

# **Policía y control social en Bogotá: Fundando la autoridad y el orden como política nacional (1885-1899)**

Mauricio Puentes Cala

Estudiante de la Escuela de Historia y Archivística en la Universidad Industrial de Santander (Bucaramanga / Colombia). Integrante del Grupo de Investigación: *Historia, Archivística y Redes de Investigación*. Área de interés: Historia de la defensa y de las Fuerzas Armadas. Correo electrónico: [maopc02@hotmail.com](mailto:maopc02@hotmail.com)

Artículo recibido: 10 de julio de 2013

Aprobado: 20 septiembre de 2013

Modificado: 7 de diciembre de 2013

## **Policía y control social en Bogotá: Fundando la autoridad y el orden como política nacional (1885 – 1899)**

### **Resumen**

Este trabajo pretende mostrar los avances y retrocesos presentes en el ejercicio de creación institucional del primer cuerpo de policía de carácter nacional, pensado en términos *modernos* y técnicos, tras el deseo cosmopolita de los dirigentes regeneradores por emular la experiencia europea. Se busca con ello responder a un doble llamado: por un lado, mostrar cómo el comportamiento del personal policial, desprovisto en lo sucesivo de una conciencia pública de autoridad, influyó en el desempeño y funcionalidad institucional, y, por otro, mostrar la relación de estos cuerpos con la sociedad en la que se desenvuelven, toda vez que las estrategias de vigilancia y seguridad social propuestas en el *ideal civilizador de la represión*, además de chocar con las tradiciones y los convencionalismos anidados en la *Patria Chica*, coadyuvaron a generalizar en la población una suerte de recelo sobre el poder público y las instituciones del poder estatal.

**Palabras clave:** Regeneración, Policía Nacional, *misión Gilibert*, control social, orden público.

**Police and social control in Bogota: founding the authority and the order as a national policy (1885-1899)**

**Abstract**

This work aims to show the progress and setbacks in the exercise of institutional building of the first police force of national character, thought of *modern* and technical terms after the cosmopolitan desire of regenerative leaders to emulate the European experience. This is to respond to a double call: by one side, show how the behaviour of staff police, devoid of a public authority of conscience, influenced in performance and institutional functionality, and secondly, assess the relationship of these forces with the society in which they operate, since social security and surveillance strategies once inserted in the *ideal civilizer of repression* as well as crashing spectacularly with the traditions and conventions nested in the *Patria Chica*, they helped to generalize in the population a sort of suspicion on the public power and the institutions of State power.

**Keywords:** Regeneration, National Police, *Gilibert mission*, social control, public order.

Este artículo es el producto de una versión ampliada y modificada de la ponencia: *En búsqueda del principio de autoridad en Colombia: La organización de una Policía “moderna” en Santa Fe de Bogotá (1891-1899)*. Presentada en el *Congreso Internacional Delitos, Policías y Justicia en América Latina*, que se realizó en Santiago de Chile en abril del 2013.

# **Policía y control social en Bogotá: Fundando la autoridad y el orden como política nacional (1885 – 1899)**

## ***Introducción***

La hegemonía del partido liberal en la política nacional y en las instituciones estatales colombianas a partir de la segunda mitad del siglo XIX inaugura un programa de reformas con miras a erradicar los reductos institucionales de la época colonial; para ello toma como referencia los modelos del liberalismo europeo y de otras *naciones civilizadas* e introduce lineamientos de orden político, económico y social, matizados por la tendencia republicana francesa y la corriente federalista norteamericana. Siguiendo esta lógica, la Carta Constitucional pactada en la Convención de Rionegro de 1863 dividió políticamente al país en nueve Estados soberanos (Panamá, Magdalena, Bolívar, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Tolima y Cauca). Cada uno de ellos totalmente independiente respecto al gobierno central en asuntos políticos, fiscales y militares.

A partir de entonces, el ideario liberal, además de limitar el poder central, se empeñó en disminuir la influencia que la Iglesia detentaba sobre la enseñanza, liberalizar la compra y producción de armas y municiones, implementar la política de *desamortización de bienes de manos muertas* y promover la supresión sistemática de algunos conventos. Estas medidas pretendían dar una estocada final a la convencional estructura política, administrativa y económica que servía de orden y control a la Iglesia y al Estado tradicionalista. Pero “en un país donde todo el mundo a excepción de un puñado de reformadores era firmemente creyente y con fuertes lazos emocionales con la Iglesia, los ataques doctrinales contra esta eran [...] no solo factor destructivo de la estabilidad política, sino imprudentes, porque alejaban la masa de la elite liberal” (Bergquist 1999, 45). Asimismo, la reforma educativa había generado un profundo descontento entre algunos sectores de la elite, del conservatismo y del clero católico. La introducción de la enseñanza laica en el país, además de ser vista como una violación a los derechos federales y las libertades individuales, “se la consideraba como parte de un complot masónico encaminado a eliminar la enseñanza religiosa de las aulas” (González 2006, 51). Si a ello se suma el descenso del comercio, la condición deficitaria del erario público y el súbito aumento de los impuestos, al igual que de las tarifas arancelarias en los primeros años de la década del setenta, era de esperarse una convulsión interna, más aún si los directorios regionales poseían sus propias clientelas armadas que sobrepasaban en número y pertrechos a

las fuerzas regulares del gobierno central<sup>1</sup>. Como era de esperarse, en las regiones el poco respeto hacia una autoridad desapareció, la desconfianza hacia el poder central creció y, con el ataque a la iglesia, cualquier demanda de cohesión social se hizo perentoria. Quedó el lugar entonces para los partidos políticos los cuales a través del asociacionismo y de los clubes electorales agrupaban a las gentes en facciones con la finalidad de delimitar sus pertenencias políticas y de mantener en aumento las competencias por el poder.

En estas circunstancias el país se vio sumergido en un clima de incertidumbre e inestabilidad. La infranqueable soberanía de los Estados y el número de ejércitos privados “produjo como efecto la descentralización de las guerras que quedaron reducidas al ámbito regional. Cerca de cuarenta rebeliones y levantamientos [sin contar los conflictos residuales] se presentaron durante la vigencia de la Constitución de Rionegro y una guerra de tipo nacional la de 1876-1877” (Tirado Mejía 1979, 372). Un conflicto que más allá de estar motivado por la fijación del carácter laico o religioso de la educación pública tuvo como trasfondo la pugna en torno a la definición del sistema político, es decir, “el federalismo y el centralismo como forma de organización estatal” (González 2006, 45).

Ante tan tensa y amenazante situación el reducido Ejército de la Unión (la *Guardia Nacional*), encargado de mantener el orden interno del territorio nacional, no estuvo dispuesto ni en condiciones de intervenir; su pie de fuerza no superaba los 600 hombres (Rey Esteban 2005, 1), esto lo convertía frente a las *montoneras* y milicias de otros Estados en un expectante más de los intereses políticos regionales y de los alcances de las bases armadas a discreción de los grandes propietarios.

Nada tiene pues de extraño que para año 1880 el modelo liberal ya hubiera tocando fondo. El hecho de consolidar una autoridad fuerte y de crear un centro de decisiones común para levantar al Estado del fracaso político que había provocado el federalismo y el liberalismo a ultranza, comenzó a ganar terreno. Los conservadores acicateados por la renovación del catolicismo europeo y un grupo de liberales consciente de los excesos del oficialismo, coinciden en retomar la idea de “construir un Estado central y de homogenizar la nación” (Martínez 2001, 367).

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Estado Soberano de Santander tenía la facultad de reclutar para su ejército un número de 1000 hombres en tiempos de paz y los que dispusiera en tiempos de guerra. Este es tan solo un pequeño caso que demuestra lo inexequible que podía ser el Estado central frente al poder político y militar de las regiones. Seguramente Estados económicamente más fuertes o con oligarquías más aperturistas podían mantener y levantar milicias mucho más numerosas. Para observar el caso de Santander, véase: Mendoza 2005, 240.

A partir de entonces empieza a fraguarse un programa de corte conservadurista en el que se pretende retomar la labor de construcción nacional a partir de la centralización político-económica y la rehabilitación de la iglesia como actor social. Este nuevo giro político conocido con el nombre de la *Regeneración* inaugura un discurso en el que la “construcción de la autoridad y el establecimiento del orden” se convierten en criterios cardinales al interior del proceso de edificación de Estado-nación (AGDS. *Memoria del Secretario de Guerra y Marina*, 1881, 4-6). Proceso ahora encausado por la vía del deseo civilizador que los letrados y representantes del poder central intentaban consolidar a través de la política de *orden público*, a falta de una generación educada que comprendiera y aceptara adecuadamente el *principio de autoridad* (Martínez 2001, 431-438). Este hecho explica por qué el restablecimiento del Ejército permanente, así como la organización de la Policía<sup>2</sup> fueron empresas que adquirieron vital importancia en este programa de cohesión nacional.

En este contexto descrito, el presente trabajo propone mostrar los avances y retrocesos en el ejercicio de creación institucional del primer cuerpo de Policía de carácter nacional, pensado en términos *modernos* y técnicos, tras el deseo cosmopolita de los dirigentes regeneradores por emular la experiencia europea de restablecimiento del orden y la autoridad. Se busca con ello responder a un doble llamado: por un lado, mostrar cómo el comportamiento del personal policial, desprovisto en lo sucesivo de una formación profesional, influyó en el desempeño y funcionalidad institucional, y por otro, tasar la relación de estos cuerpos con la sociedad en la que se desenvuelven, toda vez que las estrategias de vigilancia y seguridad social insertas en el *ideal civilizador de la represión* (Martínez 2001 496), además de chocar con las tradiciones y los convencionalismos anidados en la *patria chica*, coadyuvaron a generalizar en la población una suerte de recelo contra el poder público y las instituciones coercitivas. Todo ello en el marco del arribo a Colombia del comisario del cuerpo de gendarmes de Lille (Francia) Jean-Marie Marcellin Gilibert, que a finales de 1891 emprendió un misión de reestructuración, reglamentación y tecnificación de los incipientes grupos policiales y de vigilancia mutual existentes en la Capital. Dicho sea de paso que el presente estudio toma como punto de partida el acervo protocolario y la definición ordenancista que antecede a la *misión Gilibert*, y se corta en el año 1899 cuando estalla la

---

<sup>2</sup> Se utilizará el término: *policía*, para referirse al esquema de servicios que deben ser prestados por la administración para alcanzar el bien común (*asuntos de policía*: ornato, seguridad, salubridad, entre otros); así como al acatamiento que debe seguirse de las leyes y ordenanzas para un mejor gobierno y convivencia (*vida en policía o doctrina policial*). Distinguiéndose de *Policía*, término relativo a la institución o aparato armado de carácter civil que a discreción de las autoridades políticas vela por el cumplimiento de los dictámenes legales y por el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública.

Guerra de los Mil Días, conflicto bipartidista que marcó la disolución de la reforma policial impuesta por el comisario francés. Asimismo, se toma como espacio de referencia la ciudad de Santa Fe de Bogotá, pues fue la Capital, en primera instancia, la que recibió las medidas en pro del establecimiento del aparato policial.

### ***Definiendo un proyecto político: Regeneración, política y orden***

A partir de 1870, aunque en América Latina la economía de mercado y el libre cambio se consolidaron en conjunto como un medio común de interacción (Bethell 1991, 4), paradójicamente, en el mismo periodo, Colombia asumió una tendencia menos aperturista y se encaminó por una política económica cada vez más conservadora. Los gobiernos liberales que habían precedido la última gran guerra caudillista, declarada, entre otras cosas, por el llamado *problema religioso* (Tirado Mejía 1979, 372), comenzaron a poner en marcha una política conciliadora que replanteaba las relaciones con la Iglesia y el partido conservador. Además, la decadencia de la agricultura de exportación y de la industria artesanal en un país fragmentado por la geografía de limitada movilidad social y con una economía predominantemente cerrada obligó a los liberales a romper las barreras políticas del federalismo e implementar disposiciones de tipo potestativo que ante la coyuntura ayudaran a fortalecer las políticas gubernamentales encaminadas a rehabilitar el sector económico (Bergquist 1999, 35-38, 46). Estos liberales conciliadores se organizaron, a la postre, como una facción independiente y se distanciaron completamente de los radicales con la elección del letrado cartagenero Rafael Núñez como presidente en los comicios de 1880. Pronto, las ideas de este renovado y recién posicionado liberalismo se concretaron en la escena política nacional con el establecimiento de “una tarifa proteccionista y un banco nacional para estimular el desarrollo económico” (Bergquist 1999, 35-38, 46), el cual se había visto significativamente desmejorado a raíz del *Pánico de 1873*<sup>3</sup>.

La puesta en marcha de dichos proyectos, más allá de querer mejorar el régimen fiscal y financiero con miras a rehabilitar las actividades y obligaciones económicas del país, obedecía al deseo de Núñez por invertir en el monopolio de la fuerza, es decir, en los aparatos encargados de impartir orden, necesarios a la hora de retomar el control del Estado y afianzar el principio de autoridad. No es de extrañar entonces que durante su primer mandato, Núñez, en medio de un déficit fiscal insostenible, elevara considerablemente el gasto de las fuerzas

---

<sup>3</sup> Considerada la primera crisis económica de carácter mundial. Su origen se halla en la ola de pánico económico que se desencadenó tras la caída de la Bolsa de Viena y la quiebra, pocos meses después, de la Jay Cooke & Company, entidad bancaria y casa de corretaje de gran prestigio y renombre en Norteamérica.

armadas e hiciera uso de los medios disponibles para dotarlas de normatividad propia (Archivo Histórico Regional Universidad Industrial de Santander, en adelante AHR. *Código Militar expedido por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia* 1881). Junto al costoso *Ejército de Reserva* que llegó a ascender casi a 4.000 hombres (Atehortúa & Vélez 1994, 31), refundó la Policía capitalina y estableció, al menos en teoría, la de Caloto, Panamá y Ambalema (AHR. *Diario Oficial*, n° 5091, ley 56, agosto 4, 1881, art. 3, y decretos: 692, 665, 730), regiones famosas, al igual que el Casanare, por ser puntos estratégicos del contrabando, específicamente del tráfico ilegal de tabaco (Becerra 2010, 144-145, 150).

No obstante, según Núñez, la consolidación de los medios de coacción era sólo un paso para mantener el orden público; el otro debía ser el reconocimiento de los *derechos electorales de la minoría conservadora*. Derechos que habían sido constreñidos a lo largo de la hegemonía radical y que habían llevado a sectores exentos del poder a recurrir a la violencia como única alternativa para alcanzar algún índice de representación política (Archivo de la Gobernación del Departamento de Santander, en adelante: AGDS. *Memoria del Secretario de Guerra y Marina...* 1882, 5).

Con esta idea conciliadora el oficialismo logró cohesionar paulatinamente “a sectores muy disimiles que, al trascender las regiones, fueron configurándose como una tendencia nacional “moderna” y de paz” (Atehortúa & Vélez 1994, 28). Tanto el liberalismo independiente como el conservatismo no tardaron en hallar derroteros comunes y, por ende, en subordinarse conjuntamente a las órdenes del poder central, más aún cuando la oposición liberal radical se hizo vigorosa por la vuelta del Estado hacia el centralismo.

Con apoyo de un grueso sector de la elite política, y tras la capitulación de los generales radicales que se habían alzado en armas a raíz de la victoria oficialista en los comicios presidenciales de 1884, Rafael Núñez en Bogotá se apresuró a declarar la muerte oficial de la carta constitucional de 1863 y, con ella, el fin del federalismo. Mediante decreto del 10 de septiembre 1885 y con el apoyo del Partido Nacionalista, se convocó un Consejo de Delegatarios, compuesto por dos representantes de cada jurisdicción administrativa con la expresa misión de crear una nueva Constitución (AHR. *Diario Oficial*, n° 6467, decreto 5343, septiembre 10, 1885). Carta que al ser expedida y sancionada por el ejecutivo en agosto de 1886 *reconstituyó* la nación en forma de República unitaria y dividió al territorio nacional en departamentos dirigidos por gobernadores que eran nombrados a discreción del poder central (AGDS. *Constitución Política de la Republica Colombia*, 1886, tít., I, art. 1-3). La consigna *Regeneración administrativa o catástrofe* y el programa político de Estado fuerte y centralizado que hizo manifiesto el carácter mesiánico de la labor de Núñez fueron

presentados, tras la Carta, en la *fórmula: centralización política y descentralización administrativa* (Tirado Mejía 1979, 376). La *Regeneración* se instituía abiertamente como régimen y poseía, además de un partido consolidado para avalar sus políticas, un sistema legal propio y el apoyo del artesanado, la Iglesia y las sociabilidades católicas. Estas últimas, en particular, cumplieron un papel fundamental, toda vez que proporcionaron los medios periódicos y contaban “con el suficiente ascendiente en los núcleos obreros para garantizar la adhesión al proyecto regeneracionista” (Loaiza Cano 2011, 427).

De otra parte, la guerra civil y la reforma constitucional fueron acontecimientos que estuvieron acompañados en la capital del país por enfrentamientos entre las diferentes compañías que integraban los batallones regionales que se apostaban en la ciudad con fines preventivos. Soldados de variopinta procedencia, cesantes del conflicto y sin ocupación alguna, vagaban por las calles en grupos numerosos trabando riñas con las fuerzas oficiales, agrediendo a la población o atacando a la guardia del panóptico de la ciudad (Ibáñez, 1989, 602-603). La institución policial que había sido reformada por disposición del Estado cundinamarqués, a principios de la década de 1880, era totalmente ineficaz ante la marcha de la ingobernable soldadesca. Hecho que no es de extrañar, pues la división en dos secciones que se había hecho de ella, una civil y otra militar, la había convertido en una fuerza segregada y reducida. Mientras la primera se encargaba de las funciones consistoriales y de vigilancia, la segunda, de mayor número, servía de manera ocasional como unidad auxiliar, adscrita al Batallón de Fusileros de la ciudad. Esta división, cuando no puso a la institución a las órdenes exclusivas del Ejército, redujo su autonomía y el personal que la componía, más aún si se entiende que la mitad de ella estaba compuesta por soldados casi siempre acuartelados y, lo que restaba, por grupos para la sección de aseo y de celadores de vías públicas (Castaño Castillo 1947, 55).

La Policía, por tanto, se encontraba la mayoría de veces al margen de los problemas de orden público. El caso bogotano muestra cómo en sus inicios la lógica del gobierno regenerador dio pie al desplazamiento de los organismos civiles del ejercicio de control social, delegando para estas responsabilidades a cuerpos que cumplieran con un perfil militar. A ello obedece la reiterada idea “de mantener, durante algún tiempo un fuerte ejército, que sirviera de apoyo material a la aclimatación de la paz, que no puede ser producida instantáneamente por un sistema de gobierno que habrá de guardar escasa armonía con los defectuosos hábitos adquiridos [por la población] en tantos años de error” (Rafael Núñez, “Mensaje de instalación al consejo de delegatarios”, noviembre 11 de 1885. Citado en: Atehortúa & Vélez 1994, 33).

Si bien se expresa en la Constitución todo lo referente a la organización de la fuerza pública y se resalta con vehemencia la importancia de disponer de un ejército permanente y una milicia armada no beligerante, no existe especificación alguna sobre la Policía ni mucho menos se define la naturaleza, fin y régimen de la institución (AGDS. *Constitución* 1886, tít., XVI). En este sentido, a nivel nacional no existió una disposición integral que dictaminara la organización de los órganos de control en las jurisdicciones creadas por la misma Constitución. Este hecho, además de generar un vacío legal, fomentó la permanencia de los antiguos cánones federalistas, dejando que en los cantones se siguieran utilizando organismos coactivos del Estado con actuaciones particularistas para hacer política y establecer relaciones informales de poder.

Nótese que fue precisamente la falta de albergue institucional del aparato policial y el inocuo accionar del Ejército en espacios comunitarios de menor escala, lo que determinó, ante el periodo de transición política que vivía el país, que el gobierno emitiera una serie de leyes de carácter coercitivo, con el fin de proteger la integridad de la Constitución. En el año de 1887 las leyes fundamentales que establecían los principios jurídicos que ampararían al Estado respecto de cualquier perturbación del orden y la defensa de los actos emanados por los organismos del poder público (AHR. *Diario Oficial*, n° 7019, ley 57, abril 20, 1887 - n° 7151, 7152, Reforma ley 153, ley 61 de 1886 y 57 de 1887, agosto 28, 1887) se instituyeron, junto a la pena de muerte<sup>4</sup>, como una suerte de contramedida preventiva ante la falta de estrategias para hacer efectivo el ejercicio del orden y la autoridad. Así, los vacíos normativos e institucionales quisieron llenarse con leyes paralelas (Ley de Caballos) (AHR. *Diario Oficial*, n° 7399, ley 61, mayo 29, 1888) (Bergquist 1999, 73), que al ser emitidas por separado y sin respaldo de los medios adecuados para ejecutarlas, en la mayoría de los casos, terminaron siendo letra muerta o generando más descontento que sujeción social.

El deseo de crear un estado con orden y la autoridad sin disponer del suficiente recurso humano y material, explica por qué se ha planteado renglones atrás el afán del gobierno regenerador por legitimar su discurso nacionalista y confesional (Rey Esteban 2005, 7-17). “La necesidad de asegurar el control exclusivo de la política colombiana después de haber sido excluidos del gobierno por los liberales durante 25 años” (Bergquist 1999, 73), los

---

<sup>4</sup> “Se impondrá el legislador la pena capital para castigar, en los casos de se definan como graves, los siguientes delitos, jurídicamente comprobados, a saber: traición a la Patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en pandilla de malhechores, piratería, y ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército”. (AGDS. *Constitución* 1886, tít., III, art. 29).

obligaba a mantenerse en guardia y a utilizar los medios disponibles para conservar el poder, aun si ello acarrearía negar de plano la vigencia y supremacía de la Constitución. .

Más allá de querer consolidar el principio de legalidad, lo que buscaba el régimen regenerador era construir el principio de autoridad, edificando el Estado-nación a partir de la política del orden. Un propósito que los liberales radicales no habían alcanzado durante su hegemonía de la *Europa subversiva* (Martínez 2001, 430). La corriente conservadora que gobernaba el proyecto nacionalista de la Regeneración responsabilizaba de la descomposición política y social que vivía el país a la influencia revolucionaria francesa y al contagio de la *corrupción moral alemana*. Para el régimen cualquier índice de rebelión o levantamiento de la *plebe* era visto como una representación vívida de la Comuna de París, y las manifestaciones de cólera colectiva, la expresión popular, la conspiración política, el suicidio, el robo y la prostitución, advertían el alcance del ideario subversivo europeo en Colombia. De entonces acá, la denuncia de la Europa revolucionaria se yuxtapone, en el seno de los ideólogos regeneradores, con el miedo importado hacia la población exaltada por *ideas disociadoras*. Por ello, cualquier intento de sublevación social era inmediatamente reprimido en nombre de la autoridad social; y no solo eso, los anuncios y notas de prensa, no muy acordes al discurso oficial, eran censurados y sus autores perseguidos (Martínez 2001, 444).

*Fundar el orden* significaba entonces asumir posturas autoritarias; por lo menos, mientras se lograba reivindicar la autoridad de las instituciones como un principio inherente a la vida en policía. La creación de un ideal político y social compartido pasaba por la dimensión de una empresa retórica que los gobernantes de la Regeneración buscaban introducir al país, transformando la referencia discursiva que se tenía de Europa. De hecho, la exaltación de los valores de la Europa conservadora, específicamente la experiencia española e inglesa, va servir de acicate al proyecto de construcción de nación (Martínez 2001, 450-455), requisito fundamental para alcanzar la *civilización* según el ideal de la política regeneradora. Dicha nación debía estar regida por la Iglesia como actor social e ideológico y por las Fuerzas Armadas, entre ellas la Policía, como aparatos de persuasión y coerción. El monopolio ideológico y de la fuerza sobre la nación, junto a la instauración de un Estado centralista e interventor, fomentaría el nacionalismo como doctrina política y, por ende, limitaría la violencia, devolviendo la autoridad suprema al soberano nacional y a las instituciones que lo representaran.

Este ideario de nación se mostró como una alternativa viable para sacar al país del caos político tras el *impasse* del liberalismo radical. Pero “el ideal, a veces ingenuo, del progreso material comenzó a ser sacrificado en el altar del orden social” (Martínez 2001,

449). Es decir, si bien se había procurado por fortalecer al Estado, el aumento del control del gobierno sobre la economía trajo “implicaciones desastrosas que fueron evidentes en los resultados económicos del arancel proteccionista, el Banco Nacional y el régimen del papel moneda” (Bergquist 1999, 77), restringiendo los límites de la política de cambio y los pagos de la deuda externa.

Aunque el corte conservador de la política fiscal y económica impidió a Colombia ir al compás de otras naciones latinoamericanas, dedicadas *a afianzar la base normativa de la prosperidad material*, con miras a posicionarse en el sistema económico mundial, como fue el caso de México, Brasil, Chile y Argentina (Bethell 1991, 4), ciudades como Bogotá emergieron con cierta popularidad *de la transición al orden capitalista* (Mejía Pavony 2000, 287). La consolidación de los ideales de Estado-nación, orden social y civilización, de la misma manera que el afianzamiento del régimen económico regenerador, no impidieron que el centro administrativo del país se insertara “en la estructura de articulación subordinante que proporcionaba el sistema de mercado mundial” (Bethell 1991, 7). Pronto las tendencias culturales de las potencias económicas dominantes se instauraron en la Capital y “la nueva dinámica económica impulsó intensas oleadas migratorias, novedosas fuentes de empleo y formas hasta el momento desconocidas de habitar la ciudad” (Mejía Pavony 2011, 19).

### **Una Policía para una ciudad en transformación**

Bogotá al igual que otras capitales latinoamericanas de la época, a razón de la creciente integración de las *economías periféricas* al sistema económico mundial, se convirtió en un centro importador de productos acabados y exportador de materias primas. Esto explica el rápido surgimiento de elementos de clase con poder adquisitivo que posibilitaron el consumo masivo de artículos foráneos y acicatearon el comercio de productos básicos. Esta aparente integración de la ciudad a la economía de mercado, que se hizo visible también en Cali, Barranquilla y Medellín, mejoró la imagen que el país tenía de su Capital. La construcción de la primera línea del tranvía de mulas que iba de la Plaza de Bolívar a Chapinero y la inauguración de la Compañía Colombiana de Teléfonos (Ibáñez 1989, 595) (Mayorga García 2011, 49) ayudaron significativamente en este proceso.

La idea regeneradora de crear un Estado dirigido por un centro de decisiones común, que observara y controlara tanto su entorno inmediato como el resto del territorio nacional, en conjunción con el deseo de la elite aperturista capitalina de acortar las distancias y luchar contra las barreras geográficas que aislaban a la ciudad del resto del país y del mundo, propició la mejora de los caminos carretables adyacentes a Bogotá, el crecimiento de la red

caminera interior, la agencia de correos, el sistema de rieles y del tejido eléctrico y telegráfico (Mejía Pavony 2000, 287). Si bien gran parte de estas mejoras quedaron inconclusas y otro tanto experimentaron pocos adelantos, fue suficiente para que los flujos del éxodo rural eligieran como uno de sus destinos a la capital del país. Gentes de variopinta condición comenzaron a abandonar sus lugares de origen a la saga de mejores condiciones de vida. La violencia endémica, la concentración de la tierra en pocas manos y el fracaso de los proyectos políticos, sociales y económicos del liberalismo, llevó a los flujos de población a buscar en Bogotá seguridad, trabajo, educación, salud, servicios básicos y oportunidades que las regiones alejadas no ofrecían.

