

El Poder de Policía en el Concejo de Bogotá

Erwin Leonardo Niño Ochoa Ph.D.¹

Resumen.

El presente artículo plantea un recorrido histórico y jurídico del concepto de Poder de Policía y su aplicación por parte del Concejo de Bogotá D.C. en diferentes épocas, al igual que describe algunas de las influencias que han rodeado la evolución de tal potestad haciendo un paralelo entre la evolución normativa y doctrinaria del concepto con las competencias de la corporación, señalando los cambios más relevantes que se han producido con el propósito de determinar los límites y decantar los alcances que en cuanto a la competencia que tiene actualmente el Concejo Capitalino en aplicación del Poder de Policía.

Palabras Clave. Concejo de Bogotá, Poder de Policía, Reglamento de Policía, Poder Subsidiario de Policía, Poder Residual de Policía, Facultades de Policía del Concejo de Bogotá.

Abstract.

This article presents a historical and legal overview of the concept of Police Power and its application by the Bogotá D.C. Council at different times, as well as describing some of the influences that have surrounded the evolution of such power, making a parallel between the normative and doctrinal evolution of the concept with the powers of the corporation, pointing out the most relevant changes that have occurred with the purpose to determine the limits and to determine the scope that the Capital Council currently has as competence in application of the Police Power.

Keywords. Bogotá Council, Police Power, Police Regulations, Police Subsidiary Power, Police Residual Power, Police Powers of the Bogotá Council.

Introducción.

Las facultades normativas del Concejo de Bogotá han sufrido múltiples mutaciones, las cuales se han evidenciado al interior de sus dinámicas internas en el trasegar del tiempo, éstas potestades en su estado actual son el resultado de minuciosos debates que han conducido a la configuración del régimen político y doctrinario a partir de la interpretación constitucional o regente de cada época. Estas dinámicas propias de las instituciones traen aparejadas la variación,

¹Abogado, Doctor y Magister en Derecho, Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos, Magister en Investigación Social Interdisciplinaria, Especialista en Derecho Probatorio y Servicios Civiles de Carrera, Funcionario de Carrera Administrativa en la Secretaría de Gobierno de Bogotá por más de 25 años donde ha desempeñado los cargos de Presidente del Consejo de Justicia, Alcalde Local, Inspector de Policía entre otros, es catedrático en pre y post grado en materias afines al Derecho de policía.

Contacto: erwin.nino@gobiernobogota.gov.co

la modulación y la supresión de facultades originadas en un sinnúmero de factores tales como el cambio de régimen político, las nuevas tendencias normativas, los modelos de desarrollo etc., sin embargo, en el Concejo de Bogotá indudablemente subsiste una excepción en este sentido, que se ha resistido a tener mayores cambios en el devenir continuo del tiempo. Esta facultad, aunque se designe y conceptualice con diferentes matices ha perdurado sin mayores alteraciones. Es la facultad de Poder de Policía con que cuenta nuestro cabildo, la cual tendremos como el objeto axiológico del presente estudio.

En este artículo se procurará abordar el tema desde el punto de vista histórico, así como desde el punto conceptual-jurídico para poder evidenciar los contextos en que se ha desarrollado la facultad de Poder de Policía en el Cabildo Capitalino y así dar cuenta de sus límites y alcances.

I. Orígenes.

La facultad de ejercer Poder de Policía la podemos observar desde los orígenes mismos del Concejo, aunque confundida dentro de aquella mixtura de facultades que ejercían las denominadas *magistraturas*² en aquella Santafé de antaño, cuyo recuerdo vive en los libros de historia cuando referían en sus actas al “*muy ilustre cabildo, justicia y regimiento de la muy noble y muy leal ciudad de Santafé*”. Institución o más concretamente concilio, que heredero de la edad media y del antiguo régimen se erigía como una réplica en ultramar del modelo Español, aunque con un toque de autenticidad criolla, pues las facultades con que contaba aquel puñado de hombres que lo componían, orientaban a temáticas muy propias de su época e idiosincrasia.

Estas facultades jurídicas como morales incluían mantener el orden establecido, así como las *buenas costumbres y la moral cristiana*; Estas facultades incluían pero no se limitaban a reglamentar lo concerniente a los precios pesas y medidas, así como el mantenimiento de caminos y calles, la administración de los ejidos, las dehesas, los propios y la regulación de los escasos servicios públicos que existían en la época.

Como eje esencial del origen del poder que se tenía para emitir normas y a su vez para el reconocimiento de su autoridad por parte de las personas, es decir como fundamento de la legitimidad institucional, se tenía aparte de la autoridad otorgada por Dios al Rey y por ende a sus delegados, la administración cotidiana de justicia y de policía. Facultades que implicaban de suyo la organización de fiestas públicas especialmente las de naturaleza religiosa, en atención a la relevancia que la fe católica tuvo, al estar implicada durante mucho tiempo en las Américas con la función de la administración. Razón por la que llegó a ser un referente obligado para los temas de policía de esos tiempos, debido a que el elemento de la moralidad constituía una de las categorías de policía patentes en el imaginario colectivo de la época.

En esta concepción vemos como el cabildo representaba aquella noción aristotélica que aparece en el Título V de la *Política*, la cual habla del buen orden en la ciudad y el papel que desempeñaban *la polis* de aquellos ciudadanos que tenían la misión de organizarla, en sus términos:” *Pues sin las magistraturas necesarias es imposible que exista una ciudad, y sin las*

² Término utilizado desde la antigua Grecia para designar a cualquiera de los funcionarios de la Polis y que se mantuvo como tal en Colombia hasta mediados del siglo XIX.

magistraturas que miran la buena organización y el orden es imposible que sea bien administrada” (Aristóteles, 1988, p.30).

Esta perspectiva englobaba todos los tópicos de la administración y posteriormente se conoció como *Policía y buen gobierno*. Términos que envolvían toda la gestión de la administración independientemente del tipo de régimen del que se hablara. Un ejemplo de tal concepción lo podemos ver en el libro de Jerónimo Castillo de Bovadilla escrito en 1775 cuyo título es bien indicativo: *“Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra, y para preladados en lo espiritual, y temporal entre legos, jueces de comisión, regidores, abogados, y otros oficiales públicos: y de las jurisdicciones, preeminencias, residencias, y salarios de ellos: y de lo tocante a las Ordenes, y Caballeros de ellas”*. (Castillo, 1775, p.2).

Con el brumoso y lento paso del tiempo el Cabildo Capitalino fungía como autoridad rectora de la ciudad, mientras avanzaba el proceso de crecimiento paulatino pero constante de aquella Santafé. Simultáneamente en el otro lado del mundo se iban desarrollando y especializando dos nociones de lo que era el *concepto de Policía* y por ende del Poder de Policía, permeadas por el blasón de los regímenes absolutistas en el contexto de la Ilustración. Éstas nuevas concepciones a la postre llegarían a América a través de la Nueva España inicialmente, y arribarían a la Nueva Granada como parte de las reformas Borbónicas, innovaciones éstas que de contera llevarían a que José Antonio Galán, Manuela Beltrán, Lorenzo Alcantúz, Isidro Molina y Manuel Ortiz entre otros fueran los protagonistas de uno de los episodios tenidos como prolegómeno de nuestra independencia *El grito de los Comuneros*.

