C-366-96

Sentencia C-366/96

PODER DE POLICIA

El poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. En el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

FUNCION DE POLICIA

La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía, dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

REGLAMENTO DE POLICIA LOCAL-Fijación de zonas y horarios para expendio de bebidas alcohólicas

La normatividad que se autoriza expedir al Alcalde Municipal en virtud de la disposición acusada, no comporta la generalidad y abstracción características del ejercicio del poder de policía, pues se trata de la prescripción de unas determinadas norma de conducta, predicados de un tipo específico de actividad y dentro de un ámbito local de vigencia, como

es el horario de funcionamiento de unos establecimientos abiertos al público, aplicable a un concreto sector geográfico local; estas disposiciones son aplicables, además, a los usuarios de aquellos establecimientos, ubicados en el municipio respectivo, en los cuales se expenden bebidas alcohólicas en razón de la limitación de los mencionados elementos.

FUNCION DE POLICIA-Alcance

La función de policía también comprende la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local y que se expresen como actuaciones administrativas de naturaleza restringida, con un ámbito de normación mínimo que parte de la relación de validez formal y material que debe existir entre la Constitución, la ley y los reglamentos superiores de policía; así mismo, teniendo en consideración la discrecionalidad que involucra la atención preceptiva de algunos casos en ejercicio de la función de policía se tiene un cierto margen de apreciación para adoptar una decisión determinada.

Referencia: Expediente D-1263

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970.

Magistrado Ponente:

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS EDUARDO PARDO CASALLAS, haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación declarar inexequible el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970.

Cumplidos los trámites que ordena la Constitución Política y la ley para esta clase de acciones, y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede la Corporación a dictar sentencia.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de la disposición acusada en las demanda es del siguiente tenor:

“DECRETO LEY 1355 DE 1970

“(junio 2)

“Por la cual se dictan normas

“ARTICULO 111. Los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

III. LA DEMANDA

1. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas.

Para el actor en esta demanda, el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970 es contraria a lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 25, 26, 84, 113, 150-8, 150-10, 152-a, 189-3, 189-4, 189-11, 300-8, 313-7, 313-9, 315-1, 315-2 y 333 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la Demanda.

Así, según el actor, el ejecutivo nacional y local carecen del “poder de policía”, al paso que detentan de manera exclusiva y excluyente la “función de policía” que lo reviste de las competencias específicas de autoridad de policía en condiciones y circunstancias específicas.

El demandante manifiesta que el artículo 315 C.P. consagra en favor del alcalde, como máxima autoridad de policía en el municipio, todas las facultades propias de la función de policía, y desde luego, las competencias propias de toda actividad de policía local, pero no las facultades de un inexistente poder de policía local, como lo hace de forma inconstitucional el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970.

Por otro lado, el demandante indica el artículo acusado es del artículo 333 constitucional ya que la libertad de empresa sólo puede tener las limitaciones que disponga la ley y, por tanto nunca podría ser objeto de restricción por reglamentos locales; en su concepto, existe reserva legal para limitar esa libertad y por ello, la disposición demandada además viola los artículos 25, 26 y 84 de la Carta.

IV. INTERVENCION OFICIAL

El Doctor Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Ministro del Interior, mediante escrito enviado a esta Corporación interviene en el proceso de la referencia, y solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970. Las consideraciones expuestas en su intervención se resumen así:

– Cuando se trata de la libertad personal, no existe facultad de las entidades territoriales para expedir reglamentos de policía, pues la materia goza de reserva legal, sin embargo, si se trata de un derecho o de un tema diferente relacionado con el orden público, nace la competencia del reglamento de policía local.

– El actor confunde el reglamento de policía que expiden los alcaldes municipales -función de policía- con la facultad de hacer las leyes o de limitar derechos fundamentales -poder de policía-.

– De otra parte, advierte que el legislador colombiano siempre ha permitido que los alcaldes pueden dictar normas de policía generales y abstractas en su jurisdicción sobre determinadas materias, con las siguientes limitantes:

a) Que no se limite la libertad personal, pues tal regulación es monopolio de legislador (art. 29 y 6º C.P.)

b) El reglamento sólo debe ser para precisar una norma superior, sea la ley, la ordenanza o el acuerdo.

c) Cuando se trate de requisitos regulados por la ley por vía general, siempre que no se consagren nuevos requerimientos en el reglamento (art. 84 C.P.).

– Partiendo del principio de inmediatez, la primera autoridad política del municipio tiene

tanto el conocimiento suficiente de las condiciones locales, como la agilidad de expedir reglamentos de policía local, pues sería absurdo, como lo insinúa el actor, que una ley fijase los horarios de aquellos establecimientos y los demás aspectos de orden doméstico de los municipios.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación (E) rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare que el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970, es exequible.

El Despacho del señor Procurador General de la Nación fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen, así:

El Ministerio Público señala que el legislador, atendiendo la restricción establecida en el artículo 333 superior, determina el marco dentro del cual las autoridades administrativas, según lo requieran las localidades sujetas a su competencia, expedirán normas de carácter reglamentario para restringir el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada, como la venta de bebidas alcohólicas.

El Procurador advierte que el Congreso de la República es el órgano constitucional que puede fijar las disposiciones generales que permiten limitar los derechos mencionados pues puede establecer cuál es la actividad a la que se le aplica la restricción policiva y la forma como puede operar ésta.

El Ministerio Público expresa que si bien es cierto que la regulación de las libertades públicas es del resorte exclusivo de la ley, la Carta no establece reserva legislativa para la reglamentación de todas las libertades y de otra parte, no le prohibe a las autoridades administrativas que ejerzan un poder de policía subsidiario.

