



Bogotá,

**MT- 1350 – 1- 23588 del 28 de abril de 2008**

Para: Doctora **CLARA INES CIPAGAUTA CORREA**  
Directora Territorial Boyacá

De: **JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA**

Asunto: Transporte  
Certificación de alteración de orden público

Respetada Doctora:

De manera atenta me permito dar respuesta a su solicitud radicada bajo el número 13639 del 5 de Marzo de 2008, relacionada con la certificación de alteración de orden público, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, esta Asesoría Jurídica se pronuncia en los siguientes términos:

La jurisprudencia constitucional al referirse al “orden público” señala que se trata de un concepto vago y ambiguo, lo cual puede generar un uso indebido del mismo por parte de los operadores jurídicos, en perjuicio de la protección y goce efectivo de los derechos de las personas. Sin embargo, la Corte Constitucional, sin desconocer lo difícil que resulta formular una definición satisfactoria del orden público, manifestó que “por razones de orden público han de entenderse medidas encaminadas a salvaguardar las condiciones y presupuestos básicos de un Estado Social de Derecho, que permitan garantizar el goce de los derechos fundamentales”, Sentencia C-1058 de 2003.

El artículo 189, numeral 4º de la Constitución le asigna al Presidente de la República, como una de sus funciones, la de conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, a su vez corresponde al gobernador y al alcalde como primeras autoridades políticas a nivel territorial la responsabilidad de la conservación del orden público en los departamentos y municipios; así lo disponen los artículos 303 numeral 8º. y 315 numeral 2º. ibidem de la Carta. Esta atribución se debe ejercer bajo la dirección del Presidente de la República por mandato del artículo 289 de la misma Carta, según el cual los actos y órdenes de éste se aplican de manera preferente e inmediata sobre los de los gobernadores, y los de éstos, de igual manera, en relación con los de los alcaldes.



*CLARA INES CIPAGAUTA CORREA*

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

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

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

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

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

De otra parte, la doctrina ha distinguido entre los conceptos de poder, función y actividad de policía. El poder de policía implica la competencia para expedir normas de carácter general que regulen el comportamiento ciudadano; mediante la función de



*CLARA INES CIPAGAUTA CORREA*

policía se expiden actos jurídicos particulares y concretos con la misma finalidad; y en ejercicio de la actividad de policía se utiliza la fuerza física o material para hacer cumplir los actos expedidos en ejercicio del poder o de la función de policía.

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

- "a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho, es además, preexistente.
- b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.
- c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad".

El Decreto 2347 de 1971, introduce una nueva reforma a la Policía Nacional. Permite la asistencia militar cuando la Policía no se encuentre en capacidad de contener graves desórdenes o de afrontar catástrofes o calamidades públicas por sí sola. En el mismo año fue expedido el decreto 2335, que organiza la estructura del Ministerio de Defensa. Esta norma definió a la Policía como un "cuerpo armado de carácter permanente que hace parte de la fuerza pública, creada para la guarda del orden público interno". Posteriormente, el Decreto 2218 de 1984 señaló que la Policía era "una institución pública de carácter permanente y naturaleza oficial, constituida con régimen y disciplina especial, que hace parte de la fuerza pública...".

De todo lo anterior se colige que en materia de orden público, la Constitución y la ley le atribuyen competencias a Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes para su preservación, a las autoridades de policía para hacer cumplir los actos expedidos en ejercicio del poder o de la función de policía, y finalmente, por vía de excepción, las fuerzas armadas podrían adelantar acciones para conservar el orden público, en el evento que la Policía Nacional por algún motivo no pueda contener la alteración del orden público.

Así las cosas, no existiendo reglamentación específica sobre la autoridad competente para certificar la alteración y teniendo en cuenta que los alcaldes, gobernadores, el



**Ministerio de Transporte**  
República de Colombia

*CLARA INES CIPAGAUTA CORREA*

Presidente de la Republica, la autoridad de Policía y las fuerzas militares, cumplen funciones de preservación del orden público, las certificaciones expedidas por dichas autoridades pueden ser presentadas para probar la alteración del orden público en una vía, que pudiese impedir la toma de información durante las veinticuatro horas, de que trata el manual para determinar las necesidades de movilización de pasajeros por carretera, de que trata la Resolución 3202 de 1999.

Cordialmente:

**ANTONIO JOSE SERRANO MARTINEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica