Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Funciones y alcance de las órdenes de los alcaldes como primera autoridad de policía

Área de seguridad y convivencia ciudadana - Asocapitales

Noviembre 2023

Junta Directiva 2023 Asocapitales

Luis Alejandro Fúneme
Presidente de Asocapitales
Alcalde de Tunja

Equipo Directivo Asocapitales

Luz María Zapata Zapata
Directora Ejecutiva

Carlos Medina Ramírez
Director de Seguridad y
Convivencia Ciudadana

Equipo Técnico Asocapitales

José Manuel Diaz Soto
Consultor

Hernán Ramírez Rodríguez
Consultor

Lina María Chaparro M.
Comunicaciones

Daniela Caballero
Diseño Gráfico

Son múltiples los debates en torno a las funciones de los alcaldes como primera autoridad de policía y al alcance de sus órdenes. Precisamente, este documento busca presentar elementos de discusión que permitan abordar los siguientes interrogantes: ¿qué funciones pueden desarrollar los alcaldes en ejercicio de esta atribución constitucional?, ¿cuál es el alcance de las órdenes que puede impartir un alcalde en materia de orden público, seguridad y convivencia ciudadana?, ¿cuál es la relación jerárquica entre gobernadores, alcaldes y policía nacional?, y, finalmente ¿qué pasa si existen órdenes contrarias en materia de orden público entre el alcalde, el gobernador y Presidente de la República?

Funciones de los alcaldes como primera autoridad de policía - objeto y alcance -

La Constitución Política consagra, en su artículo 315, numeral 2, que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en su municipio, actuando como primera autoridad de policía. Si bien la norma reconoce al alcalde como primera autoridad de policía, también indica que tal atribución exige el cumplimiento de las órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Finalmente, la norma en cita señala que, en este marco, la Policía Nacional debe dar cumplimiento pronto y diligente las órdenes que impartan los burgomaestres.

En relación con el alcance del citado mandato constitucional, es menester traer a colación la Ley 62 de 1993, que dicta normas, entre otros tópicos, sobre la Policía Nacional. En esa dirección, el artículo 9 de la ley citada establece la subordinación de la Policía Nacional al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y jefe superior de este cuerpo civil armado, atribución que ejerce por conducto del Ministerio de Defensa y el Director General de la Policía Nacional. Dejando a salvo esta subordinación primigenia al Presidente de la República, el artículo 12 establece que los gobernadores y alcaldes son las primeras autoridades de Policía en el departamento y el municipio, respectivamente. Consagra, en ese sentido, la obligación de la Policía Nacional de cumplir, con prontitud y diligencia, las órdenes que éstos les impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

En esa dirección, para conocer las atribuciones y obligaciones de los alcaldes en materia de preservación del orden público y, en especial, frente a la Policía Nacional, resulta necesario remitirse al artículo 16 de la ley en mención, que consagra once numerales que desarrollan esta materia. Es así como los alcaldes están facultados para: proponer medidas y reglamentos de policía y garantizar su cumplimiento (N.1); impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante (N.2); disponer con el respectivo Comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural (N.3); promover programas encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos (N.4); solicitar informes sobre las actividades cumplidas en su jurisdicción (N.5); emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía (N.6); convocar y presidir el Consejo de Seguridad Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público (N.7); verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y Códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de

Estación (N.8); solicitar el cambio motivado del comandante titular de la policía que se halle en ejercicio de sus funciones (N.9); pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción (N.10) y; analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover la destinación de partidas presupuestales para el efecto (N.11).

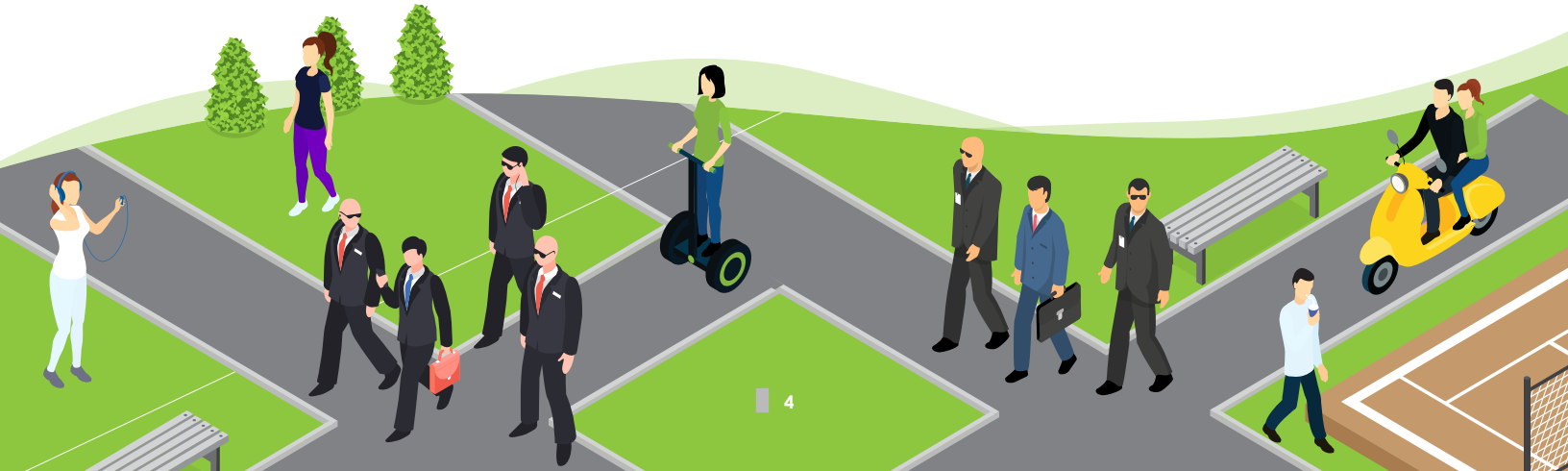
Así las cosas, no cabe duda de que los alcaldes sí están investidos de expresas potestades frente a la Policía Nacional, tan así que el artículo 17 de la ley en cita establece, dentro de los deberes y obligaciones de los comandantes de policía del municipio, que deben reconocer al alcalde una vez posesionado (N.1) y asumir su función de comandantes ante ellos, una vez asignados a su debida jurisdicción (N.2). De igual modo, los comandantes deben, entre otras obligaciones, presentar planes de seguridad (N.3); informar diariamente a los alcaldes sobre situaciones de orden público y prestar asesoría (N.4); informar periódicamente sobre movimiento de la fuerza pública dentro del municipio (N.5); asistir de manera indelegable a los consejos de seguridad (N.6); prestar apoyo y asesoramiento en la aplicación de las medidas de policía (N.7); proponer e implementar el cierre de establecimientos públicos que no sigan las normas (N.8); entre otras obligaciones.

En esa dirección, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, sobre la organización y el funcionamiento de los municipios, establece, con respecto a la función de preservación del orden público que deben cumplir los alcaldes, que pueden dictar medidas tales como: restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; decretar el toque de queda; restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; dictar, dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios, así como también podrán presentar, ante el Concejo Municipal, proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones pedagógicas, multas o aquellas otras definidas en el Código de Policía. Por medio de estas atribuciones los alcaldes están llamados a controlar las alteraciones al orden y a la convivencia que afecten su jurisdicción.

Por su parte, la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, identifica como autoridades de policía, en su artículo 198, a los alcaldes, a quienes les corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana, subordinados a los gobernadores y al Presidente de la República, respectivamente.

De igual modo, el artículo 204 del mismo Código establece que el alcalde es la primera autoridad de policía del distrito o municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción, previéndose, reitérese, que la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que este imparta. El artículo 205 de la misma codificación señala, como atribuciones del alcalde, las de, entre otras, dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito y ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución y la ley.

Expuesto este marco de atribuciones legales y constitucionales, conviene detenerse en el modo en que han sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Así, mediante Sentencia C-117 de 2006, la H. Corte Constitucional explicó el alcance de las funciones de los alcaldes en materia de orden público. Al respecto, la corporación señaló que el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades



vinculadas a la preservación de ese orden, tales como la seguridad, la salubridad y la tranquilidad.

Con dicho fundamento, la H. Corte Constitucional ha comprendido que el uso de funciones de policía está limitado por el (i) principio de legalidad; (ii) la finalidad de asegurar el orden público; (iii) la proporcionalidad y razonabilidad (iv) la prohibición de imponer discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (v) la sanción contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades; y (vi) el sometimiento a los correspondientes controles judiciales (Sentencia C-117 de 2006). Con esto claro, la Corte precisa que los medios que se pueden emplear para garantizar el orden público son (i) las normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción.

Así las cosas, surge pertinente establecer las distinciones conceptuales que ha definido la Corte en esta materia, diferenciando poder, función y actividad de policía. Así, ha concretado la Corte Constitucional, en Sentencia C-492 de 2002, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-179 de 2007, la tesis según la cual:

- 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 éste 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.

En ese sentido, el poder de policía implica atribuciones normativas, generalmente ejercidas por el Congreso de la República. Por su parte, la función de Policía, limitada por el poder de policía, es ejercida, en el nivel nacional, por el Presidente de la República, tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución, y, a nivel territorial, por los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes la ejercen dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. Así las cosas, esta función implica, según señaló la Corte en Sentencia C-117 de 2006, que:

- […] la función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.

Como puede advertirse, el poder administrativo de policía corresponde, de manera más exacta, a una "función o gestión administrativa de policía la cual debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley, y se concreta en la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc." (Sentencia C-117 de 2006).

Finalmente, como también señala la H. Corte Constitucional en la mencionada sentencia:

- 10. […] la actividad de policía es la **ejecución del poder** y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

Frente al particular, debe advertirse que, aunque el artículo 4 de la Ley 1801 de 2016 establece la autonomía del acto frente a la actividad de policía, es decir, del ejercicio de actos y procedimientos de policía desplegados por el cuerpo uniformado, también es cierto que la Ley 4 de 1991, por la que se dictan normas referentes al orden público, dispone, en su artículo 11, que "La Policía Nacional, en el Municipio, estará operativamente a disposición del Alcalde, quien dará sus órdenes por intermedio del respectivo Comandante de Policía"; órdenes que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley cita, se dan en razón a que sean requeridas por el Presidente de la República o el Gobernador, o "las que [el alcalde] considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

Así las cosas, el ordenamiento jurídico, en general, establece competencias concretas que permiten a los alcaldes el ejercicio de la función de policía; que no se limita a las órdenes de carácter general y abstracto, sino que pueden ser adoptadas en materia operativa. Por ende, el alcalde, en el marco de sus atribuciones como primera autoridad de policía y en ejercicio de sus competencias relacionadas a la función de policía, puede impartir órdenes a la cuerpo uniformado, incluyendo decisiones para modificar, por razones de necesidad o conveniencia pública, los actos o procedimientos desplegados por la Policía en el marco de su autonomía. En ese sentido, el artículo 12 de la Ley 4 de 1991 establece que "El Alcalde como Jefe de Policía en el Municipio puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público".

Subordinación en el ejercicio del poder de policía por parte de los alcaldes

Sobre la relación jerárquica que media entre el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y la Policía Nacional en materia de orden público, es relevante mencionar que, en efecto, estas tres autoridades, presidencia, a nivel nacional, gobernación, a nivel departamental, y alcaldía, a nivel territorial, cuentan con un mismo ámbito funcional en lo que respecta al mantenimiento del orden público, lo que, como es lógico, puede conducir a decisiones contradictorias, razón por la cual propia Constitución aborda y da solución a la problemática, al consagrar, expresamente, la primacía de las decisiones del Presidente de la República en estos asuntos.

Sobre el particular, los artículos 296 y 315 de la Constitución Política señalan:

- **ARTICULO 296.** Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

- **ARTICULO 315**. Son atribuciones del alcalde: […]

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

Por su parte, el parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 62 de 1993 reitera, tal como lo establece la Constitución Política, que los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre las de los gobernadores y alcaldes; así como que los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán

de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con las de los alcaldes.

En tal sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al prescribir que la autonomía de las entidades territoriales no las faculta a adoptar, con total independencia, los actos e instrucciones respecto al orden público, pues la dirección de las fuerzas militares y de policía se encuentra en cabeza del Presidente de la República. Así, por ejemplo, entre muchas otras, indicó la Corte en Sentencia C-032 de 1993:

- Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1º C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, "el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público" mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

Como antes se anotó, esta línea jurisprudencial ha sido reiterada en múltiples ocasiones, tales como la Sentencia C-075 de 1993, conforme a la cual la jerarquía del nivel nacional sobre los niveles subnacionales implica que la conservación del orden público no es una tarea exclusiva de la Nación, sino de todo el Estado en su conjunto, el cual la debe desempeñar de manera coordinada. Por su parte, en Sentencia C-214 de 1993, se señaló que ninguna persona ni autoridad dentro del Estado se halla autorizada para actuar con independencia del Presidente de la República o, menos aún, contra sus determinaciones, en lo referente a la conducción de la política de orden público. Esta misma ***ratio decidendi*** puede advertirse en sentencias C-047 de 2001; C-048 de 2001; C-117 de 2006; C-204 de 2019 y C-069 de 2020.

