
RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD PERSONAL POR
AUTORIDADES DE POLICIA ¿MECANISMO DE
PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS? EL
CASO DEL MUNICIPIO DE MUZO - BOYACÁ

RESTRICTION TO PERSONAL FREEDOM
BY POLICE AUTHORITIES. MECHANISM OF
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS? THE CASE
OF MUZO-BOYACA MUNICIPALITY

RESTRICTION DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE
PAR LES AUTORITÉS DE POLICE - MÉCANISME
DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME? LE
CAS DE LA MUNICIPALITÉ DE MUZO-BOYACÁ

RESTRICÇÃO DA LIBERDADE PESSOAL PELAS
AUTORIDADES POLICIAIS - MECANISMO DE
PROTECÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS? O
CASO DO MUNICÍPIO DE MUZO-BOYACÁ

Fecha de Recepción: 6 de diciembre de 2018

Fecha de Aprobación: 15 de febrero de 2019

Edgar Andrés Martínez Triana¹

¹ Comisario de Familia del municipio de Muzo Boyacá, Abogado, Especialista en Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Militar, Correo: yakop2006@hotmail.com, Artículo resultado de la investigación desarrollada para optar por el título de Magister en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Adscrito al grupo de investigación CODEL

Resumen

Con la promulgación del Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) resurgió el debate sobre las facultades que se le han conferido a las autoridades de policía, relacionadas con la función preventiva del delito y protección de la vida, establecida en los artículos 2 y 218 de la Constitución Política de 1991, en cumplimiento de las cuales podrán restringir de la libertad personal en los casos y por las causas establecidas en la norma. En el pasado, bajo la vigencia del anterior Código de Policía (Decreto 1355 de 1970), este tipo de medidas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, por considerar que vulneraban el principio de reserva judicial y resultaban desproporcionadas frente al fin que se perseguía. Recientemente, la Sentencia C-281 del 13 de junio de 2017 de la Corte Constitucional introdujo un cambio en la línea jurisprudencial, al señalar que lo dispuesto por el Código solo se podrá aplicar en los municipios que cuenten con los lugares adecuados de atención y protección de personas trasladadas. El análisis realizado sobre el tema apuntó a identificar si la forma como las autoridades de policía restringen la libertad personal vulnera o protege los derechos humanos de los habitantes del municipio de Muzo Boyacá.

Palabras clave: restricción a la libertad personal, autoridad de Policía, mecanismo de Protección, vulneración de derechos, municipio de Muzo.

Abstract

With the promulgation of the new code of the National Police for coexistence (law 1801 from 2016) resurge a debate over the faculties that have been given to the Police Authorities related with the function and prevention of crimes and the protection of human life established in the Articles 2nd and 218th of the 1991 constitution in fulfillment of which they could restrict people's personal freedom in the cases where for established reasons by the code of rules. In the past under the validity of the mentioned code of rules of the Police (resolution 1355 of 1970) this kind of measurement where declared unconstitutional by the Supreme Constitutional Court for considering that they infringed the principal of Judicial reserve and they resulted desproporcionated to the objective pursued. Recently the sentence (C-281 of June 13, 2017) of the Constitutional Court introduced a change of the jurisprudencial line when it appointed that what was prepared by the code of rules only could apply in the municipalities that counted with the adequate places of attention and protection of all people that had been moved. The análisis of the theme identifying the way the police authority restricts people's personal freedom is infringed or protects the human rights of the habitants of Muzo's municipality.

Keywords: Restrictions to freedom, police authorities' personalities, mechanism of protection, infringement of the human rights, Muzo's municipality.

Résumé

Avec la promulgation du nouveau Code national de la police et de la coexistence (loi 1801 de 2016), le débat sur les pouvoirs conférés aux autorités policières, liés à la fonction de prévention de la criminalité et de protection del vie, établis dans les articles 2 et 218 de la Constitution politique de 1991, a refait surface, en vertu desquels elles peuvent restreindre la liberté personnelle dans les cas et pour les raisons établis par la loi. Dans le passé, sous le précédent code de police (décret 1355 de 1970), ce type de mesure a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle, au motif qu'il violait le principe de réserve judiciaire et était disproportionné par rapport au but poursuivi. Récemment, l'arrêt C-281 de la Cour constitutionnelle du 13 juin 2017 a introduit un changement dans la ligne de la jurisprudence, en indiquant que les dispositions du code ne peuvent être appliquées que dans les municipalités qui disposent de lieux adéquats pour la prise en charge et la protection des personnes transférées. L'analyse menée sur le sujet visait à déterminer si la manière dont les autorités de police restreignent la liberté individuelle violé ou protège les droits de l'homme des habitants de la municipalité de Muzo Boyacá.

Mots clés: Restriction de la liberté individuelle, autorité policière, mécanisme de protection, violation des droits, municipalité de Muzo

Resumo

Com a promulgação do novo Código Nacional de Polícia e Coexistência (Lei 1801 de 2016), ressurgiu o debate sobre os poderes conferidos às autoridades policiais, relacionados com a função de prevenção do crime e proteção da vida, estabelecida nos artigos 2º e 218º da Constituição Política de 1991, em cumprimento do qual podem restringir a liberdade pessoal nos casos e pelas razões estabelecidas na lei. No passado, ao abrigo do anterior Código de Polícia (Decreto 1355 de 1970), este tipo de medidas foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, por violar o princípio da reserva judicial e por ser desproporcionado em relação ao objectivo prosseguido. Recentemente, o Acórdão do Tribunal Constitucional C-281, de 13 de junho de 2017, introduziu uma alteração na linha de jurisprudência, afirmando que as disposições do Código só podem ser aplicadas em municípios que disponham de locais

adequados para o atendimento e protecção de pessoas transferidas. A análise realizada sobre o assunto visou identificar se a forma como as autoridades policiais restringem a liberdade pessoal viola ou protege os direitos humanos dos habitantes do município de Muzo Boyacá.

Palavras-chave: Restrição da liberdade pessoal, autoridade policial, mecanismo de proteção, violação de direitos, município de Muzo.

Introducción

La restricción de la libertad personal es una figura que en Colombia se remonta a la Constitución Nacional de 1886, donde quedó consagrada en los siguientes términos: “aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para tener perturbado el orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública” (art. 28).

Posteriormente, el Código Nacional de Policía de 1970 dio competencia a autoridades de policía para aplicar la medida correctiva de retención, entre otras circunstancias, cuando los ciudadanos deambularan en estado de embriaguez y no consintieran en ser acompañados a su domicilio, o que por estado de grave excitación pudieran “cometer inminente infracción de la ley penal” (art. 207).

Ocho años después, con el Estatuto de Seguridad expedido mediante el Decreto 1923 del 6 septiembre de 1978, se permitió al Gobierno Nacional, previo consenso con los ministros, ordenar la privación de la libertad hasta por un término de diez días, a los ciudadanos que perturbaran el orden público, y a las autoridades de policía restringir la libertad personal en determinadas circunstancias. Con la Constitución Política de 1991 se estableció como principio fundamental: “Colombia es un Estado social y democrático de derecho (art. 1), y a la libertad personal se le concedió una protección especial, buscando limitar sus formas de vulneración injustificada o desproporcionada, delegando exclusivamente en los jueces de la República la potestad de arresto y detención (art. 28).

