circulación de mercancías y mano de obra; la reducción masiva del ingreso provocada por una desactivación económica crítica, derivada del desplazamiento forzado interno; efecto negativo sobre el ingreso de la actividad agropecuaria, adicional a la restricción del paso de insumos agropecuarios, gasolina y cemento; restricción del paso de mercancías hacia el sector rural, incluidos los bienes de canasta familiar y las drogas, bajo la hipótesis de que los pequeños productores son cómplices o colaboradores de la guerrilla a la que le llevan provisiones o medicinas; y finalmente, los altos costos de laprovisión de bienes públicos en el área rural por las fallas de conectividad derivada de la presencia de grupos armados ilegales que provoca un efecto circular de reducción de ofertas de bienes públicos (construcción de vías, prestación de servicios de asistencia técnica para la producción, etc.); el riesgo que corren los ejecutores de estas actividades incrementa el costo de prestación a este nivel que no son pagables por el gobierno local" (JUDICIAL, 2011).

**17.** Además, en esta región se mantenía en riesgo la seguridad de los habitantes afectando también a los grupos indígenas:

**18.** En las comunidades del Catatumbo, el impacto de la pugna entre guerrillas y autodefensas por el territorio se traduce en la ocurrencia de homicidios selectivos, masacres, desplazamientos masivos, secuestros y bloqueos económicos y alimentarios de los que son víctimas la población en general y particularmente amplios sectores de campesinos, colonos e indígenas

(Ramírez, 2017).

**19.** Modo de financiación.

**20.** La financiación del frente en la ciudad de Cúcuta se obtiene de las cuotas obligatorias que les imponían a centros comerciales como San Andresito o la Alejandría, que tenían que aportar un promedio de doscientos mil pesos mensuales por local; los mercados de la sexta, Cenabastos, mercados de barrios, la Plaza las Ferias. También hubo cobro a los conductores de taxis, colectivos piratas y transporte formal. A esto se suma que las empresas de vigilancia tenían que entregar un porcentaje semanal del total recaudado por concepto de celaduría. Pero es innegable que el narcotráfico se configuró como la principal fuente de financiación, según informe dado por el mismo Mancuso, quien además habló de la alianza con los narcotraficantes, para que les compraran la droga que sacaban de la zona.

Ahora bien, desde el punto de vista de las Convergencias entre DDHH y DIH, relacionadas con el uso constitucional y legal de la fuerza, habrá que decirse que el derecho operacional se refiere la necesidad de conducir las operaciones militares y operativos policiales dentro de los límites del respeto a los DDHH, al DIH, las reglas humanitarias internacionales y la doctrina militar (en sus fases estratégica, operacional y táctica). Este concepto ha tomado fuerza en las instituciones castrenses y policiales, sobre todo a partir de 1998, y esencialmente en la Política integral de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional en el 2008, revalidada en 2017, que creó la figura del asesor jurídico operacional y desarrolló reglas propias de enfrentamiento más precisas para el CANI.

Además de ello, se adoptó un *Manual de Derecho Operacional* (2009-2015), junto con algunas Directivas, unas públicas y otras bajo reserva, que ofrece a las Fuerzas Militares las herramientas jurídicas necesarias para asegurar la juridicidad y legitimidad de las operaciones militares y los operativos policiales, así como brinda criterios orientadores para determinar cuál es el uso de la

fuerza autorizado y adecuado para contrarrestar las amenazas en cada ambiente operacional, y permitir a los operadores judiciales y disciplinarios el acceso a un compendio ordenado de normas nacionales e internacionales aplicables a la conducción de operaciones militares (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Tal y como se ha dicho, esta experiencia se une a la necesidad de trabajar de manera conjunta con la Policía desde hace dos siglos, lo que ha llevado a que el derecho operacional no sea de uso exclusivo de las fuerzas militares. Por esa razón, estas reglas de enfrentamiento, si bien están dirigidas a distintas clases de operaciones militares en el marco del CANI, con especial énfasis en las denominadas "operaciones de registro y control militar de área", no se refieren específicamente a incursiones en zonas especiales o protegidas, sino en zonas donde hay algún tipo valorable de intensidad de las hostilidades por informaciones de inteligencia y donde también hace presencia la Policía Nacional, para realizar un esfuerzo coordinado. De ahí que exista información precisa sobre la manera en que la Fuerza Pública puede realizar su labor junto con otras agencias del Estado y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad y defensa, la convivencia pacífica, pues el derecho operacional debe ocuparse de este trascendental aspecto dentro o por fuera del CANI.

