



Concepto Sala de Consulta C.E. 892 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS08921996

FUNCION DE POLICIA Y ACTIVIDAD DE POLICIA - Diferencias / REGLAMENTO GENERAL DE POLICIA - Competencia para su expedición / CONCEJO DISTRITAL - Incompetencia para expedir el Reglamento de Policía

El poder de policía entendido como facultad de expedir la ley de policía u otras normas que regulen la conducta ciudadana, radica en el Congreso de la República subsidiariamente y en lo referente a la protección de ciertos derechos constitucionales, algunas autoridades administrativas pueden ejercer el poder de policía; tal es el caso de las asambleas departamentales, dictan "normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal" (art. 300 - 8 C.N.) o los concejos municipales en aquellas materias que fijan los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución, como son los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la ley, controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Y el Presidente de la República a través de la potestad reglamentaria y las facultades de excepción. La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante expedición de actos jurídicos concretos, se radican en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional de los gobernadores y el 315 - 2 en relación con los alcaldes. La actividad de policía, también radica en las citadas autoridades. En el Presidente de la República como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República (art. 189 - 3 C.N.), en los gobernadores como agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (art. 303 C.N.) y en los alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con las ley y la instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador (art. 315 - 2 C.N.). Por tanto, el Concejo del Distrito Capital carece de competencia para ejercer el poder de policía y de consiguiente no puede expedir "el reglamento general de policía" en la materia consultada. Las disposiciones del Decreto 1355 de 1970 que permitían a los concejos "ocuparse de las materias no reglamentadas por la ley, decreto nacional u ordenanza", y que otorgaban prelación a los reglamentos de policía acordados por el Concejo de Bogotá, sobre las ordenanzas (incisos 3º y 4º del art. 8º), fueron declaradas inexecutable mediante sentencia de enero 27 de 1977. Así mismo, la alusión que el art. 9º ibidem traía a las disposiciones de los concejos en materia de policía.

NOTA DE RELATORIA: Reiteración jurisprudencial en sentencia C - 024 del 27 de enero de 1994 de la Corte Constitucional en la que hace la distinción entre el poder, función y actividad de policía, así mismo la distribución de competencias sobre la misma materia.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO - Expendio de bebidas alcohólicas / HORARIO DE ATENCION AL PUBLICO DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO PARA EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS - Límite / CONCEJO DE BOGOTA - Competencia / ALCALDE MAYOR DE BOGOTA - Funciones / PODER DE POLICIA - Alcance

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

Si bien al alcalde le corresponde en el distrito o municipio el ejercicio de la función de policía y de la actividad de policía, el ejercicio del poder de policía ya no corresponde a las autoridades ejecutivas sino a los cuerpos colegiados de representación popular (Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales), con la excepción anotada en relación con las facultades que le atribuye al alcalde el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en materia de policía y destinadas al mantenimiento o restablecimiento del orden público. La facultad de dictar reglamentos generales de policía, en el Distrito Capital, es función del Concejo Distrital en ejercicio del poder de policía y sólo encuentra limitación en la atribución otorgada al alcalde para "restringir o prohibir el expendio de bebidas embriagantes" y en los reglamentos de policía local que pueden expedir en materia policiva para el cumplimiento de las normas superiores. La Constitución de 1991 se inspira en los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Principios que son más ostensibles en relación con el Distrito Capital.

Santa Fe de Bogotá, D. C., seis (6) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Consejero Ponente: Doctor Roberto Suárez Franco.

Radicación número 892.

Referencia: Competencia del Concejo o del Alcalde Mayor del Distrito Capital para dictar el reglamento general de policía.

El señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, desea conocer el concepto de la Sala sobre si "Es o no competente el Concejo del Distrito Capital para dictar reglamento general de policía, aplicable en épocas de normalidad, en el que se determine el funcionamiento y horarios de atención al público de los establecimientos nocturnos en donde se expendan bebidas alcohólicas, o tal potestad es propia del Alcalde Mayor. Se precisa que tal reglamento es independiente de las facultades propias del Alcalde mayor para el mantenimiento y preservación del orden público".