II. El concepto moderno de policía vinculaba el de Poder de Policía.

Los primeros avances de los desarrollos en torno al concepto de Policía se gestaron en Francia, inicialmente con la obra del famoso prefecto o Inspector de Policía de París³ Nicolas delamer denominada *“Tratado de Policía”*^{4 5}. Este documento consiste en la compilación histórica de más de mil reglamentos de policía recolectados en las diferentes regiones de Francia, compilados sin pretensiones de sistematicidad como unidad. Por ende, desde el punto de vista analítico, sin mayor posibilidad de plantearse el tema del Poder de Policía más allá de una expresión de la voluntad del Rey, llevando a que el concepto perdiera relevancia. Casi un siglo después, a partir de 1808 el Poder de Policía se desvanecía epistemológicamente en autores como Jean Charles Bonnin⁶, quien planteó que se debía abandonar la concepción de Policía ya que había una consideración de represión en su utilización. Como en aquel contexto orbitaban aún los grandes discursos post-revolucionarios, sugirió la idea de reemplazar su denominación y uso por el concepto más amplio e impreciso de Administración Pública, surgiendo así una nueva disciplina.

El concepto de policía en el cual el poder de policía emanaba del soberano y tenía como función principal la conservación del orden y el bienestar de la comunidad, fue desarrollado con pretensiones de científicidad por Johann Heinrich Gottlob von Justi en su *Polizeiwissenschaft* o

³ Cargo creado por Luis IV en 1669.

⁴ El título original es: *Traité de la Police* (vol. I, 1707) par Nicolas de La Mare

⁵ El cargo específico que desempeñó De la Mare fue *commissaire au Châtelet*.

⁶ En el año de 1808 Charles-Jean Bonnin, escribe un documento que cambiaría la concepción francesa en cuanto a los temas de policía cuyo título es: *De la Importancia y la necesidad de un Código Administrativo*.

Elementos Generales de Policía⁷, el cual en uno de sus apartes más claros plantea: “*La palabra Policía, tomada en el segundo sentido, Comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los Ciudadanos, y principalmente a **la conservación del orden y de la disciplina**, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir*” (negrilla fuera de texto). (Von Justi, 1784, p.10).

De aquí en adelante gran parte del desarrollo jurisprudencial y doctrinal en el Common Law y en el Derecho Francés, tratarán de armonizar tanto el concepto Policía como el de Poder de Policía a partir de la sistematización que realizó Von Justi con el apoyo de su mentor y amigo Federico II *el Grande* de Prusia, un Monarca de corte absolutista, que como Rey intento buscar en su legitimidad terrenal más que en el derecho divino, en acciones que se constituyeran en un sustento perdurable de su facultad de Poder de Policía.

En el examen del origen del concepto del Poder de Policía desde la perspectiva del Common Law, se retoma del concepto de Von Justi por parte del famoso Juez Marshall, en el fallo del proceso de Charles Brown vs. Estado de Maryland (1827) que en el documento *El Poder de Policía en el Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016* se evidencia como el primer uso tanto del término como del concepto de Power Police en América así:

*Es la primera vez que se usa la expresión police power en el common law. Pero este concepto anglosajón de police power tiene unos alcances y límites diferentes, si bien se trata de la misma potestad. Además de la facultad de expedir normas para limitar los derechos constitucionales con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los deberes ciudadanos relativos a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y otros aspectos del orden público, esta noción también comprende las operaciones jurídicas y las actividades estatales orientadas al cumplimiento de las normas. Por lo tanto, su ejercicio no se atribuye únicamente a los cuerpos colegiados representativos*⁸ (García, 2018, p.30)

III. El Poder de Policía en la independencia.

En Bogotá la Declaración de Independencia, frente al tema de estudio propuesto no se introdujeron cambios abruptos para el Cabildo Capitalino. Tampoco hubo mayor variación en quienes ejercían por primera vez de forma independiente Poder de Policía, pues como se esperaba al suscribir los primeros acuerdos post independencia la cosmovisión católica en lo social y político pervivió, lo que llevo a que en la práctica si bien hubo un cambio de régimen, el nuevo heredó de una justificación de la legitimidad del poder obtenida similar al modo monárquico sustentada en la deidad. Manteniendo este modelo en la justificación para el ejercicio de sus facultades. Veamos un ejemplo en un aparte del Acta del Cabildo Extraordinario de la Ciudad de Santafé del 20 de julio de 1810:

Entre tanto se recibió juramento a los señores vocales presentes, que hicieron en esta forma, a presencia del muy ilustre cabildo y en manos del señor regidor, primer diputado del pueblo, don José Acevedo y Gómez: puesta la mano sobre los santos evangelios y la otra formada la señal de la cruz, a

⁷ La primera traducción al castellano que se conoce fue elaborada por en Barcelona. por Eulalia Piferrer, viuda, en la impresora del Rey nuestro señor, plaza del Angel. En el año 1784.

⁸ Para una mayor comprensión de los alcances y evolución del concepto de Poder de Policía en el Common Law se refiere el trabajo de García Parra, Yeimy Ivonne. El Poder de Policía en el Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016 en Revista Pensamiento Jurídico No. 47. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2018. Pag. 204.

presencia de Jesucristo Crucificado, dijeron: juramos por el Dios que existe en el Cielo, cuya imagen está presente y cuyas sagradas y adorables máximas contiene este libro, cumplir religiosamente la constitución y voluntad del pueblo expresada en esta acta, acerca de la forma del gobierno provisional que ha instalado; derramar hasta la última gota de nuestra sangre por defender nuestra sagrada Religión Católica, Apostólica, Romana; nuestro amadísimo monarca don Fernando VII y la libertad de la Patria; conservar la libertad e independencia de este Reino en los términos acordados; trabajar con infatigable celo para formar la constitución bajo los puntos acordados, y en una palabra, cuanto conduzca a la felicidad de la Patria” (Quintero, 2008, p.20)

Ante el hecho consumado de haber declarado la Independencia, se puede creer que serían derogadas las normas de policía que venían desde el Siglo XVIII y que habían sido instauradas en la Nueva Granada por el decaimiento del gobierno colonial pero no fue así.

Las normas de policía que habían sido promulgadas previamente por la Corona Española se mantuvieron, pues los juristas y legisladores criollos aún no contaban con el rigor jurídico ni científico frente al tema de Policía que había contado con el tiempo suficiente para desarrollarse durante los gobiernos absolutistas especialmente en Prusia, ni existía aún una conceptualización clara de lo que esencialmente implicaba el Poder de Policía en una nueva convención social desligada de los imaginarios y representaciones que tradicionalmente continuaban existiendo desde el pasado colonial. Ejemplo de ello se puede observar en la forma en que directamente el Libertador Simón Bolívar ejercía el Poder de Policía, no solo para la ciudad, sino para todo el territorio nacional, de tal suerte que sus decisiones mantuvieron las normas expedidas por la corona Española durante el periodo colonial, veamos un ejemplo de ello en el artículo 5 de la Ley 1 del 8 de octubre de 1821: “*Artículo 5º En calidad de jefe del Departamento tendrá en todo él las mismas facultades que se declaran a los intendentes de Méjico en las cuatro causas de justicia, policía, hacienda y económica de guerra, por la ordenanza e instrucción dada en Madrid a 4 de diciembre de 1786; la cual se observará por todos los magistrados y súbditos de la República en todo lo que no sea contrario al presente sistema de gobierno, ni esté derogado por la Constitución y leyes establecidas o que se establecieren”.*(Subrayas fuera de texto)⁹.

