

El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016

The police power in the new National Code of Police and Convivency, act 1801 of 2016

Yeimy Ivonne García Parra*

Fecha de recepción: 16 de noviembre de 2017

Fecha de aceptación: 23 de junio de 2017

No hay poder o ejercicio del poder que sea más propenso a lesionar los derechos o garantías constitucionales, que el poder de policía.

BIELSA (1965), CITADO POR OLIVAR BONILLA (1995)

Qué es este poder sino un endriago de federalismo, puro endriago democrático que es lo que importa y con efectos puramente locales.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA (27 DE ENERO DE 1977),

SALVAMENTO DE VOTO

RESUMEN

El poder de policía como concepto ha sido estudiado por la jurisprudencia desde dos perspectivas: la noción de *police power* del *common law* y la de policía como servicio público del derecho administrativo francés, lo que ha dado origen a algunas confusiones jurisprudenciales eventualmente superadas con la expedición de la Ley 1801 de 2016.

Palabras clave: poder de policía; potestad reglamentaria; poder de policía residual; poder de policía subsidiario; poder de policía extraordinario; orden público; derecho policivo.

ABSTRACT

The power of police as a concept has been studied by jurisprudence from two perspectives: the notion of police power from the common law and the police as a public service from french administrative law; origin of some jurisprudential confusions eventually overcome with the issuance of act 1801 of 2016.

Keywords: police power, regulatory power, residual police power, subsidiary police power, extraordinary police power, public order, police law.

* Abogada egresada de la Universidad Nacional de Colombia, estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo, magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del IAED-Universidad Externado de Colombia-Academia Diplomática-Paris III. Correo electrónico: yeimy.garciaparra@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El 29 de julio de 2016, se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia. Por primera vez, la norma rectora del derecho de policía fue objeto de debate y aprobación en el Congreso de la República. El anterior Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) fue expedido por el Presidente en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 16 de 1968, y sucesivamente puede encontrarse este denominador común al revisar las normas policivas colombianas anteriores. Se trata de una rara ocasión frente al ejercicio tradicional del poder de policía en nuestro país: es el momento de visitar este concepto y su transcurrir doctrinario y jurisprudencial. También es extraño el punto de partida de esta reflexión, pues no deja de ser paradójico que el legislador hubiese usado el poder de policía para definirlo y fijar sus límites.

1. ¿QUÉ ES EL PODER DE POLICÍA?

El poder de policía es la facultad de expedir leyes y reglamentos de policía, esto es, la facultad de regular los comportamientos cotidianos con la finalidad de preservar el orden público. El poder de policía puede limitar las garantías individuales con el objetivo de asegurar un estado de cosas (seguridad, tranquilidad, salubridad) en que puedan darse las condiciones mínimas necesarias para el ejercicio de los derechos constitucionales. Así, en materia de derechos fundamentales, el poder de policía puede ser un árbitro o un caníbal.

El profesor Olivar Bonilla (1995), al respecto, manifestaba:

Es verdad que la palabra poder tiene muchas acepciones; entre ellas: dominio; imperio; fuerza; poderío; facultad que uno tiene de hacer una cosa. Pero cuando se habla de poder de policía, se restringe el alcance de la expresión a la facultad de expedir leyes y reglamentos de policía. Nada más. Así, ni a la facultad que la ley otorga a las autoridades de policía para expedir órdenes de policía, ni a las actividades que desarrollan sus agentes para hacerlas cumplir, se las puede llamar “poder de policía”, porque se le estaría dando un significado extensivo y equívoco; muy diferente del que le corresponde. (Olivar Bonilla, 1995, pp. 56-57)

Esta definición permite profundizar en la particularidad del poder de policía como fenómeno jurídico autónomo, al separarlo claramente de las nociones de *función de policía* y *actividad de policía*, esclareciendo aún más el perfil del concepto. Sin embargo, es necesario traer a colación otros criterios de distinción, como los formulados por el profesor Remberto Torres (1995):

Nos parece que el origen representativo no debe servir de base para saber si un órgano o funcionario del Estado ejerce poder de policía. Tampoco la autoridad misma que lo ejerce o el acto jurídico formal (ley, decreto, resolución) por medio del cual se traduce, o aun el objetivo general de limitar la libertad.

En cambio, nos parece lógico que el poder de policía se defina en torno a la facultad de expedir una norma general, impersonal y abstracta y que esa norma sea de policía. Véase que con esta delimitación no se ha señalado quién podría dictar una norma de tal naturaleza. La competencia obviamente la determinará el constituyente, o la ley según el caso. Nunca el reglamento. (Torres, 1995, p. 75)

Ya en 1995, Torres atribuye al poder de policía las siguientes características:

a) El poder de policía es de carácter jurídico normativo, vale decir, por medio de él se crean normas jurídicas obligatorias para todos los integrantes de la comunidad, una vez se han dado a conocer por medio de la promulgación, publicación o expedición. En consecuencia, el poder de policía crea una norma jurídica con carácter general, impersonal y abstracto.

b) El poder de policía se agota en el momento en que se expide la norma jurídica. Lo que sigue no podrá bajo ningún punto de vista llamarse poder de policía. Cumplida la misión de expedir la normatividad policial, trátase de ley, ordenanza, acuerdo, o reglamento del ejecutivo, se acaba dicho poder de policía. Se ejercerá nuevamente cuando se expida una nueva norma y así sucesivamente. ¿Qué queda del poder de policía? Justamente la norma jurídica, que será estática mientras no la dinamicen los intérpretes, quienes con sus criterios la actualizarán cada vez en mejor forma, a las diarias y exigentes realidades sociales.

c) El poder de policía como facultad de expedir normas de policía siempre ha existido, es connatural con la existencia del Estado. (Torres, 1995, p. 77)

Entonces, a la definición de poder de policía como facultad para expedir leyes y reglamentos de policía con la finalidad de preservar el orden público, habría que agregar que tiene carácter jurídico normativo —puesto que solo se ejerce cuando la norma que lo realiza es general, impersonal y abstracta— y que se agota en sí mismo, una vez se profiere la preceptiva. Pues ni la función de policía (órdenes de las autoridades) ni la actividad de policía (actos materiales de los uniformados para el cumplimiento de ellas) son poder de policía.

Respecto a los orígenes de este concepto, hay dos vertientes sobre las cuales han profundizado los tratadistas del derecho de policía. La primera de ellas es

la que ubica el concepto en la doctrina del servicio público del derecho administrativo francés, que a su vez tiene inspiración en el cameralismo alemán. Sostiene esta teoría que la satisfacción de las necesidades de la comunidad es la forma en la cual el Estado ejerce imperio sobre los administrados. El orden público sería definido como un estado de cosas —opuesto al desorden— en el que la administración tiene que garantizar la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad e incluso el ornato urbanístico. Así, el poder de policía sería definido como la facultad de expedir normas y reglamentos que garanticen el orden público como una potestad del Estado para realizar sus fines. Esta ha sido la noción que ha orientado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la jurisprudencia constitucional sobre derecho de policía.