Sin embargo, los migrantes no estaban muy bien informados de las verdaderas perspectivas que ofrecía la ciudad receptora. En su mayoría, los nuevos residentes vinieron a engrosar los ya altos índices de mendicidad y delincuencia<sup>5</sup>; también a acelerar la ruralización del espacio urbano, la ocupación irregular de los ejidos y de las tierras baldías adyacentes a la ciudad. Paradójicamente, esta situación que, por lo demás, representaba un desafío para la administración municipal, contrastaba con el propósito de la elite capitalina de *borrar el pasado colonial* mediante la transformación de la imagen, realidad, gustos y condiciones de vida de la ciudad (Mejía Pavony 2011, 19). La miseria de los remotos suburbios, las calles angostas y llenas de barro, con baches, polvo y suciedad y, más aún, la vieja costumbre, incluso de las familias acomodadas, de tirar “a la calle las sobras de la mesa y la basura, junto con el contenido de los orinales” (Bethell 1991, 205; Henderson 2006, 28), desentonaban con los estándares burgueses de comportamiento y hábitat, que las elites bogotanas deseaban emular de la Europa decimonónica. Dos ciudades se daban escena en un mismo espacio, una ciudad harapienta, sucia, improvisada y, cada vez más, ruralizada, y otra que pretendía ser moderna en su fisonomía y constitución. Ello explica la campaña que emprendió la administración en 1885 para el mejoramiento del ornato y la salubridad pública: dispuso de una flotilla automotora para la recolección de las basuras en casas y vías públicas, creó la Junta de Aseo y Ornato de la Ciudad (Acuerdo 23, julio 24, 1886. En: *Acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá, 1860-1886*, 1984, 750-775) con el fin de velar por el mantenimiento de las calles y la plaza de abastos, promovió la limpieza de los causes de los ríos y muladares y se preocupó por el adecuado depósito final de los desperdicios (Biblioteca Luis Ángel Arango, en adelante: BLAA. *Registro Municipal* n° 287. Bogotá, julio 23, 1886, 1096-1097). Dicha

---

<sup>5</sup> Lo demuestra el aumento de la inseguridad que reportan algunos periódicos de la ciudad. Seguridad. En: *El Sol*. Bogotá, oct. 22, 1887, c. 1. Homicidio. En: *El Espectador*. Medellín, feb. 22, 1889, c. 3., Notas completas reproducidas en: (Becerra 2010, 152).

campana se complementó con el programa de embellecimiento de los edificios públicos, las obras de alcantarillado, la extensión de las tuberías de agua (“Acuerdo 23, julio 24, 1886”. En: *Acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá, 1860-1886...*), el adoquinado de las calzadas y andenes, el empedrado de algunas cuadras en las barriadas y el levantamiento de diques y murallas.

La consecuencia directa y decisiva de la presencia de dos fuerzas crecientes y en apariencia divergentes que transformaban la ciudad asimétricamente creó profundas contradicciones al intentar implementar un orden y establecer una *doctrina policial*. En la gran mayoría de la población pervivían los valores parroquiales y las costumbres coloniales hispánicas, prácticas que hicieron de la transformación social y urbana, según los cánones burgueses y vanguardistas de las capitales Europeas, una empresa de ingentes proporciones. La población Bogotana acostumbrada a vivir en el gineceo de su esfera privada y sin el mínimo de conciencia por el cuidado de lo público, “convirtieron el interior de sus casas en el único espacio propio, protegido en su intimidad e individualidad... poco hicieron los residentes de la Capital por participar en la construcción de un destino común. Ellos convirtieron a las autoridades en las responsables únicas del bienestar general” (Mejía Pavony 2000, 394), razón que explica porque mantenían las prácticas sociales tradicionales y unas leyes de vida discrecionales, como lo demostró la proliferación de zonas cultivadas dentro del perímetro urbano (Mejía Pavony 2000, 33, plano nº 2), la improvisación de marraneras y galpones en los solares de las casas, la construcción de barriadas en tierras invadidas y la ocupación de andenes y calles para ejercer la vivandería. Esto se sumaba a la creciente delincuencia, los problemas de mendicidad y salubridad<sup>6</sup>, que se agravaban debido a la pérdida de la solidaridad social, inherente al desconocimiento de lo público. La complejidad cultural, la contradicción entre normas y valores, y las limitaciones económicas e infraestructurales de una ciudad poco preparada para urbanizarse y asumir nuevos flujos poblacionales, daban los toques finales a la paupérrima situación capitalina que se debatía entre la lógica civilizadora, los convencionalismos sociales, el ideario cosmopolita y la resistencia cultural al cambio.

Bajo semejante panorama contradictorio, las autoridades municipales se dedicaron a sanear fiscalmente al distrito (BLAA. *Registro Municipal*, nº 261. Bogotá, noviembre 30, 1885, 1077-1079) para dar un empuje a las obras ya emprendidas y atender los asuntos públicos que impedían la vida en policía a nivel comunitario. El censo de población levantado en 1884

---

<sup>6</sup> Noticias varias. En: *El Sol*. Bogotá, jun. 12, 1887, c1. Reproducido en: Becerra, 2010, p. 152

durante el régimen del extinto Estado de Cundinamarca (AHR. *Diario Oficial*, n° 6552. Censo de Población, diciembre 29, 1885), sirvió de base para focalizar las estrategias de saneamiento municipal y conformar para su administración seis Inspecciones de Policía situadas en los barrios: San Victorino, Santa Bárbara, Las Nieves, Egipto, Chapinero y La Catedral (BLAA. *Registro Municipal*, n° 261. Informe del Alcalde..., *Registro Municipal* n° 263. Acuerdo 12, diciembre 18, 1885, 1085). Dicha sectorización jurisdiccional posibilitaba un mayor control sobre los asuntos de higiene, ornato, salubridad, orden y tranquilidad pública de la ciudad. Pero el problema residía en quiénes ejercían ese control. Los agentes, comisarios e inspectores, si bien tipificaba la norma, debían ser escogidos “entre los propietarios, comerciantes, profesores, científicos y artesanos más respetables residentes en la ciudad” (AHR. *Diario Oficial*, n° 6528, decreto 819, noviembre 30, 1885, art. 4), en realidad quienes terminaban sirviendo en las filas del serenazgo o de los cuerpos de policía eran los vagos, mendigos, beodos, mal entendidos y desocupados, como castigo a su condición o a cambio de un plato de comida. Esta situación restaba credibilidad y energía a cualquier proyecto que buscara configurar la urbe bajo un nuevo orden, más aún cuando los mismos policías buscaban desinhibir sus frustraciones personales con la población que, en teoría, debían proteger.

Por si fuera poco, la Junta de Aseo, Ornato y Salubridad dependería, en lo sucesivo, de las juntas barriales de las que dichos inspectores precedían (BLAA. *Registro Municipal*, n° 305. Sesión del día 1° de septiembre. Bogotá, diciembre 24, 1886, 1270). De tal *orden* fue muy frecuente que los vicios administrativos pesaran más que las propias necesidades de los vecindarios, y que la cultura política de la ciudad se impusiera sobre los deseos de reforma, sobre todo en cada una de las jurisdicciones barriales, donde las obras públicas y las políticas en pro del fortalecimiento del orden no contaban con figuras ejemplares para su efectiva ejecución.

Pese a tales dificultades, la ciudad empezó a cambiar vertiginosamente en su zona céntrica, donde el incremento del ritmo demográfico<sup>7</sup> y el afianzamiento del ideario burgués, lograron, según indica Mejía Pavony:

[Que Bogotá se caracterizara,] en sus lustros iniciales, por la configuración de un nuevo centro, aun aldeaño a la plaza central pero que se extendía varias manzanas a su alrededor y que compartía con los emblemáticos edificios del poder un núcleo financiero y de comercio, además de alardear de la presencia de cafés, hoteles y restaurantes y otros locales de claro

---

<sup>7</sup> Los censos indican un incremento notable en los índices poblacionales. El número de habitantes en Bogotá subió en un 58 % entre el decenio del 1870 y el primer lustro de 1880. Véase: Mejía Pavony 2000, 230, tabla 8.

gusto burgués. Así mismo, la urbe se ordenó en forma separada para los efectos religiosos y civiles, predominando en la zonificación claros asuntos de policía [...] La red vial se estructuró con base en dicha zona céntrica, comunicando todos los extremos con este nuevo foco de la vida urbana. El equipamiento de la urbe se enriqueció con mejoras provenientes de la Segunda Revolución Industrial: acueducto, luz eléctrica en calles y casas, teléfono, tranvía, etcétera. Aparecieron múltiples instituciones académicas y de estudio, asociaciones profesionales, juntas de ornato, sin mencionar la gran diversidad profesiones, oficios y especializaciones desempeñados por los ciudadanos. Y siguieron numerosos almacenes y talleres (Mejía Pavony 2011, 21).

Sin obviar, por supuesto, la construcción de puentes, de estaciones de ferrocarril, de casas filantrópicas, de academias de música, de teatros, galerías, plazas y parques (Ibáñez 1989, 595-610). Estos últimos eran lugares de entretenimiento público que la elite consideraba *proprios de los pueblos civilizados*, pues, según la abstracción del pensamiento burgués, sublimaban las costumbres, refinaban el gusto y divertían el espíritu mediante representaciones cultas del buen vivir (BLAA. *Registro Municipal*, nº 721. Bogotá, julio 20, 1896, 3942) (Mejía Pavony 2011, 20).

La dimensión de esta transformación obligó a replantear la forma de ejercer la vigilancia y de mantener la tranquilidad pública. El principio de autoridad necesitaba ahora de un reacondicionado promotor, más aún, porque el tema del control social adquiría otros matices *dado al constante ir y venir de las personas*, especialmente durante las horas de la noche.

A ello se debe el afán de las autoridades por crear la figura del Prefecto General de Policía Departamental y las auxiliares prefecturas provinciales o distritales, con atribuciones eminentemente políticas y administrativas (BLAA. *Gaceta de Cundinamarca*, nº 84, decreto 187, julio 18, 1887 - *Gaceta de Cundinamarca*, nº 1, decreto 248, agosto 31, 1886), y por establecer jurisdicciones territoriales menos extensas (BLAA. *Gaceta de Cundinamarca*, nº 110, diciembre 15, 1887). Igualmente, la organización de las disposiciones sobre régimen político y municipal y su posterior compilación en un código de índole nacional (AHR. *Diario Oficial*, nº 7636, 7637, 7638, ley 49. Código Político y Municipal, dic. 3, 1888) (Mayorga García 2011, 32-40), denotaba la necesidad que sentía el gobierno central de retomar la política del orden y el interés que sentía la administración capitalina por darle un nuevo giro a la conciencia social de una ciudad que buscaban transformar.

Así las cosas, el discurso regenerador que buscaba ampliar los límites de la gobernabilidad se transaba con el ideario cosmopolita de una elite bogotana que pretendía consolidar el poder municipal para espacializar las relaciones y naturalizar unas formas específicas de la vida en común (Mejía Pavony 2000, 394). Tanto el presidente encargado

Carlos Holguín como el alcalde de la ciudad Higinio Cualla, coincidían en que la moral y la ética ciudadana eran las bases fundamentales del orden público. Por tanto, alcanzar la modernidad y la civilización dependía del tipo de instrumentos que permitieran imprimir dicha moral (Martínez 2001, 465-468). Esta percepción sistematizada de la vida, además de estar matizada por los valores culturales de la Europa conservadora, estaba influida por la búsqueda del *progreso* material, aspiración que el nuevo despegue (*takeoff*) de la economía de mercado había producido en el mundo. A esta lógica, aparentemente ambivalente, acompañada por las costumbres y los convencionalismos propios de la *patria chica*, obedecieron precisamente las mejoras urbanas y las reformas legales, territoriales y sanitarias que dieron una nueva fisonomía a la capital del país.

Como era de esperarse, una ciudad pensada por unos pocos y configurada más por la fuerza del influjo externo que a partir de sus propias realidades, no caló muy bien dentro de los bogotanos, acostumbrados a “mantener la independencia en el interior de su castillo, relacionarse solo con sus iguales, reunir los medios suficientes para llevar una vida acomodada, y alcanzar la salvación eterna; ni mucho menos al interior de los grandes flujos migratorios que, provistos de hábitos eminentemente rurales y de un sistema de valores propio, se constituyeron en una causal secundaria en la conformación de dicha situación” (Mejía Pavony 2000, 394). Pronto la segregación espacial entre ricos y pobres se hizo manifiesta: mientras los primeros permanecieron en el centro de la ciudad aislándose “en sus nuevos palacetes y en sus viejas casonas reformadas”, los últimos se establecieron en áreas adyacentes “hacinados en nefastas tiendas de habitación” (Mejía Pavony 2011, 21) o en los recónditos suburbios habitando improvisadas chozas de bahareque (Henderson 2006, 28). La transformación de la estructura urbana, la redefinición de las lógicas espaciales de poder y la permanencia de costumbres y prácticas sociales de antaño, obligaron a replantear el modo de administrar la ciudad. Estas concepciones empataron con la fórmula política: libertad y orden, estabilidad y progreso. Fines que la administración central pretendió implementar a partir del ejercicio civilizador de la represión (Martínez 2001, 453, 496), con miras a reivindicar el proyecto regenerador.

No es por ello extraño que las autoridades locales hubieran contribuido al intento de creación de un cuerpo de Gendarmería (El Boyacense, nº 158, ley 90. Por la cual se crea un cuerpo de Policía nacional, dic. 3, 1888. Tomado de reproducción hecha en: Londoño 1993, 105), es decir, un organismo militarizado con atribuciones de policía. Según lo dictaminado, la Gendarmería debía ser un cuerpo centralizado con “residencia habitual en la capital de la República” y regido directamente por el Ministerio de Gobierno (El Boyacense, nº 158, ley 90,

art. 2), pero también podía estar a disposición de los municipios y autoridades departamentales cuando estos demandaran sus servicios (El Boyacense, n° 158, ley 90, art. 9).

Aunque la Gendarmería fue instituida con pretensiones restrictivas y colaborativas ante la inoperatividad de las *policías comarcales*, al menos, oficialmente, pareció funcionar algunos años. Pero en la práctica resultó ser una empresa de papel, toda vez que solo llegó a modificar el rótulo de la sección de policía militar creada para el Estado de Cundinamarca a mediados de 1880 (Castaño Castillo 1947, 55). Al parecer, el continuismo marco la regla en las reformas policiales del país. La militarización del ejercicio de la represión en diferentes niveles fue la constante, máxime con la creciente politización de los aparatos policiales y el sectarismo de las autoridades locales, quienes reclutaban miembros y simpatizantes de su partido o grupo político para crear una suerte de clientelas armadas a su servicio con funciones de policía.

Carlos Holguín sabía perfectamente que la militarización proporcionaba control pero no brindaba organización ni preparación efectiva para afrontar problemas de orden civil. Lo que necesitaba el país era una Policía unificada que sirviera de avanzada a los ejércitos en la conservación de la paz pública y la tranquilidad social, y se constituyese en una fuerza difusora de moralidad y buenas costumbres (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1888, 65). Este modelo va ser hallado en los aparatos coactivos de la Europa conservadora. “La voluntad de un mayor control estatal sobre la sociedad” (Martínez 2001, 493-494) y el fomento del principio de autoridad se van circunscribir al “sueño del orden importado” (Martínez 2001, 469). Propósito que se hará realidad con la visita de las congregaciones católicas y la llegada de las misiones militares y policiales extranjeras al país.

Dichas misiones buscaran, en primera instancia, construir el orden público en la Capital, para desde allí proyectar el programa reformista al resto del país. No obstante, en una ciudad caracterizada “por un profundo distanciamiento entre las esferas pública y privada de la vida en común” (Mejía Pavony 2000, 394) y por albergar a una variopinta población regida por sistemas de valores inamovibles, las reformas adquirirán nuevas connotaciones.

### **Los azares de la institución policial reformada y el papel de la sociedad santafereña**

El proyecto político de Rafael Núñez no fue suficiente para *fundar el orden*. Gran parte de su obra regeneradora fue solo teórica: los marcos jurídicos, planes administrativos y ensayos políticos, en contados casos, tuvieron una eficaz implementación. La ejecución de las obras institucionales, políticas y sociales, al igual que la consolidación del “nuevo orden delineado por la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887, les corresponderá” a sus

homólogos del Partido Nacional. Carlos Holguín quien asumió la presidencia en 1888 y su predecesor Miguel Antonio Caro, dieron inicio a una nueva etapa de la Regeneración: “la importación de los instrumentos del orden social” (Martínez 2001, 469-470).

La idea positivista de Núñez que denunciaba la emulación arbitraria de modelos institucionales foráneos (Martínez 2001, 462-464) fue solapada por la prioridad del *orden nacional*. La Regeneración en su propuesta civilizadora recurrió a la estrategia de la imitación con el fin de impulsar el proceso modernizador de corte conservador que hasta entonces se había quedado estancado en la fórmula discursiva. El propósito, en primer término, aludía a la necesidad de constituir mecanismos de control para prevenir momentáneamente la subversión y el estallido de un conflicto social y, en últimas, adecuar un sistema educativo mediado por la Iglesia para imprimir en las generaciones la aceptación del principio de autoridad, haciéndolo inherente a la vida en común (Martínez 2001, 470).

Según Frédéric Martínez, “todos los instrumentos del nuevo orden se derivan de modelos europeos: congregaciones religiosas, educación, medidas de restricción de libertades públicas, ejército, policía, derecho civil, contabilidad pública y el estímulo a la inmigración, esta vez, hispánica y católica” (Martínez 2001, 472). Luego entonces la llamada *autenticidad nacional* va quedar de nuevo condicionada por la referencia institucional, social y política que ofrecen las *naciones civilizadas* de Europa occidental: Inglaterra brinda *el liberalismo conservador*, es decir, una coherente combinación entre sabiduría política, libertades públicas, orden, apertura económica y tolerancia religiosa; España muestra, tras el periodo de la Restauración, la importancia del orden católico como medio de cohesión y sus efectos en la consolidación administrativa (Martínez 2001, 450-457); Francia “parece tras bastidores ser una fuente de inspiración política”, más aún, cuando de ella se toman los arquetipos del sistema financiero, la figura del capitalismo de Estado y los modelos institucionales (Martínez 2001, 470).

Tal cosmopolitismo del nacionalismo colombiano que buscaba, entre otras cosas, tomar el control sobre los asuntos políticos y sociales del Estado, para a partir de allí crear una nación, no va ser ajeno a los deseos y pretensiones de la elite política y de la aristocracia adinerada de Bogotá (Mejía Pavony 2011, 26). Nótese además la construcción de la intimidad como principio rector de la vida privada, a propósito del nuevo paquete normativo espacial de la ciudad. No es de extrañar que Bogotá como centro administrativo del país se convirtiera naturalmente en lugar inicial de experimentación política. En este sentido, la implementación de las *utopías importadas* en la Capital, además de hacer de ella un ejemplo nacional, con la materialización del orden prometido por la obra retórica regeneradora, coadyuvará

relativamente con el fomento de la doctrina policial de corte burgués, que tanto habían anhelado los sectores dominantes de la localidad (Mejía Pavony 2000, 394).

En estas circunstancias, tras poner en marcha una serie de misiones de observación en Europa y de financiar algunos viajes en búsqueda de inspiración política, Holguín modifica el marco legal propuesto para la Gendarmería Nacional en 1888 (El Boyacense, nº 158, ley 90. Por la cual se crea un cuerpo de Policía nacional, dic. 3, 1888) y promulga la ley 23 de 1890, con la cual pretende dar cauce al establecimiento de una institución policial de carácter nacional, partiendo de la definición del presupuesto para su organización. La ley, además, facultó al gobierno y fijó los criterios de contratación del personal, preferiblemente extranjero, que se encargaría de la dirección y constitución de un cuerpo de Policía para la República (AHR. *Diario Oficial*, nº 8221, ley 23, oct. 23, 1890, art. 3-4).

Al menos sobre el papel, como manifiesta Castaño Castillo, quedaba por primera vez “abierta la posibilidad de que el país tuviera una institución técnica, arreglada en su organización a los más modernos principios científicos, y alejada de los intereses políticos; se abolía también esa condición aleatoria que habían tenido los anteriores intentos; y se aseguraba la estabilidad de un servicio [...]” (Castaño Castillo 1947, 57). Si bien esta interpretación resulta un tanto lineal y arbitraria, lo cierto es que consciente o inconscientemente la elite política percibía la realidad según las tres fases del positivismo Comtiano, corriente que sugiere que la modernidad y, por ende, el desarrollo, se alcanza única y exclusivamente en el estadio científico, es decir, donde la instrumentalización de la razón, la sistematización de los hechos y la conjunción entre experiencia y observación se conjugan para generar un dominio técnico de los procesos. La emulación de las experiencias de las naciones inciertas en el estadio positivo o científico resulta ser el medio más rápido y fácil para superar el *atraso* en el que se encontraban las instituciones colombianas, y a partir de allí comenzar del *ascenso* hacia la civilización.

Probablemente el plan de reforma policial se hallaba influido por esta corriente, o por lo menos eso pareciera mostrar Holguín al consignar en su memoria de gobierno de 1888: el “deseo de consagrar preferente atención al importante ramo de Policía que en todos los países civilizados se considera uno de los agentes más poderosos para el buen gobierno de los pueblos. En Europa como en Estados Unidos, es objeto de minucioso cuidado la organización de estos cuerpos”, pues la tecnificación hace de ellos eficaces mecanismos para la conservación de la tranquilidad pública y fuerzas imponderables que preservan la moralidad (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1888, 65). Intención que en la óptica

regeneradora era un pilar fundamental para el progreso, de la misma manera que el ideal conservador del orden lo era para la civilización.

Así pues, “la instauración del orden público en Colombia”, más allá de ser un programa restaurador de la política defensiva hispánica, “se presenta como un proyecto político nuevo, civilizador y moderno” (Martínez 2001, 494). Fundar el orden como innovación se convierte en el requisito primordial de la estrategia de recentralización del poder, no solamente político, sino también económico y social, puesto que la modernidad se expresa ahora en el nivel de materialización del “ideal civilizador de la represión” y, en segundo término, en el grado de distanciamiento que se tenga de las formas de control social que las incipientes instituciones hispánicas utilizaban en el periodo colonial.

Por ello, aunque algunos ideólogos de la Regeneración, “Caro en particular”, siguieran exaltando el legado de la colonización española... [Eran] conscientes del débil dominio que desde la Colonia ejercían la Iglesia y el Estado sobre la sociedad colombiana, los promotores del orden anuncian su llegada como un paso fundamental hacia el acceso del país a la civilización moderna: a pesar del constante rechazo retórico a los modelos importados, el discurso de la civilización continua imponiéndose como fuente principal de legitimación política (Martínez 2001, 495).

Esta referencia institucional que se toma de otras naciones de Europa se resiste a participar en los conflictos internacionales pero no en las desavenencias internas. No es un hecho aislado que Holguín hubiese designado, a través del Ministerio de Gobierno, al comisionado de negocios en París, Gonzalo Mallarino, para que buscara en aquel país un instructor competente y capaz de asumir el desafío de organizar un cuerpo de Policía para Bogotá y de adoctrinar a los particulares que lo conformaran (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 116-117).

El jefe de Estado sabía en detalle el tipo de aparato policial que necesitaba la Capital, o siquiera, eso pareció en memoria emitida al Congreso:

Tan delicadas funciones [de policía] requieren, por parte de quienes las desempeñen, dotes especiales, de suerte que los empleados superiores, por ejemplo, deben ser hombres de reconocida probidad, de talento, de no mediana instrucción, leales, enérgicos, activos, y sus servicios deben estar debidamente remunerados. Los empleados subalternos basta que sepan leer, escribir y contar; deben ser de talla más que mediana, robustos, sanos sobrios, de buena presencia, aseados en su persona y capaces de comprender como deben cumplir sus deberes y las ordenes que de sus superiores reciban. El buen Agente de policía está llamado a prestar a la sociedad innumerables y oportunos servicios, pues su misión es de las más nobles. El deber ser el protector de las personas, especialmente de las débiles, de su vida de su propiedad y de su honor; y sus esfuerzos – aumentando el prestigio de la autoridad – dan honra al Gobierno a quien sirven. Además de la calidad de los empleados de policía, hay que tener en cuenta su número, para poderlos distribuir convenientemente y que el servicio abrace todos los radios

de la localidad que deben atender. Según los cálculos proporcionales, comparando a Bogotá con Londres, París o New – York, se necesitaría aquí un cuerpo no menos de doscientos hombres. La instrucción que debe dárseles, debe ser tanto moral como física: hay que enseñarles algo de derecho elemental para que conozcan los delitos y las penas definidas en nuestros códigos; así también como a ser afables, políticos y corteses; deben conocer los privilegios a que son acreedores los ancianos, las mujeres y los niños: hay que acostumbrarlos a ser reservados, incorruptibles y a no recurrir a la fuerza sino en casos de extrema necesidad. El empleado de policía debe saber que pertenece al Estado en absoluto, que debe vivir y dormir en el edificio destinado a su Cuerpo, que su vida ha de ser de fatigas y peligros, pero que en cambio le esperan las bendiciones de la sociedad agradecida (AGDS. Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso, 1888, 65).

Este esbozo general de ideas que definía los criterios primiciales que debía cumplir la fuerza policial soñada para la ciudad, se hallaba matizada por el optimismo de Holguín, quien pensaba que Colombia al ser un país menos influenciado por el clima subversivo del viejo continente, las empresas acometidas a partir de “la adopción de políticas europeas de orden público” tendrían un éxito casi seguro, incluso mayor que el logrado en los lugares de original implementación (Martínez 2001, 495).

En este sentido, el modelo Francés se mostró como alternativa viable, tanto así que el gobierno se empeñó en contratar allí los agentes que pudieran llevar a cabo tan ambicioso proyecto.

Luego de intercambiar varias cartas con el ministro de Relaciones Exteriores de Francia y de descartar algunas ofertas, Mallarino, por intermedio del director de Seguridad General y del ministro del Interior de aquel país, entre el 6 y 17 de agosto de 1891, celebró un contrato oficial (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 120-121) (Londoño 1993, 112) con un militar veterano y condecorado de la guerra franco-prusiana, un tal Jean-Marie Marcellin Gilibert, que con grado de Sargento Mayor de 1ª clase se desempeñaba como Comisario en la Policía de Lille.

El reconocimiento que había recibido este personaje por sus glorificadas hazañas en las batallas de Reichshoffen, Sedán y Orleans, y por sus mitificados escapes de los campos de prisioneros prusianos, al igual que los méritos policiales adquiridos en la ciudad, le valieron para que Mallarino lo eligiera como comandante en jefe de la misión policial expresa (Aguilera Peña 1991, 13-24).

Mientras tanto Holguín se dispuso a fortalecer el Ejército abriendo la Academia Militar, aumentando el pie de fuerza y renovando el parque mediante la compra de cinco mil rifles Grass a la armería francesa de Saint-Étienne (Atehortúa & Vélez 1994, 36). Gilibert partió del puerto de Saint-Nazaire para llegar a Bogotá el 14 de octubre, tras un largo viaje de un mes y seis días. La llegada del comisario francés fue todo un acontecimiento en la Capital

colombiana. Además del recibimiento formal hecho por el cónsul Alexandre Mancini, ameritó un desfile militar con presencia del presidente y gran parte de la cúpula de gobierno (Martínez 2001, 509; Aguilera Peña 1991, 14).

Después de ultimar los detalles de su contrato y de conformar su cúpula de trabajo, Gilibert, asistido por el letrado bogotano José María Corena, emprende un revisión de la normatividad policial, y descubre que a excepción de los códigos emitidos durante los disueltos Estados Soberanos, los planes sobre régimen municipal y la ley de gendarmería, lo único que se tiene para la organización de un aparato policial son disposiciones sueltas, incipientes y contradictorias. Urge entonces la creación de un código que integre en un solo cuerpo legal todas las prescripciones que definen a la Policía como institución estatal y, al mismo tiempo, dictamine sus funciones, estructura orgánica, mandos y atribuciones. Para ello se dispuso de un estatuto previo con el fin de formalizar los servicios del instructor francés y clarificar la misión, dirección, estipendios y condiciones de admisión institucional (AHR. *Diario Oficial*, nº 8609, decreto 1000, nov. 5, 1891) (Londoño 1993, 108-109). Así mismo, posibilitó la expedición del *Reglamento General de Policía*, aprobado finalmente por el Ministerio de Gobierno el 12 de diciembre de 1891 (Archivo General de la Nación, en adelante: AGN. República. Policía Nacional (PN), tomo 3, exp. 1. Borrador de reglamento y varios otros documentos, 1891, fol. 1r-108v).