1. Antecedentes constitucionales

1.1 El artículo 189 de la Carta le asigna al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y como una de sus funciones la de:

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

1.2 En relación con las atribuciones del Gobierno para la conservación del orden público, el artículo 296 de la Constitución Nacional, prevé:

"Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

1.3 El artículo 315 numeral 2 de la Constitución Nacional, enumera como una de las atribuciones del alcalde:

"Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

2. Antecedentes legales

2.1 Mediante la Ley 4ª. de 1991, se dictaron normas sobre orden público interno, policía cívica local y otras disposiciones. El capítulo II que contiene el régimen normativo del orden público interno, establece:

"Artículo 6º. Orden público interno. Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Artículo 7º. Normas y órdenes de orden público en lo nacional. Para efecto de la conservación del orden público en el territorio nacional se aplicarán preferentemente y de manera inmediata las órdenes y decretos del Gobierno Nacional en materia de policía, frente a las disposiciones u órdenes expedidas por cualquier autoridad de las entidades territoriales".

Artículo 8º. Normas y órdenes de orden público en lo departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal. Para efectos de la conservación del orden público en los departamentos, intendencias y comisarías, las órdenes y decretos del gobierno departamental, intendencial o comisarial, en materia de policía, expedidas de conformidad con los principios consagrados en la ley, serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales.

Para efectos de conservación del orden público en el Distrito Especial de Bogotá las órdenes y decretos del Gobierno Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones u órdenes del gobierno distrital.

De conformidad con el artículo 194 (sic) de la Constitución Política el gobernador cumplirá y hará cumplir en cada uno de los municipios de su departamento los decretos y las órdenes del Gobierno Nacional pendientes a la conservación del orden público.

El Alcalde del Distrito Especial de Bogotá hará lo propio en el territorio de su jurisdicción.

Artículo 9º. Normas de orden público municipal. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores y para efectos de la conservación del orden público, las órdenes y decretos del alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía y de su jurisdicción.

Artículo 10. El alcalde como jefe de policía. El alcalde es el jefe de policía en el municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo, con sujeción a lo dispuesto en esta ley.

Para el cumplimiento de lo anterior, el alcalde deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente de la República, por el gobernador, intendente o comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

Artículo 11. Ordenes a la policía. La Policía Nacional, en el municipio, estará operativamente a disposición del alcalde, quien dará sus órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía, o de quien haga sus veces. Dichas órdenes son de carácter obligatorio.

Artículo 12. Revocación de decisiones de policía. El alcalde como jefe de policía en el municipio puede revocar las decisiones tomadas por los comandantes de estación o subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público.

2.2 En cuanto a las autoridades políticas, el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, por la cual se expidieron normas sobre la Policía Nacional, consagra:

"De las autoridades políticas. El gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía en el departamento y el municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción".

2.3 La Ley 136 de 1994, en el artículo 91, consagra dentro de las funciones de los alcaldes, las siguientes:

"Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes, tendrán las siguientes:

...

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y el respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.

...

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

...

e) Dictar dentro del área de su competencia reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º. del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione..."

2.4 El Decreto - ley 1355 de 1970 parcialmente modificado por el Decreto 522 de 1971, por el cual se expidió el Código Nacional de Policía, en el título I se refiere a los medios de policía. Al respecto consagra lo siguiente:

"Artículo 7º. Podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado.

Artículo 8º. Las asambleas departamentales podrán hacerlo en relación con lo que no haya sido objeto de ley o reglamento nacional".

El citado artículo en los incisos primero y tercero otorgaba igual competencia al Gobierno Nacional y a los concejos. Y en relación con el Concejo de Bogotá en el inciso cuarto establecía que los reglamentos acordados por éste no estaban subordinados a las ordenanzas. Estas previsiones, sin embargo fueron declaradas inexequibles mediante sentencia de enero 27 de 1977.

"Artículo 9º. Cuando las disposiciones de las asambleas departamentales (y de los concejos) sobre policía necesiten alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin.

Por tanto no podrán expedir normas de conducta no contenidas en las ordenanzas o en los acuerdos".

La frase entre paréntesis - y de los concejos - fue declarada inexequible mediante sentencia de enero 27 de 1977.

2.5 El Decreto 1421 de 1993, por el cual se dictó el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, señala en el artículo 35, las siguientes atribuciones principales del Alcalde Mayor:

"Atribuciones principales. El Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá es el jefe de gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas".

El artículo 38 contiene las atribuciones del alcalde mayor y entre estas la siguiente:

"2º. Conservar el orden público en el Distrito y tomar las medidas necesarias para su restablecimiento cuando fuere turbado, todo de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba el Presidente de la República".