La segunda vertiente ubica el origen moderno del concepto en el fallo *Charles Brown vs. Estado de Maryland* (1827), del juez Marshall. 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, sino también a los jefes de policía y a los policías uniformados. La Corte Suprema de Justicia adaptó temporalmente esta concepción en su jurisprudencia sobre derecho de policía. Para comprender mejor el giro jurisprudencial que inspiró esta concepción del poder de policía, es necesario profundizar en el fallo *Brown vs. Maryland*.

Charles Brown era un armero, comercializaba productos bélicos y era proveedor del estado confederal central. Necesitaba transportar sus mercancías a través del estado confederado de Maryland con destino a la ciudad de Washington y, dadas las condiciones de la época, lo hacía en un convoy de carretas. Esta caravana fue interceptada por las milicias estatales impidiéndole el ingreso al estado, alegando que la carga transportada constituía un peligro para la vida y la salud de los habitantes de Maryland y que no traía la licencia de importación requerida por el estado.

Frente al problema planteado existen dos posibilidades de lectura del fallo. Un posible problema jurídico es: ¿prevalece el derecho individual del señor Brown a su libertad de tránsito frente al derecho social de la población de Maryland a salvaguardar su seguridad? El otro es: ¿tiene el estado de Maryland facultades para salvaguardar la seguridad y la vida de sus habitantes, creando normas

estatales restrictivas del libre comercio, como la exigencia de licencias o la imposición de tributos, en contravía de la legislación federal, que lo ampara?

El Juez Marshall dice textualmente en su voto:

The power to direct the removal of gunpowder is a branch of the police power, which unquestionably remains and ought to remain with the states. If the possessor stores it himself out of town, the removal cannot be a duty on imports, because it contributes nothing to the revenue. If he prefers placing it in a public magazine, it is because he stores it there, in his own opinion, more advantageously than elsewhere. We are not sure that this may not be classed among inspection laws. The removal or destruction of infectious or unsound articles is undoubtedly an exercise of that power, and forms an express exception to the prohibition we are considering. Indeed, the laws of the United States expressly sanction the health laws of a state [...].

What would be the language of a foreign government, which should be informed that its merchants, after importing according to law, were forbidden to sell the merchandise imported? What answer would the United States give to the complaints and just reproaches to which such an extraordinary circumstance would expose them? No apology could be received or even offered. Such a state of things would break up commerce. It will not meet this argument to say that this state of things will never be produced — that the good sense of the states is a sufficient security against it. The Constitution has not confided this subject to that good sense. It is placed elsewhere. The question is where does the power reside? Not how far will it be probably abused. The power claimed by the state is, in its nature, in conflict with that given to Congress, and the greater or less extent in which it may be exercised does not enter into the inquiry concerning its existence [...] (destacado fuera del texto original). (US Supreme Court, 1827)

De lo anterior se concluye entonces que la respuesta al primer problema planteado es que, naturalmente, prevalece el interés colectivo de los habitantes de Maryland sobre el interés particular del señor Brown, pero que su derecho a movilizarse libremente por todo el territorio no puede ser conculcado o impedido, sino que debe ser limitado por el poder de policía, que regulará cómo debe ejercerlo para satisfacer la necesidad de seguridad de los habitantes de Maryland. En el caso concreto, se ordenó al estado de Maryland que autorizara el tránsito de las mercancías del señor Brown, pero por vía fluvial y marítima, y se le ordenó al señor Brown contratar seguros a favor de los habitantes rivereños del estado de Maryland, a favor de los tripulantes de los navíos empleados para el transporte, y un seguro *erga omnes* por las características de especial peligrosidad de las armas y pertrechos transportados.

Por otra parte, en el fallo se responde al segundo problema jurídico advirtiendo a las autoridades estatales que el ejercicio de esta facultad (*police power*) no puede impedir el libre comercio, que es uno de los fundamentos sobre los cuales se sostiene la Unión Americana, y que el decreto de impuestos restrictivos de la libre circulación de mercancías y de las correspondientes licencias de importación estatales es un exceso que destruiría el libre comercio, amparado por las leyes federales.

Frente a la necesidad de ordenar, en el derecho de policía colombiano, lo relativo al poder de policía, Olivar Bonilla señala (1995):

Desde 1943 el maestro Miguel Lleras Pizarro en su obra “Derecho de Policía” enseñaba lo siguiente: “La solución, sin embargo, sería la expedición de una ley nacional de policía que reglamente todas las cuestiones que interesan al orden público nacional y fije con precisión los límites y competencias de cada una de las esferas de policía. Esto evitaría no solamente el caos y el anacronismo de los reglamentos de policía que hoy imperan en el país, sino también el caso muy frecuente de exceso de poder en que incurren las asambleas cuando reglamentan libertades que no pueden ser limitadas sino por ley. Estos excesos han sido tradicionalmente tolerados, más por ignorancia que por mala fe”. (Olivar Bonilla, 1995, p. 55)

La Ley 1801 (Código Nacional de Policía y Convivencia) definió el poder de policía así:

Artículo 11. Poder de policía. 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.

Es tarea pendiente analizar si el Código Nacional de Policía y Convivencia cumple con las expectativas que se aguardan de él desde 1943, cuando la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia creara la llamada Cátedra de la Nueva Ciencia, sobre derecho de policía, por primera vez en el país.

2. RELACIÓN DEL PODER DE POLICÍA CON LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria es la facultad que tiene el ejecutivo de expedir los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para hacer que se cumplan las leyes, todas las leyes, leyes de diversas materias. Esta facultad es prácticamente de

uso cotidiano y es a la que se acude con frecuencia en la producción de la mayoría de los actos administrativos. Los reglamentos de policía son una porción de esta producción, de lo cual puede deducirse sin dificultad que la potestad reglamentaria es el género y el poder de policía la especie, aunque el poder de policía haya sido ejercido para producir la ley que se reglamentará, en este caso el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Sin embargo, el exceso en la potestad reglamentaria, esto es, cuando no se respeta la norma de superior jerarquía que se pretende reglamentar, ha tornado inoperante la normativa policiva en muchos casos, cuando se han sometido estas actuaciones irregulares a control judicial. En otras ocasiones subsisten, amparadas bajo la presunción de legalidad de los actos administrativos, inscritas en códigos departamentales y municipales, ocultas en manuales de funciones y procedimientos de control interno de las entidades que tienen a su cargo la administración de la justicia policiva, o en decretos municipales y locales, las típicas *alcaldadas*, algunas más evidentes que otras. Es el caso del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá).