Asimismo, el Derecho Operacional (DOPER) prevé la existencia de reglas precisas de precaución, si se tiene en cuenta la situación de vulnerabilidad y riesgo en que se encuentra la población civil en muchas zonas en donde la amenaza multicriminal es evidente. Así pues, se pretende consolidar unos parámetros de derecho operacional que estén dirigidos a las distintas fuerzas que hacen presencia en este tipo de territorios.

En conclusión, es claro que no existe un marco legal sobre la seguridad y defensa y sobre el uso de la fuerza que reúna de forma sistémica muchos de los requisitos aquí descritos, pero se ha tratado de utilizar el marco constitucional para derivar de allí obligaciones operacionales más claras, a través de interpretaciones más ajustadas a un contexto de una guerra que no acaba.

# Referencias Bibliográficas

Adarve-Calle, L. (2011). *Gobernar, reformar y encarcelar: la construccion del orden en Colombia, 1888-1910,* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/51187/1/43051488.2015.pdf

Anonimo, G. R. (Julio de 2016). Entrevista. (C. A. Velasquez, Entrevistador)

Arendt, H. (1999). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal.* Barcelona: Lumen.

Atehortúa-Cruz, A. L. (2008). Colombia en la guerra de Corea. *Segunda Época, 27*, 63-76. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n27/n27a06.pdf

Banrepcultural. (s. f.). *Gilibert Juan María Marcelino.* Recuperado de http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Gilibert_Juan_Mar%C3%ADa_Marcelino

Camargo, Á. (2012). Las milicias en el Estado Soberano de Magdalena. *Historelo, 4*(8), 44-72. doi:10.15446/historelo.v4n8.24364

Coalition for the International Criminal Court. (2008). *La CPI y el crimen de agresión: sexto período de sesiones 2008.* Recuperado de http://iccnow.org/documents/CICC_FS_Aggression_May2008_sp.pdf

Colombia, G. N. (19 de 04 de 2018). *http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877878*. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877878: www.suin-juriscol.gov.co

Court, C. f. (enero de 2011). Recuperado el septiembre de 2018, de https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mdmaFDpKUBsJ:https://www.calameo.com/

Corte Penal Internacional (CPI). (1998). Recuperado de http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm

Defensa, M. d. (2017). *Directiva Ministerial* . Bogotá, D.C.

*Estatuto de Seguridad Nacional*. (1978).

Guerrero, D. A. (2014). *Pesos, contrapesos y juicio de sustitución: Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a los ajustes de Ingeniería Constitucional en Colombia,* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/40050/1/6701031.2014.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). (1950). *Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg*. Recuperado de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1950-ihl-nuremberg-5tdmhe.htm

Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). (1977a). *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Recuperado de https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977

Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). (1977b). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. Recuperado de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm

Internacional, A. (Noviembre de 2016). Obtenido de https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x54649

Justicia y Paz, 110016000253200782790 (TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL 2011). Obtenido de https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/10/Sentencia-Aramis-Machado-Ortiz-2011.pdf

Luño, A. E. (1995). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos.

Mejía, J., & Chaib, K. (2012). *Derecho de la guerra*. Bogotá: Los Libertadores.

Miaja de la Muela, A. (1965). El derecho "totius orbis" en el pensamiento de francisco de vitoria. R*evista Española de Derecho Internacional, 18*(3), 341-364. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/44293950

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Colombia un país comprmetido con la observancia del DIH.* Bogotá. Recuperado de http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/98c0c880415d263db96afba7da5ab940/Discurso+general+pol%C3%ADtica+DIH+2010.

Moreira, M. H. (1995). *Derechos humanos y socorro internacional*. Quito: Abya-Yala.