2.6. El Acuerdo 18 de 1989 por el cual se expidió el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá, en relación con los establecimientos comerciales e industriales, consagra en el artículo 362:

"Facúltase al Alcalde mayor del Distrito Especial de Bogotá, para que reglamente lo concerniente con las licencias de funcionamiento de los establecimientos comerciales".

Sobre competencia en materia de policía, el artículo 373 señala:

"Compete al Alcalde Mayor:

a. Dirigir y coordinar a las autoridades de policía en el territorio del Distrito, expedir las órdenes y resoluciones destinadas a proteger el orden público interno, velar por la pronta y cumplida aplicación de las normas de policía, porque se ejecuten y respeten las órdenes y medidas expedidas".

Consideraciones

1. El artículo 189 - 4 de la Constitución le asigna al Presidente de la República, como una de sus funciones, la de conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

A su vez corresponde al gobernador y al alcalde como primeras autoridades políticas a nivel territorial la responsabilidad de la conservación del orden público en los departamentos y municipios; así lo disponen los artículos 303 numeral 8º. y 315 numeral 2º. ibidem de la Carta. Esta atribución se debe ejercer bajo la dirección del Presidente de la República por mandato del artículo 289 de la misma Carta, según el cual los actos y órdenes de éste se aplican de manera preferente e inmediata sobre los de los gobernadores, y los de éstos, de igual manera, en relación con los de los alcaldes.

2. En desarrollo de los preceptos constitucionales citados, el artículo 8º. de la Ley 4ª de 1991, consagra que para efectos de la conservación del orden público en el Distrito Especial de Bogotá, las órdenes y decretos del gobierno nacional, son de aplicación inmediata y preferente frente a las disposiciones de la autoridad distrital; corresponde entonces al Alcalde del Distrito Capital de Bogotá, cumplir y hacer cumplir, en el territorio de su jurisdicción, los decretos y órdenes del gobierno nacional en materia de orden público.

Los artículos 10 de la Ley 4ª. de 1991 y 12 de la Ley 62 de 1993, reiteran que el alcalde es el jefe de policía en el municipio; en tal virtud es el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público, debiendo adoptar las medidas indispensables para mantenerlo o las que requieran el Presidente de la República o el gobernador.

A su vez, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que corresponde al alcalde conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones que le imparta el Presidente de la República o el respectivo gobernador, para ello debe dictar medidas, tales como: restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos y restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

De conformidad con el artículo 35 del Decreto 1421 de 1993, corresponde al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, como primera autoridad de policía de la ciudad, dictar los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas. Y como atribución la de conservar el orden público en el distrito y tomar las medidas necesarias cuando estuviere turbado el orden público, de acuerdo a la ley, el Código de Policía y a las instrucciones del Presidente de la República.

En consecuencia, el alcalde, como primera autoridad de policía en el municipio, es responsable de la preservación del orden público; le corresponde expedir los reglamentos, órdenes mandatos y en general dictar a motu proprio las medidas indispensables para el mantenimiento del orden público, o las que le requieran el Presidente de la República o el respectivo gobernador. También le corresponde utilizar y disponer de los medios de policía tendientes a garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

2. La doctrina ha distinguido entre los conceptos de poder, función y actividad de policía. El poder de policía implica la competencia para expedir normas de carácter general que regulen el comportamiento ciudadano; mediante la función de policía se expiden actos jurídicos particulares y concretos con la misma finalidad; y en ejercicio de la actividad de policía se utiliza la fuerza física o material para hacer cumplir los actos

expedidos en ejercicio del poder o de la función de policía.

La Corte Constitucional, en sentencia C - 024 de 27 de enero de 1994, por la cual se declaró la exequibilidad de varias disposiciones del Decreto legislativo 1355 de 1970, reiteró la distinción que en tal sentido hizo la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 21 de abril de 1982, así:

"a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho, es además, preexistente.

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

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

En la misma sentencia se ocupó la Corte Constitucional del estudio de la distribución general de competencias en materia del poder, función y actividad de policía. Al respecto en diversos de sus apartes sostuvo:

"Heredera de la filosofía liberal, la Constitución de 1991, establece que la regulación de los derechos y las libertades está en cabeza del Congreso mientras que el mantenimiento del orden público es responsabilidad y está bajo la unidad de mando del Presidente de la República. Esto significa que en general en tiempos de normalidad constitucional sólo el Congreso de la República puede establecer límites y regulaciones a las libertades y derechos. La regla ordinaria es entonces que sólo el Congreso ejerce el poder de policía pues únicamente este órgano estatal puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades. Ello no es sorprendente como quiera que el órgano legislativo ha sido tradicionalmente concebido como el foro en el que tiene representación la sociedad civil, lo que le confiere mayor legitimidad a sus decisiones (subraya la Sala).

...

La función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189.4 superior estándole entonces vedado al Congreso ejercer este tipo de competencias. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales, sí gozan de ella. Así, los gobernadores - art. 303 - y los alcaldes - 315.2 - , ejercen la función de policía (subraya la Sala).

Y en cuanto a la actividad de policía, como en el caso anterior, los cuerpos colegiados de la nación, departamentos y municipios carecen de esta atribución material. Es apenas lógico, son las primeras autoridades políticas quienes la ejercen, pero por un fundamento constitucional parcialmente diferente, así: el Presidente de la República - art. 189.3 - , los gobernadores - arts. 303 y 296 - y los alcaldes - art. 31 folios 2 (sic) (se entiende que debe ser art. 315.2) y 296 - .

En síntesis, tanto la función de policía como la actividad de policía son monopolios del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre gobernadores y alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquellos sobre éstos, tiene una clara consagración constitucional (SP art. 296)" (subraya la Sala).

3. En consecuencia, el poder de policía entendido como la facultad de expedir la ley de policía u otras normas que regule la conducta ciudadana, radica en el Congreso de la República. Subsidiariamente y en lo referente a la protección de ciertos derechos constitucionales, algunas autoridades administrativas pueden ejercer el poder de policía; tal es el caso de las asambleas departamentales, dictan "normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal", (art. 300 - 8 C.N.) o los concejos municipales en aquellas materias que fijan los numerales 7º. y 9º. del artículo 313 de la Constitución, como son los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la ley, controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de municipio. Y el Presidente de la República a través de la potestad reglamentaria y las facultades de excepción.

La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante la expedición de actos jurídicos concretos, se radica en cabeza del Presidente de la República y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional respecto de los gobernadores y el 315 - 2 en relación con los alcaldes.

La actividad de policía, también radica en las citadas autoridades. En el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas

Concepto Sala de Consulta C.E. 892 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

5

EVA - Gestor Normativo

armadas de la república (art. 189 - 3 C. N.), en los gobernadores como agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (art. 303 C. N.) y en los alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador (art. 315 - 2 C. N.).

Por tanto, el Consejo del Distrito Capital carece de competencia para ejercer el poder de policía y de consiguiente no puede expedir "el reglamento general de policía" en la materia consultada. Las disposiciones del Decreto 1355 de 1970 que permitían a los concejos "ocuparse de las materias no reglamentadas por la ley, decreto nacional u ordenanza", y que otorgaban prelación a los reglamentos de policía acordados por el Concejo de Bogotá, sobre las ordenanzas, (incisos 3º, y 4º. del art. 8º.), fueron declaradas inexecutable mediante sentencia de enero 27 de 1977. Así mismo, la alusión que el artículo 9º. ibidem traía a las disposiciones de los concejos en materia de policía.

LA SALA RESPONDE

El Concejo del Distrito Capital no tiene competencia para expedir el reglamento general de policía que determine el funcionamiento y horarios de atención al público de los establecimiento nocturnos en donde se expendan bebidas alcohólicas.

La competencia para reglamentar estas materias corresponde al Alcalde Mayor, en ejercicio de la función de policía.

En relación con el orden público, son funciones del alcalde expedir medidas tales como "restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos" y "restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes" (art. 9º Ley 136 de 1994).

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón (con aclaración de voto); César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

ACLARACION DE VOTO

Aunque participo del criterio expuesto por la Sala en el sentido de que la competencia para expedir el reglamento general de policía que determina el funcionamiento y horarios de atención al público de los establecimientos nocturnos en donde se expendan bebidas alcohólicas en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, no es competencia del Concejo Distrital sino del Alcalde Mayor, en ejercicio de la función de policía, debo consignar mi disenso en relación con algunos aspectos de la parte motiva.

Tal como quedó redactada la consulta, parece que el concejo del distrito capital carece de competencia para ejercer el poder de policía y, además, que los reglamentos de policía acordados por el Concejo de Bogotá no tienen prelación sobre las ordenanzas, porque algunas disposiciones del Decreto 1355 de 1970 fueron declaradas inexecutable mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de enero de 1977. En esta forma presenta la Sala, a manera de conclusión, lo que expone en la parte motiva (léase el primer párrafo de la página 13).

Desconocer la competencia del concejo del distrito capital para ejercer el poder de policía es ir contra la Constitución y la ley y, en especial, desconocer el pensamiento del legislador extraordinario expuesto en el estatuto especial para Bogotá (Decreto - ley 1421 de 1993).

Es cierto que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y que la policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que este funcionario le imparta por conducto del respectivo comandante, tal como se dispone por la Constitución Política en su artículo 315, numeral 2.

Es cierto también que para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, el alcalde puede adoptar medidas tales como "restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos", "restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes", y "dictar dentro del área de su competencia reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores" (art. 91 de la Ley 136 de 1994).

Pero no es menos cierto que el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, como primera autoridad de policía en la ciudad, solamente puede dictar los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas, de conformidad con la ley y el código de policía del distrito (art. 35 del Decreto - ley 1421 de 1993).

poder de policía ya no corresponde a las autoridades ejecutivas sino a los cuerpos colegiados de representación popular (Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales), con la excepción anotada en relación con las facultades que le atribuye al alcalde el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en materia de policía y destinadas al mantenimiento o restablecimiento del orden público.

La facultad de dictar reglamentos generales de policía, en el distrito capital, es función del concejo distrital en ejercicio del poder de policía y sólo encuentra limitación en la atribución otorgada al alcalde para "restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes" y en los reglamentos de policía local que puede expedir en materia policiva para el cumplimiento de las normas superiores.

Por lo demás la Sala hace énfasis en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de enero de 1977 que declaró inexecutable las disposiciones del Decreto 1355 de 1970 que permitían a los concejos "ocuparse de las materias no reglamentadas por la ley, decreto gubernamental u ordenanza", de donde deduce la Sala que los reglamentos de policía acordados por el concejo de Bogotá perdieron prelación "sobre las ordenanzas". Se pregunta: ¿Cuáles ordenanzas?

Porque no pueden ser las ordenanzas departamentales y ni siquiera las ordenanzas que expida la asamblea del departamento de Cundinamarca.

La separación de competencias y funciones es clara y tajante, desde cuando la ciudad de Bogotá fue organizada como un distrito especial en el año de 1954 y, con mayor razón aun, con su transformación en distrito capital ordenada por el Constituyente de 1991.

Según el régimen especial vigente para el distrito capital de Santa Fe de Bogotá, las disposiciones de la asamblea y de la gobernación de Cundinamarca no rigen en el territorio del distrito, "salvo en lo que se refiere a las rentas departamentales que de conformidad con las normas vigentes deben recaudarse en el distrito" (inciso 2º del art. 70 del Decreto - ley 1421 de 1993).

Del mismo modo, las atribuciones administrativas, que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al distrito capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último (inciso 1º del art. 7º del Decreto - ley 1421 de 1993).

Se infiere con claridad que las ordenanzas de la asamblea de Cundinamarca y los reglamentos de policía que expida esa corporación administrativa, ni rigen en Bogotá ni tienen prelación sobre los acuerdos distritales; que el concejo distrital tiene las atribuciones propias de los concejos municipales y además las que corresponden a las asambleas departamentales, y que el concejo distrital puede ocuparse de la materia policiva, como titular en el municipio del poder de policía, el que debe ejercer dentro de los límites que fijan la Constitución y la ley (en ningún caso dentro de límites fijados por ordenanzas).

Aunque es elemental, conviene recabar que la Constitución de 1991 se inspira en los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Principios que son más ostensibles en relación con el distrito capital.

Por consiguiente considero que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de enero de 1977 a que alude la providencia aprobada por la Sala, perdió vigencia en relación con el concejo de Bogotá por obra de la Constitución de 1991 y del Decreto 1421 de 1993. E inclusive, en relación con los municipios, pues estimo que éstos pueden ocuparse de materias de policía no reglamentadas por ordenanza.

Javier Henao Hidrón.

Fecha y hora de creación: 2026-05-27 12:50:27