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en fallo de 10 de mayo de 2012 (CP Marco Antonio Velilla Moreno, Exp. 25000232400020060030901) —una acción de simple nulidad enervada por British American Tobacco South America Limited—, se pronunció frente a la potestad reglamentaria del Consejo de Bogotá para limitar la libertad pública de fumar en sitios públicos en los siguientes términos:

De lo indicado por la Sala, se aprecia la aceptación jurisprudencial de que las autoridades territoriales ostenten un poder de policía en función de las particularidades propias de cada región, pues resulta obvio que no todos los grupos poblacionales consultan las mismas características de convivencia, ni comparten idénticos parámetros de comportamiento, lo que de entrada hace colegir que las normas de policía a nivel nacional contempladas en el Decreto Ley 1355 de 1970, no han de desempeñar la misma finalidad práctica en todas las regiones del país. De ahí, que se establezca un poder de policía, que aunque limitado a lo que no es objeto de reserva de ley, permita a las autoridades territoriales adaptar las regulaciones de policía a las condiciones específicas requeridas en un momento dado, para preservar el orden público y facilitar el ejercicio pacífico de los derechos de los ciudadanos.

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 DC, artículos 7º y 12, numerales 18 y 23, cuyo tenor es:

“Artículo 7º. 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 7º 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 DC, en sentencia de 5 de diciembre de 2002, Exp. 7264, MP 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 9º del Decreto Ley 1355 de 1970 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, num. 25 de la Constitución); y al Concejo Distrital, que por mandato de los artículos 7º y 12, numerales 18 y 23 del decreto 1421 de 1993 le corresponden las atribuciones que el artículo 300, numeral 8º, de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales [...].”.

Nótese que el citado pronunciamiento, aunque hace referencia a que el alcalde desarrolla la función complementaria de policía, mediante la expedición de reglamentos secundarios, precisa que, dentro de las autoridades

que emiten los reglamentos principales o primarios de policía, se encuentra el Concejo de Bogotá DC, en atención a las normas allí citadas.

Ahora, el parámetro legal que debe obedecer el Concejo de Bogotá al expedir la norma policiva es el mismo establecido para las asambleas departamentales, en el sentido que versa sobre todo lo que no sea objeto de disposición legal, en los términos del artículo 300 numeral 8º de la CN. Esto supone que, al contrario de lo afirmado por el apelante, el poder de policía que ostenta el Concejo Distrital no se encuentra sujeto a lo dispuesto constitucionalmente por el artículo 313 de la Carta Política, que limita dicha potestad a la regulación de los usos del suelo, control de actividades relacionadas con vivienda y a las normas relacionadas con el control y defensa del patrimonio ecológico municipal, puesto que su potestad en esta materia, como se anotó, es equivalente a la de las Asambleas Departamentales y en consecuencia, su limitación se refiere a aquellas materias que no sean de reserva de ley.

El sentido del fallo fue confirmatorio de la sentencia de primera instancia, en el entendido de que el sacrificio de la libertad de fumar en público era justificable para salvaguardar un bien mayor, como la salubridad pública, de modo que las disposiciones relativas al consumo de tabaco se conservaron.

No sucedió lo mismo cuando se sometieron a examen las disposiciones relativas al decomiso de las mercancías en el espacio público. A la fecha en que se escribe este artículo, varias de las disposiciones del Acuerdo 079 de 2003 han sido retiradas del ordenamiento jurídico por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 2 de noviembre de 2006 (Exp. 2003-303 acumulado), contra la que se interpuso recurso de apelación que se encuentra pendiente de resolver. El Tribunal de Cundinamarca dijo, respecto de las medidas correctivas de la ocupación del espacio público por mercancías de ventas ambulantes, lo siguiente:

En sentencia C-790 de 2002, la Corte Constitucional definió el poder de policía como la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general.

Entonces, es el Congreso de la República quien en principio expide las normas policivas dentro de los límites de la Constitución, sin embargo las asambleas y los concejos distritales, de una manera residual y subsidiaria, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, pueden dictar normas de policía dentro de su ámbito territorial.

Sin embargo, existe una reserva de ley en materia de limitaciones y restricciones a los derechos fundamentales, por lo que es el Congreso el único que puede expedir normas restrictivas de las libertades y derechos. Como las medidas correctivas de policía, entre las que están el decomiso, la retención transitoria y la multa, son restricciones o limitaciones de derecho constitucionales, solo el congreso mediante leyes puede crear este tipo de medidas.

En este caso, al estudiarse la legalidad de los numerales 12 y 13 del artículo 164 del Acuerdo 079 de 2003, la Sala advierte que como el único que puede crear medidas correctivas es el Congreso de la República, estos numerales al consagrar como medidas correctivas la retención de bienes y el decomiso de bienes están contrariando el principio de reserva de ley y en consecuencia vulneran la Constitución.

En cuanto a todo el numeral 2º del artículo 170, por medio del cual el concejo distrital creó nuevas multas, la Sala advierte que se vulnera la Constitución ya que, como se dijo con anterioridad, es el Congreso por medio de ley quien puede crear medidas correctivas limitantes de los derechos constitucionales, razón por la cual este numeral en su totalidad se declarará nulo.

Frente al artículo 176 del acuerdo demandado, la Sala observa que dispone una retención de bienes perecederos de procedencia lícita y no perecederos de procedencia lícita utilizados para ocupar el espacio público, medida que no tiene una consagración legal y al ser limitante de los derechos constitucionales también va en contra del principio de reservas de ley y por tanto se declarará su nulidad.

Se precisa que el Código Nacional de Policía en sus artículos 186, 192 y 207 consagra la retención transitoria de personas, pero no la retención sobre bienes.

Respecto del decomiso, se tiene que el Código Nacional de Policía solo establece el de los tiquetes o boletas para espectáculos cuando se pretenda venderlos por precio superior al autorizado, y el artículo 177 del Código de Policía de Bogotá añade el decomiso de los tiquetes, billetes de rifas y boletas de espectáculos cuando la rifa o el espectáculo no esté autorizado, nueva situación que al no ser creada por el legislador, a su vez va en contra de la Constitución y en consecuencia se declarará la nulidad de los apartes demandados.

En conclusión, cuando se ejerce el poder de policía mediante la expedición de reglamentos, se deben atender los mismos límites que cuando se ejerce la potestad reglamentaria, esto es, no vulnerar o superar lo dispuesto por la norma superior a reglamentar y no incorporar nuevas disposiciones, sino simplemente asegurarse de disponer lo suficiente para asegurar la aplicación de la ley que se reglamenta.

No hay que olvidar que el reglamento es también un medio de policía. El reglamento de policía puede definirse como el acto administrativo general, impersonal y abstracto, de orden nacional o territorial, que regula el ejercicio de una o más libertades públicas, expedido por autoridad competente investida de poder de policía por la Constitución o la ley.

3. LÍMITES DEL PODER DE POLICÍA

3.1. La Constitución

La Constitución Política es el origen del poder de policía y, por lo tanto, en ella están contenidos sus limitantes. No se podrá ejercer este poder en contravía de sus disposiciones, jamás resistiría una norma de policía un examen negativo de constitucionalidad si pretende pervivir en el ordenamiento jurídico. Es importante señalar que buena parte de las libertades públicas reguladas por el poder de policía son derechos fundamentales y, por lo tanto, es únicamente por medio de leyes estatutarias que se pueden limitar estas garantías. Tampoco hay que perder de vista que, aunque puede existir poder de policía derivado de leyes habilitantes en estados de excepción, el ejecutivo tampoco podrá valerse de él para disponer sobre los derechos intangibles.