Nacional, G. (09 de noviembre de 1949). *http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877878*. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1877878: www.suin-juriscol.gov.co

ONU. (1954). (A. General, Editor)

ONU. (1974). *dipublico.org*. Obtenido de https://www.dipublico.org/4071/definicion-de-la-agresion-resolucion-3314-xxix-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/

ONU. (1997). Recuperado el 2018, de http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/untmih.htm

ONU. (1997). Obtenido de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/206/91/PDF/N9720691.pdf?OpenElement

ONU. (2004). *Consejo de Seguridad*. Recuperado el 2018, de https://undocs.org/es/S/RES/1529%20(2004)

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2008). *Definición de la agresión. Resolución 3314 (XXIX) de la asamblea general*. Recuperado de http://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Resolución 2397 del Consejo de Seguridad*. Recuperado de https://undocs.org/es/S/RES/2397(2017)

*ONU DDHH*. (1990). Obtenido de Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx

Policía Nacional. (2018). *Misiones de Paz Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional*. Recuperado de https://www.policia.gov.co/unidades/asuntos-internacionales/misiones

Rachel, N. (1998). La reforma policial en Haití: un triunfo sobre la historia. En L. Bobea (Ed.), *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (pp. 285-308). Santo Domingo: Flacso. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=22296

República, C. d. (1886). *americo.usal.es*. Recuperado el septiembre de 2018, de http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf

República, C. d. (9 de 02 de 2018). *http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579872*. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579872: http://www.suin-juriscol.gov.co

Sánchez, R. E. (2012). La definición del crimen de agresión. *Revista Derecho Penal*, 39, 149-162.

Scheffer, D. (2012). El significado y la activación del crimen de agresión bajo el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. *Política Criminal, 7*(13), 209-229. doi:10.4067/S0718-33992012000100006

"La semana que cambió al mundo". (16 de abril de 2011). *Semana*. Recuperado de https://www.semana.com/mundo/articulo/la-semana-cambio-mundo/238511-3

The Washington Office on Latin America (WOLA). (1997). *The Human Rights Record of the Haitian National Police*. WOLA Recuperado de https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Haiti/Past/haiti_human_rights_record.pdf

Ticehurst, R. (1997). La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados. Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). Recuperado de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlcy.htm

Velásquez, A. (2017). *Análisis de responsabilidad política en el caso Palacio de Justicia*. Madrid: Alfonso X El Sabio.

Vitoria, D. F. (1960). *Obras completas* (Vol. 1). Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

Vitoria, F. (1967). *Relectio de Indis*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Wallace, A. (26 de julio de 2013). Los soldados colombianos que combatieron en la Guerra de Corea. *BBC Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130724_america_latina_colombia_soldados_veteranos_guerra_corea_aw

# 5

# CONCLUSIONES

# 5. Conclusiones

Teniendo presente la metodología planteada para la investigación básica a nivel sociojurídico sobre la normativa de la Policía Nacional en el contexto del CANI colombiano, en donde en cada capítulo se establecieron algunas líneas conclusivas menores circunscritas a las temáticas tratadas, en el presente apartado simplemente se expondrán de manera sucinta algunas ideas finales que pueden generar nuevas indagaciones más profundas, como un aporte a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición en Colombia, y como elementos pedagógicos en la formación policial.

Para facilitar la lectura estas conclusiones se enumerarán, sin que ello signifique que en su estructuración y numeración haya orden específico, ni tiene la secuenciación una perspectiva de mayor o menor importancia.

1. Es indudable que el desarrollo normativo de la Policía en todos sus niveles, desde el poder de policía hasta la actividad correspondiente en Colombia, se encuentra ligado con el nivel de estructuración y seriedad de una democracia de mínimos. Existe luego de doscientos años de vida republicana un Estado de derecho en construcción, con períodos de enorme conflictividad en todo nivel y

con una tal vez exacerbada perspectiva legalista en lo formal, que se contrapone a una realidad retadora. En ese sentido, en Colombia es claro que la Policía es un reflejo de la conflictividad de su sociedad, de la idiosincrasia del colombiano y de su forma de mediar los problemas sociales.

**2.** Si bien es cierto que se reconoce desde 1891 la creación de una Institución policial, en medio de conflictos políticos y bélicos, no menos cierto es que la existencia de la Institución constituye una secuencia de hechos, concatenados en tiempo y espacio desde por lo menos 1821. Es indudable que a la Institución policial poco se le conoce por la sociedad e increíblemente por los propios miembros de la Institución, no obstante estar en la era de la información. A pesar de que existe la más seria y connotada aproximación jurídica sobre el origen de la Policía, sobre su conformación doctrinaria y especial naturaleza, las investigaciones siempre apuntan a los escenarios comunes y corresponden a coyunturas o hitos, mediados incluso por motivaciones exógenas.