Los continuos cambios de configuración como Estado sufridos en Colombia durante el siglo XIX, hicieron igualmente que el Cabildo Distrital en su evolución frente a lo que tenía que ver con el poder de policía se alejase paulatinamente del modelo heredado de los absolutismos, esto se puede apreciar especialmente en la legislación de 1832, en donde se eliminan las referencias a la normatividad expedida por la Corona Española, pero que se respetó espíritu del orden y bienestar que las originó. Algunos años después se inicia un proceso de formalización que consolidó ésta nueva perspectiva con la Ley 30 de 1849 y con la Ley 3 de 1850, mediante las cuales se reglamentan las Cámaras Provinciales y los Cabildos Parroquiales.

IV. Poder de Policía, Concejo y Constitución de 1886.

Con posterioridad a la reglamentación de los Cabildos Parroquiales y ya en ejercicio de sus funciones de Poder de Policía originadas en la nueva Constitución Política de 1886 vigente para este momento, se destaca el Acuerdo 22 de 1898 llamado “*orgánico de las inspecciones de policía municipales*” que creaba y distribuía en la ciudad a estas autoridades de policía.

⁹ Ley 1 del 8 de octubre de 1821, Artículo 5.

Con la Ley 72 de 1926 se otorga a la Alcaldía Municipal de Bogotá para la época como para su Cabildo, una serie de facultades especiales adicionales a las que tenía el régimen general para los municipios¹⁰. Con la Ley 89 de 1936, se crean una serie de medidas frente a los presupuestos, así como algunas inhabilidades para los miembros del Cabildo a quienes se denominaba *Consejeros*. Una década después, bajo la influencia de las escuelas jurídicas del positivismo de Ferri y la del positivismo biológico de Lombroso que se encontraban en boga en los primeros días de posguerra, y con el propósito de desarrollar la Ley 4 de 1943, el Cabildo de Bogotá realiza la promulgación del Acuerdo 73 de 1946. En este Acuerdo se evidenció la utilización de las facultades de Policía con que contaba en su época, aunadas con otras facultades ordinarias que ya detentaba.

El primordial objetivo del Acuerdo era establecer o hacer una distribución de funciones, que en rigor estricto no eran temas de policía. Esto debido a que desafortunadamente en el legislativo existía una confusión acerca de los contenidos a que se circunscribían los temas de Policía, lo que hizo que no se los diferenciara con los temas de naturaleza Penal (error que aún subsiste en la concepción popular) lo que condujo a que en su contenido normativo se realizaría una serie de asignaciones, distribuciones en jurisdicciones y competencias sobre delitos a las Autoridades de Policía. En la actualidad claramente se asignarían directamente a la justicia ordinaria, y su conocimiento a los Jueces penales, para no contrariar el orden Constitucional.

De otro lado una característica que igualmente mantuvo en estas épocas el Cabildo Capitalino, fue una cercanía constante con la Iglesia Católica (la cual se conservaría muy estrecha hasta la Constitución de 1991), lo que implicaba una visión del objeto del Poder de Policía de mantener el orden público desde perspectivas moralistas muy limitantes y al decir de algunos en ocasiones gazmoñas. Ópticas que concordaban fuertemente con los imaginarios de los ciudadanos de la época y sus élites en su mayoría católicos practicantes.

Durante la vigencia de la Constitución de 1886, sólo mediante desarrollos legislativos se fue decantando la facultad de Poder de Policía en lo que correspondía al Cabildo Capitalino, ya que la mencionada Carta Política se limitaba en su tenor a establecer la existencia de las

¹⁰ El Artículo 7° de la Ley 72 de 1926 estableció: Además de las facultades atribuidas a los Concejos Municipales, el de Bogotá tendrá las siguientes:

1. Dictar dentro de los preceptos constitucionales las disposiciones fiscales para el manejo, inversión, recaudo y rendición de cuentas de todas las rentas y- bienes municipales.
2. Formar el presupuesto de rentas y gastos con arreglo a la Constitución y a las leyes vigentes.
3. Facultar al Inspector Fiscal o a la autoridad que designe, para que por delegación, estudie y fenezca, en primera instancia las cuentas de los responsables del Erario Municipal. También podrá, si lo estima conveniente, crear contadores para tal efecto y hacer lo respectivos nombramientos.
4. La administración directa y ensanche de todas las vías públicas existentes dentro de la ciudad, con excepción de las carreteras nacionales. Cuando alguna de esas vías sea departamental, el Departamento y el Municipio contribuirán por iguales partes a su sostenimiento y mejoramiento.
Para mejoramiento, conservación y ensanche de las vías públicas que atraviesan la ciudad y que sean nacionales o departamentales, el Poder Ejecutivo, o el Gobernador, en cada caso, se pondrán de acuerdo con el Alcalde.
5. Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del Municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes. La reglamentación de los juegos permitidos y lo concerniente a la moralidad y espectáculos públicos también corresponde al Concejo.
6. Establecer los recargos, sanciones y apremios para el pago efectivo de sus Impuestos, servicios, rentas y contribuciones.
7. Delegar al Alcalde las facultades necesarias para el buen servicio de la administración municipal.

corporaciones públicas¹¹, sin que hubiera a este nivel un avance destacable y solo hasta 1986 fue que se ampliaron y aclararon ciertos puntos, en cuanto a competencia otorgándole unas especiales y distintivas que le excluyeron expresamente del régimen ordinario que se estableció para los concejos municipales en general.¹²

Para el año 1943, un estudiante de la Universidad Nacional de Colombia trataba de concluir una novedosa y completa tesis de grado, la cual posteriormente sería laureada. Su tema principal consistía en elaborar de manera sistemática y metódica una teoría que diera forma a todos los conceptos que sobre policía se habían verificado en Europa y que fueran aplicables no sólo domésticamente sino universalmente. Este estudiante se llamaba Miguel Antonio Lleras Pizarro (2009)¹³ y su Tesis *Derecho de Policía Ensayo de una Teoría General*. En su tesis hizo una serie de aportes en lo concerniente al Poder de Policía, entre los que se destaca como relevante para el estudio de las facultades del Concejo de Bogotá, el formular de una forma sencilla y aprehensible como aquella facultad para expedir normas de policía.

El Profesor Lleras Pizarro asignó en su Teoría General al Congreso de la República el Poder de Policía originario. En atención a la naturaleza intrínseca de los contenidos normativos de restringir o limitar derechos por lo que consideró a esta potestad principalmente una facultad legislativa. Ya para 1970, con la participación de Roberto Pineda Castillo (amigo y condiscípulo de Miguel Lleras Pizarro) en el Decreto Ley 1355 se había ampliado expresamente la facultad de poseer Poder de Policía a quienes expedían reglamentos, esto es, a los concejos municipales en general y a las asambleas departamentales. Refería su postura frente al tema el maestro Lleras Pizarro: *“Entre nosotros, el poder de policía, en su esencia, es una facultad ejecutiva, lo cual no quiere decir que el Congreso no pueda dictar leyes de policía, pero en tal evento ello no reviste ninguna originalidad, por cuanto al Congreso le está reconocida constitucionalmente la facultad de dictar normas de conducta para todos los aspectos de la vida social sin más limitaciones que las consagradas en la Carta. En este último caso, una ley que consagre ciertas limitaciones a la libertad o a la propiedad, no sería necesario defenderla como una emancipación del poder de policía si no como una simple consecuencia del poder de legislar”* (Castillo, 1970).

A partir de la consideración y consolidación teórica de Miguel Lleras Pizarro, se fueron decantando los trabajos de un grupo de juristas estudiosos y entusiastas del tema¹⁴ que profundizó en la estructuración de las facultades del Poder de Policía en el derecho interno Colombiano,

¹¹ El Artículo 198 de la Constitución Política de 1886 establecía: *“En cada Distrito municipal habrá una Corporación popular que se designará con el nombre de Consejo municipal”*.

