

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL
PROCEDIMIENTO DE CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL
PÚBLICO**

PRESENTADO A:

DOCTOR JAIRO SANDOVAL CARRANZA

PRESENTADO POR:

NINI JOHANA PERDOMO HERNÁNDEZ

ANGELA PATRICIA RODRÍGUEZ SANABRIA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Bogotá, D.C. 2014

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PROCEDIMIENTO DE CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO¹

Nini Johana Perdomo Hernández²

Angela Patricia Rodríguez Sanabria³

RESUMEN

Colombia, establece la protección a los derechos fundamentales para el aseguramiento de la convivencia armónica de los individuos de la sociedad, en aras de contrarrestar la extralimitación en el ejercicio de los derechos fundamentales de un ciudadano que pueda irrumpir los de los demás, por tal motivo, se busca determinar si la facultad otorgada a los comandantes de estación de policía en cuanto al cierre de establecimientos abiertos al público, vulnera el Derecho al debido proceso, observándose con el análisis de la normatividad y jurisprudencia consignada en este trabajo, que no hay lugar a ello siempre y cuando se siga el procedimiento legal para proceder a la imposición de dicha medida.

PALABRAS CLAVES: Cierre de establecimientos abiertos al público, debido proceso, actividad de policía.

¹ Este artículo es el resultado del proceso de investigación llevado a cabo para obtener el título de especialistas en derecho administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, Sede Bogotá, D.C.

² Abogada titulada de la Universidad La Gran Colombia de Bogotá, con Diplomado en Conciliación y aspirante a obtener la especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico:nini.perdomo1037@correo.policia.gov.co

³ Abogada titulada de la Universidad Libre de Pereira y aspirante a especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: angela.rodriguez1088@correo.policia.gov.co

PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE PROCEDURE OF CLOSING OF ESTABLISHMENTS OPENED TO THE PUBLIC

ABSTRACT

Colombia provides for the protection of fundamental for securing peaceful coexistence of individuals in society, in order to counteract the excess of the exercise of the fundamental rights of a citizen who can break the rights of others, for that reason , is to determine whether the power granted to the commanders of the police station regarding the closing of open to the public, violates the right to due process was observed with the analysis of regulations and case law contained in this work, there is no place to it as long as the legal process to proceed to the imposition of the measure further.

KEYWORDS: Closing open to the public, due process, police activity.

INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado Social de Derecho, consagrado como tal en la Constitución Política de 1991, la cual proclama en sus artículos primero y segundo el respeto por los derechos fundamentales, la prevalencia del interés general sobre el particular y esencialmente el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Cometidos conforme a los cuales la Carta Magna en su artículo 218 le atribuye a la Policía Nacional el asegurar la protección y prevalencia de los derechos fundamentales de la ciudadanía, procurando la convivencia pacífica de los mismos.

Es por ello que esta Institución en cumplimiento de su función debe velar por la preservación del interés general sobre el particular, realizando una ponderación

sobre derechos fundamentales que puedan resultar afectados en el intercambio sociocultural de los diferentes individuos que residen en el territorio colombiano.

En ese orden de ideas, la actividad de policía desempeña un papel importante frente a la vigilancia del cumplimiento de la normatividad establecida en el país por cada uno de los miembros que lo conforma en aras de contrarrestar la extralimitación en el ejercicio de los derechos fundamentales de un ciudadano que pueda irrumpir los derechos fundamentales de los demás.

Ahora, en lo que hace relación a los propietarios o administradores de establecimientos abiertos al público, entendidos estos como: *“el conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa, según el código de comercio. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales, tal como lo prevé el artículo 515 del mismo código.”*

La Corte Constitucional al respecto ha dicho que *“estos en desarrollo de la libertad económica e iniciativa privada, ofrecen a la comunidad bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas, suntuarias, recreativas y culturales de la sociedad. Por ello, los controles sobre el ejercicio de la actividad comercial tienen una relación estrecha con la protección del bien común. Corresponde al Estado reglamentar la forma como los particulares ofrecen la prestación de bienes y servicios al público para así, garantizar condiciones mínimas de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas. Los límites al ejercicio de la libertad económica no pueden entenderse como un abuso del poder de policía sino como el cumplimiento del deber del Estado de garantizar la plena vigencia y efectividad de los derechos de las personas. En este punto, la definición de orden público como medio para el desarrollo pleno de los derechos humanos revela la importancia y necesidad del control de la actividad de los particulares”* (Corte

Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, D.C., 26 de junio de 2002).