Vino luego la reforma a la Constitución que introdujo el Acto Legislativo No. 03 de 2002, que permitió la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), y unas renovadas características en el Sistema Penal

Acusatorio: la libertad adquirió un nuevo tinte cuyos cimientos se basan en la dignidad humana y la libertad personal, la clásica división del poder público en tres ramas retomó fuerza y con ella la oposición a investir al Ejecutivo de facultades que solo conllevarían al abuso del poder. La prohibición se dio a través de la declaratoria de inconstitucionalidad de medidas como la captura y conducción del contraventor ante el jefe de policía¹ y la retención transitoria², en razón de que tales medidas vulneraban el principio de reserva judicial del artículo 28 de la Constitución Política, y por consiguiente resultaban injustificadas y desproporcionadas frente al fin perseguido.

Con la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia³ resurgió el debate sobre las disposiciones que otorgan funciones preventivas del delito y protección de la vida, en concreto las establecidas en los artículos 2 y 218 de la Constitución Política de 1991, mediante los cuales las autoridades de policía pueden privar de la libertad a los ciudadanos en determinadas circunstancias (p. ej. cuando se encuentren en estado de embriaguez o alteración), con el fin de evitar una inminente afectación de los derechos de la comunidad y el irrespeto a los principios de convivencia y seguridad ciudadana. Sobre dichas medidas los pronunciamientos de la Corte Constitucional⁴ ya permiten ver un cambio en la línea jurisprudencial, al considerar que en el cumplimiento de los requisitos contemplados en la norma, es viable la utilización del traslado por protección como medio correctivo y protector de los derechos de las personas.

Sin embargo, a pesar del fin protector de la norma vigente, es frecuente que las autoridades se extralimiten en su aplicación y vulneren los derechos de los ciudadanos. Existen casos documentados en donde no solo se afecta el derecho a la libertad, sino también la dignidad humana, la integridad física y la vida misma, por un accionar desproporcionado e injustificado de las autoridades de policía.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2005 (M.P.: Jaime Araújo Rentería; marzo 15 de 2005). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-237-05.htm>

2 Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 2007 (M.P.: Catalina Botero Marino; septiembre 11 de 2007). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm>

3 Ley 1801 de 2016 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Junio 29. DO 49949 de junio 29 de 2016.

4 Corte Constitucional. Comunicado No. 24. Sentencia C-281 del 13 de junio de 2017 (M.P.: Aquiles Arrieta Gómez; mayo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2024%20comunicado%2003%20de%20mayo%20de%202017.pdf>

En el propósito de evidenciar esta problemática, el presente artículo producto de la investigación sobre la restricción a la libertad personal por autoridades de policía tiene como objetivo identificar si la medida, vulnera o protege los derechos humanos de los habitantes del municipio de Muzo en el departamento de Boyacá, en el marco de las normas nacionales y los instrumentos internacionales. Para ello se efectúa una revisión documental de normas nacionales, instrumentos internacionales, sentencias de las altas Cortes, doctrina y otros archivos que contribuyan al análisis de su regulación. Seguidamente, y conforme al enfoque mixto, los elementos cuantitativos establecerán el número de acciones privativas de la libertad, decretadas o ejecutadas por autoridades de policía en municipio de Muzo (Boyacá) durante los años 2012 a 2017. En lo referente al elemento cualitativo, éste puede evidenciarse al describir la forma como las medidas protegen o si por el contrario vulneran los derechos humanos de la población partiendo de las vivencias aportadas desde la Estación de Policía de Muzo, la Inspección de Policía y la Personería Municipal, en la que se utilizó como técnica de recopilación de información la entrevista semiestructurada.

El artículo culmina con las conclusiones, entre ellas, que las medidas restrictivas a la libertad aplicadas por autoridades de policía, son mecanismos que contribuyen con la preservación del orden público y la protección de los derechos humanos de la población, al disminuir o anular los peligros inminentes, sin embargo, tales autoridades pueden desbordar su intención convirtiéndolas en desproporcionadas y vulneradoras de garantías fundamentales.

1. El Concepto de Libertad

No existe una definición unitaria del derecho a la libertad personal, este es un concepto multifocal y poliédrico como afirma Álvarez⁵. Por esta razón, el artículo está enmarcado en las concepciones y estudios de Ronald Dworkin desarrollados en su obra *Justicia para Erizos*. Inicialmente, conforme a la teoría del autor, se trata la libertad como un concepto interpretativo sobre el que hay que considerar como genuinos los desacuerdos que surjan en torno a ella.

Existen dos conceptos interpretativos de la libertad, para lo cual alude dos famosos ensayos en los cuales basa su teoría. El primero, la libertad

5 Álvarez Álvarez, G., Identificaciones y cacheos, no preprocesales, como privaciones de libertad. “habeas corpus”. *Detención policial y habeas corpus - manuales de formación continuada*. España: Consejo General del Poder Judicial – Centro Documentación, 2011, p. 376.

de los antiguos comparada con la de los modernos de Benjamín Constant, y el segundo, dos conceptos de libertad de Isaiah Berlin. Para Dworkin ambos suponen un gobierno inevitablemente coactivo, por lo que para su entendimiento realiza dos preguntas. La primera ¿Por quién – y con quién – debería ser yo coaccionado?, y la segunda ¿Cuánta coacción debería ejercerse sobre mí? Como respuesta a la primera, refiere que una teoría política requiere la libertad positiva, haciendo hincapié en que debe permitirse a la gente tener un papel en su propia gobernanza coactiva, en que, en uno u otro sentido, el gobierno debe ser autogobierno. Para la segunda pregunta, Dworkin indica que una teoría requiere la libertad negativa, enfatizando en que la gente debe estar libre del gobierno coactivo en una gama sustancial de decisiones y actividades⁶. Ambas teorías, que en principio parecen ser totalmente opuestas, conforme al manejo dado por el autor demuestran una evidente y estrecha relación, evidenciado a lo largo de su obra.

Dworkin señala que una idea popular, defendida por Constant y Berlín en los ensayos citados con anterioridad, es que los dos tipos de libertad pueden entrar en conflicto, siendo posible y quizá probable si una comunidad promueve una concepción errónea de la libertad positiva o de la negativa o de ambas. La libertad positiva, fue la utilizada por los totalitarios para propiciar un régimen político que oprime a los ciudadanos en nombre de sus presuntos intereses verdaderos o superiores, y cuando este se corrompe, se lo puede usar para justificar violaciones de la libertad negativa. En este punto, para Dworkin, Berlín acertó al suponer que la libertad positiva requiere alguna forma de democracia y a su vez la democracia está en conflicto con la libertad negativa⁷. Es evidente, la necesidad de limitar ciertas formas de libertad, como medio para mantener el orden de una sociedad a la que no se le puede otorgar de una gama infinita de derechos, pues ello podría conllevar a la desestabilización de los estados, he ahí donde la libertad positiva y negativa encue

Para explicar la concepción de Berlín, Dworkin aborda dos vías, en primer lugar hace uso de los términos liberty y freedom. Freedom refiriendo que distingue la libertad como irrestricción total de una persona de su poder actuar como quiera sin el obstáculo de restricciones o amenazas impuestas por otros o por una comunidad política. Liberty, como la libertad negativa es la parte de su libertad como irrestricción de la que la comunidad política no puede despojarla sin infringirle un agravio especial. En este orden se hacen

6 Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 443-44.