¹² El Acto Legislativo 1 de 1986 en su Artículo 7 modificó el Artículo 199 de la Constitución que establecía: *Corresponde a los Consejos municipales ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley ejercer las demás funciones que le sean señaladas. El texto quedó así: La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejos del respectivo municipio. Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda.*

¹³ Miguel Antonio Lleras Pizarro llegó a considerarse el mejor Policivista o Policiólogo del siglo XX, fue presidente del Consejo de Estado, así como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Profesor Universitario, mediante su obra consolidó en gran parte el Derecho de Policía como una rama autónoma e independiente del Derecho alejándolo del Derecho Penal y del Derecho Administrativo sancionatorio.

¹⁴ Dentro del grupo de estudiosos del tema debemos resaltar las obras Álvaro Castaño Castillo, Roberto Pineda Castillo y Leonel Olivares Bonilla.

caracterizándose posteriormente y en especial, Por su insistencia en que con la mutación constitucional de 1991 la competencia especial del Concejo capitalino sobre estos temas también necesariamente tendría que Constitucionalizarse y cambiar.

Es importante recordar que como antesala a estos desarrollos conceptuales para los inicios de los años ochenta el Honorable Magistrado Manuel Gaona Cruz, claramente influido por la concepción del servicio público, de la escuela francesa de Maurice Hauriou¹⁵, en su sentencia número 9, de la sesión de 21 de abril de 1982 en la Corte Suprema de Justicia, plasmó la concepción moderna del Derecho de Policía, en donde se pone de relieve que *prima lo preventivo sobre lo coercitivo* y donde de la misma manera se observan las normas de policía como nexo catalizador de la tensión existente entre la libertad y el orden, cuya implantación y ejercicio cotidiano aspira a tener como resultado un orden social desarrollado en un contexto, en el cual los aspectos de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, la moralidad y sosiego públicos. Orden que deben garantizar las autoridades como parte de sus obligaciones, sustentará el Magistrado Gaona Cruz:

1.- En el Estado contemporáneo, luego de haber cavado hondo en la lucha por las libertades ciudadanas contra las arbitrarias pretensiones del gobernante absoluto, se ha decantado una de las disciplinas reguladoras más controvertibles, permanentemente novedosa, de raigambre doctrinaria, que refleja de manera más próxima el grado de evolución social y cultural de los pueblos donde se aplica, inevitablemente previsora y, por lo mismo, condicionante de la libertad: es el Derecho de Policía. El estatuto policivo es un instrumento sistemático de normas que regulan imperativamente comportamientos humanos, con carácter coactivo o preventivo, y excepcionalmente correctivo, coercitivo o represivo. Su vigencia interfiere irremisiblemente la dialéctica de toda unidad política instituida, entre el orden y la libertad, el mando y la obediencia, la autoridad y el derecho, lo benéfico y lo perjudicial a la sociedad, lo conveniente e inconveniente al grupo, la disciplina y el desorden colectivos. 2.- El derecho, por contraste, para garantizar la libertad, debe regularla; en cuanto impida el abuso en su ejercicio y en la medida en que la encauce dentro de los derroteros del querer social, no la suprime ni la desconoce, sino que la protege, y en vez de debilitarla, la vigoriza, la hace posible. Conducir un vehículo automotor corresponde a la libertad de tránsito y de locomoción, pero estacionarlo en la mitad de una bocacalle es abusar de esa libertad e impedir su ejercicio a otros; o hacerlo sin saber conducir o sin licencia es atentar contra la seguridad ciudadana. En tales casos, el derecho tiene que intervenir y evitar o precaver el abuso de la libertad para poder garantizarla. El Derecho de Policía va por ahí, esa es su razón de ser, doctrinaria, práctica y mecánica; es el orden jurídico en que se apoya el orden social, y que determina el ámbito del orden público, que, entre nosotros, apunta a la preservación de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad, de la moralidad, de la economía, de ornato y del sosiego públicos.¹⁶

Avanzaba el tiempo y mediante el Decreto Ley 1333 de 1986 el Señor Presidente de la República expidió el Código de Régimen Municipal, norma esta que le continuó dando el tratamiento de Distrito Especial a nuestra capital y en los contenidos de su articulado, salvo ciertas normas de naturaleza urbanística, no amplió de forma determinante las facultades que cabildo bogotano tenía en temas de poder de policía.

Transcurridos tres años de la expedición del Código de Régimen Municipal, y con pleno uso del poder de policía conferido y además contando como soporte jurídico con las facultades

¹⁵ Las definiciones de Maurice Hauriou aparecen como referente obligado en los textos de Derecho de Policía más relevantes de nuestro país, como lo son los de Miguel Antonio Lleras Pizarro, Roberto Pineda Castillo, Álvaro Castaño Castillo y Leonel Oliver Bonilla.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Ref. Expediente número 893. Magistrado ponente: Doctor Manuel Gaona Cruz. Sentencia número 9. Aprobado según Acta número 10. Sesión de 21 de abril de 1982.

otorgadas en el numeral 16 del artículo 13 de Decreto 3133 de 1968¹⁷, se actualizó y ajusto el régimen de policía capitalino al régimen general del Decreto Ley 1355 de 1970. En ésta actualización fueron sobresalientes dos aspectos primarios, por un lado en cuanto al alcance o ámbito de aplicabilidad de las normas de policía, emitidas a partir del contenido de los sus artículos 7 y sucesivos, y por otro, en lo referido a las facultades reglamentarias sobre materias específicas. Estas principalmente se encontraban contenidas en los artículos 108, 180, 188 y 226. Lo anterior permitió que con conocimiento de los alcances sobre las temáticas regulables determinadas y un campo de aplicación debidamente demarcado, el Concejo en uso de su Poder de Policía expidiera el Acuerdo 18 de 1989 o *Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá*.

Con el Acuerdo 18 de 1989 (que lastimosamente de forma anti técnica fue denominado Código cuando debió llamarse reglamento, repitiendo el yerro que en tal sentido traía el Decreto 3133 de 1968), se desplegó toda una serie de alcances diferentes a la norma de policía emitida por el cabildo en la antesala de una nueva Constitución y un nuevo régimen para Bogotá. Los alcances del articulado contenido en el Acuerdo variaban en interpretación, pues si bien como se dijo, la norma nacional había delimitado rigurosamente el alcance y el ámbito de aplicabilidad, existía para algunos la confusión entre la potestad reglamentaria y la facultad de expedir un reglamento,¹⁸ siendo ésta última la de competencia del Cabildo Capitalino en ejercicio de la facultad de Poder de Policía. El cual en ese entonces doctrinariamente recibía el nombre de Poder derivado o subsidiario de policía, que incluso en algunos casos permitía la posibilidad de crear tipologías específicas, así como su respectiva consecuencia jurídica, es decir, crear conductas¹⁹ y la subsecuente *sanción*²⁰.