**3.** La policía se ha debatido desde su formulación para un país independiente entre múltiples conflictos y regulaciones de todo tipo. Pero en el caso colombiano existe una característica especial: la guerra que ha padecido el pueblo ya data de doscientos años, con breves períodos de silencio de los fusiles. A diferencia de otros países de la región, Colombia continúa en un CANI y eso ha marcado la singularidad de la legislación colombiana en materia policial. El tipo de militarización de la Policía colombiana no es comparable con el de otras latitudes e, increíblemente, se inscribe dentro de una tendencia de lo que se podría denominar militarismo civilista. El texto es claro en enseñar cómo muchos de los directores militares de la Institución entendían a la perfección las diferencias entre un soldado y un defensor civil del orden.

**4.** Los más oscuros momentos de Colombia como nación han sido los más oscuros momentos de la Policía, hasta que esta terminó pasando al Ministerio de Guerra, después de Defensa, una gran paradoja respecto a lo que muestran algunas de las fuentes citadas. Policías y soldados en

Colombia han sido constructores de paz, mientras que políticos y otros sectores civiles han sido provocadores de ordalías, tropelías y desgracias. Sin embargo, muy bien soportado en documentos primarios, la investigación arroja para la discusión académica futura la existencia de una marcada subordinación al poder civil de la Policía, lo que tristemente en períodos de alta politización significó muerte y destrucción.

5. La Institución, como lo muestran las evidencias jurídicas en el contexto histórico, siempre se debatió entre la profesionalización, la profundización en su carácter técnico y la constante utilización de los gobiernos como una estructura de persecución a quienes consideraba como conspiradores y opositores; nada peor para una democracia que una policía de régimen. Esta situación afortunadamente cambio pasada la mitad del siglo XX, pero marcaría una desconfianza en ciertos sectores, sobre todo respecto al uso de la fuerza.

6. Desde la concepción civilista la Policía colombiana, en el siglo XIX, increíblemente incluso bajo la vigencia de constituciones federalistas, fue atendida desde Bogotá. Ese centralismo exacerbado de Colombia, que no ha finalizado con la desaparición de la Constitución de 1886, es realmente fundacional. Así se le miraba a la Policía jurídicamente en 1821, 1825 y 1841, bajo la ley 8ª, tal vez la mejor norma policial decimonónica. Colombia, país de juristas, pero poco estudioso de la historia del derecho, ha sido eficiente en trasplantar evolucionados marcos jurídicos, pero muy desafortunada en contextualizarlos.

7. Prácticamente habrá que decir que la conceptualización técnica de la Policía, desde la más pura apreciación jurídica romano-germánica, está consolidada formalmente desde mediados del siglo XIX, no del XX; los grandes retrocesos en la actividad policial jamás se han presentado por ausencia de normas especiales desde su naturaleza. Todos los males que ha padecido la Institución han girado en torno a su politización, utilización indebida dentro del CANI, desconfiguración de roles y funciones por múltiples expresiones de violencia,

y obviamente desde mediados de la década de los años setenta del siglo anterior, por un desbordado fenómeno de corrupción que, entre otros fenómenos criminales, llevó al tráfico de estupefacientes al lugar más encumbrado del orbe. No obstante lo anterior, jamás deberá perderse de vista que la Policía ha salido avante de tantas agresiones, incluso promovidas desde su interior.

**8.** Desde mediados de la década de los años cuarenta del siglo XX, a nivel jurídico pocas han sido las investigaciones en torno al papel de la Policía en Colombia. Las obras de Pineda Castillo, Castaño Castillo, Samper, Camacho Leyva, entre otras, son muy citadas en ciertos escenarios endogámicos, pero no han sido actualizadas ni trascienden; es decir, son unas joyas inexploradas, al igual que la obra del general Fabio Londoño, que desde la ciencia de Policía está marcando una época. Afortunadamente, el liderazgo de la Escuela de Postgrados de Policía ESPOL en los últimos años le ha permitido al colombiano de a pie encontrar la riqueza de sociología policial, el pensamiento académico sobre el tema y la evolución de componentes esenciales sobre el derecho de policía.