7 Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 445.

coextensas la libertad como irrestricción total y la libertad negativa, de modo que cualquier límite frente a la primera es una invasión a la segunda (2014, pág. 446).

En segundo lugar, retoma el interrogante sobre si la libertad y la democracia están en conflicto como valores, a lo que responde:

Cualquier forma de gobierno, incluida la democracia, es imposible sin el derecho penal y otras formas de regulación. De ello debe deducirse que el buen gobierno es inevitablemente un asunto de compromiso: cualquier gobierno debe comprometer un bien – la libertad – a fin de obtener otros. (...) Sin duda es lamentable que la gente sea castigada por desobedecer la Ley: el hecho daña a los castigados y debe consternar a los castigadores. También es lamentable que una persona solo obedezca la Ley por temor. No cabe duda de que sería mejor que tanto las leyes como los ciudadanos fueran los bastante justos que ni la amenaza ni el hecho de la coacción fueran nunca necesarios.⁸

En este punto, se reafirma la necesidad de los gobiernos de restringir en cierta medida la libertad de sus ciudadanos únicamente en los casos necesarios. Así como ocurre en el derecho penal aplicado como medio de control social, el derecho policivo también pretende poner límite a las conductas que atenten contra la seguridad, la integridad y la vida de las personas, partiendo en este caso desde una finalidad meramente preventiva frente a la comisión de delitos.

2. Regulación Normativa

Instrumentos internacionales y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los tratados internacionales ratificados por Colombia han establecido que la privación de la libertad debe realizarse conforme a las causas fijadas por la ley, con arreglo al procedimiento establecido en ésta, por mandato de autoridad competente, por lo que se contempla la protección a la libertad de la siguiente manera:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3) y nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado (art. 9). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que nadie

⁸ Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 446.

podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, ni podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta, la persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella (art. 9).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre refiere:

Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad. (art. XXV).

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos postula que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personales, sin ser privada de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas en las constituciones políticas o leyes que se dictan conforme a ella; no podrá someterse a detención o encarcelamientos arbitrarios; toda persona detenida debe ser informada de las razones de su detención, cuando haya detención o retención debe ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario con funciones judiciales y nadie será detenido por deudas (art. 7).

En el campo de la jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en diversos pronunciamientos ha reiterado la necesidad de que los Estados eviten aplicar medidas restrictivas de la libertad que carezcan de fundamento legal alguno, y reitera la prohibición de detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios respectivamente. Según el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificados en la ley – aspecto material–. Pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma –aspecto formal–.

En 1999 la Corte IDH acogiendo la tesis del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TIDH), remarcó la relevancia de la prontitud del control judicial de la detención como medio para prevenir las detenciones arbitrarias, pues una rápida intervención judicial es la que permite detectar y prevenir amenazas

contra la vida o serios malos tratos que violan garantías fundamentales, en un contexto en que la ausencia de garantías puede resultar en la destrucción de la regla de derecho.

En el mismo sentido, la Corte IDH ha indicado

Al estar en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad (1994).

Normas nacionales y jurisprudencia de las Cortes Constitucional y Corte Suprema de Justicia

Son varias las modalidades de restricción administrativa del derecho a la libertad persona. Para su revisión se hará inicialmente una referencia a su antecedente más próximo, indicando con posterioridad el estado actual de la medida, y señalando los pronunciamientos jurisprudenciales efectuados.

Traslado por protección

Esta medida, contemplada en el Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), se denominó retención transitoria, y consistía en mantener al infractor en el comando de una estación o subestación hasta por 24 horas (art. 192), en eventos en los cuales una persona irrespetara, amenazara o provocara a los funcionarios u informados de la policía en el desempeño de sus tareas; al que deambulara en estado de embriaguez y no consintiera ser acompañado a su domicilio y finalmente al que por estado grave de excitación pudiera cometer inminente infracción de la ley penal (art. 207).

La medida fue objeto de demandas de constitucionalidad, lo que condujo a que en el año 1998 la Corte Constitucional se pronunciara sobre su procedencia en los casos de irrespeto, amenaza o provocación, declarándola inconstitucional por considerar que esta “atribuía a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial, lo cual resulta atentatorio de la libertad personal y del mandato constitucional que prohíbe la detención sin orden judicial”⁹.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 1998 (M.P.: Hernando Herrera Vergara; mayo 13 de 1998). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-199-98.htm>

En el año 2007, la Corte Constitucional concluyó que la figura utilizada en los casos de ebriedad y violenta exaltación, tal y como se encuentra regulada y entendida como una medida de protección, resulta inidónea, innecesaria y desproporcionada frente a los fines que perseguía; no obstante, considera que dicha figura, regulada de una manera diferente y brindando garantías constitucionales puede resultar efectiva. Resolvió entonces quitarles la facultad a los comandantes para su aplicación, pero la dejó vigente en el código requiriendo al Congreso que regulara la materia, indicando que podría aplicarse en los casos estrictamente necesarios y con el cumplimiento de requisitos que garanticen protección de derechos del retenido¹⁰.

En vigencia la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se expidió el nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, se incluyó el llamado “traslado por protección”, consistente en la posibilidad de que el personal uniformado de la Policía Nacional traslade para su protección o la de terceros a personas que deambulen en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas. De igual manera, cuando esté involucrada en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido; en estos eventos la medida procede cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida e integridad de la persona o de terceros (art. 155).

Para poder dar aplicación a esta medida, la Ley 1801 de 2016 acogió los requisitos que hubiere indicado la Corte Constitucional en la sentencia C-720 de 2007, pues indica como primera medida la posibilidad de que la persona sea entregada a un allegado a familiar o ante la ausencia de esta el traslado de efectuarse a su residencia, un centro asistencia o de protección, de salud u hospital especialmente destinado por la administración municipal, sin que en ningún caso pueda efectuarse a sitios destinados a la privación de la libertad y que no sea por un término mayor de 12 horas. Además, está intrínseca la obligación de que el Ministerio Público haga presencia en dicho lugar (Par. 2º, art. 155).

Recientemente la Corte Constitucional dio vía libre a la aplicación del traslado por protección, condicionándolo a que solo podrá aplicarse en los municipios

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 2007 (M.P.: Catalina Botero Marino; septiembre 11 de 2007). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm>

que cuenten con los lugares adecuados para la atención y protección de las personas trasladadas, que en el informe escrito exigido por la ley se debe incluir la causal invocada, los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que los hechos caben dentro de la causa, y que la persona sujeta al traslado pueda solicitar la cesación de medida al superior jerárquico que haya recibido el informe. Se exceptuaron por inexequibilidad los casos en los que la persona que puede ser agredida y que se ponga en peligro su vida e integridad sea una autoridad de policía¹¹.