Acto seguido y con apoyo del alcalde Higinio Cualla, Gilibert continúa con su ejercicio preliminar: reajusta las inspecciones que habían sido creadas para facilitar la administración de la ciudad en 1887 (BLAA. Registro Municipal nº 307, decreto 1, Bogotá, ene. 1, 1887, 1276), aumentado su área de influencia y estipulando las funciones de sus titulares; asimismo, dependiendo del tipo de barriada o vecindario que integrara cada jurisdicción, dispuso, en teoría, un número específico de policías que se alojarían en casonas o edificios arrendados en las localidades, para prestar un servicio inmediato y mantener a los efectivos en un régimen de guarnición continua (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 155). Este esquema, naturalmente, requería de un eficiente sistema de reclutamiento, pues según lo estipulado por Corena, se debía contar con un número aproximado de 400 agentes y 48 oficiales si se quería ejercer un control permanentemente sobre las cinco inspecciones y cubrir en su totalidad las plazas de las estaciones. Por ello, uno de los puntos más acuciantes para el comisario francés fue siempre la incorporación del personal; él sabía que de la *clase* de elemento humano que ingresara a la institución dependería la calidad funcional de la misma, y no solo eso, también el tipo de imagen que el nuevo cuerpo reflejaría ante la población. De manera que tanto la disciplina como la uniformidad se convierten en los principios rectores

del ideal reformista, pues el orden se funda dependiendo del grado de aceptación social que tenga la autoridad en su proceso de ejecución. Ello explica las insistentes jornadas de adoctrinamiento y los ingentes gastos en la confección de uniformes.

Según lo estipulado por ley “para ser empleado del Cuerpo de Policía se debía ser mayor de veintiún años y menor de cuarenta; saber leer, escribir y contar; estar en pleno goce de los derechos de ciudadano; tener complexión robusta, sin vicio alguno orgánico, poseer maneras cultas y carácter firme y suave” (AHR. *Diario Oficial*, n° 8609, decreto 1000, nov. 5, 1891, art. 6). Si bien la creación de estos requisitos de ingreso buscaba establecer un tamiz para proteger a la reforma institucional de posibles trastornos internos, a su debido tiempo quedaría demostrado que la discrecionalidad y contingencias locales superarían a las prescripciones.

A pesar de algunos traspiés, en su etapa inicial la misión policial parecía tener éxito. La labor efectuada en su estructura formal, instrucción y apariencia dieron un nuevo semblante a la institución. Una imagen que se hizo pública “el primero de enero de 1892, [cuando] el cuerpo de policía armado y en uniforme, ofrece su primer desfile en la Capital” (Martínez 2001, 510). Gilibert y Corena, además de observar como la población bogotana cambiaba la forma de concebir a los reacondicionados agentes, respecto al serenazgo y a las organizaciones de vigilancia mutua, descubrieron que la presencia de la policía reformada ya empezaba a rendir sus frutos; ello lo indicaba la considerable reducción de los delitos reportados en la ciudad, así como la prevalencia del orden público y la disminución de las riñas entre bandos partidistas durante las elecciones presidenciales 1892 (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 157).

No obstante, esto pareció ser una evaluación prematura de la situación o; al parecer, el optimismo de los reformadores superó la cruda realidad. Muy poco tiempo bastó para que el comisario y su asesor se dieran cuenta de la imposibilidad práctica de mantener completo el pie de fuerza; las jornadas de conscripción empezaron a convertirse en un gran desafío, sobre todo cuando muy pocas dádivas se podían dar como retribución a la prestación del servicio policial. A diferencia del Ejército y del colectivo castrense, la Policía no estaba legalmente investida por el fuero corporativo que eximía a los militares de la justicia ordinaria en caso de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones (AGDS. *Constitución* 1886, tít., XVI, art. 169). Si bien es cierto que la Policía en muchas ocasiones fue un órgano direccionado bajo los parámetros de las fuerzas militares, muy poco se especificó respecto a los privilegios marciales que sus integrantes recibirían como elementos institucionales. De hecho, el recién creado reglamento de policía en sus 67 páginas detallaba infinidad de aspectos formales y “los

estatutos de la caja de pensiones” (Martínez 2001, 510), pero dejaba por fuera las prerrogativas que atañían a sus componentes. Lo único que quedaba por ofrecer era el escaso dinero del tesoro público o el prestigio que otorgaba el porte del uniforme. Acicates intermitentes, pues aunque gran parte de la Regeneración coincidió con la bonanza económica, fruto del nuevo ciclo de exportaciones y del alza desaforada de los precios internacionales del café (Bergquist 1999, 53), muy pocos beneficios llegaron a manos del Estado y, por ende, la inversión hecha a los proyectos de iniciativa gubernamental se enmarcaban, las más de las veces, en un conteo regresivo; lo único que ayudaba a solventar la situación eran los préstamos inflacionarios que emitía el Banco Nacional (Bergquist 1999, 74-75) y los fuertes incrementos al impuesto de vigilancia que no caían muy bien dentro de la población capitalina (AHR. *Diario Oficial*, n° 8653. Impuesto de alumbrado público y vigilancia, dic. 20, 1891, 1575-1579).

A esta ya desmejorada situación se agregan otros factores como la debilidad de las instancias municipales, la renuencia de una significativa proporción de la sociedad santafereña ante cualquier hecho que troncara el normal desarrollo de su vida comunitaria y “la ausencia [en los habitantes de la ciudad] de una conciencia pública como hecho colectivo”, es decir, de un compromiso civil y un reconocimiento de los estándares de la vida en común (Mejía Pavony 2000, 394-395). Es de esperar que el resultado primicial de la misión policial no fuera muy alentador. El solo hecho de llenar las cuotas mínimas de reclutamiento se convirtió en un escollo sin igual para el avance de la agenda reformadora. Es asimismo cierto que el régimen de conscripción estuvo mediado por un sistema de recomendaciones y apadrinamientos personales, que se hizo mucho más visible durante la elección de los mandos medios y la asignación de los cargos en las oficialías. Al parecer el clientelismo, costumbre añeja de la cultura política nacional, se hacía presente de nuevo, pero ahora disimulado por los *buenos vientos* y el optimismo que despertaba el oficio técnico de la comisión francesa.

Como quiera que sea, el afán de incorporar personal llevó a un segundo plano el programa de elección a partir de cualidades individuales, condición que hizo más elusiva la lógica de Holguín, quien promulgaba un concurso meritocrático para la asignación de las plazas vacantes (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1888, 66). Tanto las preferencias sociales como las restricciones de ingreso y las exenciones, al menos temporalmente, quedaron de lado, lo que dio lugar a un dispositivo indiscriminado de enrolamiento.

En muchas ocasiones las autoridades gubernamentales al notar el poco entusiasmo que despertaba la campaña de reclutamiento, con lista censal en mano nombraban a su arbitrio y sin consulta previa del interesado, los hombres que hipotéticamente ocuparían los cargos disponibles. Fueron así notorias las manifestaciones escritas de rechazo de quienes habían sido selectos sin explicación alguna: unos solicitan su desafiliación definitiva de la institución por problemas de salud, compromisos familiares, edad, incapacidad y poco conocimiento de los oficios; otros buscan corregir el error cometido en su elección, resaltando la voluntariedad del servicio, su desinterés por el empleo y el desprestigio social que les acarreaba estar vinculados oficialmente a la Policía. Un cuerpo que desde antaño cargaba con un pesado estigma social: era considerado un lecho de beodos, vagos y gente de *mal vivir* (AGN. República. PN, tomo 3, exp. 1, dic. 17, 1891, fol. 78r-79v.; abril 27, 1897, fol. 79v-80v). Sin lugar a dudas cambiar esta idea, por lo demás muy interiorizada en la opinión pública colombiana, sería muy difícil; pero, más aún, promover la incorporación del personal, pues los habitantes de la Capital concebían “el acto de gobernar como algo ajeno a sus vidas. Para ellos las autoridades [y sus instituciones] no eran delegados que ejecutaran la voluntad común, sino agentes de un poder que era tolerado a cambio de que garantizara a cada uno el respeto de la vida privada y la atención de las necesidades básicas de la vida en ciudad” (Mejía Pavony 2000, 395). Como puede verse, además de la mala imagen que tenía tal aparato del orden, no existía entre las gentes un mínimo de interés por lo público ni mucho menos un deseo de construir un espacio compartido a través de la participación activa en los organismos de gobierno. Esta noción colonial que individualizaba las relaciones del complejo urbano no tardó en imposibilitar, junto al intrincado concierto normativo, pensado desde y para otras realidades, la marcha de una campaña restauradora que se hallaba condicionada por los resultados de las operaciones de reclutamiento.

Sin importar cuáles fueran los resultados de esta primera experiencia, Caro, quien en remplazo de Núñez había sucedido a Holguín en la presidencia, conservaba el anhelo de crear una *Policía gobiernista* (Atehortúa & Vélez 1994, 37), es decir, un cuerpo que a las órdenes de las autoridades políticas velara por el mantenimiento del orden público y estuviera permanentemente excluido de las labores de la *Policía urbana*, encargada, en lo sucesivo, del cuidado del ornato público y con funciones de corte más consistorial. Baste recordar que con anterioridad a la *misión Gilibert* muy poco se había hecho por diferenciar a los medios de vigilancia y coacción de las cuadrillas que preservaban la limpieza, higiene y salubridad pública de los pueblos. El *orden público* era entendido como un conjunto indivisible de principios que a través del ordenamiento jurídico facilitaban la organización y la

administración político-social; por ello se entiende que en las ciudades y cantones tan solo un organismo se encontrara atiborrado de oficios que iban desde aprehender delincuentes, escoltar reos, recorrer plazas y calles, hasta apagar incendios, recoger basuras, perseguir vagos y velar por la decencia (Becerra 2010, 149). Se infiere entonces que la Policía no se constituía a partir de unas diferenciaciones funcionales, o sea, no se distinguía entre su faceta *positiva*, “que se desarrolla en la seguridad y el orden, y su faceta negativa, que se expresa en el bienestar”. Este entrelazamiento de competencias junto a la pervivencia del *serenazgo*, antigua institución del orden hispánico, que se encargaba de vigilar los puestos de mercado durante la noche (Martínez 2001, 449), indica el grado de permanencia de los valores coloniales en la política nacional (Malagón 2004, 179).

Gilibert no muy consciente de la complejidad sociocultural colombiana y del perfil tradicionalista del bogotano ordinario, se hallaba al igual que Caro, confiado de la buena aceptación y del adecuado funcionamiento que tendría la Policía reformada en la Capital, es más, el comisario pensaba que su experimento llevaría a crear un cuerpo modelo, igual o mejor al que existía, en aquel momento, en su país de procedencia (AGN. República. PN, tomo 3, exp. 3, Bogotá, feb. 27, 1892, fol. 182r-182v). No obstante, a sabiendas de que el reclutamiento era particularmente difícil, hubo una constante insistencia por continuar el programa de referencia francesa, Gilibert personalmente supo desde el principio sobre la tremenda dificultad que acarrearía solamente promover el alistamiento y programar las entrevistas para proseguir con la conscripción formal. En una de sus cartas dirigida al ministro del Interior, manifiesta la imposibilidad de tramitar la asignación de las vacantes para llenar los cuadros policiales, pues, según él, es una constante la negativa de los candidatos apercibidos a presentarse ante el despacho de incorporación (AGN. República. PN, tomo 3, exp. 1, dic. 21. Bogotá, 1891, fol. 90r-91v); y, peor aún, asegura en un folio de correspondencia posterior, los pocos que se postulan o acuden sin miramientos a la convocatoria acusan de mala calidad y presentación (AGN. República. PN, tomo 3, exp. 2, Bogotá, feb. 6, 1892, fol. 47r-48v). En estas circunstancias, cualquier intento de mejorar la imagen de la institución era en vano, ya que si existía un empeño inicial de tecnificación, instrumentalización y modernización<sup>8</sup>, la falta de personal, el ausentismo laboral, la evasión de las responsabilidades en guarnición, la embriaguez (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 157), la *recocha* popular, el ocio y el largo listado de escándalos públicos que tenían como

---

<sup>8</sup> En este caso se utiliza el término para determinar el nivel de potencialización y transformación institucional que se produce debido a los impulsos provocados por el auge de la economía de mercado y la inserción del país en el comercio mundial.

protagonistas a los agentes de turno, producía en la población capitalina una sensación de indignación y degradación hacia todo aquello que estuviera asociado a la institución policial, incluso el desprestigio “se extiende a aquellos que son víctimas de rumores tendientes o relacionados con ella” (Martínez 2001, 511).

Ante tal situación, Gilibert y Corena reducían el problema a una simple falencia en los mecanismos de instrucción que, según ellos, se remediaría con el tiempo, afinando el proceso de formación y haciendo más rigurosa la selección y aceptación del personal, sobre todo en aquellos recomendados para completar los cuadros de mando o en los promovidos a ascenso (Martínez 2001, 512). Quizá el ideal eudemonista, es decir, esa aspiración de construir un orden con base en lo material, racional y social para alcanzar la felicidad, embargaba la misión reformadora, y ello convertía los escollos y fracasos del programa en alicientes que justificaban la implementación de nuevas medidas. Los propósitos regeneradores y, específicamente, el empuje del proyecto policial, en un primer momento, no desfalleció, precisamente porque las instituciones coactivas serían la base de un nuevo orden social que se construiría a partir de la moralidad y el respeto a la autoridad, y cuyo fin último sería alcanzar la felicidad pública, primando al bien particular (Sánchez 2005, 147).