Finalmente el Procurador manifiesta que la atribución deferida a las alcaldes municipales en la norma acusada está ampliamente justificada al responder a los objetivos del poder de policía administrativa general, la cual pretende garantizar la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas de la colectividad, a través de la regulación de las conductas específicas

que pueden tener repercusión en el orden público.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la acción de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, dado que el precepto demandado forma parte de una Ley.

Segunda. La materia de la demanda

El actor demanda la inexequibilidad de la disposición acusada por considerar que la función de fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos donde se venden bebidas alcohólicas, dada al Alcalde Municipal por la norma acusada, comporta la restricción de las principales libertades y derechos fundamentales de las personas, sin que el funcionario aludido tenga competencia constitucional para ello, pues no detenta las competencias normativas propias del poder de policía sino solamente, el deber de atender las responsabilidades de la función de policía. Así las cosas, la Corte abordará el tema de la diferencia entre poder y función de policía, para luego determinar si el Alcalde Municipal, en ejercicio de la función de policía, puede ser habilitado por la ley para regular el horario de funcionamiento de los establecimientos en mención.

Tercera. Diferencias entre el poder y la función de policía.

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal1, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades

administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario2 o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

Tercera. La función de policía de los Alcaldes Municipales.

En su demanda, el accionante califica como inconstitucional la supuesta adscripción de poder de policía, que se produce, en su opinión, con la autorización legal hecha a los alcaldes municipales para que a través de los denominados "reglamentos de policía local", puedan señalar y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

En este sentido, entiende la Corte Constitucional, que el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970, no cede, traslada o delega a los alcaldes municipales las atribuciones constitucionales que hacen parte del poder de policía que corresponde al Congreso y a las asambleas departamentales, como lo afirma el demandante.

En el caso de la disposición acusada se trata de la atribución legal de competencias jurídicas concretas que permiten el ejercicio de la función de policía, propia de esa clase de autoridad administrativa en el orden local, en circunstancias y ámbitos previamente definidos y dentro de las limitaciones y delimitaciones legales de las libertades públicas relacionadas con los citados elementos del orden público policivo, que sirven a la autoridad de policía para cumplir sus funciones en esta materia como responsable del orden público local.

Ciertamente, la normatividad que se autoriza expedir al Alcalde Municipal en virtud de la

disposición acusada, no comporta la generalidad y abstracción características del ejercicio del poder de policía, pues se trata de la prescripción de unas determinadas norma de conducta, predicados de un tipo específico de actividad y dentro de un ámbito local de vigencia, como es el horario de funcionamiento de unos establecimientos abiertos al público, aplicable a un concreto sector geográfico local; estas disposiciones son aplicables, además, a los usuarios de aquellos establecimientos, ubicados en el municipio respectivo, en los cuales se expenden bebidas alcohólicas en razón de la limitación de los mencionados elementos.

Por otro lado, esta competencia se establece en la ley bajo la denominación de reglamentos de policía local, y a través de ellos es posible que se establezcan especificidades que den lugar al tratamiento diferenciado entre los establecimientos señalados, como en los ejemplos que a continuación se citan, pero en todo caso, exigen una definición general y reglamentaria en el municipio, así:

La definición de los lugares del municipio donde estén ubicados los mencionados establecimientos, pues puede darse un trato distinto al establecimiento que se encuentre, por ejemplo, frente a un hospital o a un colegio o en una zona residencial y aquel que esté ubicado en la zona donde se encuentran gran cantidad de sitios similares a los de su especie; mucho más si se tiene en cuenta el respeto que reclaman los intereses de grupo y colectivos en el orden local.

– Las actividades conexas a la venta de bebidas alcohólicas que se presten en el establecimiento, pues es posible que sólo se venda licor para ser consumido fuera del establecimiento o que se expenda la bebida alcohólica para su consumo en el mismo sitio, lo cual generaría situaciones totalmente diferentes, a las cuales razonablemente se les podría dar tratamientos normativos distintos, pero a partir de su definición general de orden local, que debe estar señalada en diversos reglamentos de policía local.

La concreción propia de la función de policía no solamente se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; además, la función de policía también comporta la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance

local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, de la ley y del reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, dictando normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

Ahora bien, la locución "reglamento de policía local", utilizada en la disposición bajo estudio, no debe ser entendida como propia de una regulación legal de carácter general, abstracto e impersonal, sino como una manifestación normativa de carácter reglamentario en el orden local. El reglamento de policía local comprende la facultad de expedir normas de carácter concreto y específico, no obstante su carácter igualmente general pero en todo caso limitado por el ámbito material y objetivo a regular.

En resumen, la función de policía también comprende la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local y que se expresen como actuaciones administrativas de naturaleza restringida, con un ámbito de normación mínimo que parte de la relación de validez formal y material que debe existir entre la Constitución, la ley y los reglamentos superiores de policía; así mismo, teniendo en consideración la discrecionalidad que involucra la atención preceptiva de algunos casos en ejercicio de la función de policía se tiene un cierto margen de apreciación para adoptar una decisión determinada.

Desde luego y sin duda alguna, el ejercicio de esta facultad debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa y expresarse en términos razonables ante los fines de la norma que la autoriza, según lo advierte el artículo (art. 36 C.C.A.).

En ese orden de ideas, se declarará ajustado a la Constitución el artículo 111 del Decreto Ley No. 1355 de 1970.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de abril 21 de 1982. M.P: Dr. Manuel Gaona Cruz.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-024/94. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

3Ibídem.