Luego de efectuar el juicio de proporcionalidad la Corte Constitucional indicó:

En los casos en que las condiciones del lugar de traslado efectivamente conlleven a la protección de las personas, la medida es proporcional, por cuanto la restricción que se impone es para evitar grandes riesgos contra la vida y la integridad, lo cual representa un intercambio constitucionalmente válido. Ahora bien, en los casos en que estas condiciones no se den, la medida resulta desproporcionada, pues redundará en el sacrificio transitorio de la libertad personal sin beneficio claro en protección de los derechos. La Corte aclara que el traslado por protección solo puede buscar proteger derechos fundamentales en situación de vulneración actual o inminente. (...) se encontró que la medida no limita el principio de legalidad por cuanto provee un parámetro claro para prever actuaciones de la Policía Nacional¹².

Traslado para procedimiento policivo

El Decreto 1355 de 1970 refería que la policía podía capturar a quienes sorprendiera en flagrante contravención de policía, cuando el hecho se realizara en lugar público o abierto al público y para el solo efecto de conducir al infractor ante el respectivo jefe de policía. En el mismo sentido, si el infractor se identificaba plenamente y proporcionaba la dirección de su domicilio, el agente de policía podía dejarlo en libertad indicándole por escrito que debería comparecer ante el jefe de policía en un tiempo no mayor a 48 horas, ello siempre que la medida no perjudicara el orden público. Si la persona citada no comparecía debería ser capturada (art. 69).

11 Corte Constitucional. Comunicado No. 24. Sentencia C-281 del 13 de junio de 2017 (M.P.: Aquiles Arrieta Gómez; mayo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2024%20comunicado%2003%20de%20mayo%20de%202017.pdf>

12 Corte Constitucional. Comunicado No. 24. Sentencia C-281 del 13 de junio de 2017 (M.P.: Aquiles Arrieta Gómez; mayo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2024%20comunicado%2003%20de%20mayo%20de%202017.pdf>

Sobre la medida, jurisprudencialmente se indicaron dos postulados. En primer lugar, que la captura por incumplimiento de una orden administrativa vulnera el principio de reserva judicial, pues si una norma establece que la privación de la libertad tiene origen en una decisión tomada por una autoridad que no es la judicialmente competente (Policía Nacional), la misma no se ajusta a los principios constitucionales, y por lo tanto, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico. Y en segundo lugar, sobre la captura posterior a la flagrancia, la Corte indicó que si la persona, luego de ser sorprendida en flagrancia recupera su libertad, para después y por el incumplimiento de la orden de comparendo ser nuevamente capturada, es una situación que claramente configura una negación a la flagrancia, lo cual vulneraría la excepción al principio contenido el artículo 32 de la Constitución Política¹³.

En la misma línea, en el año 2007 la Corte Constitucional se pronunció entre otros sobre la constitucionalidad de los artículos 56, 58 y 62 del Decreto 1355 de 1970, pues los mismos otorgaban la potestad para que autoridades de policía expediera mediante mandato escrito una orden administrativa de privación de la libertad de ciudadanos en los casos de flagrancia o cuasi flagrancia de una infracción de policía o también conocida como contravención. En estos casos cualquiera podía ser aprehendido por la policía y privado momentáneamente de su libertad mientras se le conducía ante la autoridad que había ordenado su comparencia. Los artículos 56 y 58 fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, en el entendido de que las privaciones de la libertad deberían entenderse expedidas por un mandato previo y escrito de autoridad judicial competente; el artículo 62 fue declarado inexecutable al considerar que la voluntad del constituyente estuvo claramente dirigida en señalar el mandato de autoridad judicial competente como elemento previo y esencial y suprimir la posibilidad de que el ejecutivo ordenara la retención de las personas, disponiendo que ninguna autoridad administrativa podría disponer de la libertad del individuo¹⁴.

En el Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, por regla general las medidas correctivas se deben aplicar por la autoridad de policía, en el sitio en el que sucede el motivo, pero puede efectuarse el traslado inmediato y temporal de la persona cuando sea necesario para ejecutar el proceso verbal inmediato, y no sea posible hacerlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad de policía. En estos eventos, el traslado debe realizarse de manera

13 Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2005 (M.P.: Jaime Araújo Rentería; marzo 15 de 2005). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-237-05.htm>

14 Corte Constitucional. Sentencia C-176/2007 (M.P.: M. Monroy).

inmediata y en ningún caso el tiempo de traslado o permanencia en el sitio al que se traslade a la persona podrá exceder de seis (6) horas, debe permitirse por la autoridad de policía que la persona trasladada le comunique a un allegado o a quien pueda asistirlo, el motivo y sitio al cual será trasladado¹⁵. Sobre esta medida no hay pronunciamiento constitucional de fondo.

Registro a persona

En estricto sentido, en vigencia del Decreto 1355 de 1970 la medida referida no tenía equivalente indicado en la norma; los registros personales o requisas, como se conocen popularmente, que por regla general van acompañados de la identificación de los ciudadanos, se efectuaban conforme a las facultades para la actividad de policía concedidas en los artículos 208 y 248 de la Ley 906 de 2004 o Código Penal y en la Constitución Política, cumpliendo la disposición de “garantizar 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” (art. 218).

Si bien es cierto que el primer derecho que puede verse vulnerado en los registros personales y la identificación de los ciudadanos es el de la intimidad personal, el desarrollo de la medida también puede conllevar la violación de otros derechos como el de la libertad personal, dada la facultad normativa otorgada a la Policía Nacional para que restrinja a las personas de su derecho, permitiéndoles en algunos casos que estas sean trasladadas a estaciones o subestaciones donde se pueda concluir el procedimiento.

Ahora, el Decreto 1355 de 1970 permitía que para facilitar la aprehensión de personas solicitadas por la autoridad competente, se pudieran efectuar capturas momentáneas de quienes se hallaren en sitios públicos o abiertos al público y sobre quienes se dificultara la identificación, la captura podía prolongarse hasta por 12 horas (art. 71). Sobre este artículo en vigencia de la norma no se presentaron acciones de constitucionalidad.

Bajo el esquema del Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana se contemplan procedimientos para establecer la identidad de una persona y verificar que ésta no porte elementos o sustancias prohibidas. En principio esta medida no comporta una restricción a la libertad personal,

¹⁵ Ley 1801 de 2016 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Junio 29. DO 49949 de junio 29 de 2016.

pero según lo refiere la Ley 1801 de 2016, cuando la persona se resiste al registro o al contacto físico, puede ser conducida a una unidad de policía, donde se le realizará el registro, aunque oponga resistencia (art. 159). Lo anterior conllevaría a la vulneración de derechos como la libertad personal, dignidad humana, entre otros, pues se otorgaría a autoridades de policía, la posibilidad de afectar la libertad de los ciudadanos sin que medie una orden escrita de la autoridad judicial competente. Sobre esta norma se han presentado acciones de inconstitucionalidad, pero estas fueron inadmitidas y posteriormente rechazadas por no satisfacer los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, necesarios para la formulación de un cargo de constitucionalidad¹⁶.

Aprehensión con fin judicial

En el año 1994, la Corte Constitucional tras analizar la constitucionalidad de parte del articulado del Decreto 1355 de 1970, hizo mención a la detención preventiva del inciso 2º, artículo 28 de la Constitución Política, indicando que era procedente la detención de ciudadanos cuando el único objetivo fuese verificar de manera breve los hechos relacionados con motivos fundados y de ser procedente ponerlos a disposición de la autoridad judicial competente para que se investigara su conducta¹⁷.

La detención preventiva fue referenciada por la Corte Constitucional como detención preventiva administrativa o detención preventiva gubernativa y la doctrina la llamó “captura administrativa”. Esta figura bajo cualquiera de sus denominaciones es entendida como:

La facultad exclusiva de la Policía Nacional para privar de la libertad de la locomoción a un ciudadano que está siendo investigado, que ha sido denunciado, es señalado o cuya verificación de identidad es necesaria según circunstancias de la aprehensión y a la cual se requiere aprehender, por cuanto la espera de la orden de captura lograría la evasión del sujeto, o se corre el riesgo de la comisión de un hecho punible con alto grado de probabilidad.”¹⁸.

16 Corte Constitucional. Auto inadmisorio expediente D: 11961 de 2017. (M.P.: Alejandro Linares Cantillo; marzo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/AutosS/AUTO%20D-11961%20-%203%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>

17 Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero; enero 27 de 1994). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

18 Sánchez Martínez, G.A., *Captura sin flagrancia y sin orden judicial*. Bogotá: Leyer, 2003, p. 13.

Sobre esta medida surgieron corrientes que consideraban viable su aplicabilidad dado el análisis efectuado por la Corte Constitucional. Una de ellas es la planteada por Sánchez Martínez en su libro *Captura sin flagrancia y sin orden judicial*. No obstante, la falta de soporte legal era una de sus debilidades, pues no existía ley alguna que regulara o autorizara la medida, por lo que debía entenderse que la aplicación vía jurisprudencial vulneraría derechos y garantías fundamentales, como lo indican los tratados internacionales ratificados por Colombia, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9°.

En 2011 la Corte Suprema Justicia indicó:

En el tiempo presente en la realidad jurídica colombiana no existe fundamento constitucional ni base normativa alguna para sostener la vigencia o la más remota posibilidad de la captura administrativa; además que su autorización facilita las desapariciones forzadas siendo responsabilidad del Estado y de todos los servidores públicos eliminar cualquier tolerancia respecto a situaciones en que se propicie o se facilite dicha práctica abominable, más en un país que no termina aún de entender ni investigar; ni siquiera de dimensionar la tragedia sufrida por causa del fenómeno, eufemísticamente llamado de “los falsos positivos”, en los cuales, sin duda, algo tuvo que ver la posibilidad de privaciones de la libertad realizadas por agentes del Estado, por fuera de la estricta reserva judicial”¹⁹.

Con el nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia ciudadana, la medida faculta a la Policía Nacional para que pueda aprehender a una persona en un sitio público, o abierto al público, o privado, cuando sea señalada de haber cometido un delito o sorprendida cometiéndolo bajo la modalidad de flagrancia, o cuando un particular haya pedido auxilio o la haya aprehendido²⁰.

Sobre el particular se presentó una demanda de inconstitucionalidad, donde considera el accionante que la ley 1801 de 2016 otorgó la competencia a la Policía Nacional para aprehender a una persona sin exigir que medie una orden judicial, por lo que vulnera los derechos y principios sobre libertad personal consagrados en los artículos 13, 15, 28 y 29 de la Constitución

19 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Expediente No. 36107 de 2011 M.P.: José Leónidas Bustos Martínez; septiembre 14 de 2011). Recuperado de https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0UxON_0cOYwJ:https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/205_CSJ-SP-36107.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

20 Ley 1801 de 2016 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Junio 29. DO 49949 de junio 29 de 2016.

Política, pues bastaría con señalar a alguien de cometer un delito, para que la persona sea capturada, así la denuncia sea infundada. Consecuentemente, podría presentarse el caso en el que una persona señale a otra en la calle de haber cometido un delito seis años atrás, trayendo como consecuencia que dicha persona sea capturada, incluso basada en una falsa denuncia, hecho que jurídicamente no es equivalente a la captura en flagrancia²¹.

3. Acciones y Vivencias Institucionales

Orden de conducción o traslado para procedimiento policivo

Entre los años 2012 a 2017, la Inspección de Policía, dio aplicación a una medida en apariencia y naturaleza diferente a la descrita por el artículo 69 del Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, la cual indicaba la captura de ciudadanos sorprendidos en la comisión de una contravención de policía y su traslado ante el jefe de policía en los casos y situaciones diferentes a los contemplados para la retención transitoria.

La medida aplicada por la Inspección de Policía, estaba fundamentada en los artículos 56, 58 y 62 del Decreto 1355 de 1970, sobre los cuales la Corte Constitucional ya se había pronunciado en 2007 como se vio con anterioridad. Estas acciones se ejecutaban cuando un ciudadano era citado con el objeto de llevar a cabo una diligencia de carácter policivo y el mismo no comparecía, tras la tercera citación el Inspector de Policía requería de la Estación de Policía la conducción del ciudadano previamente citado. A continuación, se muestran las estadísticas sobre las medidas ordenadas desde el año 2012 al 2017.

Tabla 1. *Ordenes de conducción solicitadas por la Inspección de Policía*

Año	No. de acciones
2012	14
2013	21
2014	5
2015	31
2016	5
2017	3

Nota: tomado de informe de gestión de la Inspección de Policía, año 2017

²¹ Corte Constitucional. Auto admisorio expediente D: 11933 de 2017. (M.P.: Jorge Enrique Figueroa Morantes; febrero 15 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/AutosS/AUTO%20D-11933%20-%2015%20DE%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>

Lo que evidencia la Tabla número 1, confrontado con las argumentaciones expuestas sobre la exequibilidad condicionada de los artículos 56 y 58 y la inexecutable del artículo 62 del Anterior Código Nacional de Policía, es la aplicación de medidas restrictivas por la Inspección de Policía, sobre las cuales ya no tenía facultad normativa.

Al indagar sobre las contravenciones de policía que dieron origen a la conducción de ciudadanos, se encontró que los problemas de convivencia entre los habitantes era la causa más común, sin embargo, y aunque en un menor porcentaje, los casos generados por deudas económicas ante el no pago del canon de arrendamiento, del préstamo de dinero o del pago de diferentes tipos de bienes adquiridos también fueron causales de la conducción²². La toma de medidas restrictivas de la libertad en los casos de deudas económicas genera una posición crítica frente a las acciones que se desarrollaron por las autoridades de policía, pues concretamente vulneraron derechos y garantías fundamentales conforme a la prohibición expresa contenida en la Constitución Política que indica “en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas...” (Art. 28, inc. 3).

Sobre el procedimiento efectuado, las personas conducidas a la Inspección de Policía se les instaba a dos procedimientos: en cuanto a las deudas económicas, se suscribía un acuerdo de pago con la indicación de la fecha probable para cancelar la obligación, este documento era acompañado de la firma de una letra de cambio para darle sustento a la obligación que tenían con la persona, y si se presentaba incumplimiento el afectado debía iniciar un proceso ejecutivo ante un juzgado; por otra parte, con los problemas de convivencia, las personas firmaban un acuerdo de no agresión, o como lo llaman popularmente en el municipio de Muzo una caución, la consecuencia de su incumplimiento era una sanción de tipo económico que iba entre 2 y 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes²³.

La justificación para la ejecución de esta medida, según la Inspectora de Policía, es que era una acción que les permitía a las personas tener solución inmediata de la infracción o del comportamiento que le perjudicaba. En ese orden de ideas, la medida era proporcional frente al fin que buscaba por la utilidad y rapidez en la protección de los derechos del ciudadano afectado en casos que,

22 Delgado, Oscar. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

23 Ibid.

por su naturaleza, como las lesiones personales con incapacidades de 2 o 3 días o en los hechos de injuria y calumnia, no eran atendidos por la Fiscalía de Muzo. Sin embargo, la funcionaria es consciente de la posibilidad de que la acción generara la vulneración de los derechos del ciudadano accionado, pero recalcó que la medida se generaba como última opción, después de haber invitado al ciudadano en tres oportunidades a que concurriera ante la Inspección de Policía para la búsqueda una salida por la vía del dialogo. En los casos que se aplicó la conducción, no se realizó de forma violenta, pues ante el requerimiento efectuado por la policía, los ciudadanos accedían voluntariamente a comparecer ante la Inspección de Policía²⁴.

Aunque la justificante era proteger algunos derechos de la comunidad, evidentemente estas acciones fueron en detrimento de derechos fundamentales como la libertad personal, contrariando la teoría de Ronald Dworkin quien argumentaba que “el Gobierno no está habilitado para restringir la independencia fundacional por ninguna razón, excepto cuando hacerlo sea necesario para proteger la vida, la seguridad o la libertad de otros, entonces la Autoridad de Policía debió haber evaluado en cada caso en concreto, en cuáles de ellos las acciones repetitivas, agresivas e intolerantes de los ciudadanos justificaban la restricción de la libertad de acuerdo a la teoría de Dworkin²⁵.

Por otra parte, la Inspectora de Policía indicó que las conducciones, más allá de su denominación, sólo se realizaron bajo la vigencia del anterior Código de Policía, pues con el esquema del Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia Ciudadana, no se ha efectuado ningún traslado para procedimiento policivo, como ahora podría denominarse, porque “la nueva norma otorga más elementos para sancionar las conductas de los ciudadanos sin tener que llegar a medidas más drásticas, generando entre la comunidad, más respeto por las normas ante las sanciones económicas que se imponen”²⁶.

Sobre esta medida, el comandante encargado de la Estación de Policía, aclaró que la conducción que se efectuaba bajo el anterior Código de Policía ya no se realiza pues la misma ha sido abolida, lo que se efectúa ahora es un traslado de la persona que no permite ser persuadida del lugar donde se comete el hecho contrario a la convivencia, con el objeto de evitar que se continúe realizando

24 Ibid.

25 Dworkin, R., *Justicia para erizos*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 448.

26 Delgado, Oscar. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

el comportamiento e imponer el respectivo comparendo, sin que esta sea por solicitud de la Inspección de Policía²⁷.

Finalmente, la Personera Municipal, figura que puede representar un medio de justicia para el accionante, considera la medida desproporcionada puesto que restringir de la libertad a una persona basados en hechos que pueden ser ciertos o falsos, es una vulneración al derecho fundamental a la libertad, más si la autoridad administrativa puede tener otras alternativas contenidas en la Ley como por ejemplo el Código General del Proceso o el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo referente a los medios de notificación que permitan hacer efectivo el procesos de policía.²⁸.

Retención transitoria o traslado por protección

Sujeto al cumplimiento de los requisitos contenidos en el parágrafo 2 y 3 de la Ley 1801 de 2016 Código de Policía y de Convivencia Ciudadana y a la sentencia de la Corte Constitucional C-281 de 2017 del 13 de junio de 2017, el comandante de la Estación de Policía de Muzo de la época, Teniente José Luis Dueñas Benavides, presentó a la Administración Municipal la denominada “Propuesta para instaurar el centro de protección a personas en el municipio como herramienta de implementación del Código Nacional de Policía y de Convivencia”.

El Comandante de Policía refirió, como un problema, que el municipio de Muzo por situaciones de orden social, económico, de ordenamiento territorial entre otros no hubiese podido generar la infraestructura y medios logísticos necesarios para la puesta en marcha de la Ley 1801 de 2016 Código de Policía y de Convivencia Ciudadana, lo que conlleva a la imposibilidad de dar cumplimiento a las facultades correspondientes por parte de la Policía Nacional y la Administración Municipal en la aplicación de medidas correctivas frente a la atención de comportamientos contrarios a la convivencia que generan efectos negativos asociados como: la afectación al ciudadano en su entorno social, económico y familiar, malestar social, inestabilidad emocional del ciudadano, incertidumbre y pérdida de la percepción de seguridad, pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones del estado, la no cooperación de

27 Monsalve, Oscar. Entrevista realizada el 4 de junio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

28 Mahecha, Andrea. Entrevista realizada el 1 de Agosto de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

los ciudadanos en el cumplimiento de las disposiciones legales y finalmente la atención de casos de policía sin el cumplimiento los requisitos establecidos en el Nuevo Código de Policía.

De acuerdo con la propuesta presentada por el Comandante de la Estación de Policía de la época, las denominadas contravenciones del anterior Código Nacional de Policía ahora llamados Comportamientos Contrarios a la Convivencia, que más se presentan en el municipio de Muzo son los siguientes.

Tabla . Comportamientos contrarios a la convivencia que más se presentan en el municipio

Comportamiento		Casos
Art. 140 Núm. 7	Consumir bebidas embriagantes en lugar publico	35
Art. 27 Núm. 4	Amenazar con causar daño	20
Art. 35 Núm. 1	Irrespeto a las Autoridades	5
Art. 92 Núm. 4	Ocupar Espacio Publico	10
Art. 102 Núm. 1	Realizar Quemaz	6

Nota: tomado de Propuesta para instaurar el centro de protección a personas en el municipio de Muzo como herramienta fundamental en la implementación de la Ley 1801 de 2016. Año 2017.

De los comportamientos descritos en la Tabla 2, conforme a los parámetros del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, serían objeto de la medida correctiva de traslado por protección el consumo de bebidas embriagantes en espacio público, amenazar con causar daño y el irrespeto a las autoridades, aunque en este último caso, la aplicación de la medida correctiva sería improcedente pues fue declarada inconstitucional mediante sentencia C-281 del 13 de junio de 2017. No obstante, con la ocurrencia de hechos que pongan en riesgo la vida e integridad de un miembro de la autoridad de policía, en la práctica podría ser aplicado el traslado por protección e incluso si el comportamiento del ciudadano agresor constituye un delito podría ser capturado.

Por otra parte, comportamientos como, ocupar el espacio público y realizar quemaz, serían cobijados con la medida policiva de traslado para procedimiento policivo si las circunstancias lo ameritan, aunque son escasas las eventualidades en las cuales las autoridades no pueden aplicar las medidas correctivas en el lugar de los hechos.