El profesor Remberto Torres (1995) sostiene:

La Constitución fija entonces límites al poder de policía. Si una ley de policía se dicta contrariando estas normas sería inconstitucional, lo que daría derecho a que cualquier ciudadano solicite ante tribunal competente su declaratoria de inexequibilidad o inconstitucionalidad. Podría decirse que la Constitución es un límite anterior porque existe antes del ejercicio del poder de policía. Después de cumplido este en forma ilegal, aparecen otros límites que le quitan eficacia jurídica a esos actos: son los llamados controles jurisdiccionales que actúan con posterioridad al ejercicio de aquel. (Torres Rico, 1995, p. 71)

3.2. La ley

Como se pudo observar *supra*, en el análisis de vigencia del Acuerdo 079 de 2003, es la ley el límite formal del poder de policía que la Constitución ha otorgado a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. Si bien es cierto que pueden expedir reglamentos de policía que completen el sentido del Código Nacional de Policía y Convivencia, de conformidad con las particularidades idiosincráticas de las regiones y otras consideraciones propias de las autoridades del orden territorial, no podrán exceder lo establecido en la Ley 1801, por cuanto no están facultados para dictar normas de policía que ya fueron objeto de disposición legal.

Cuando el poder de policía es ejercido por las asambleas departamentales de conformidad con el artículo 300, num. 8º de la Constitución, la ley en sentido formal se interpone también como límite a dicho poder. Dice la norma en cita: “Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas;... 8º Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”.

La ley como la Constitución, son límites anteriores al poder de policía de las asambleas, existiendo también la eventualidad del control jurisdiccional de sus actos cuando se han expedido en forma inconstitucional. La ley en sentido material, puede también ser límite del poder de policía si este es ejercido irregularmente por los concejos municipales. (Torres Rico, 1995, p. 71)

3.3. Control jurisdiccional

La norma de derecho de policía expedida por el Congreso el 29 de julio de 2016 será sometida a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, tal y como sucedió con el Decreto 1355 de 1970. Los reglamentos de policía expedidos por autoridades del orden nacional, municipal y departamental, pueden ser sometidos al medio de control de simple nulidad o nulidad por inconstitucionalidad, para desvirtuar su presunción de legalidad y evitar así que normas ilegales o inconstitucionales de policía pervivan en el ordenamiento jurídico con el intrínseco peligro y daño a los derechos fundamentales, que estarían limitando o negando injustamente.

Torres (1995) lo dijo así, respecto del Decreto 1355 de 1970:

[...] se concluye que si en ejercicio del poder de policía el Congreso dicta una ley violando la Constitución, ejerce el control legal la Corte Constitucional. En el mismo sentido, si el poder de policía es ejercido por el Presidente de

la República con base en facultades constitucionales o delegadas en forma extraordinaria por el Congreso, pero extralimitándose en sus funciones, lo limita igualmente la Corte Constitucional. Las demás normas de derecho (decretos, resoluciones, etc.) que dicte el ejecutivo con base en el poder de policía serán limitadas por el control legal que ejerce la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. (Torres Rico, 1995, p. 72)

4. TITULARES DEL PODER DE POLICÍA

4.1. El Congreso de la República

El legislativo, como cuerpo colegiado de origen representativo de mayor entidad de la nación, tiene poder de policía originado en la Carta Política. Este poder únicamente conoce sus límites en las normas superiores y el bloque de constitucionalidad. Puede derivarlo al ejecutivo por medio de leyes habilitantes en los estados de excepción y así lo había hecho, hasta la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia.

4.2. Las asambleas departamentales

Bajo el estricto marco de los principios de legalidad y constitucionalidad, las asambleas departamentales y el Consejo Distrital de Bogotá DC, en virtud del numeral 8º del artículo 300 superior, podrán “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”. Esta facultad no puede ser entendida como un poder de policía autónomo o sustitutivo que les permita la libre disposición sobre los derechos fundamentales y las garantías individuales de los ciudadanos. La Constitución no les ha otorgado una permisión general para reglamentar los asuntos que no han sido objeto de pronunciamiento por parte del legislador, ni para regular lo que este haya regulado parcialmente en materia de derecho de policía.

Nuevamente, es de cabal importancia recordar que las libertades públicas que pretende limitar la norma de policía tienen reserva legal, pues se trata del ejercicio de derechos fundamentales. Estos no pueden limitarse o desconocerse por vía de reglamento, aunque sea la misma Constitución la que otorgue el poder de reglamentar. Simplemente, debe entenderse que se trata de una autorización para que las asambleas departamentales dicten los reglamentos de policía necesarios para aplicar la ley en aquellos temas que no están sujetos a estricta reserva legal, observando las particularidades de los habitantes y el territorio que les corresponde.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-593 de 2005, describió los requerimientos que debía cumplir la norma rectora de derecho policivo al establecer los límites legales del poder de policía otorgado por la Constitución a las asambleas departamentales, así:

En principio, es únicamente el Congreso el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas de policía que limiten o restrinjan los derechos fundamentales de los asociados, y que dentro del marco normativo que este señale, las corporaciones de elección popular en las cuales el Constituyente radicó expresa y específicamente la atribución de dictar normas de policía en ciertos ámbitos, pueden dictar normas generales y abstractas en la materia, sin exceder ni modificar lo establecido en la ley nacional. Corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las asambleas departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

Así las cosas, en atención a la jurisprudencia constitucional sobre el tema, el legislador, en la Ley 1801, fijó los límites de este poder de policía de las asambleas departamentales, como se verá en detalle en acápite posterior.

4.3. El Presidente de la República

Las normas rectoras del derecho de policía, hasta la expedición de la Ley 1801 de 2016, fueron expedidas por el Presidente de la República, haciendo uso del poder de policía derivado por el legislativo mediante las leyes habilitantes expedidas en los estados de excepción. Por ejemplo, el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), norma ya derogada, es un ejemplo de ello. No obstante, no puede confundirse esta facultad con la que tiene para expedir decretos reglamentarios cuya materia sea el derecho de policía, aunque en ambos casos se valga del poder de policía.