Siguiendo con el hilo conductor, se observa que la Ley 232 de 1995 establece que el Alcalde o su delegatario tiene la facultad para ordenar mediante la expedición de actos administrativos el cierre temporal o definitivo de un establecimiento abierto al público, pero igualmente el Artículo 208 del Decreto 1355 de 1970 modificado por el Decreto 522 de 1971 le otorga en determinados casos esa facultad a los Comandantes de Estación o Subestación, encontrando en el artículo 195 el procedimiento frente al cierre de establecimientos, el cual *consiste en suspender la actividad a que esté dedicado el infractor por término no mayor de siete días, facultad que se suscita a los siguientes eventos: "...1. Cuando se quebrante el cumplimiento de horario de servicio señalado en los reglamentos de Policía Nacional o de Policía local. 2. Cuando el dueño o el administrador del establecimiento tolere riñas o escándalos. 3. Cuando el dueño o administrador del establecimiento auspicie o tolere el uso de marihuana, cocaína, morfina o cualquier otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógeno, sin perjuicio de la sanción a que hubiere lugar..."* (Decreto 1355 de 1970, artículo 208).

Lo anterior contemplado desde el marco normativo para los miembros de policía que regula las causas frente al cierre de establecimientos abiertos al público, bajo el principio de la legalidad y el respeto por los derechos constitucionales.

De esta manera este trabajo de investigación es realizado con el fin de discernir si el procedimiento llevado a cabo por los miembros de la Policía Nacional respecto al cierre de Establecimientos Abiertos al Público vulnera de manera directa derechos constitucionales, cuestionamiento que surge en razón de las demandas que se interponen en contra de dicha institución, toda vez que en principio éstos carecen de la función de policía pero la ley los faculta cuando imponen medidas correctivas previstas en el Código de policía, ante tal problemática, se hace

necesario determinar si el procedimiento desarrollado se ajusta a la normatividad existente o quebranta derechos fundamentales.

Lo anterior con la finalidad de cumplir la misión institucional de la Policía Nacional, y verificar si se están cumpliendo cabalmente los lineamientos que guían el actuar de los miembros de la misma, para evitar vulneraciones a garantías constitucionales, siguiendo las directrices del principio de legalidad, y determinar si la forma de proceder en el cierre de establecimientos abiertos al público vulnera derechos fundamentales a los propietarios o administradores de los mismos, es por tal motivo que el presente trabajo pretende responder el siguiente interrogante:

¿La facultad otorgada a los comandantes de estación de la Policía Nacional en cuanto al cierre de establecimientos abiertos al público vulnera de manera directa el derecho constitucional del debido proceso?

Por tanto, se pretende determinar si la facultad legal que tienen los comandantes de Estación de Policía frente a dicho procedimiento vulnera de manera directa el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso y finalmente establecer la ponderación de los derechos fundamentales de los propietarios de establecimientos abiertos al público frente a la prevalencia del interés general.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la realización del presente trabajo se llevó a cabo un tipo de investigación descriptiva, a partir del estudio, y recolección de datos de las normas y la jurisprudencia vigente sobre el cierre de establecimientos abiertos al público, que permitió la crítica e interpretación de las mismas en aras de establecer la legitimidad del procedimiento anteriormente descrito al ser ejecutado por el Comandante de estación de Policía.

Ahora, en cuanto al diseño de la investigación éste fue el bibliográfico, el cual consistió como lo manifiesta el autor Carlos Sabino *en el estudio de datos secundarios, es decir, la información que se obtiene de escritos (Carlos Sabino, El*

Proceso de la Investigación, páginas 2, 3), como la observancia del derecho positivo mediante los códigos, la jurisprudencia sobre el caso y la doctrina.