Durante el trámite del Acuerdo 18 de 1989, igualmente hubo un pronunciamiento muy importante frente a la competencia que tenía el Concejo de Bogotá, debido a que varias dudas, como se advirtió, surgieron y al solicitarle a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado luces sobre tal materia, esta con una clara y contundente respuesta con ponencia del Doctor Hernán Cardoso Durán absolvió los interrogantes planteados que hacían referencia a las competencias y atribuciones del Concejo de Bogotá para expedir normas de policía, así como su equiparación con una asamblea departamental en el mismo sentido, se destaca por su claridad un aparte de la respuesta ofrecida:

1. Al Concejo de Bogotá le corresponde la atribución de expedir el Código de Policía del Distrito Especial de Bogotá, entre otros motivos, porque la ciudad de Bogotá no está sometida a las disposiciones de la Asamblea de Cundinamarca, y porque su régimen es distinto al del resto de los municipios del país; además, porque la ley (Decreto-ley 3133 de 1968) previó que las atribuciones constitucionales y legales que le corresponden a las asambleas y a los gobernadores, se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde de Bogotá, y como dicha atribución ha sido asignada a las asambleas, puede entonces, ser ejercida

¹⁷ La mencionada norma establecía: “Artículo 13. –Además de las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes a los concejos municipales y en especial al de Bogotá, este tendrá las siguientes. (...) 16. Dictar los códigos para el Distrito en materia de policía, fiscal, de tránsito y transportes, de construcción y administración... (Subraya fuera del texto original de la norma).

¹⁸ Ésta confusión ha sido constante posiblemente por cuanto históricamente, se habían tenido las normas de policía en una tangente continua con el derecho penal y administrativo y la facultad de expedir reglamentos, es propia del Poder de Policía y ajena a otras Ramas del Derecho.

¹⁹ Hoy en día en ajuste al Derecho de Policía denominados comportamientos.

²⁰ El hecho de referirse como sanción es un error constante, hoy en día fruto de la confusión normativa que existió entre el Derecho de Policía con el Derecho Administrativo Sancionatorio, e incluso tal confusión se refleja incluso en algunos operadores de la norma de policía, lo que obedece a la ausencia de diferenciación entre lo correctivo y preventivo con lo sancionatorio.

por el Concejo Distrital. Sin embargo, como ya se indicó, el Concejo de Bogotá debe regular la policía local en todo aquello que no esté previsto en normas legales.

2. La atribución de expedir normas en materia de policía ha sido conferida al Concejo de Bogotá por los artículos 2: - parte final - 13, ordinal 16 del Decreto-ley 3133 de 1968 en concordancia con los artículos 187 y 199 de la Constitución Nacional, y de los artículos 60, ordinal 9°. del Decreto-ley 1222 de 1986 y 8°, inciso 2°. del Código Nacional de Policía, que otorgan dicha atribución a las asambleas departamentales y que le son aplicables al Concejo de Bogotá por expresa disposición legal.”²¹

V. Arribo de la Constitución de 1991.

Fruto de la Asamblea Nacional Constituyente, comenzó a regir para los colombianos una nueva Carta Política que serviría de bitácora para las nuevas perspectivas que aparecían en lontananza para el país. Obviamente, los temas jurídicos de policía y de los alcances del Poder de Policía no fueron ajenos a cambio constitucional, este se desarrolló asignando a las autoridades una jerarquía o mejor una división en tres niveles diferentes de poder de policía²²: El primero se constituye en el más conocido y tradicional desde las épocas del inicio de la República y siempre se le asignó al Congreso de nuestro país, pues como ya se ha venido observando, en cabeza del mismo recae tal facultad, esto obedece entre otras razones al hecho de que la norma de policía en sus contenidos limita y restringe derechos fundamentales individuales en beneficio de derechos fundamentales colectivos, lo que implica una potestad que debe ser celosamente custodiada, esto es que le da sentido a la reserva legal que la protege. Ésta facultad aparece en el Artículo 150 de nuestra Carta Política de 1991 así: “**ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.**”²³

Un segundo nivel de poder de policía fue asignado por el constituyente y se concretizó en el mismo que en otrora fue llamado poder derivado o subsidiario de policía, cuyo contenido en la actualidad compete y faculta al Concejo de Bogotá, Poder de Policía que facultase en idéntica manera exclusivamente a las Asambleas Departamentales inicialmente. Cabe resaltar que es por virtud de la Ley, en desarrollo de un artículo de naturaleza constitucional transitorio que se le atribuyó también al Concejo de Bogotá tal facultad como veremos más adelante. La facultad de poder de policía destacada en este segundo nivel es expresada en el Artículo 300 de nuestra Constitución de la siguiente manera: “**ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.**”²⁴

Por último, el constituyente asignó una tercera categoría dentro de la clasificación del poder de policía a los Concejos municipales, a quienes otorgó una serie de facultades específicas. Para ello la Constitución determinó de forma delimitada las materias sobre las cuales podrían expedirse tales normas o reglamentos, diferenciándolas como hemos visto con las competencias atribuidas a

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, D. E., diez de julio de mil novecientos ochenta y nueve. Consejero ponente: Doctor Hernán Cardoso Durán. Radicación número 297.

²² El Poder de Policía asignado por la Constitución de 1991 en los diferentes niveles fue objeto de reglamentación y armonización con los desarrollos de la Corte Constitucional mediante la Ley 1801 de 2016 dentro de la que se establece claramente la siguiente clasificación: Poder de Policía; Poder Subsidiario de Policía; Poder Residual de Policía y Poder Extraordinario de Policía.

²³ Constitución Política de Colombia. Artículo 150. (Parcial).

²⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 300. (Parcial). Este artículo fue modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996 en aspectos diferentes a las que aquí nos convocan.

las Asambleas Departamentales en su temática concreta. Hay que advertir para nuestro estudio que la norma constitucional de contera faculta en el mismo sentido al Cabildo Distrital, otorgándole de forma general la posibilidad de dictar normas de policía, únicamente con la limitante de que no tuvieran reserva legal. No obstante, su ejercicio será condicionado a la subsidiariedad como se analizará más adelante.

A continuación, se transcribe cómo se enmarca la facultad otorgada a los Concejos de acuerdo con lo establecido en el Artículo 313 de nuestra Carta política en el aparte pertinente: *“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen”*.

Como se observa, las temáticas que en materia de policía se desprenden de una atribución directamente dada a los Concejos se contraen en forma específica a temas urbanísticos y de planeación de ciudad y a temas de naturaleza ecológica y cultural. En cuanto a las atribuciones entregadas en forma genérica, las mismas se circunscriben a las asignadas tanto por la Constitución como por la Ley, por lo tanto en el caso de Bogotá el Concejo Distrital tendrá como facultades las establecidas en los artículos de naturaleza constitucional referidos anteriormente, en forma supletiva o complementaria, pues las facultades principales son aquellas que se han derivado del Artículo 41²⁵ Transitorio de la Constitución Política de 1991 que prescribió: *“Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes”*²⁶.

Como es conocido, al no haber expedido el Congreso de la República el Estatuto de la Capital, por una única vez lo hizo el Ejecutivo Nacional, expidiendo el Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá. El cual para efectos de jerarquía normativa es considerado como una ley ordinaria y no de jerarquía diferente como eventualmente pudiera pensarse al provenir de un Artículo que, aunque transitorio cuenta con rango Constitucional.

Veamos como expresamente el Estatuto Orgánico de Bogotá²⁷, determinó el Poder de Policía del Concejo Capitalino en el artículo pertinente: *“Artículo 12. Atribuciones. Corresponde*

²⁵ El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, con Rad. 3374, 08/03/96, cuyo Consejero Ponente fue el Doctor Juan Alberto Polo Figueroa, enfatizó: "Las normas aplicables al Distrito Capital serán las que expresamente señale la Constitución para el mismo, esto es, la contenidas en el Título XI, Capítulo 4, artículos 322 a 327, que tratan de su régimen especial". Las normas constitucionales y legales para los municipios de carácter complementario con relación al Distrito Capital sino un carácter meramente supletorio. La aplicación al Distrito Capital de las normas de los municipios es supletiva y por tanto las facultades atribuidas a los concejos municipales por el art. 313, numeral 6 de la Constitución, sólo puede aplicarse al Distrito Capital atendiendo el orden jerárquico consagrado en el art. 322 de la misma Constitución. En materia de facultades del concejo y del alcalde, a falta de la norma constitucional se aplican de preferencia las leyes especiales, como lo es el Decreto 1421 de 1993, expedido con fundamento en el art. transitorio 41 y a falta de las anteriores, las normas constitucionales y legales aplicables a los municipios"

²⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 41 Transitorio.