Sin embargo, el eudemonismo regenerador y la *misión Gilibert* ignoraron, en lo sucesivo, las lógicas sociales y culturales que regían a la población capitalina; lógicas que se había vuelto mucho más complejas debido al éxodo rural. Sucedió con frecuencia que campesinos recién llegados a la Capital se convirtieran de la noche a la mañana en los garantes del orden público y en los protectores de la moral civilizadora. Muchos de los componentes de la *nueva Policía*, además de ser decididamente pobres, eran analfabetos, desentendidos de los acervos legales y desconocedores de las causas que motivaban los cambios políticos y las reformas administrativas. No debe sorprender entonces, que los enrolados difícilmente fueran conscientes de las responsabilidades que acarrea ser un elemento de la Policía municipal. Por ello, más allá de preservar los estatutos de la vocación policial, su respuesta a la filiación institucional se encaminó, en la mayoría de los casos, hacia la defensa de sus aislados y reprimidos intereses, a la reivindicación de su estilo de vida o simplemente a la ostentación de su estatus corporativo.

A la luz de todo esto, los abusos no se hicieron esperar; pronto las faltas disciplinarias de los inspectores y del personal subalterno dejaron de ser tan leves a los ojos de los dirigentes regeneradores. La infinidad de quejas y reclamos que llegaban al despacho del comisario francés y su asesor (Martínez 2001, 513), permiten observar que la reforma seguía adoleciendo de un profundo desconocimiento de la realidad bogotana, toda vez que las leyes y

decretos emitidos para enmendar los vacíos y corregir los errores del programa (Londoño 1993, 113) fueron rebasados rápidamente por una avalancha de atropellos policiales contra la población. Delitos sexuales, arrestos arbitrarios, *líos de faldas*, peleas callejeras, desenfreno público, problemas de alcoholismo, amenazas expeditivas (AGN. República. PN, tomo 5, exp. 7, Bogotá, mar. 1, 1894, fol. 739r-741v) y similares excesos acompañaban a un concierto de delitos contra el servicio: abandono del puesto de guardia, embriaguez durante el turno, pérdida de los elementos de dotación y faltas de centinela (Martínez 2001, 513).

Frente a esta situación y motivado por borrar de la prensa local las notas dedicadas a las *ocurrencias policiales*, Gilibert, emprende una campaña de castigos contra los miembros infractores. Sin duda la carrera de baquetas y el calabozo temporal fueron los correctivos más utilizados, pero ante la gravedad de los hechos y la reiteración de las faltas solo quedaba como alternativa la destitución (AGN. República. PN, tomo 4, exp. 9, julio. 24. Bogotá, 1894, fol. 866r-869v) o, por lo menos, eso era lo que aconsejaba Pedro Corena, quien sostenía que era necesario si se quería frenar de algún modo la degradación de la moral popular que habían ayudado a propagar los representantes de la misma autoridad (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1892, 156).

No obstante, el expurgue del personal, si bien contribuía al mejoramiento de la imagen institucional, la acelerada “política de remociones [...] creaba más puestos vacantes, sin que fuera posible encontrar personas capaces de ocuparlos a causa de la escases de candidatos” (Martínez 2001, 514). De hecho, una ciudad que estaba cambiando en su fisonomía y que había extendido su actividad hasta altas horas de la noche, requería de una fuerza policial, maleable, funcional y creciente. Pero lo cierto es que el equipo dirigente, en los seis primeros años de la reforma, no logró superar la cifra de 600 hombres (Atehortúa & Vélez 1994, 52, cuadro n° 1), sin descontar que su buen comportamiento estaba en duda.

De cualquier forma, tanto los resultados parciales de la misión como el nivel operativo de los agentes se pusieron a prueba en los primeros días del mes de enero de 1893, cuando una refriega popular irrumpió en la ciudad. Un grupo vasto de artesanos y jornaleros indignados por las denigrantes declaraciones de un periódico local hacia su condición<sup>9</sup>, saltaron a las calles en busca de alguna reparación (Henderson 2006, 30; Atehortúa & Vélez

---

<sup>9</sup> “José Ignacio Gutiérrez publicó, en el semanario bogotano Colombia Cristiana, varios artículos que llevaban por título común “Mendicidad”. El tema eran los pobres de Bogotá, a quienes acusaba de haberse convertido en personas disolutas e inmorales, adictas a las bebidas fuertes, una vez que abandonaban el campo para establecerse en la ciudad. Su condena indiscriminada de los pobres como una clase sencilla e indiferenciada, unida a la inferencia de que las personas adineradas eran intrínsecamente superiores al resto, encolerizó a los artesanos de la ciudad”. En: Henderson 2006, 30.

1994, 39-40). Lo primero que hallaron fue un intento de control policivo, que guiado más por la voluntad incauta de los propios agentes que por los principios del orden público, solo logró aumentar la cólera de la horda iracunda. Los policías uniformados y apertrechados que custodiaban áreas estratégicas de la ciudad para impedir el desborde de la protesta fueron rebasados y apabullados por la fuerza creciente de los manifestantes, que ahora contaban con el apoyo de mendigos, *vagos* y gentes de los sectores marginales de la ciudad, uniéndose al paso de la refriega, ya fuera para contribuir con ella o para buscar en medio de la conmoción una oportunidad para saquear, robar o tomar revancha de una sociedad en donde se hacía cada vez más profunda la brecha espacial y material entre ricos y pobres.

Aunque en algunos puntos de la ciudad se ordenó repetidamente abrir fuego contra los amotinados, estos, armados con piedras, palos, trozos de ladrillo, partes de autos, entre otros objetos, continuaban ultimando a las autoridades, quienes no desperdiciaban momento alguno para agredir y acribillar a los grupos que los desafiaban a duelo. El ataque a la Primera División y a la Dirección General de Policía testimonian en parte la manera impropia y poco moderada que tuvieron las acciones de las fuerzas del orden aquel día (AGN, República, Ministerio de Gobierno (MG), tomo 1, Bogotá, enero 17, 1893, fol. 446r-446v), sin obviar el desenfreno que mostró una gran parte de la masa popular, al utilizar el tumulto y el caos como pretexto para cometer fechorías injustificadas y atentados indiscriminados (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1894. Documentos anexos, 5 (V).

Dos días de agitación continua en la ciudad dejaron como saldo cientos de casas y casonas averiadas, ventanas y puertas forzadas con hurto de mobiliario y perturbación de la intimidad hogareña; la mayoría de las estaciones junto a las comisarías de cuatro de las cinco Inspecciones de policía tomadas y arrasadas, más que nada por la misma rendición y el abandono del personal uniformado; las casas de los comandantes policiales, del alcalde, del gobernador, del ministro del Interior, del juez de paz y de los funcionarios de justicia asaltadas y devastadas; el reclusorio religioso del Buen Pastor violentado, lo que produjo la fuga de 270 reclusas; la cárcel panóptica seriamente afectada tanto por el ataque externo de los manifestantes como por el motín interno que se desencadenó (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1894. Documentos anexos, 5 (V). Además, fue sitiado el Asilo de San José, el Colegio de los Salesianos, la correccional, archivos, edificios públicos y locales comerciales; así mismo fue totalmente destruido el recién acondicionado alumbrado de la ciudad y desechas muchas de las calles adoquinadas (Martínez 2001, 523). En cuanto a pérdidas humanas, fuentes extraoficiales aseguran una cifra de cincuenta muertes, entre los que se cuentan carceleros, policías y huelguistas (Henderson 2006, 30). Capturados hubo más

de doscientos debido las labores del Ejército de apoyo y del Batallón de Fusileros, unidades que intervinieron súbitamente, dando fin a la reyerta tras la declaración presidencial de perturbación del orden público. Con el paso de las horas el conteo de heridos de parte y parte iba en aumento y la lista de posibles desterrados de la ciudad no paraba de crecer. Por orden de Caro, en gran número fueron dispuestos a destierro los potenciales participantes en la jornada del 15 al 16 de enero; su destino sería los llanos orientales y la región panameña de Colón. Esto daba por concluido un desafortunado acontecimiento que a consideración del gobierno no tenía nada que ver con una conspiración política, ni mucho menos con una maquinación subversiva del liberalismo o del socialismo que empezaba a surgir en Europa; los hechos eran simplemente “una “exaltación pasajera” de la clase obrera” (El Orden, Bogotá, enero 23, 1893. Citado en: Martínez 2001, 524).

Si bien la percepción oficial de la situación tenía mucho de razón, lo cierto es que durante la confrontación la muchedumbre embravecida expresó una particular animadversión hacia los dispositivos del orden público. Ello lo demuestra el empeño de los amotinados por destruir preferentemente las instalaciones que albergan a los representantes de la autoridad. La Policía, las dependencias que impartían justicia, las instituciones educativas, y las cárceles y correccionales fueron blancos principales, pues estos encarnaban los símbolos del *nuevo orden* que el Estado conservador buscaba implementar. La Iglesia, como era de esperarse, salió incólume, ya que su subrepticia estrategia de poder estaba naturalizada socialmente al continuar siendo la representante legítima de los bienes de salvación y un vínculo hacia la *vida eterna*.

Se deduce entonces que el rechazo popular hacia las instituciones consagradas por el régimen obedece, más que nada, a condiciones políticas y culturales, pues, como ha quedado consignado, la segregación espacial y la pobreza extrema de la mayoría de los bogotanos obligó a que muchos desalojaran las costosas habitaciones del centro de la ciudad y se instalaran en sectores periféricos, contribuyendo así a crear barrios marginales y a aumentar los llamados *círculos de miseria*. Pronto, los vecindarios de los pobres comienzan a escapar totalmente del control de las elites y del dominio de las autoridades, lo que imprime en estas barriadas un estigma de peligrosidad, tanto así que se las ve como escenarios de inmoralidad y violencia, focos de delincuencia y, por qué no, de subversión. Pero más allá de ser paraísos de

criminalidad<sup>10</sup>, estos barrios al igual que una buena porción de la urbe, de lo que carecían en realidad era de una falta de servicios básicos y de bienestar social. Aunque Bogotá había empezado a ser considerada una ciudad comercial-burocrática y había transformado en algunos sectores su fisonomía urbana, a resultas de la conjunción entre recursos comerciales y financieros, y funciones gubernamentales (Bethell 1991, 215); las malas condiciones sanitarias, alimentarias y de agua potable continuaban siendo la regla. Trabajadores agrícolas, artesanos y demás gentes de las capas bajas vagaban por la zona céntrica llevando consigo la angustia de la pobreza y el peso de múltiples enfermedades; si a ello se le agregan las constantes arbitrariedades del personal policial, así como las restricciones impuestas por la *paz científica* regeneradora, era de esperarse el unánime rechazo que recibieron los aparatos garantes del orden público en los disturbios de enero.

Podría pensarse que la imposición inexorable de la gobernabilidad, “en lugar de [fomentar] una vida ciudadana donde el individuo se sintiera parte de la comunidad, lo que [estaba produciendo era] una tensión centrada en el tema del orden” (Mejía Pavony 2011, 28). Tensión que empezó a hacerse particularmente seria luego de la asonada popular; los mecanismos de control se agudizaron y la Policía que otrora no había funcionado como garante de la tranquilidad pública, se convirtió en un cuerpo pesquisidor de conspiraciones políticas, sin el más mínimo tacto civilista unidades armadas abordaban en la calle a personas, grupos y familias que a su criterio fueran sospechosas. Ya fuera por la posible amenaza de una insurrección liberal o por la simple paranoia del gobierno central, la Policía irrumpía en las barriadas haciendo redadas frecuentes con el fin de constreñir las acciones del radicalismo (AGN. República. PN, tomo 4, exp. 3, Bogotá, feb. 8, 1893, fol. 520r-522v); además, con lista en mano llevaban a cabo arrestos de supuestos jefes o cabecillas guerrilleros (AGN. República. PN, tomo 4, exp. 7, Bogotá, abril. 3, 1894, fol. 779r-779v). En estos operativos no faltaron los casos de detenciones extrajudiciales, la adscripción política o el color que osaran defender los indagados surtía como determinante a la hora de su aprehensión. Pareciera ser que tras bastidores el ejercicio reformador de Gilibert se vio constreñido por una rápida politización institucional. El antiquísimo faccionalismo partidista, las deudas sin saldar entre bandos contrarios y el anhelo de los nacionalistas por establecer una Policía identificada con su causa regeneracionista (AGN, República, MG, tomo 1, Bogotá, dic. 20, 1892, fol. 624r-624v), hicieron aguas el régimen de neutralidad política propuesto en innumerables ocasiones por el

---

<sup>10</sup> Barrios como Belén o las Cruces no se encontraban incluidos en la jurisdicción de ninguna inspección. BLAA. *Registro Municipal*, n° 307, decreto 1. Por el cual se incorporan varias secciones de policía a otras y se hacen varios nombramientos. Bogotá, enero 1, 1887, 1276.

comisario francés (AGN. República. PN, tomo 6, exp. 1, Bogotá, enero 13, 1898, fol. 20r). La persistente idea de la represión como medio adecuado para contener la *barbarie* del pueblo, hizo de la Policía un *órgano político de gobierno* (Martínez 2001, 520), subordinado a las voluntades e intereses del Estado. De manera que sus miembros no eran solamente representantes de la autoridad sino activos votantes durante las jornadas comiciales.

Policías y militares participaban masivamente en las elecciones, votando preferentemente por los candidatos oficialistas. “La [misma] prensa de oposición [liberal] denunciaba su instrumentalización política a través de redes partidistas” (Martínez 2001, 520) y mostraba como reclutas y funcionarios policiales movidos por la adhesión irrestricta hacia su partido o incentivados por sus superiores, cometían fraude electoral, manipulando los comicios ya fuera votando varias veces en diferentes mesas o sabotando el escrutinio.

Bien han planteado Atehortúa y Vélez cuando consignan que la lealtad de las fuerzas armadas se puso a prueba en infinidad de ocasiones. Pacíficamente, cuando pelotones completos depositaron sus votos a favor del Partido Nacional o cuando, en épocas preelectorales, se lanzaban a los campos en busca de reclutas votantes. Violentamente, cuando no vacilaron en la intimidación y represión de los opositores (Atehortúa & Vélez 1994, 37)

La pronta intromisión de la *Policía reformada* en asuntos políticos complementó el concierto de vicios funcionales de la institución. El incumplimiento de deberes y el abuso de autoridad y la creciente subordinación del servicio a intereses partidistas hicieron de este cuerpo un aparato cada vez más cercano a las decisiones expeditivas del gobierno y con una fuerte afinidad hacia las directrices del poder central. Podría decirse, bajo tales circunstancias, que la Policía se transformó paulatinamente en una suerte de fuerza privada, con funciones políticas disuasivas y bajo los ordenes de un reducido grupo de funcionarios y dirigentes estatales. Es más, los mismos intereses oficialistas promovieron la organización de cuadrillas de vigilancia compuestas por civiles copartidarios, es decir, un tipo de *milicia conservadora* o *legión de compatriotas*, que de forma irregular y bajo el rótulo de División de Seguridad apoyaba a la Policía de la ciudad, mediante el establecimiento de una red de informantes o usurpando las atribuciones anejas al control social. Bajo el pretexto de preservar el orden y de proteger la tranquilidad pública del artificio secreto de las conspiraciones, dicha División, con auxilio directo de la Policía, realizaba rigurosas campañas de espionaje y recolectaba información que servía, las más de las veces, para frustrar posibles amenazas de sublevación en la Capital (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno* 1892. Documentos anexos, 47 (XLVII). Sin olvidar su reconocida labor en la promoción de las candidaturas de los miembros

del Partido Nacional y de los simpatizantes de la Regeneración a nivel local (AGN. República. PN, tomo 6, exp. 1. Carta de Gilibert, Bogotá, marzo 13, 1897, fol. 940r-940v).

Aunque es difícil pensar que Gilibert fuera participe de tal deformación del aparato policivo, sobre todo si se observa el alto grado de optimismo que mantuvo, aun después de los constantes tropiezos de la misión y su justificado distanciamiento de los asuntos políticos del país (AGN. República. PN, tomo 6, exp. 1. Carta de Gilibert, enero 13, 1898, fol. 20r), lo cierto es que sostuvo una actitud férrea contra el libertinaje, “la degradación moral y la indisciplina social”, que se advertía en la ciudad dado al poco control que se ejercía sobre las barriadas periféricas y las chicherías y guaraperías que proliferaban en la ciudad y comenzaban a catalogarse como focos de prostitución, insalubridad y alcoholismo, paradójicamente cuando la cervecería Bavaria y las bebidas higiénicas a bajo costo comenzaban a aparecer (Henderson 2006, 23, 28).

Gilibert aseguraba que “de ellas salían los asesinatos, y fraguaban en sus oscuros y nauseabundos rincones los complots más horribles para los golpes de mano, como robos, palizas y homicidios [...]” (Carta de Gilibert al M. I., agosto 25, 1897, AGN, PN, t. 5, ff. 708 y sigs. Reproducción y citación hecha en: Martínez 2001, 518). Para él, cualquier medida justificaba la atenuación de las conductas *malsanas* en dichos lugares, pues los actos de *barbarismo* a pequeña y mediana escala aislaban al pueblo de los términos de la moral y la civilización y, por ende, amenazaban el orden social y la estabilidad de la institución policial. Por tal razón, si bien el comisario francés no aprobó directamente la creación de una Policía con tendencia gobiernista, tampoco hizo nada para detener el detectivismo a ultranza y el espionaje arbitrario, que se hizo mucho más intenso tras la asonada popular y los indicios de insurrección liberal. Además, Gilibert, al experimentar los alcances de la masa enfurecida y de identificarse con la convicción de muchos inspectores y funcionarios que buscaban imprimir el principio de autoridad con mano vigorosa, ante la antiquísima *tradición de barbarie* que invadía al pueblo (AGN. República. PN, tomo 4, exp. 2, Bogotá, enero 22, 1893, fol. 476r-477r), coadyuvó a legitimar, de alguna forma, la politización oficialista de la institución y contener la intervención de la acción reformadora programada por la misión francesa.

Por lo demás, el sector subordinado de la Policía y los vigilantes de la División de Seguridad fueron partícipes activos y actores políticos de primer orden, en la medida en que su trabajo, además de reportarles algunos pesos, les permitía, en función de la ley, tomar revancha sobre sus rivales de partido. Más allá de sus empatías ideológicas y principios

políticos formales, los agentes, en el ejercicio de su oficio, batían fuerzas con sus antagonistas para cobrar alguna deuda sin saldar (Bergquist 1999, 32).

Con todo, aquel ideal regenerador que buscaba transformar al sereno y al vigilante improvisado en Policía adiestrado y disciplinado, con el fin de fomentar la política del orden público, el principio de autoridad y el respeto a las instituciones, resultó desde el inicio una empresa con fuertes inconsistencias. El modelo importado no encajó como debiera en la sociedad bogotana, lo que hizo de los estatutos una maraña de formalismos sin aplicabilidad real. Mientras el régimen de conscripción y el programa de instrucción formaron agentes faltos de consciencia sobre las limitaciones y responsabilidades del servicio, la rápida politización institucional creó una autoridad voluntariosa dispuesta para el abuso. Ello, como era de esperarse, negó en el seno de la población santafereña la legitimación de su existencia (Mejía Pavony 2011, 29). Su vicioso accionar no controlaba ni mucho menos contagiaba la doctrina policial; por el contrario, desmejoraba el respeto a la autoridad como poder de gobierno y contribuía a sembrar en las gentes un odio hacia los organismo de coacción estatal.

El haber pensado que el establecimiento de un aparato represivo consolidaría inherentemente la obediencia y la subordinación social, y, por su intermedio, la cohesión nacional, fue, sino un desconocimiento de la realidad política colombiana, un fatal error de pronóstico por parte de los ideólogos de la Regeneración. La falta de consenso, el autoritarismo, el confesionalismo de Estado y la política económica del régimen conservador harán intolerable la hegemonía del Partido Nacional para un grueso sector del liberalismo radical, separado del gobierno y ansioso por degustar el tesoro inextinguible del poder; exclusión que a la postre atizará las llamas de dos conflictos civiles que serán cruciales para el futuro de la misión policial y del proyecto regenerador.

### ***A modo de cierre: el ocaso de la misión Gilibert***

Si bien tras la jornada de disturbios de 1893 la Policía y la División de Seguridad, en medio de demasías y atropellos, habían encarcelado en la Capital a un buen número de presuntos conspiradores y opositores políticos al régimen, “los liberales de Bogotá y del occidente de Cundinamarca continuaron adelante y emitieron su pronunciamiento el 23 de enero de 1895 en Facatativá” (Bergquist 1999, 89). La sorpresiva muerte de Núñez y Holguín en septiembre y octubre de 1894 generó marcados índices de inestabilidad entre las facciones conservadoras y nacionalistas, acontecimientos que favorecieron las pretensiones incendiarias de los liberales, específicamente de un grupo de radicales, quienes concebían la insurrección armada como único medio para alcanzar el poder estatal (Bergquist, 1999, 88). Los

hacendados cafetaleros cundinamarqueses y santandereanos, así como un grupo variopinto y voluble de dirigentes regionales, no tardaron mucho en agremiarse en torno a la causa beligerante. En sucesivas reuniones realizadas en Bogotá y en pueblos de la Sabana, los conjurados idearon un plan, cuya efectividad dependía, en gran parte, de la lealtad partidista de los liberales infiltrados en los aparatos de represión y del alcance del apoyo popular y guerrillero a la revuelta. Según lo programado, “unidades militares [y policiales] desertoras en Bogotá armarían a las masas liberales en la ciudad mientras un pequeño grupo de copartidarios tomaría el palacio presidencial y aprisionaría al vicepresidente Caro. La revuelta estaría secundada por pronunciamientos en varios departamentos” (Bergquist 1999, 89). No obstante, tal como había sucedido en 1893, las labores de espionaje y el avasallante oficio de la militancia conservadora revelaron antes de lo previsto los pormenores del plan; el gobierno supo de antemano cada uno de los detalles de la trama sediciosa, lo que le permitió, ante los preparativos liberales, mover las fichas a su favor. Por tal razón, la organización estratégica y la coordinación de las fuerzas gubernamentales se vieron tan superiores, al lado de las desarregladas y mal lideradas tropas insurrectas. En solo cuatro meses los levantamientos de Facatativá, Viotá y Tocaima, que buscaban en últimas cercar el centro administrativo del país, fueron fácilmente debelados, la misma suerte corrieron los dispersos alborotos que se presentaron en algunas regiones de la Costa Caribe, Boyacá, Tolima y Santander (González 2006, 65-66).

A diferencia de lo ocurrido en 1893, las medidas que se implementaron para reprimir el conflicto tuvieron un matiz *civilizador* y *cristiano*, pues desde la perspectiva de Caro la política de ejecuciones, destierros y confiscaciones solo reproducía las ansias de venganza y aumentaba el número de *saboteadores*, dispuestos a satisfacerse del agravio cometido a las instituciones de control social (González 2006, 67). Aunque esta actitud conciliadora buscaba de hecho librar al país de una guerra endémica prolongada, sirvió de impulso a los liberales para practicar, *ex profeso*, una contienda en forma de guerra de guerrillas. Los radicales vieron en la relativa distensión de la presión gubernamental una oportunidad para tomar revancha del autoritarismo, de la afrenta hacia la industria cafetera (Bergquist 1999, 98) y del empleo de “un sistema electoral organizado en su contra –similar al que ellos habían practicado en el poder–, que les impedía el acceso al parlamento, y [...] manifestar su desacuerdo mediante la prensa” (Tirado Mejía 1979, 373).

Los ataques contra la Policía y la tranquilidad pública de la ciudad no se hicieron esperar; el aumento de los asaltos y de las ofensivas relámpago ponían en ridículo a las fuerzas del orden, que se veían desbordadas por el *accionar delincuencial* de la lucha

guerrillera. Ante tales circunstancias, la idea de formar una Policía cívica, profesional y técnica comenzó a perder fuerza; no solamente la politización de sus componentes surtió como factor desestabilizador, sino también la intención inagotable de militarizarla como plan de contingencia. Ante la magnitud de las revueltas y las condiciones políticas del país, el hecho de adscribirla por primera vez al Ministerio de Guerra (Atehortúa & Vélez 1994, 43) y de enviar a sus integrantes a recibir formación militar (Londoño 1993, 115), muestra el afán del gobierno por rehabilitar de alguna manera la maltrecha reforma policial, que ya distaba mucho de los lineamientos originales programados por la misión Gilibert.

Mientras el Ejército restablecía la Escuela de Cadetes bajo la dirección de una misión militar francesa, la Policía desmanteló la División de Seguridad (AGDS. *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso*, 1898. Documentos anexos, 25 / XXV) y puso a sus 800 hombres a disposición de oficiales castrenses. Ante la presión de los resultados y un ambiente de fracaso y desilusión, el comisario francés dimitió de su cargo, luego de haber renovado tres veces su contrato en un periodo de seis años (Martínez 2001, 525). El aumento de la inseguridad en Bogotá, la comisión de delitos, la omisión de deberes por parte de sus agentes e inspectores, la escandalosa conducta de los funcionarios, así como el giro gobiernista y militarista que tomó la institución, junto a la dificultad de crear una autoridad aceptada por la población local, llevaron a Gilibert a renunciar irrevocablemente de la dirección de la Policía. En carta remitida al ministro de Gobierno manifiesta que ante la insuficiencia del cuerpo y los pocos logros conquistados en tantos años de labor, solicita desligarse de las responsabilidades de creación y organización de la Policía bogotana (AGN, República, MG, tomo 6, exp. 1, jun. 13, 1898, fol. 160r-161v).

Con la renuncia de Gilibert y cumplido el mandato presidencial de Caro, “la cúpula gubernamental perdió su atención sobre la importancia... [De las fuerzas armadas] como garantía de estabilidad para el régimen” (Atehortúa & Vélez 1994, 43). A esta paulatina pérdida de interés por fundar orden, se sumó “el estado lamentable y cada vez peor del tesoro público” (Bergquist 1999, 111). Si bien el auge cafetero coincidió con el asiento de la Regeneración y los gobiernos nacionalistas pudieron disfrutar de los ingresos aduaneros que les reportaba el resurgimiento del comercio, pudiendo con ello levantar y equipar un Ejército y una Policía considerables, la recesión súbita de este producto en el mercado exterior llevó a un empobrecimiento fiscal que obligó al gobierno a licenciar una buena parte de las fuerzas del orden (AHR. *Diario Oficial*, n° 10656, decreto 207, mayo 16, 1898) y a recortar o privar de su paga a los que pudieron conservar su plaza. Pronto, la desertión y el robo de armamento y uniformes comenzaron a ser una práctica recurrente. Los policías que intentaban renunciar

ante el atraso de sus sueldos eran condenados a prisión, en un intento de la administración por impedir la desbandada (Atehortúa & Vélez 1994, 45). Asimismo, aquellos que eran atrapados sustrayendo elementos de dotación eran arrestados y pasados por la carrera de baquetas, cuando no destituidos y puestos en la picota pública.

La crisis se hacía manifiesta desde diferentes niveles; el fracaso de la reforma, la renuncia de Gilibert, los problemas fiscales del Estado, la desintegración interna de la institución y la respuesta adversa de la sociedad contribuyeron en la disolución definitiva de los presupuestos reorganizadores. Si a ello se le agrega la pérdida de iniciativa gubernamental, es posible diferir que el sueño del orden importado, propio del ideal civilizador de la Regeneración, había quedado, por el momento, desprovisto de su lógica y, por ende, de su importancia.

El advenimiento de una nueva guerra va a dar su estocada final al ya desmantelado organismo; la Policía o lo que queda de ella pasará definitivamente a estar determinada por las decisiones discrecionales de la nueva cúpula de gobierno, más nacionalista pero menos regeneradora. El cuerpo cada vez más cercano a los designios conservadores, y anclado decididamente al Ministerio de Guerra AHR. *Diario Oficial*, n° 11130, decreto 512, nov. 2, 1899), se va a dedicar por completo, tal como sucedió con el Ejército a nivel nacional, a enfrentar a un amplio sector de población descontenta en la Capital (Atehortúa & Vélez 1994, 41-42).

La guerra que estalló definitivamente en octubre de 1899 por impulso de un partido liberal material e ideológicamente fortalecido, que buscaba tomar revancha de “la explosividad de las medidas represivas del exclusivismo político de los nacionalistas [y] de las políticas centrales de la Regeneración” (Bergquist 1999, 71), sentenció a la Policía a la desintegración permanente. Faltos de sentido por el deber y lastrados por intereses partidistas, sus miembros abandonaron en masa “el servicio público, atraídos por el llamamiento sectario que venía de los campos de batalla” (Castaño Castillo 1947, 55) (Londoño 1993, 119).