De igual modo, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre esta materia en el mismo sentido. Así, por ejemplo, en el Concepto C.E. 892 de 1996, de la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó que la función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante expedición de actos jurídicos concretos, se radican en cabeza del Presidente de la República. En ese sentido, el mantenimiento del orden público recae sobre el Presidente de la República como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República (art. 189- 3 C.N.), en los gobernadores como agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (art. 303 C.N.) y en los alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio, y responsables de la conservación del orden público en los municipios de conformidad con las ley y la instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador (art. 315- 2 C.N.).

Conclusión

Los alcaldes son genuinas autoridades de policía, que, en su jurisdicción municipal o distrital, son la primera autoridad para el sostenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Sus órdenes deben ser cumplidas con diligencia y prontitud por los agentes y oficiales de la Policía Nacional mediante conducto con el comandante asignado para el respectivo territorio. Las órdenes que dicte el alcalde para el sostenimiento de la seguridad, salubridad y tranquilidad ciudadana son de obligatorio cumplimiento por parte de la Policía Nacional, salvo que exista acto o instrucción contraria por parte del Gobernador del respectivo Departamento o del Presidente de la República, quienes conservan, sobre los Alcaldes, una jerarquía preferente en materia de orden público. En ese sentido, los alcaldes se encuentran subordinados, en materia de función de policía y gestión del orden público, frente al gobernador y al Presidente de la República.

Respuesta concreta a los interrogantes planteados

a | ¿Qué funciones se pueden ejecutar debido a esta atribución constitucional?

Las señaladas en el artículo 9º de la Ley 62 de 1993, que comprenden, como antes se anotó, proponer medidas y reglamentos de policía y garantizar su cumplimiento (N.1); impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante (N.2); disponer con el respectivo Comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural (N.3); promover programas encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos (N.4); solicitar informes sobre las actividades cumplidas en su jurisdicción (N.5); emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía (N.6); convocar y presidir el Consejo de Seguridad Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público (N.7); verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y Códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación (N.8); solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones (N.9); pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción (N.10) y; analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover la destinación de partidas presupuestales para el efecto (N.11); así como las demás funciones en materia de mantenimiento de orden público previstas en otras disposiciones.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que los medios que pueden emplear los alcaldes para garantizar el orden público son (i) las normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción (Sentencia C-117 de 2006).

En materia de orden público, los alcaldes, en calidad de primera autoridad de policía, tienen la potestad de dar órdenes y revocar las decisiones de la Policía, dentro del marco constitucional, legal y cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público; decisiones que esa institución tienen el deber constitucional y legal de acatar.

b | ¿Cuál es el alcance de las órdenes que puede impartir un alcalde en materia de orden público, seguridad y convivencia ciudadana?

La función de policía que ejercen los alcaldes debe ceñirse al (i) principio de legalidad; (ii) su finalidad debe ser asegurar el orden público; (iii) atender a los principios la proporcionalidad y razonabilidad; (iv) respetar la prohibición de imponer tratos discriminatorios a ciertos sectores; (v) la sanción debe dirigirse contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vi) el sometimiento a los correspondientes controles judiciales (Sentencia C-117 de 2006).

c | ¿Cuál es la relación jerárquica entre gobernadores, alcaldes y policía nacional?

Cuando menos en lo que refiere al mantenimiento del orden público, los artículos 296 y 315 constitucionales consagran la primacía de las órdenes del Presidente de la República en esta materia, así como la subordinación de los alcaldes a las órdenes de los gobernadores en el mismo asunto.

d | ¿Qué pasa si existen órdenes contrarias en materia de orden público entre el alcalde, Gobernador y Presidente de la República?

Prevalecen las órdenes del Presidente de la República, frente a la de los gobernadores y alcaldes, y las de aquellos frente a las de estos.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

www.asocapitales.co