Como alternativas para dar solución a la implementación del centro de protección, el comandante de policía en 2017 propuso cuatro opciones: primera, la adecuación de instalaciones, reubicación de personal y dotación de infraestructura de la administración municipal; segunda, construcción de nuevas instalaciones, reubicación y contratación de personal con la dotación de medios logísticos; tercera, contratar el alquiler de instalaciones, reubicación y contratación de personal con la dotación de medios logísticos para el funcionamiento del centro de protección. Y la cuarta, la suscripción de convenios interadministrativos con asociatividad territorial. Es de señalar que conforme a la propuesta presentada por la Estación de Policía, se requiere entre otros requisitos un pabellón para hombres, un pabellón para mujeres, un pabellón para población LGBTI, un pabellón para habitantes de calle, un área para la protección de adolescentes divididos por género; cada una de las áreas referidas con anterioridad deben contar con baño, además de otras áreas que sumarían según la propuesta 15 zonas más entre oficinas para Ministerio Público, la Policía Nacional, La Inspección de Policía, Sector Salud, Vigilancia Privada entre otras.

Sobre la propuesta elevada, la Inspectora de Policía considera:

Las alternativas planteadas para cumplir con la creación del Centro de Protección en el municipio de Muzo son una labor compleja, esto debido al alto costo económico y a las exigencias de logística y talento humano indicadas para la implementación de dicho lugar. El municipio de Muzo tendría la posibilidad de optar por la primera de las opciones, esto es la adecuación de instalaciones ya que cuenta con un predio que podría destinar para tal fin, no obstante, habría que hacer un número importante de adecuaciones que tienen un alto costo. Esto sería imposible de cumplir por lo que debe solicitarse orientación del tema a la Policía y los entes de control para mirar con cuales requisitos mínimos podemos poner en marcha el centro de protección, pues por Ley para aplicar la medida correctiva de traslado por protección se debe tener un lugar especial, que no pueden ser los conocidos calabozos de las estaciones de Policía.²⁹

Sobre la aplicación de la medida, el comandante Oscar Monsalve, encargado de la Estación de Policía de Muzo, considera que el traslado por protección es ahora una medida más garantista en comparación a su antecesora la retención transitoria del anterior Código de Policía y que se aplicó en su momento apoyados en la sentencia C-720 del 11 de septiembre de 2007. La medida

²⁹ Delgado, Oscar. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez

del nuevo Código de Policía establece un procedimiento policivo más claro y no permite que se mezcle la parte delictiva con la parte contravencional, ya que vulneraba los derechos de las personas trasladadas. Con el nuevo Código de Policía y Convivencia Ciudadana, debe existir un sitio especial donde se vele por los derechos y los cuidados de las personas, en consecuencia, desde la entrada en vigencia del nuevo Código no se ha realizado ningún traslado por protección, porque no se cuenta con la logística necesaria ni con las instalaciones adecuadas para hacerlo, para los comportamientos contrarios a la convivencia que se han presentado se ha acudido a mecanismos como: la mediación, la imposición de comparendos, la ubicación de familiares de las personas que han afectado la convivencia del municipio, lo que ha disminuido las cifras en un 50% de las sanciones allí contempladas³⁰.

Adicionalmente, indicó que en los casos de personas que están en alto grado de embriaguez o alteración, sí es necesaria la aplicación de una medida donde se restrinja de la libertad de locomoción de dichas personas, pues se está velando por la vida y la seguridad de la persona y de los demás ciudadanos; además de que esta acción solo es temporal y no indefinida, mientras se logra reestablecer la conciencia del ciudadano³¹.

Tabla 3. *Aplicación de retención transitoria y traslado por protección*

Año	Retención Transitoria	Traslado por Protección
2012	16	-
2013	13	-
2014	21	-
2015	17	-
2016	0	-
2017	0	0

Nota: tomado de base de datos de la Estación de Policía de Muzo, año 2018

Finalmente, la Personera Municipal, consideró que las circuncidas en las cuales se da el traslado por protección en comparación al traslado para procedimiento policivo tiene otras garantías, entre ellas que la persona se traslade a un centro de protección y no un lugar entre rejas donde el ciudadano se sienta sometido. Si bien es cierto que existe una restricción a la libertad,

³⁰ Monsalve, Oscar. Entrevista realizada el 4 de junio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

³¹ *Ibíd.*

pero sin embargo la autoridad de policía estaría protegiéndole su integridad, pues por experiencia se sabe que una persona alcoholizada o en estado de alteración puede causarse daño o causar daño a otra persona. Así las cosas esta medida es garantista y si bien restringe el derecho a la libertad, es una medida necesaria³².

Registro a persona

Un hecho histórico vivido en el municipio de Muzo, fortalecido durante la época de la violencia en la denominada “Guerra Verde”, era que algunos de sus habitantes llevaran consigo por lo menos un arma de fuego, con usos y fines distintos. En la actualidad ya no hace parte del diario vivir con ocasión de las prohibiciones y sanciones normativas que existen al respecto. Sin embargo, al igual que en el resto del territorio nacional, se dan casos en los que los ciudadanos llevan consigo elementos peligrosos que debe ser incautados por parte de las autoridades de policía, en especial por lo miembros de la Policía Nacional en desarrollo de las actividades ejercidas en los puestos de control o popularmente conocidos como retenes.

Sobre el elemento restrictivo de la libertad, y que ocurre cuando se imposibilite efectuar el registro de la persona, se estableció conforme a las manifestaciones del comandante encargado de la Estación de Policía, que, en Muzo a comparación de otros lugares del país, los habitantes respetan más a la autoridad, por lo cual las personas a las cuales se les requiere una requisita acceden a ella sin mayores complicaciones. Lo que si ocurre es que los ciudadanos acostumbran a no portar su cédula de ciudadanía, por lo cual la institución policiva ha venido haciendo uso de un sistema o aplicativo denominado *APOLO* permite con el número de cédula o la huella identificar a las personas, este sistema hace un bosquejo ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y permite identificar plenamente a la persona sin la necesidad de trasladarla a las instalaciones policiales³³.

Por su parte, la Inspectora de Policía refirió, que los casos de incautaciones de armas, elementos corto punzantes, armas de foguero y demás elementos cuya tenencia o traslado no comporte la comisión de un delito, le fueron entregados

32 Mahecha, Andrea. Entrevista realizada el 1 de agosto de 2018 en el Municipio de Muzo (Departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

33 Monsalve, Oscar. Entrevista realizada el 4 de junio de 2018 en el Municipio de Muzo (Departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

mediante la respectiva acta de incautación, entre los años 2012 al 2017 con el anterior Código de Policía, 20 armas corto punzante y un arma de fogeo. Desde el nuevo Código de Policía, ya es la Estación de Policía quien asume la custodia de estos elementos, de los cuales ante su porte no proceden medidas de traslado, exclusivamente de incautación y comparendo³⁴.