Aunque la administración municipal intentó evitar la descomposición de la Policía con la transformación de las inspecciones y la introducción de privilegios y atribuciones (Acuerdo 22, Orgánico de las Inspecciones de Policía Municipales, oct. 1, 1898. En: *Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal de Bogotá 1897 a 1903*. Bogotá: Imprenta de Vapor, 1903, 60-62), la suerte estaba echada; su personal se redujo considerablemente, “se restringieron sus funciones y, sobre todo, se desconoció su fundamento” (Castaño Castillo 1947, 61). Mientras tanto la opinión pública advertía cómo los poderes regionales y su red de clientelas limitaban el centralismo y el proyecto de cohesión nacional convenido en el discurso y las leyes de la

Regeneración (González 2006, 64). Por orden presidencial, los miembros de la Policía debieron adscribirse al servicio militar en los batallones de la Capital; además de sus funciones como agentes civiles del orden y de la moral ciudadana, los policías estaban sujetos al protocolo castrense, al régimen de guarnición, al acuartelamiento permanente y al servicio de centinela. La coyuntura obligaba al gobierno central, carente de recursos fiscales, a conservar las fuerzas disponibles y mantenerlas en estado de alerta para proteger al centro administrativo del país (AHR. *Diario Oficial*, nº 11201, decreto, enero 27, 1900 / *Diario Oficial*, nº 11774, decreto 1616, nov. 5, 1902; decreto 1650, nov. 12, 1902).

El conflicto que tuvo sus primeras manifestaciones en Santander, departamento seriamente afectado por la crisis económica y el cese del flujo exportador de café. Además de hacer manifiesta la tremenda dificultad para el Estado que acarreaba la conservación del orden público, su estabilidad no podía seguir dependiendo de las negociaciones con los partidos políticos y los poderes regionales, quienes en conjunto habían hecho del país una federación informal dirigida por gamonales. Por ello, el oficialismo unificó el mando de sus aparatos coercitivos y vinculó a la Policía con las operaciones militares, en un intento de sostener “una extensa acción de desgaste, donde se impusiera el Ejército conservador por su [relativa] superioridad de hombres y recursos” (González 2006, 69).

La creación de la Guardia Civil en Bogotá y la transformación de la Policía en Guardia Nacional (AHR. *Diario Oficial*, nº 11739, decreto 1380, sep. 25, 1902. / *Diario Oficial*, nº 11745, decreto 1475, oct. 8, 1902) (Becerra 2010, 155), obedecen precisamente a esta lógica; el gobierno buscaba ante la inestabilidad política constituir una fuerza unificada, leal y fácilmente supervisarle, que militarizada y no beligerante garantizara el orden público y fuera simpatizante de las políticas oficiales.

En definitiva, como saldo de la “importación institucional y de la contratación en Europa de los agentes de la modernización” (Martínez 2001, 527), quedó una Policía confinada en la Capital y una reforma que no tuvo implicaciones nacionales, como originalmente se había planteado desde la óptica regeneradora. Además, dicha reforma no creó (ni siquiera en Bogotá), como se esperaba, una fuerza capaz de promover el principio de autoridad y de enseñar, por la vía de la coerción, la preeminencia de las instituciones. Lo que produjo fue unidades apertrechadas de hombres sin conciencia profesional, capaces de usar su estatus corporativo en beneficio personal y de participar activamente en los conflictos a favor de un bando específico. Así las cosas, la reproducción de los aparatos represivos de corte europeo en Colombia no logró, por sí sola, crear autoridad; más bien contribuyó a aumentar

las tensiones sociales y políticas del país, generando escollos en la búsqueda del orden público y disminuyendo los márgenes de gobernabilidad.

### ***Consideraciones finales***

El deseo regenerador de organizar una institución policial “moderna” se halla en el hecho de rastrear los rasgos centrales que constituyen los diferentes niveles de ejercer la violencia. Proteger el orden público y fomentar el principio de autoridad requiere, en efecto, de instituciones que funden y conserven el derecho, estableciendo el orden triunfante y utilizando la fuerza como medio de sumisión. Así pues, la Policía como órgano fundamental del Estado-nación civilizador, ejerce la violencia como acción legítima, para tomar control del comportamiento social y ampliar los límites de la gobernabilidad. Pero una cosa son los ideales estatales y otra muy diferente los niveles de legitimidad. A parte del error de diagnóstico en el que incurrió el sueño del orden importado, los ideólogos de la regeneración y sus agentes civilizadores, desconocieron desde el inicio la respuesta que tendría y el papel que jugaría la sociedad ante la sanción de sus disposiciones potestativas. Por tanto, las reformas e iniciativas políticas simplemente sucumbieron ante la fuerza del conservadurismo social y las costumbres hispánicas de vieja data, lo mismo ocurrió con el fomento del principio de autoridad, que se vio rendido a los pies de una dificultad mucho mayor: la longeva desafección social hacia las instituciones que ejercen el control social.

Los gobiernos regeneradores concebían a la Policía como un aparto confesional, dispuesto para preservar la moral y las buenas costumbres, una suerte de mediador mesiánico que fortalecía a la Iglesia como elemento fundamental del orden social, y apaciguaba los conflictos sectarios, incentivando la producción y el comercio. En este sentido, la Policía se instrumenta bajo el discurso de la cristiandad y se viste con el ropaje de la seguridad, la tranquilidad y el orden, para tomar partida en la gestión del sistema económico. Sin embargo, más allá de hallarse ubicada en el tratado de la realidad escatológica y en la creencia del progreso material, la Policía también fue concebida desde la ética, es decir, como un mecanismo difusor e impresor del buen comportamiento en ciudad. La búsqueda de la autoridad y del orden público, desde siempre, estuvo acompañada por un retorno a los valores burgueses de la convivencia, la limpieza, la urbanidad, la responsabilidad ciudadana, la consciencia pública y la cordialidad, factores que, según el régimen, posibilitaban el rápido advenimiento de una sociedad culta y fraternal.

El resultado de los usos y abusos de la *doctrina policial* surtió como eficaz método de dominación sobre los sectores subalternos de la sociedad santafereña, toda vez que las clases

dominantes se valieron del discurso del saneamiento y del orden público como movida estrategia para atribuir a la pobreza la responsabilidad de la propagación de la inseguridad y la insalubridad, ello con el único propósito de emprender campañas de higienización y control policivo en los barrios marginales, y así poder legitimar la necesidad de segregar, separar y acordonar a los pobres en sus *hoyas de muerte y suciedad* mediante la reglamentación del comportamiento tanto del espacio público como del privado.

Este trabajo intentó realizar una pequeña contribución a uno de los campos de estudio, más olvidados de la historia colombiana. Quizá la animadversión generalizada de la sociedad hacia una institución que difícilmente ha sido apolítica y, en cambio, se ha caracterizado por incurrir en abusos y arbitrariedades; ha hecho, junto a la corriente contestataria que pervive en los centros de educación superior, que la historiografía universitaria no tome a la organización policiva como uno de sus temas más recurrentes. Las pocas obras que se han realizado sobre la Policía en Colombia, no pasan de ser relatos episódicos, contruidos a partir de leyes y disposiciones orgánicas, o artículos elaborados desde el derecho o la politología, que, sin trascender el discurso oficial, se han detenido a observar la significación de un concepto específico, el fenómeno de militarización institucional, el modelo policial y su significación política, las reformas policiales de los años noventa o las propuestas actuales de consolidación. Tampoco han faltado las publicaciones periódicas de breves ensayos elaborados desde la institución, algunos retoman el trillado tema del origen de la Policía, y otros se dedican a exaltar la labor un personaje específico. Nótese, que desde la historia, a excepción de un pequeño acápite de Frédéric Martínez, incluido en el texto *El Nacionalismo Cosmopolita*, y del trabajo de Adolfo León y Humberto Atehortúa, *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, que estudia a la Policía como un tema adjunto al examen del Ejército desde las reformas regeneradoras hasta la comisión coreana. Poco o nada se ha hecho por entender las implicaciones sociales de la institución y el papel que ha jugado como parte constitutiva del Estado.

Este trabajo es entonces, un llamado a la reconstrucción histórica de una institución, cuya existencia no solo se ha limitado al ejercicio de la represión, o a constreñir las llamadas *causas justas por el cambio*. Más allá de ser una antagonista de las prácticas de resistencia social, la Policía en Colombia ha sido desde antaño un cuerpo variopinto, politizado, regido por una copiosa y a la vez inconveniente reglamentación, pero más importante aún, integrado por diversos actores que no son para nada agentes diferenciados, sino individuos que hacen parte del mismo sistema social en el que se insertan, que emprenden acciones colectivas y funcionan como actores colectivos. Por tanto, un estudio que trascienda lo estrictamente

jurídico y enfatice sobre la significación social del organismo policial, permitirá identificar las lógicas que han configurado los términos del respeto a la autoridad y a las instituciones, así como sus implicaciones en el convulsionado panorama político colombiano y, por supuesto, el rol que han cumplido sus miembros como representantes del orden en el marco del sectarismo partidista, la “empleomanía” y los avatares de la historia revanchista.

## ***Bibliografía***

### **Libros**

- Atehortúa, A. L. y Vélez, H. (1994). *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia (1886-1953)*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana - Tercer Mundo Editores.
- Bergquist, C. (1999). *Café y conflicto en Colombia (1886 – 1910). La Guerra de los Mil Días sus antecedentes y consecuencias*. Bogotá: Banco de la República - Ancora Editores.
- Bethell, L. (Ed.). (1991). *Historia de América Latina* (tomo 7). En *América Latina: economía y sociedad, 1870-1930*. Barcelona: Crítica.
- Castaño Castillo, Á. (1947). *La Policía, su origen y su destino*. Bogotá: Biblioteca Escuela de Policía General Santander.
- Henderson, J. D. (2006). *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez 1889-1965*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Loaiza Cano, G. (2011). *Sociabilidad, religión y política en la definición de la nación. Colombia, 1820-1886*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República - Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Mejía Pavony, G. (2000). *Los años de cambio. Historia urbana de Bogotá, 1820 – 1910* (2ª ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Colombiano de Antropología.
- Mayorga García, F. (Dir.). (2011). *Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá: Bajo la República Unitaria: 1886 – 2010* (t. 2). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad del Rosario.

## Tesis

- Mendoza Chacón, Y. C. (2005). *La institución militar en el Estado Soberano de Santander, 1857-1885* (tesis de pregrado). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- Rey Esteban, M. F. (2005). *Las reformas político militares de los gobiernos regeneradores (1886-1904)* (tesis). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.

## Artículos y Capítulos de libros

- Aguilera Peña, M. (1991). Una institución que cumple cien años. Marcelino Gilibert: primer director de la Policía Nacional. *Revista Credencial Historia*, (23), 13-24.
- Becerra, D. (2010). Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia. *Prolegómenos: derechos y valores*, 13 (26), 143-162.
- González, F. (2006). Guerras civiles y construcción del Estado en el siglo XIX colombiano: una propuesta de investigación sobre su sentido político. *Boletín de Historia y Antigüedades*, 93 (832), 31-80.
- Londoño Cárdenas, F. A. (1993). El primer siglo de la República. En *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia, Policía Nacional* (tomo 6, pp. 95-144). Bogotá: Planeta.
- Malagón Pinzón, M. (2004). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, (6), 174-210.
- Mejía Pavony, G. (2011). En busca de la intimidad: Bogotá, 1880-1910. En: *Historia de la vida privada en Colombia* (tomo 2, pp. 17-45). Bogotá: Taurus.
- Tirado Mejía, Á. (1979). El Estado y la política en el siglo XIX. En *Manual de historia de Colombia* (t. 2, pp. 325-384). Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Sánchez León, P. (2005). Ordenar la civilización: semántica del concepto de Policía en los orígenes de la ilustración española. *Política y Sociedad*, 42(3), 139-156. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/POSO050533/showToc>

## ***Documentación Primaria***

Archivo de la Gobernación del Departamento de Santander. (1886). *Constitución Política de 1886 y decretos anexos*. Bucaramanga, Colombia.

Archivo de la Gobernación del Departamento de Santander. (1881 y 1882). *Memorias del Secretario de Guerra y Marina*. Bucaramanga, Colombia.

Archivo de la Gobernación del Departamento de Santander. (1888, 1892, 1894, 1898). *Memoria del Ministro de Gobierno*. Bucaramanga, Colombia.

Archivo General de la Nación. Ministerio de Gobierno, 1-6. Bogotá, Colombia.

Archivo General de la Nación. Policía Nacional (tomos. 3-6). Bogotá, Colombia.

Biblioteca Luis Ángel Arango. (1885-1887 y 1896). *Registro Municipal*. Bogotá, Colombia.

Biblioteca Luis Ángel Arango. (1886 y 1887). *Gaceta de Cundinamarca*. Bogotá, Colombia.

Centro de Documentación e Investigación Histórica Regional. (1881). *Código Militar expedido por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia*. Bucaramanga, Colombia.

Centro de Documentación e Investigación Histórica Regional. (1886). *Código político i municipal, de policía penal militar del Estado Soberano de Santander 1866*. Bucaramanga, Colombia.

Centro de Documentación e Investigación Histórica Regional. (1881, 1885, 1887-1888, 1890-1891, 1898-1900, 1902). *Diario Oficial*. Bucaramanga, Colombia.

Centro de Documentación e Investigación Histórica Regional. (1836, 1841). *Gaceta de la Nueva Granada* [microfilm]. Bucaramanga, Colombia.

## ***Libros***

Concejo Municipal de Bogotá. (1984). *Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal de Bogotá, 1860-1886*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Concejo Municipal de Bogotá. (1903). *Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal de Bogotá, 1897 -1903*. Bogotá: Imprenta de Vapor.

Ibáñez, P. M. (1989). *Crónicas de Bogotá* (3ª ed., tomo 3). Bogotá: Tercer Mundo - Academia de Historia.