9. ¿Cómo se ha podido mantener y consolidar la Policía colombiana en medio de los estados de excepción? ¿Cómo es posible que Colombia sobreviva cuando más del 80% de su historia republicana ha girado en torno a la existencia de normas de estado de sitio? ¿Cómo se puede concebir el uso de la fuerza en la Policía Nacional cuando los civiles no uniformados metieron históricamente a la Institución en la guerra? La particularidad del caso colombiano, a veces para el lector externo, no tiene límites. Pero lo cierto es que, en términos de Bushnell, Colombia cuenta con una de las Policías más serias y comprometidas del mundo a pesar de sí misma. La resiliencia de la Policía colombiana, que no ha pasado un lustro entero sin que salga de la crisis, requiere de más investigaciones, como las que ahora lidera la Unipep, y que no tienen precedente. La Policía Nacional colombiana tuvo hasta un presidente de la República entre 1957 y 1958 detenido por miembros de la propia Institución.

**10.** La historia jurídica de la Policía en el siglo XX, a partir de 1911, se podría contar en la revista de la Institución en su primera época. Increíblemente este medio de difusión, a partir de su creación y luego de su transformación, pareciera un medio impreso de una Policía europea en condiciones de total normalidad. Un valor agregado de esta investigación jurídica es el aporte de las fuentes primarias internas, ya que a veces se valora más lo externo. Hoy la Policía cuenta con muchos medios de difusión, incluso a nivel histórico, pero desde la perspectiva de la historia del derecho falta mucho por investigarse; hay temas confusos; en otros casos no hay construcción de historia sino memoria y, en general, aportes todos esenciales que exigen profundización y trabajo en mediano y largo plazo. También a veces se antoja que los temas de la Policía en medio del CANI traten de ser ocultados o relegados, como si fuera la cara mala de la Institución, y es todo lo contrario.

**11.** La militarización de la Policía, que históricamente muchos han querido ocultar, es un reflejo sociojurídico y sociopolítico de un país en donde a la guerra se le llamó orden público; de allí, como comentan Fals Borda, Umaña y el Padre Guzmán, a la Policía se le tenía más odio que al Ejército, porque representaba un brazo armado de un partido político, en este caso el conservador, sin olvidar que cuando el gobierno fue liberal entre 1930 y 1946 la Policía así lo fue, y persiguió conservadores en algunos casos de forma inmisericorde. El 9 de abril en Bogotá, gran parte de la policía que se insubordinó era liberal, lo que demuestra la necesidad de seguir investigando sobre los fenómenos sociojurídicos alrededor de la Policía en todos sus niveles y el papel que desempeña el tema de las víctimas policiales, los actos de reparación simbólica o redignificación, y la preocupación real por el ser humano policial.

**12.** A la Policía Nacional se le ha desdibujado jurídicamente de tiempo atrás a través de otorgarle un papel represivo, quitándole su esencia: la prevención, punto al que una y otra vez se vuelve por parte de la Academia informada; pero lo político prima, pues a pesar de toda la evolución, por

ejemplo, en el derecho de Policía, el nuevo Código sustenta a veces en ciertos escenarios su enseñanza desde el miedo y el castigo; verbigracia, "si hace esto, sucede esto".

**13.** La Policía ha obedecido en un contexto de CANI y en medio de una exacerbada lucha ideológica y militar; en ocasiones, sus integrantes se excedieron y cometieron violaciones a los DDHH principalmente. Muy poco se le acusa a la Policía de infringir el DIH; todo lo contrario, han padecido sus hombres y mujeres las más hondas heridas de la guerra. Es inenarrable el sufrimiento de tantas familias de uniformados que, por ejemplo, a esta hora desconocen el paradero de cientos de sus seres queridos. Esa Policía merece ser conocida a profundidad, en cada detalle y no en los pluricitados lugares comunes de los violentólogos, hoy en algunos casos convertidos en irenológos, que quieren superar la guerra desconociendo sus causas. Uno de los peores problemas de Colombia es que ha querido superar la violencia, no la guerra, y no se ha podido por pésimo diagnóstico ni lo uno ni lo otro.

**14.** Los estados de excepción como expresión jurídico-política colombiana merecen más estudios detallados desde el conocimiento de la Policía colombiana encargada de hacer cumplir la ley, incluso a través del uso de la fuerza. Se está en mora de que se estudie a profundidad desde una perspectiva diferente a la de la conflictología de Galtung o desde el derecho penal del enemigo y la criminología critica este tema. Esta investigación, a nivel descriptivo básico, puede arrojar líneas a seguir.