²⁷ Es muy importante aclarar que el Estatuto Orgánico de Bogotá no es una Ley Estatutaria como equivocadamente en ocasiones se ha pensado, pues de acuerdo con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional, para su reforma o frente a su jerarquía debe tratarse como una Ley de naturaleza y trámite ordinario ya que el Constituyente con su decisión de crearla mediante el Artículo 41 Transitorio no creó ningún tipo nuevo de Ley, y el nombre de la misma no le da una categorización diferente a la de su contenido.

al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: (...) 18. Expedir los Códigos Fiscal y de Policía”²⁸. (Subraya fuera de texto original)

Como se vio el Poder de Policía del Concejo de Bogotá se consolida con el Decreto Ley 1421 de 1993 que deviene del Artículo 41 Transitorio de la Constitución Nacional, constituyéndose en la facultad expresa de Poder de Policía (pero no la única), al indicar como atribución del Cabildo la expresión anti técnica pero claramente entendible “*Expedir los Códigos Fiscal y de Policía*” (siendo lo correcto Expedir Reglamentos Fiscal y de Policía), dándole de esta manera soporte expreso y función específica (aunque no exclusiva) para expedir normas en temas de Policía.

Es importante, a estas alturas tener en cuenta que, previamente a la expedición de la Ley 1801 de 2016, se tenía una perspectiva o análisis jurídico frente a la facultad del Cabildo en cuanto a poder de Policía por parte del Contencioso Administrativo, que se mantuvo constante en los aspectos esenciales durante largos periodos. Ejemplo de esta perspectiva es el siguiente aparte de la Sentencia proferida el 10 de mayo de 2012:²⁹

Ahora bien, en cuanto al poder de policía atribuido al Concejo Municipal de Bogotá, se comparte lo señalado por el a quo, en el sentido que este tiene las mismas facultades otorgadas a las Asambleas Departamentales, en los términos del decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial de Santafé de Bogotá D.C, artículos 7 y 12, numerales 18 y 23, cuyo tenor es:

Artículo 7°. Autonomía. 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, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca.

Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: (...) 18. Expedir los Códigos Fiscal y de Policía. (...) 23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales.

Al respecto, esta Sección se ha pronunciado sobre el ejercicio del poder de policía del Concejo de Bogotá D.C., en Sentencia de 5 de diciembre de 2002, Exp. 7264, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, precisando lo siguiente: (...) *No puede alegarse la falta de competencia del Concejo Distrital para expedir la norma cuestionada, pues el artículo 12, numeral 23, del Decreto 1421 de 1993, otorga a dicha corporación la facultad de ejercer las atribuciones que la Constitución y la ley le asignan a las asambleas departamentales, dentro de las cuales se encuentra la de "Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal" (artículo 300 de la Constitución Política). (...) "...el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá tiene competencia para expedir reglamentos secundarios o complementarios, los cuales, al tenor del artículo 9° del decreto ley 1355 de 1.970 tienen por finalidad precisar el alcance y lograr la cabal aplicación de los reglamentos autónomos o principales de policía, reservados a la ley (art. 150, núm. 25 de la Constitución); y al Concejo Distrital, que por mandato de los artículos 7 y 12, numerales 18 y 23 del decreto 1421 de 1.993 le corresponden las atribuciones que el artículo 300, numeral 8, de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales (...) (Subrayado fuera de texto).*

²⁸ Decreto Ley 1421. Artículo 12 (parcial)

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, fallo de 10 de mayo de 2012. Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno. Expediente 25000232400020060030901

Mediante el Acuerdo 79 de 2003, con las facultades expresas y anotadas anteriormente, se expide un Reglamento inspirado en un concepto de *Convivencia Ciudadana*, con una orientación hacia lo simbólico, que si bien pretendía un equilibrio en la triada educar, premiar y reprimir, creando unas nuevas figuras que se consideraron estímulos positivos para la convivencia. Lamentablemente estas normas quedaron por lo general en letra muerta, debido a que el soporte del poder de policía principal es decir la Ley de policía vigente en aquel momento, el Decreto Ley 1355 de 1970, se encontraba totalmente desactualizado y en desuso por ser incompatible con la Constitución de 1991. Además el mal llamado Código de Policía de Bogotá, había recreado la confusión normativa que no permitía diferenciar el contenido del Derecho Policivo o de Policía con el derecho penal contravencional y con el administrativo sancionatorio, lo que había impedido establecer por ejemplo la certera diferenciación entre una medida de corrección con una sanción, por la mixtura desordenada de contenidos y la redacción carente de la técnica jurídica específica de estos temas.

En gran medida la Corte Constitucional, contribuyó al debate delimitando los alcances de las facultades de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales con la sentencia C-593 de 2005, estableciendo parámetros que sirvieron de fundamento para poder constituir el marco dentro del cual se circunscribe el Poder de Policía del Concejo de Bogotá hoy en día ya en la práctica. Así en un relevante aparte de la sentencia mencionada:

Igualmente, las atribuciones constitucionales de los Concejos Municipales en materia de policía – es decir, las facultades de (i) “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (art. 313-7, C.P.) y (ii) “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (art. 313-9, C.P.)- han de ser interpretadas como una autorización constitucional para establecer las normas necesarias para responder en estos dos ámbitos específicos a las particularidades y necesidades concretas de sus respectivos municipios, y no como una potestad autónoma o residual para establecer limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales, entre ellas sanciones policivas, que no han sido previstas por el Congreso de la República. Al igual que las Asambleas Departamentales, dentro del ámbito limitado de estas dos atribuciones policivas los Concejos Municipales deben obrar con pleno acatamiento de las normas legales y constitucionales aplicables, así como de las ordenanzas departamentales correspondientes, y sin ir más allá de las limitaciones o restricciones a los derechos que han sido previstas o autorizadas por el Legislador Nacional. Así mismo, también corresponde al Congreso de la República establecer, mediante el instrumento legal correspondiente, (a) las bases para que los Concejos dicten acuerdos en estas dos esferas, (b) la delimitación concreta del alcance de cada uno de estos dos ámbitos de reglamentación, y (c) las prohibiciones a las que están sujetos los Concejos en ejercicio de dicha atribución.

En cualquier caso, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales y Distritales, al momento de dictar normas de policía, han de observar cuidadosamente los límites constitucionales que pesan sobre las limitaciones y restricciones de los derechos constitucionales en este campo. Tales límites al poder de policía fueron resumidos en la sentencia C-825 de 2004 como los “*principios constitucionales mínimos que gobiernan la policía en un Estado democrático*”, así: “*que (i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse*

discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales”³⁰

VI. En el contexto de la Ley 1801 de 2016.

Con la expedición de la Ley 1801 de 2016, se consolida un proceso complejo tanto de análisis doctrinario como jurisprudencial, para la configuración de la norma de Policía que no dejó por fuera el tema central de este estudio, ya que recopiló todos los desarrollos Constitucionales y Legales que le imprimieron a la Capital y a su Cabildo ciertas especificidades que le diferenciaron de sus homólogos de otras ciudades y consolidaron su rango para equipararse en cuanto a Poder de Policía con las Asambleas Departamentales.