El profesor Remberto Torres (1995) aclara este punto así:

En cada una de las atribuciones que la Constitución de manera expresa y taxativa otorga al ejecutivo para regular las libertades o en los casos del

ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, diremos que hay un poder de policía por cuanto el Presidente de la República, por medio de los decretos que haga efectiva tal atribución, reglará de manera general, impersonal y abstracta un motivo de policía. El artículo 213 de la Constitución atribuye al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros la potestad de declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, en caso de grave perturbación del orden público y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. (Torres Rico, 1995, p. 74)

4.4. Los gobernadores

Un gobernador puede ejercer poder de policía por derivación y con los mismos límites que la asamblea departamental correspondiente por medio de una ordenanza habilitante temporal, aunque sea autoridad de policía y deba también ejercer la función de policía para conservar el orden público en el departamento, como lo establece el artículo 303 de la Constitución Nacional, al establecer que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

En este orden de ideas:

Por disposición del art. 300, numeral 9º, de la Constitución, corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas, autorizar al gobernador para “ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales”. Por medio de estas facultades extraordinarias, el gobernador puede dictar normas de policía en el territorio de su jurisdicción y hacer, en consecuencia, poder de policía local. (Torres Rico, 1995, p. 76)

4.5. Los alcaldes

El alcalde municipal o distrital también puede estar en la misma condición de autoridad de policía que ejerce poder y función de policía, si cuenta con un acuerdo municipal o distrital temporal habilitante:

[...] el art. 313, numeral 3, de nuestra Constitución, dispone como atribución de los concejos: “Autorizar al alcalde para [...] ejercer pro tempore, precisas funciones de las que corresponden al concejo”. Por esta vía, los alcaldes también pueden dictar normas de policía para su cumplimiento

en el municipio. Es frecuente la regulación por decreto, de los horarios nocturnos de funcionamiento de los establecimientos comerciales, como los bares y discotecas, que imponen los alcaldes municipales o distritales. (Torres Rico, 1995, p. 76)

4.6. Los concejos municipales

La Corte Constitucional, en Sentencia C-593 de 2005, se pronunció sobre los límites y alcances del poder de policía atribuido a los concejos municipales y distritales, en los siguientes términos:

[...] 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, CP) y (ii) “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (art. 313-9, CP)— 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 el mismo sentido, Torres Rico (1995) afirmaba:

El citado art. 313 de la Constitución, numeral 9º, textualmente reza: “Corresponde a los Concejos: [...] 9. Dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”. Esta facultad que la “norma de normas” les da a los concejos municipales, es para dictar normas generales, impersonales y abstractas en el territorio

de la municipalidad y en eso consiste el poder de policía. No existe discusión sobre la integración de la ecología al concepto actual de orden público, y sobre la cultura, diremos que es no solo factor de progreso sino fundamento del bienestar general de una comunidad, apreciándose de esta forma y con mayor propiedad la aplicación del criterio broad and plenary en el concepto de orden público. (Torres Rico, 1995, p. 76)

En consideración a la jurisprudencia constitucional relativa a este asunto, el legislador, en la Ley 1801, también estableció los límites de este poder de policía de los concejos distritales y municipales, lo cual se estudiará con posterioridad.

5. EL PODER DE POLICÍA EN LA JURISPRUDENCIA

Cuando la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del magistrado Luis Sarmiento Buitrago del 27 de enero de 1977, se pronunció sobre la equibilidad de algunas disposiciones del Decreto 1355 de 1970, dijo lo siguiente sobre el poder de policía:

4ª. La facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público, es el llamado poder de policía, que en los Estados democráticos le corresponde al legislador, para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia.

Complemento directo e indispensable del poder de policía es la función policiva, que le está atribuida a la autoridad encargada de hacer obedecer las leyes y de velar por la conservación del orden público en sus facetas de tranquilidad, moralidad y salubridad públicas y de restablecerlo cuando sea turbado. Esta función es esencialmente preventiva y solo por excepción represiva, y su ejercicio tiende siempre a preservar las libertades individuales y a mantener incólume el orden público. En todo tiempo se cumple dentro de los dictados de la ley, es decir, es una función reglada [...].

6ª. El régimen de policía está estatuido en los artículos 167, 187-9 y 76-24 de la Constitución Política; el primero dice que la ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional; nunca ha hecho uso el legislador de la facultad de establecer una milicia nacional; en cambio sí ha organizado reiteradamente la Policía Nacional.

El Constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la policía entre el Congreso y las asambleas departamentales; a estas atañe complementar dentro del ámbito de su territorio lo que el

legislador no ha dispuesto en lo nacional; las dos disposiciones 167 y 187-9 se complementan para estructurar exclusivamente el régimen policial.

En cuanto a la policía de tránsito, el Constituyente ordena al legislador unificar las normas en todo el territorio nacional; en esta materia las asambleas carecen en absoluto de competencia.

Distribuidas así las competencias sobre régimen de policía, ni el legislador ordinario, mucho menos el extraordinario pueden autorizar al Gobierno o a los concejos, así sea al de la capital de la República para “reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley”.

La facultad de legislar sobre esta materia no puede trasladarse, sin violar los artículos mencionados de la Constitución.

7º. Al examinar las disposiciones que ahora se tachan por inconstitucionalidad a la luz de los razonamientos anteriores, queda en claro que todos ellos tienden a atribuirle a autoridades y corporaciones distintas del Congreso y de las Asambleas Departamentales la potestad de reglamentar el ejercicio de las libertades individuales y que, como ello no está permitido por la Carta Fundamental, deben padecer tales preceptos la inexequibilidad (destacado fuera del texto original).

A la fecha de este pronunciamiento, no se distinguía entre función y actividad de policía como institutos jurídicos independientes del poder de policía, pues lo que se trataba de interpretar como uno de los fines a realizar por el Estado de derecho era el concepto de *police power* del *common law*. De ahí la similitud argumentativa con el fallo *Brown vs. Maryland*, en lo relativo al conflicto entre normas del orden territorial y leyes nacionales, en lo tocante a la imposibilidad de las primeras para limitar los derechos fundamentales y a la consideración de la función de policía como parte del poder de policía, pues prima en este criterio el cumplimiento de los deberes orientados a la realización de la seguridad, salubridad, etcétera. Se trata del Estado policía.

Casi un lustro después, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia 9 del 21 de abril de 1982 (MP Manuel Gaona Cruz, Exp. 893), sobre la constitucionalidad de los artículos 12, literal a); 20 y 57, en parte; 100, inciso primero; y 180, en parte, del Decreto Extraordinario 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), se pronunció en estos términos sobre el derecho de policía y el poder de policía:

Segunda. El derecho de Policía

1. [...] *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.

Tercera. Poder de policía, función de policía y actividad policial

1. *Distingue nuestra legislación entre poder de policía, función de policía y mera ejecución policiva.*

a) *El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. En nuestro Estado de derecho, conforme a las competencias que se señalarán adelante, lo ejercen únicamente quienes tienen origen representativo: el Congreso, el Presidente de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales;*

b) *La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente,*

un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, de principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de la policía;

c) En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía no son los jefes de la policía, ya que estos son civiles (art. 39 del Código); por lo tanto, aquellos no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales solo debido a que no son actos jurídicos, por no tener competencia para expedirlos, pero están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son el ejercicio concreto de la función de policía, derivado de la competencia atribuida por el poder de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía.

2. Colígrese de lo precedentemente expresado que:

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 este a las autoridades administrativas de policía. Más [sic] 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 a la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.

3. Pero, aunque ni la función de policía ni la actividad de los miembros de los cuerpos uniformados de policía, son de carácter reglamentario de la libertad, sin embargo, sí son esencialmente reglamentables. De no serlo, dichas actuaciones quedarían sueltas, no serían siempre regladas y constituirían, ahí sí, seria amenaza contra el ejercicio de las libertades ciudadanas. O sea que, frente a la función y a la actividad policial, el reglamento en vez de ser obstáculo o negación de la libertad, es una de sus fuentes válidas y legítimas de garantía; es para mejor decir, su fundamental asidero.

4. Ahora bien, en el avatar cotidiano de la acción estatal por preservar el orden público, la actividad material de los funcionarios y de los miembros uniformados de policía es permanente, inmediata, indeclinable, no se puede evitar ni aplazar y constituye un constante asecho contra la libertad. Solo la ley, o en su defecto el reglamento, nacional o local, autónomo o de la ley, que es el medio supletivo o apenas complementario de la tarea reguladora de aquella, aunque necesariamente derivado de competencia explícitamente asignada, constituyen de consumo [...] la base normativa que supedita dicha acción administrativa o material.

Así las cosas, no se entiende cómo, por pregonar que frente a la Constitución sea únicamente la ley la reguladora legítima de la libertad, así no se expida, se descarte por institucional la valiosa competencia autónoma, supletiva, complementaria o subsidiaria del reglamento de policía, por considerarlo atentatorio contra la libertad; siendo que, en la realidad es mayor garantía para la libertad la acción policial reglada, que la que se despliegue sin supeditación a reglamentación alguna.

5. En principio, pues, por este aspecto, el reglamento se aviene a la Constitución como competencia supletiva y explícita legítima, reguladora de la libertad, en vez de contradecirla, ya que es mucho más grave la carencia de reglamentación de la actividad policial, que su vigencia (destacado fuera del texto original).

En este pronunciamiento, nace la distinción entre poder, función y actividad de policía, y a partir de él gravitan estas nociones en torno al concepto de orden público, originario de la doctrina del servicio público del derecho administrativo francés. De ahí el énfasis en el respeto a la división de poderes en lo atinente al ejercicio del poder de policía y en la libertad como valor supremo de la sociedad, que justifica la restricción de la libertad individual únicamente por mandato legal.

Por otra parte, el Consejo de Estado, Sección Primera, en auto del 13 de noviembre de 1979 (NR: 209272 469-CE-SEC1-1979-11-13), afirmaba sobre los reglamentos de policía:

De conformidad con el Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía los reglamentos de policía, tanto nacionales como locales son de dos clases: Unos que podrían denominarse autónomos o principales, a través de los cuales se estatuyen prohibiciones directas a los particulares, se configuran las contravenciones, se establecen sanciones, se determinan los órganos para imponerlas y se señalan los procedimientos correspondientes (artículo 13).

En los términos del artículo 8º del expresado decreto tenían competencia para expedir reglamentos de esta clase, el Gobierno Nacional en lo no regulado por la ley, las asambleas departamentales en ausencia de reglamento nacional y los concejos municipales a falta de ley, decreto nacional u ordenanza. Pero en virtud de la sentencia de inexecutable pronunciada el 27 de enero de 1977 la competencia para expedir este tipo de reglamentos de policía quedó reservada al Congreso y a las asambleas departamentales.

Sin embargo, la reglamentación de policía no se agota con los expresados reglamentos. El artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 prevé la posibilidad de expedir las disposiciones necesarias para precisar el alcance de los reglamentos principales o autónomos con el fin de lograr su cabal aplicación. Esta segunda modalidad del reglamento policivo que podría denominarse reglamento secundario o complementario tiene, como es obvio, un carácter y un alcance subordinado y, por lo tanto, no puede abarcar las materias propias del reglamento principal. El Decreto 1355 citado le reconoce de manera expresa competencia para dictarlos a los gobernadores y alcaldes, lo cual no excluye que el Gobierno nacional también pueda expedirlos, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional. Igualmente los concejos municipales en virtud de lo preceptuado en los artículos 197 Nº 1º de la Constitución Nacional y 169 atribución 5ª del Código de Régimen Político y Municipal.

Precisamente a esta segunda clase de normas reglamentarias de policía alude el artículo 111 del Decreto 1355 de 1970, cuando establece que “los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas”.

El reglamento principal o autónomo de policía erige como contravención el quebranto de dichos horarios y señala la sanción correspondiente, pero defiere a una norma complementaria de carácter local la fijación del horario. Es evidente que sin este señalamiento sería inaplicable el reglamento principal, de lo cual deriva su carácter complementario. Por consiguiente la remisión que hace el artículo 111 a los reglamentos locales ha de entenderse hecha a reglamentaciones secundarias para cuya expedición están habilitados los alcaldes municipales al tenor de lo preceptuado en el artículo 9º ibídem. El sistema así organizado, además de ser armónico y perfectamente lógico es el más conveniente y adecuado, porque tales horarios deben señalarse teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada municipio, su clima, sus hábitos y costumbres, la idiosincrasia de sus agentes, etc. etc. Además tal señalamiento debe tener la versatilidad necesaria para su adecuación a los cambios circunstanciales que ocurran en la comunidad

local, lo cual no sería posible, si el alcalde no dispusiera de esa competencia que le ha asignado la ley.

Ya en sentencia del primero de enero de 1992, el Consejo de Estado, Sección Primera, con ponencia del consejero Libardo Rodríguez, sobre el poder de policía de los alcaldes y concejos municipales, se pronunciaría en este sentido:

El ejercicio del poder de policía, “como competencia jurídica asignada”, puede ser ejercido, exclusivamente, por quienes tienen origen representativo, lo cual implica que, en el ámbito territorial de los municipios, este reposa, de manera supletoria, en cabeza de los concejos municipales. A los alcaldes municipales también se encuentra atribuida dicha competencia supletoria para expedir dichos reglamentos, en la medida en que mediante ellos se regulen únicamente materias policivas, mas nunca para dictar reglamentaciones en asuntos penales, contravencionales o disciplinarios. Si bien los alcaldes pueden dictar, en ciertos casos, reglamentaciones de policía, tal facultad no implica el que puedan prohibir por simple vía enunciativa juegos que según ordenanzas departamentales y acuerdos municipales se consideran por regla como permitidos.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de Álvaro Lecompte Luna del 10 de diciembre de 1991 (Rad. 1115-8825 Reconstrucción-DE 2825/1985) sobre demanda de la Asociación Nacional de Jubilados de Ecopetrol-Distrito Norte contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dijo lo siguiente sobre la revocatoria de los actos administrativos proferidos en uso del poder de policía:

3º. De los actos intimatorios y el ejercicio del poder administrativo de policía.

No hay duda que, por lo regular, los actos administrativos llamados “intimatorios” son manifestaciones o expresiones del denominado “poder de policía” (“police power”), porque corresponden al ejercicio de medios tendientes a preservar, asegurar, conservar y restablecer el orden público —en su significado extenso— en sus aspectos principales, a veces al través [sic] de recursos coercitivos o de la fuerza, enderezados a imponer el respeto y cumplimiento de los mandatos que se han asignado, con ánimo de disciplinar o castigar si aquello no se cumple.

Obviamente que el ejercicio del poder administrativo de policía, es decir la función correccional que llaman algunos tratadistas, es emanación o debe estar enmarcado en los nortes legales que orientan el poder de policía abstractamente considerado, que, como se lee en el importantísimo salvamento de voto del magistrado de la Corte Suprema doctor José Gabriel de la Vega,

a la sentencia de 27 de enero de 1977 (Gaceta Judicial, tomo CLVI, No, 2396, págs. 40 y ss.), es parte cardinal del derecho administrativo, “pues tira al cumplimiento de reglas que imponen conductas a los asociados con el fin de mantener el orden indispensable a la convivencia, consiste a menudo en recortes y defensas a la libertad individual, o sea del desarrollo de las actividades privadas” pero no puede ser arbitrarios [sic] sino esencialmente jurídico: “implica necesariamente disposiciones y decisiones que precisa expedir, desarrollar y poner en obra, y además medidas y correctivos concretos referentes a individuos o grupos asociados. Tiende a contrarrestar desórdenes o molestias, en ocasiones de manera inmediata” porque “debe ser principalmente rápida, preventiva y eficiente” [sic]. La aludida sentencia de la Corte (op. cit. págs. 34 a 37, magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago) explica sobre el tópico: “La facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público, es el llamado poder de policía, que en los estados democráticos le corresponde al legislador, para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia. El constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la policía entre el Congreso y las asambleas departamentales”.

Y el poder de policía así entendido en abstracto, se desarrolla, se pone en obra, haciéndose uso de la función correccional que tiene, entre otras expresiones concretas, los mencionados “actos intimatorios” [sic]. Ellos, por su propia naturaleza, son creadores de situaciones jurídicas individuales DESFAVORABLES para alguien, es decir, no crean ni reconocen derechos, porque como emanaciones del poder de policía que son, ostentan un carácter eminentemente coercitivo. Las estimaciones son apercibimientos y, por tanto, cercenamientos, limitaciones jurídicas de los derechos subjetivos de los administrados, y esos apercibimientos, limitaciones o cercenamientos hacen a su esencia y existencia “por una imposición elemental de convivencia social resultante de la relación bilateral “Estado” y “administrados”. El ejercicio del poder de policía “regula”, “ordena”, “limita” e “impone” [...] El Estado debe asegurar el imperio del derecho y una justa convivencia social; por ello puede imponer limitaciones en la forma, modo o extensión del goce de los derechos. Esas limitaciones (tradicionalmente impuestas por el llamado “poder de policía [...]), aparecen en beneficio del Estado, pero en suma es para el bien de la comunidad toda, pues se trata de una protección en defensa del interés social al equilibrar la extensión de los derechos de un individuo respecto a otros, y del Estado mismo. Pues justamente al Estado le incumbe el deber de verificar el cumplimiento del deber, que tienen todos los administrados de no perturbar el buen orden de la cosa pública e

impedir los trastornos que pueden incidir en su propia existencia” (Dromi, “Prerrogativas y garantías administrativas”, t, I, págs. 119 y ss.).

Los actos administrativos del ejercicio del poder de policía, de la función correccional, son eminentemente revocables, bien por la propia autoridad que los haya ejercido, bien por su inmediato superior jerárquico. Porque como explica el mismo autor últimamente citado, al ser limitaciones, cercenamientos, afectan derechos individuales y puede ocurrir que en un caso concreto, esas limitaciones o cercenamientos hayan desbordado los cauces establecidos por la Constitución o la Ley u ocasionado agravio injustificado a una persona. Los actos administrativos que emanan del ejercicio del poder de policía, como los que imponen una sanción, los que conminan o intiman, los que autorizan, etc., son siempre limitantes, y por ello han de estar, jurídicamente hablando, rodeados de “límites a las limitaciones”, de “límites garantías”, como son la legalidad, la razonabilidad, la inviolabilidad de la persona humana.

Por todas estas razones los actos administrativos intimatorios, intimidatorios o conminatorios, por lo común, son esencialmente revocables directamente por la Administración. Si la revocación directa se tiene como un modo de revisión que se justifica como potestad o competencia administrativa porque tutela el principio de seguridad y estabilidad jurídica al reglar e imponer el saneamiento de sus propios actos cuando las circunstancias que rodearon su nacimiento coinciden con los parámetros ya vistos (arts. 21 decreto 2733 de 1959; art. 69, CCA vigente), alcanza mayores relieves frente a actos que no han creado o modificado una situación jurídica favorable sino, por el contrario, que la ha [sic] creado DESFAVORABLE.

La Corte Constitucional inicia lo que se ha denominado “constitucionalización del derecho policivo” con la Sentencia C-024 de 1994, que se refirió al poder de policía en los siguientes términos:

En un Estado social de derecho, el uso del poder de policía —tanto administrativa como judicial—, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía. El ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no solo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa.

El orden público es hoy en todos los países occidentales el ejemplo más claro de lo que hemos llamado un concepto jurídico indeterminado: no puede ser una facultad discrecional de la administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público, o amenaza de la misma, o incluir el más ínicuo de los actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden. Y por ello por razones muy simples: porque el criterium central que hemos utilizado para separar la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados, la unidad de solución justa, se cumple en el caso con fácil evidencia: una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden.

En Sentencia C-492 de 2002, la Corte Constitucional retomó los conceptos de poder, función y actividad de policía para redefinirlos así:

En síntesis, se puede afirmar que la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción: El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando este trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia. La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley. La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.

Por otro lado, en Sentencia C-790 de 2002, la Corte Constitucional definió el poder de policía como la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general.

Por otro lado, los límites del poder de policía se definieron en la Sentencia C-825 de 2004:

Como los principios constitucionales mínimos que gobiernan las policía [sic] 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 discriminación injustificadas [sic] 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.

Finalmente, en Sentencia C-813 de 2014, la Corte Constitucional consignó la distinción entre los elementos de la triada basal del derecho de policía y definió el alcance constitucional del poder de policía en las distintas esferas de la administración, en los siguientes términos:

El poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta función se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución. De otro lado, la Constitución Política a través del artículo 300 numeral 8º, ha facultado a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas a dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. La función de Policía, por su parte, se encuentra sujeta al poder de policía, implica el ejercicio de una función administrativa que concreta dicho poder y bajo el marco legal impuesto por este. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (art. 330 CP) y a los alcaldes (art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. Esta función comporta la adopción de reglamentos de alcance local, que en todo caso deben supeditarse a la Constitución y a la ley. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, que corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y que se encuentra necesariamente subordinado al poder y a la función de policía.

6. PODER SUBSIDIARIO DE POLICÍA

El Código Nacional de Policía y Convivencia fijó los límites del poder subsidiario de policía, y lo definió como aquel que permite expedir normas de policía que no sean objeto de reserva legal dentro de la competencia atribuida al ámbito territorial sobre el cual ejercen sus funciones las asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá:

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.

7. PODER RESIDUAL DE POLICÍA

La Ley 1801 de 2016 estableció, sobre el poder residual de policía en cabeza de los demás concejos distritales y municipales, sus límites, alcances y definición, en los siguientes términos:

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.