Finalmente, la Personera Municipal, dio mención a un caso ocurrido en el año 2017, donde se dificultó la verificación de antecedentes de un ciudadano, quien fue llevado a la Estación de Policía y voluntariamente el ciudadano accedió a ir, se me informó de lo ocurrido, acudí al lugar y tras una hora en la cual no se pudo revisar sus antecedentes, el ciudadano empezó a protestar y tuvo que permitírsele que se fuera, puesto que manifestaba que se le estaba privando de la libertad sin justa causa. Las quejas formales por restricción a la libertad no se dieron, los motivos eran basados en la extralimitación de la autoridad o imposición injustificada de un comparendo³⁵.

Aprehesión con fin judicial o detención preventiva administrativa

Sobre la detención preventiva administrativa, se indagó sobre la aplicación de la medida en el municipio de Muzo entre los años 2012 a 2017 y según refirió comandante de policía encargado de la Estación de Policía del Municipio, no existe un solo reporte de este tipo de medidas, pues en realidad al ser una figura que no tenía ningún fundamento jurídico, era fácil caer en la comisión de un delito al estar violando el derecho de locomoción de una persona³⁶.

Ahora bajo el esquema del Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, la aprehensión con fin judicial se considera como un traslado, haciendo hincapié en que no es una captura, y su objeto es que la persona señalada de haber cometido un delito, incluso varios días atrás, sea identificada plenamente y con ello cuando se formule la denuncia y se inicie la investigación, se tenga información vital que pueda orientar la investigación, pues muchas veces las víctimas no conocen al delincuente. En vigencia del nuevo código de policía no se ha llegado a realizar ninguna acción de estas³⁷.

34 Delgado, Oscar. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en el Municipio de Muzo (Departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

35 Mahecha, Andrea. Entrevista realizada el 1 de agosto de 2018 en el Municipio de Muzo (Departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

36 Monsalve, Oscar. Entrevista realizada el 4 de junio de 2018 en el Municipio de Muzo (Departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

37 *Ibíd.*

Conclusiones

La restricción a la libertad personal por autoridades de policía, vista desde la concepción de las normas nacionales y las vivencias institucionales del Municipio de Muzo, puede ser un mecanismo válido para la preservación del orden público y la protección de los derechos humanos bajo las siguientes premisas:

En la aplicación del traslado por protección, siempre que este se realice en casos en que se busque evitar la afectación de los derechos a la vida e integridad del infractor o de otros ciudadanos, ante una situación de vulneración actual, inminente o para evitar la comisión de un delito y sobre la cual no exista otro medio que la impida.

El simple hecho de que un ciudadano se encuentre en estado de embriaguez, bajo el efecto de sustancias psicoactivas o alterado, no da vía libre a que se efectúe el traslado por protección si no hay una causal que lo justifique, como por ejemplo que se ponga en riesgo la integridad personal o de otros.

La restricción a la libertad bajo el esquema del traslado para procedimiento policivo, es desmedida e injustificada frente a los fines que persigue, pues el derecho procesal contempla diferentes medios de notificación y toma de decisiones que no implican la afectación del derecho a la libertad de los ciudadanos.

Ante la imposibilidad de registrar e identificar a las personas, la conducción a las unidades de policía es desmedida, pues para el registro y la identificación de un ciudadano existen medios tecnológicos cuya utilización permiten la no afectación de los derechos del individuo.

La aprehensión con fin judicial, es una medida acertada para permitir a la Policía Nacional la individualización de personas señaladas de cometer un delito, facilitando a las autoridades judiciales la celeridad en la labor investigativa.

La restricción a la libertad personal por autoridades de policía, en estricto sentido, no se ajusta con los preceptos contenidos en los tratados internacionales ratificados por Colombia, pues aunque estos no exigen la autorización previa de la autoridad judicial, sí indican la necesidad de que la persona detenida o retenida sea llevado ante un juez para que este defina su situación, hecho no contemplado en las normas nacionales; donde la intervención está dada en autoridades de orden administrativo y no judicial.

REFERENCIAS

Álvarez Álvarez, G. (2011). Identificaciones y cacheos, no preprocesales, como privaciones de libertad. “habeas corpus”. *Detención policial y habeas corpus - manuales de formación continuada*. España: Consejo General del Poder Judicial – Centro Documentación

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración universal de los derechos humanos*. Ciudad.

Caso Gangaram Panday vs. Surinam. [Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH]. (1994). Fondo, reparaciones y Costas (21 de agosto de 1994).

Caso Castillo Páez vs. Perú. [Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH]. (1997). Fondo, reparaciones y Costas (3 de noviembre de 1997).

Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. [Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH]. (1997). Fondo, reparaciones y Costas (12 de noviembre de 1997).

Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. [Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH]. (1999). Fondo, reparaciones y Costas (19 de noviembre de 1999).

Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*. Bogotá.

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (1969). *Convención americana sobre los derechos humanos*. San José.

Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos [COPREDEH]. (2011). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos, versión comentada*. Ciudad de Guatemala: Autor

Corte Constitucional. Auto admisorio expediente D: 11933 de 2017. (M.P.: Jorge Enrique Figueroa Morantes; febrero 15 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/AutosS/AUTO%20D-11933%20-%2015%20DE%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>

Corte Constitucional. Auto inadmisorio expediente D: 11961 de 2017. (M.P.: Alejandro Linares Cantillo; marzo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/AutosS/AUTO%20D-11961%20-%2003%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>

Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero; enero 27 de 1994). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 1998 (M.P.: Hernando Herrera Vergara; mayo 13 de 1998). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-199-98.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2005 (M.P.: Jaime Araújo Rentería; marzo 15 de 2005). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-237-05.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-176/2007 (M.P.: M. Monroy).

Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 2007 (M.P.: Catalina Botero Marino; septiembre 11 de 2007). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm>.

Corte Constitucional. Comunicado. No. 24. Sentencia C-281 del 13 de Junio de 2017 (M.P.: Aquiles Arrieta Gómez; mayo 3 de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2024%20comunicado%2003%20de%20mayo%20de%202017.pdf>.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Expediente no. 36107 de 2011 M.P.: José Leónidas Bustos Martínez; septiembre 14 de 2011). Recuperado de https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0UxON_0cOYwJ:https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/205_CSJ-SP-36107.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co.

Decreto 1355 de 1970 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se dictan normas sobre Policía. Agosto 4.

Decreto 1923 de 1978 [Presidencia de la República de Colombia]. 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. Septiembre 6.

Delgado, Oscar. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

Delegatarios de los estados colombianos. (1886). *Constitución Nacional de la Republica de Colombia*.

Dworkin, R. (2014). *Justicia para erizos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Dueñas, José. (2017) Propuesta para instaurar el centro de protección a personas en el municipio como herramienta de implementación del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

Ley 1801 de 2016 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Junio 29. DO 49949 de junio 29 de 2016.

Mahecha, Andrea. Entrevista realizada el 1 de agosto de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

Monsalve, Oscar. Entrevista realizada el 4 de junio de 2018 en el municipio de Muzo (departamento de Boyacá). Entrevistador: Andrés Martínez.

Sánchez Martínez, G.A. (2003)- *Captura sin flagrancia y sin orden judicial*. Bogotá: Leyer.