**15.** No hay duda de que la llegada a la dirección de la Policía de oficiales de Escuela, no obstante su innegable ligamen militar, incluso por parentesco, permitió jurídicamente un proceso de modernización trascendental que hoy todavía influencia a la Institución en todos sus niveles. Las capacidades adquiridas por la Policía en medio del CANI no se pueden perder; esa debe ser la principal enseñanza para un posacuerdo territorial exitoso.

**16.** Hundidas en el olvido, pero rescatadas de forma sistemática, existen en la historia de la Policía normas que, ligadas al trascendental papel de la Unipep, pueden mostrar soluciones plausibles y debidamente contextualizadas. Las mejores ideas no necesariamente son las que se trasplantan, sino aquellas que surgen del conocimiento y la experiencia particulares.

**17.** La investigación arrojó luces sobre la existencia de un derecho operacional policial o un derecho de los operativos policiales de larga data. Pocas instituciones tienen tanto que ver con el uso de la fuerza, inclusive en Colombia a nivel policial con el uso de la fuerza armada, de forma bélica, llegando a lo letal como primera opción. Aquí se utilizan líneas argumentativas básicas para explicar jurídica y políticamente la actuación de la Policía a partir de 1964 dentro de un contexto de CANI, incluso como se describió en el postrer capítulo para desmentir mitos fundacionales como la existencia de la agresión como crimen internacional dentro de operaciones militares coordinadas.

**18.** Jurídicamente, modificar una cultura institucional implica la estructuración de normas a través de políticas públicas que impacten desde la formación básica. Es evidente que más allá de normas como las promulgadas bajo el imperio de la Constitución actual, la Policía en muchos sitios del país es considerada un actor armado estatal, y sus consideraciones especiales sobre cómo actuar tienen como premisa el DIH y los DDHH, como una manifestación de convergencias. Sería impensable, como se concluye en esta investigación, asumir que el CANI no existe y, por ende, pasar a utilizar la fuerza contra verdaderos ejércitos multicriminales con normas del DIDH. Nadie quisiera que subsistiera la guerra, pero esta no ha acabado; los policías lo saben, pues padecen a diario la contienda.

**19.** Es apical realizar nuevas investigaciones que permitan estructurar propuestas jurídicas integrales para que jamás la guerra pueda ser conceptualmente tratada como "violencia"; "orden público", entre otros eufemismos. Aunque desde 1991 las declaratorias de estado de conmoción

interior respecto al CANI han dejado de utilizar el "orden público" como excusa, ya se pasó por un gobierno que políticamente negando la existencia de la guerra generó la más terrible inseguridad jurídica a nivel operacional en dos siglos de vida republicana. El discurso iba por un lado, pero lo jurídico por otro, pues ese mismo gobierno utilizando una ley denominada de "orden público", prorrogada en el tiempo hasta la actualidad, que logró sacar de la contienda bélica a un actor armado criminal hasta más no poder.

**20.** Esta investigación también enseña que, desde ningún punto de vista, lo atípico y anormal así sea cotidiano puede ser tenido como normal. No es normal vivir en estado de emergencia. No es normal que la policía haya estado subordinada durante la guerra a las Fuerzas Militares. No es normal que una Policía persiga opositores políticos de un gobierno desconociendo sus principios civilistas y democráticos. No es normal que la policía tenga que soportar ataques militares inmisericordes y que después sea condenado el Estado con normas propias para Dinamarca y no para Cundinamarca.

**21.** Finalmente, fruto del proceso de terminación del CANI con el principal actor armado ilegal, habrá que decir que pocas instituciones jurídicamente por su experiencia histórica nacional e internacional, apoyando procesos de paz, haciendo parte de fuerzas de estabilización, se encuentran tan preparadas para lograr procesos de generación de confianza a través de la seguridad integral, multidimensional y verdaderamente humana en el territorio. La experiencia académica desde el abordaje polemológico, y en especial en posgrados en la ESPOL, sigue demostrando que académicamente la Policía se encuentra a años luz de otras entidades estatales, y que cuando se le escucha se logran resultados sorprendentes. Lo único que le falta desde la perspectiva sociojurídica a la Policía en este ámbito constituye una singular paradoja, tal vez influenciada por lo militar de la era prusiana, la alarmante endogamia de una institución que a veces decide cerrarse y no se deja ayudar.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
POLICÍA NACIONAL
DIOS Y PATRIA

ISBN: . 978 - 958 - 8698 - 27 - 4


**www.policia.gov.co**

ISBN: 978-958-8698-27-4