En este marco para determinar los alcances del poder de policía del Cabildo Distrital, se debe analizar el ejercicio de la facultad denominada Poder de Policía dentro de los límites que estableció la Ley 1801 de 2016 en forma sistemática, en la cual aparecen, como se advirtió, una serie de conceptos mucho más decantados fruto del perfeccionamiento obtenido tanto por la jurisprudencia como por la doctrina y el aporte importante a la reflexión de tales conceptos a partir de la denominada Ciencia de Policía contemporánea, lo cual implica una revisión metodológica de mayor a menor entidad del Poder de Policía y que legislativamente se evidencia así. En su artículo 11 la Ley 1801 de 2016 expresa:

El poder de Policía es la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.

Definición que sin lugar a dudas emana de una consolidación de las definiciones constitucionales aunadas o más bien derivadas igualmente de la doctrina enmarcada en la Teoría General del Derecho de Policía de Miguel Antonio Lleras Pizarro ya mencionada, y en la que se determina claramente su definición alcance y competencia; además visiblemente se asocia de inmediato con el numeral 2 del artículo 150 de nuestra carta política³¹.

Ya con el marco general de la definición del término Poder de Policía determinado en la Ley 1801 de 2016, se desarrollan a continuación una facultades especiales a las que llamamos poderes derivados de policía, hoy designados poder subsidiario y poder residual de policía, los cuales competen al Consejo Distrital (Recordemos que uno como supletivo del otro) al igual que a las Asambleas Departamentales; manteniendo la autonomía que el cabildo y la propia Capital han tenido por más de medio siglo frente al Departamento de Cundinamarca; permitiéndole a dicha corporación también, paralelamente emitir su propio Reglamento de Policía. En este sentido el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana dispuso lo siguiente:

³⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 593 de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C. Nueve (9) de junio de dos mil cinco (2005)

³¹ La precitada norma establece:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

Artículo 12: PODER SUBSIDIARIO DE POLICÍA. Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley.

Estas corporaciones en el ejercicio de poder subsidiario no podrán:

- 1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.*
- 2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.*
- 3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.*

PARÁGRAFO 1o. El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

PARÁGRAFO 2o. Las normas de Policía y convivencia expedidas por el Concejo del Distrito Capital de Bogotá no están subordinadas a las ordenanzas. (Subrayas fuera del texto original).

Esta normativa de idéntica manera que la anteriormente citadas y como se ha venido advirtiendo tiene un evidente soporte Constitucional y de desarrollo legal, pues no solamente nos hace recordar el Artículo 300 de la Constitución Política en su numeral 8, sino el también previamente analizado Artículo 41 transitorio de la misma Carta Política y su materialización en el Decreto Ley 1421 de 1993, de los que se desprende el equiparar a nuestro cabildo Distrital con las Asambleas Departamentales en cuanto al ejercicio subsidiario del Poder de Policía, describiendo sin ambages la facultad y despejando las interpretaciones sobre la facultad de Poder de Policía del Cabildo en el mismo sentido que lo hizo la doctrina y la jurisprudencia.

La Ley 1801 de 2016 no pasó por alto la facultad ordinaria de todos los Concejos Municipales derivada del Artículo 313 de la Constitución Política, asignando dicha potestad igualmente al Concejo de Bogotá por vía general. No obstante se insiste en que su aplicación se puede realizar por vía supletiva o complementaria, veamos a continuación su contenido:

ARTÍCULO 13. PODER RESIDUAL DE POLICÍA. Los demás Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, podrán reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de Policía, ciñéndose a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en la presente ley. Estas Corporaciones en el ejercicio del poder residual no podrán:

- 1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.*
- 2. Establecer medios, procedimientos o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.*
- 3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.*

PARÁGRAFO. Los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

VII. Horizontes por explorar

Es importante refrescar varios conceptos de Derecho de Policía para tener un panorama despejado del Poder de Policía del Cabildo Capitalino y los tópicos más importantes que en estas

temáticas se deben desarrollar, ya que actualmente se cuenta con una norma positiva que incorporó el Derecho de Policía en toda su extensión a la Legislación Nacional³².

Si se aborda inicialmente uno de los conceptos eje del presente estudio, que consistiría en el concepto de Poder de Policía del Cabildo Distrital de Bogotá y su alcance, lo que nos lleva inmediatamente a circunscribir y establecer su ámbito de competencia y la jurisdicción en la que se aplican las normas emanadas de él. Frente a éste tema, salta a la vista que la jurisdicción comprende el territorio del Distrito Capital, obviamente con las excepciones legales como las embajadas, consulados etc.

De otra parte, la situación no es tan sencilla cuando se habla de competencia ya que en primer lugar se debe circunscribir el análisis al poder de policía, pero ya no de forma general sino puntualizando tanto su forma subsidiaria como su forma residual, y a su vez esta última como supletiva o complementaria de la primera. Entonces se puede afirmar que hoy en día el poder de policía con que cuenta el Concejo de Bogotá D.C., está constituido por la facultad de expedir normas en materia de policía que no sean de reserva legal, las cuales podrán ser complementadas con el régimen general que faculta a los concejos distritales y municipales sobre la misma materia.

La anterior definición implica que una de las funciones y facultades que tiene el Cabildo es la expedición de normas que no tengan reserva legal, lo que se traduce en que dichas normas no podrían establecer comportamientos contrarios a la convivencia diferentes a los establecidos en la Ley 1801 de 2016, ni tampoco podrían crear medidas correctivas distintas a las ya establecidas por el legislador. Es importante destacar una consecuencia de lo anterior, en concordancia con el contenido del artículo 3 de la Ley 1801 de 2016, pues debido a su naturaleza cualquier norma de policía que se expida con base en las facultades del poder de policía y que sea materia de éste se constituye y pasa a ser parte integral del Derecho de Policía, es decir, sus contenidos tendrán una obligatoriedad derivada de la facultad propia de Concejo de Bogotá D.C., además tendrán el vigor que les asigna el mencionado artículo.

Uno de los aspectos importantes y poco entendidos de la Ley 1801 de 2016, sale a relucir en estos momentos y es la obligación del legislador de dejar espacio en los temas que no sean de reserva legal³³ a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para que puedan ejercer esta facultad. Por lo tanto no podemos afirmar de forma tajante que la Ley 1801 de 2016 contenga vacíos, sino que hace falta que en ejercicio del poder subsidiario y residual de policía tanto las Asambleas como los Concejos realicen la actualización de sus reglamentos regionales, imprimiéndole sus características propias entendiendo que Colombia es una Nación pluriétnica y multicultural, y que se requiere que las costumbres y los valores regionales también se reflejen en

³² La aplicación del Derecho de Policía ordenada por la Ley 1801 de 2016 implica que no existe una remisión tácita en los temas de policía a otras normas de diferente naturaleza hasta no haber agotado la totalidad de los recursos con que cuenta tanto la Ley de Policía, el Reglamento de Policía, la Jurisprudencia de Policía y la doctrina-orden de Policía, esto es fruto del Artículo 3 de la Ley 1801 de 2016 que establece: “**ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE POLICÍA.** El derecho de Policía se aplicará a todas las personas naturales o jurídicas, de conformidad con este Código. (...)Las autoridades de Policía sujetarán sus actuaciones al procedimiento único de Policía, sin perjuicio de las competencias que les asistan en procedimientos regulados por leyes especiales”.