Así las cosas, tenemos que al poder de policía de las asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá le llamaremos en adelante poder subsidiario de policía, y al que ostentan los demás concejos distritales y los municipales, poder residual de policía.

A propósito de los proyectos de ley que antecedieron a la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia, el maestro Olivar (2011) manifestaba:

Igualmente, las atribuciones constitucionales de los concejos municipales en materia de policía [...] 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 CP) y ii) dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (Art. 319-9, CP).

Estas facultades 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 por el Legislador Nacional. (Torres Rico, 1995, p. 54)

Entonces, a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Policía y Convivencia, pasará a ser una incorrección en el lenguaje jurídico hablar de poder supletivo o supletorio de policía para referirse al poder de policía que ejercen

asambleas departamentales y consejos distritales y municipales. Se recoge así el *petitum* de un importante sector de la doctrina policivista que insiste en que el poder de policía que ejerce el Congreso de la República, dado su carácter especialísimo para la limitación de los derechos fundamentales y las garantías individuales, no puede ser suplido o sustituido por órganos de representación popular que no pueden expedir leyes.

En palabras del profesor Olivar Bonilla (2011):

Lo anterior significa que estas corporaciones, que son administrativas y no legislativas, no pueden dictar normas de policía en materias asignadas al Congreso. En este sentido, si se trata de lo que es materia de disposición legal y si el Congreso no dicta la norma, las asambleas no pueden dictarla porque estarían “legislando” sin competencia alguna. Estarían usurpando funciones al sustituir al órgano de la rama legislativa del poder público a pretexto de un poder de policía subsidiario que la Carta Fundamental no les ha conferido. El mandato superior les delimita este poder que la doctrina llama poder residual. Por esto, en el numeral 8º encontramos un residuo de ese poder y nada más. Es el alcance que tiene como excepción, hay que recordarlo; es taxativa y de interpretación restrictiva. (Olivar, 2011, p. 51)

8. PODER EXTRAORDINARIO DE POLICÍA

Finalmente, la Ley 1801 de 2016, en sus artículos 14 y 15, establece los límites, alcances y procedimiento de control del ejercicio del poder extraordinario de policía, el cual es definido como aquel de carácter transitorio que tienen los alcaldes y gobernadores para actuar ante las emergencias y desastres:

Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas

que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

Artículo 15. Transitoriedad e informe de la gestión. Las acciones transitorias de policía señaladas en el artículo anterior, solo regirán mientras dure la situación de desastre o emergencia. La autoridad que las ejerza dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado a la Asamblea Departamental y/o al Concejo Distrital o Municipal, en sus inmediatas sesiones, según corresponda.

En el caso en que se considere necesario darle carácter permanente a las acciones transitorias de policía dictadas de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, los gobernadores y los alcaldes presentarán ante la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o Municipal, según corresponda, el respectivo proyecto, que será tramitado de la manera más expedita de conformidad con el reglamento interno de cada corporación.

Esta es una nueva arista del poder de policía, novedad del Código Nacional de Policía y Convivencia, sobre la cual solo puede decirse que tal vez presentó antecedentes en casos puntuales de ordenanzas y acuerdos habilitantes en algunas emergencias naturales, sanitarias, etcétera, pero respecto a la cual no hay casuística abundante en la jurisprudencia de las altas cortes, y por ello solo será posible evaluar su desarrollo una vez entre en vigencia la Ley 1801 de 2016.

CONCLUSIÓN

El poder de policía es la facultad que tiene el Estado para limitar los derechos individuales y las garantías fundamentales, con la finalidad de preservar el orden público, a través de la ley, y sus limitantes y alcances los constituye la Carta Política. Mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, las autoridades de policía, en uso del poder de policía, pueden expedir reglamentos de policía, que no son otra cosa que actos administrativos generales, impersonales y abstractos, que pueden ser objeto de revocatoria y, por supuesto, de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El recuento histórico y jurisprudencial que se ha hecho permitió constatar la influencia de las dos vertientes que han estudiado el concepto: por una parte, la doctrina del servicio público del derecho administrativo francés y su concepto de orden público y, por otra parte, la vertiente anglosajona, con el concepto moderno de *police power*, distinto al de poder de policía acogido por la doctrina policivista y la jurisprudencia a partir de 1982.

A partir de la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y Convivencia, se denominará poder subsidiario de policía a esta facultad cuando esté en cabeza de las asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá, y poder de policía residual al que les corresponde a los demás concejos distritales y municipales para lo de su competencia. La Ley 1801 dispuso, entre otras materias, sobre una nueva vertiente del poder de policía: el poder de policía extraordinario de carácter temporal y excepcional que tendrán gobernadores y alcaldes para conjurar las emergencias.

REFERENCIAS

- Código Nacional de Policía y Convivencia (2016). Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (10 de mayo de 2012). Apelación Sentencia Expediente: 25000232400020060030901 [CP Marco Antonio Velilla Moreno].
- Consejo de Estado, Sección Primera (13 de noviembre de 1979). Auto 3098. NR: 209272 469-CE-SEC1-1979-11-13.
- Consejo de Estado, Sección Primera (1º de enero de 1992). Expediente 1831 [CP Libardo Rodríguez Rodríguez].
- Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo (10 de diciembre de 1991). Sentencia 1115-8825, Reconstrucción-DE 2825/1985 [CP Álvaro Lecompte Luna].
- Corte Constitucional de Colombia (27 de enero de 1994). Sentencia C-024 [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional de Colombia (26 de junio de 2002). Sentencia C-492 [MP Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional de Colombia (24 de septiembre de 2002). Sentencia C-790 [MP Clara Inés Vargas Hernández].
- Corte Constitucional de Colombia (9 de junio de 2005). Sentencia C-593 [MP Manuel José Cepeda Espinosa].
- Corte Constitucional de Colombia (5 de noviembre de 2014). Sentencia C-813 [MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez].

- Corte Suprema de Justicia, Sala Plena (27 de enero de 1977). Sentencia aprobada, acta número 3 [MP Luis Sarmiento Buitrago].
- Corte Suprema de Justicia, Sala Plena (21 de abril de 1982). Sentencia 9 [MP Manuel Gaona Cruz].
- Olivar Bonilla, L. (1995). *El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar.
- Olivar Bonilla, L. (2010). *Aspectos básicos del derecho de policía*. Bogotá: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina.
- Olivar Bonilla, L. (2011). *Derecho de policía. Estudio crítico proyectos: Código Nacional de Policía 2008 y Código de Convivencia Ciudadana 2010*. Bogotá: Torreblanca Agencia Gráfica.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Torres Rico, R. (1995). *Derecho de policía*. Bogotá: Editorial Librería del Profesional.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B (2 de noviembre de 2006). Sentencia Expediente 2003-303 [MP Carlos Enrique Moreno Rubio].
- US Supreme Court (1827). Brown versus Maryland, 25 US (12 Wheat.) 419. Recuperado de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/25/419/case.html>