³³ Es claro que la reserva legal que limita el poder de policía tanto residual como subsidiario tiene sus alcances en la imposibilidad de crear nuevos comportamientos contrarios a la convivencia, el no poder crear nuevos medios de policía ni tampoco crear nuevas medidas correctivas.

sus reglamentos y las instituciones procesales que hagan falta se construyan dentro de los límites que trae la Ley 1801 de 2016.

De igual manera, se hace indispensable que Cabildo Distrital actualice el reglamento de Policía de Bogotá D.C. Aunque son evidentes y loables los avances que se vienen desarrollando en temas tales como los relativos a la protección animal, la creación de las autoridades especiales para la segunda instancia etc. También es evidente que hay enormes ausencias en temas complementarios procesales que no tienen reserva legal, como los que tienen que ver con algunos términos, requisitos, caducidades, así como la regulación de la aplicación del principio de progresividad en las medidas correctivas y posibles parámetros en la dosificación de las mismas etc.

Por último, y aunque se ha considerado como un avance la creación de las autoridades especiales de policía, sería bueno y oportuno repensar la forma institucional para la unificación de criterios, bien sea creando un nuevo Tribunal de Justicia de Policía para la Capital de la República, que sea una Autoridad de Justicia de Policía colegiada como las que refirió la Ley 2030 de 2020, o bien para realizar los ajustes institucionales que permita unificar la disparidad de criterios entre diversas autoridades autónomas, otorgándole a la Capital de Colombia la relevancia que debe tener el tratamiento de su conflictividad de convivencia.

VIII. Conclusiones

El Poder de Policía que detenta el Concejo de Bogotá ha sido fruto de una evolución normativa soportada en parámetros constitucionales, legales y doctrinarios desde su instauración hasta la fecha, lo que ha permitido diferenciar claramente, de conformidad con sus contenidos, la clase de proyecto de Acuerdo que se presenta para su aprobación y si se está o no en ejercicio del Poder de Policía que detenta la corporación para ello, bien sea éste subsidiario o residual.

El Concejo de Bogotá en la aplicación del Poder de Policía que posee tiene unos límites determinados tanto por la Constitución como por la Ley, y ellos establecen los parámetros que se deberán tener en cuenta en el momento de tramitar un proyecto de acuerdo, estos parámetros están contenidos básicamente en la reserva legal referida en nuestro texto, así como en los alcances de la norma. Por lo que consideramos de utilidad realizar una enumeración no exhaustiva, pero sí orientadora para que sea tenida en cuenta como parámetro en los proyectos de acuerdo sobre la materia:

- 1- Las normas emitidas deben estar sometidas al principio de legalidad.
- 2- El contenido de la norma que emita debe tender a asegurar el orden público.
- 3- Las medidas que se emitan se deben limitar a la conservación y restablecimiento del orden público.
- 4- Las normas que se expidan deben contener medidas sean proporcionales y razonables.
- 5- Las normas que expidan no pueden contener una supresión absoluta de las libertades o una limitación desproporcionada o arbitraria.
- 6- La normatividad emitida no puede imponer discriminaciones injustificadas, siguiendo el principio de acción sin daño.
- 7- La medida que se expida deberá recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.

- 8- La norma que se expida deberá orientarse a superar los correspondientes controles judiciales.
- 9- No pueden establecerse limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
- 10- No pueden establecer medios, procedimientos o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.
- 11- No puede exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.
- 12- Se debe diferenciar claramente si se está ante un Acto de Policía o frente a un Acto Administrativo.

Se ha visto como el Cabildo Distrital ha mantenido un poder de policía que ha materializado, a través de varios acuerdos dentro de los cuales se han establecido las pautas para el comportamiento de las personas en nuestra capital. Es innegable que la facultad que otorga el poder de policía en cualquiera de los niveles es el determinante para el rumbo que tomen las ciudades y en especial sus integrantes, pues de acuerdo con las normas de comportamiento que se instauren y los mecanismos que se utilicen para su cumplimiento dependerá la armonía o disonancia social y el mantenimiento del llamado orden público en el mejor estilo que nos definió la honorable Corte Constitucional de 1994, en donde planteó: *“El orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía”*.³⁴

Referencias.

- Acto Legislativo 001/86, enero 9, 1986. Diario Oficial [D.O.]: 9440. (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>
- Acuerdo 18/1989, enero 15, 1989. (Bogotá D.C). Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=945>
- Acuerdo 79/2003, enero, 2003. (Bogotá D.C). <https://www.habitatbogota.gov.co/acuerdo-79>
- Aristóteles. Política. Editorial Gredos. Madrid. España, 1988.
- Bonnin, Charles-Jean. Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio Omar Guerrero. Fondo de Cultura Económica. Mexico.2004.
- Castillo de Bovadilla, Jerónimo. Impreso en la Gazeta, Calle de las carretas, a costa de la Real Compañía de Impresores y Libreros del Reyno. Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra, y para preladados en lo espiritual, y temporal entre

³⁴ Sentencia C-024 de 1994 Magistrado Sustanciador: Alejandro Martínez Caballero. Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Aprobado por Acta N°5 de la Sala Plena.

- legos, jueces de comisión, regidores, abogados, y otros oficiales públicos: y de las jurisdicciones, preeminencias, residencias, y salarios de ellos: y de lo tocante a las Ordenes, y Caballeros de ellas. Madrid. 1775.
- Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, con Rad. 3374, 08/03/96. Consejero Ponente Doctor Juan Alberto Polo Figueroa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, fallo de 10 de mayo de 2012. Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno. Expediente 25000232400020060030901.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, D. E., diez de julio de mil novecientos ochenta y nueve. Consejero ponente: Doctor Hernán Cardoso Durán. Radicación número 297.
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1886). Colombia. Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 16 de abril de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional. [CC], enero 27, 1994. M.P. A. Martínez. Sentencia C-024/94. Colombia. Obtenido el 15 de mayo de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>
- Corte Constitucional. [CC], junio 9, 2005. M.P. M. Cepeda. Sentencia C-593/05. Colombia. Obtenido el 15 de mayo de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-593-05.htm>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Ref. Expediente número 893. Magistrado ponente: Doctor Manuel Gaona Cruz. Sentencia número 9. Aprobado según Acta número 10. Sesión de 21 de abril de 1982.
- De la Mare, Nicolas.. *Traité de la Police*. París. 1707.
- Decreto Ley 1333/86, mayo 14, 1986. Diario Oficial [D.O.]: 37466. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html
- Decreto Ley 1355/70, septiembre 4, 1970. Diario Oficial [D.O.]: 33139. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1355_1970.html
- Decreto Ley 1421/93, julio 22, 1993. Diario Oficial [D.O.]: 40958. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1421_1993.html
- Decreto Ley 3133/68, diciembre 26, 1968. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteSuprema/30012192>

- García Parra, Yeimy Ivonne. El Poder de Policía en el Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016 en Revista Pensamiento Jurídico No. 47. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2018.
- Ley 001/821, octubre 8, 1821. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13664>
- Ley 72/26, noviembre 29, 1926. Diario Oficial [D.O.]: 20360. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13872/Ley%2072%20de%201926.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lleras Pizarro, Miguel Antonio. Policía Nacional de Colombia. Derecho de Policía Ensayo de una Teoría General. Tercera Edición. Bogotá. 2009.
- Quintero Montiel, Inés. Martínez Garnica, Armando, editores. Dirección Cultural Universidad Industrial de Santander. Actas de formación de juntas y declaraciones de Independencia (1809-1822). Bucaramanga. 2008.
- Von Justi, Johann Heinrich Gottlob. Por Eulalia Piferrer, viuda, impresora del Rey nuestro señor, plaza del Angel. Elementos Generales de Policía. Barcelona. 1784.