El análisis hermenéutico que se llevó a cabo dentro del presente trabajo fue el sistemático finalista (Diego Eduardo López Medina, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Interpretación Constitucional, 2ª edición, Universidad Nacional de Colombia, facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, marzo de 2006, páginas 47 y ss.), por cuanto se buscó aplicar la norma no de manera exegética ni literal, por el contrario se pretendió procurar una interpretación acorde y ajustada a las circunstancias de modo, tiempo y lugar para el individuo que se desarrolla en un determinado conglomerado social, teniendo presente que los derechos de un ciudadano encuentran su límite donde empiezan los de los demás, acudiendo al test de proporcionalidad y razonabilidad.

RESULTADOS OBTENIDOS.

El ordenamiento constitucional de un país es el punto de partida para desentrañar el sistema policial que tiene o por lo menos que debe tener, dada la íntima relación existente entre Estado y sociedad para la ejecución material de las políticas en materia de seguridad. Así las cosas, es de suma importancia referir que a partir de la Carta magna de 1991, en Colombia se adoptó una fórmula política que halló en lo “social” el punto de fusión entre el anterior Estado de Derecho y el nuevo Estado Social de Derecho, cuyas incidencias no se pueden tomar “como un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”, sino que deben ser altamente valoradas en tanto patentizan el “surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho”, debido a la “pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular”, a cambio de una “mayor preocupación por la justicia material” (Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992 Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón).

En razón a ello, el artículo 218 superior precisó que: *“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*, y, como autoridad que es, debe coadyuvar en la consecución de los fines esenciales ínsitos en el artículo 2º, patentizados en *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;... y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*, protegiendo *“a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*. (Constitución Política de Colombia, artículo 2 y 218).

Para alcanzar ese conjunto de loables aspiraciones, el servicio público de policía se debe prestar *“con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*, aplicando los criterios de inmediatez y restricción de derechos a quienes abusen de ellos, para cuyos efectos la Institución debe contar con personal *“capacitado integralmente”* (Ley 62 de 1993, artículos 2, 3, 4 y 7).

Para precisar mejor el asunto, obligado es agregar que tratándose de los criterios de distinción en la protección del orden público, se han definido como tales *el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía* o mera ejecución policiva, definidos de antiguo por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (expediente No. 893, aprobado según acta No. 10 en sesión del 21 de abril de 1982, Magistrado Ponente Manuel Gaona Cruz), de la siguiente manera:

El poder de policía: 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. Es ejercido únicamente por quienes tienen origen representativo: el Congreso, el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Por medio de este poder se regulan las libertades ciudadanas.

La función de policía: es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un alcalde o un inspector. Se trata de un actuar absolutamente reglado y supeditado al poder de policía, al suponer el ejercicio de competencias concretas.

La actividad de policía (o mera ejecución policiva): se ha dicho que corresponde a aquellos que no expiden actos sino que actúan, que no deciden sino que ejecutan; son, en esencia, los que ponen en marcha el poder y la función de policía, porque despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; por ende, dijo la Corte Suprema de Justicia, no tendrían competencia para expedir “actos jurídicos” al carecer de competencia, puesto que solo obedecen y hacen cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es, en esencia, un actuar meramente material y no jurídico –recalcó el alto tribunal-, necesariamente subordinado al poder y a la función de policía.

No obstante, lo argumentado por la Corte Suprema de Justicia, y hoy día ratificado por la Corte Constitucional en la sentencia C-024 de 1994 (Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero), el ejercicio de la competencia que el artículo 208 del Código Nacional de Policía le atribuye a los Comandantes de Estación y Subestación para imponer la medida correctiva de cierre temporal de establecimientos abiertos al público, no responde precisamente a una “mera ejecución material” de “mandar obedeciendo”, sino a una actividad que va mucho

más allá porque se trata de la restricción “temporal” de algunos derechos como el de ejercer actividades económicas bajo el amparo de la iniciativa privada (artículo 333 Constitución Política), en los casos previstos en el ordenamiento jurídico.

Ello es así porque esa “actividad económica” se debe ejercer “dentro de los límites del bien común”, lo que demanda del comerciante respetar los horarios establecidos, el objeto social, el límite sonoro, entre otros, que son requisitos esenciales para procurar la tranquilidad como parte integral del orden público; y, ante incumplimientos, nace el inexorable deber de las fuerzas de policía en la búsqueda de preservar ese derecho a los ciudadanos.

Es en este punto donde adquiere relevancia lo dicho al inicio, en el entendido que en aras de mantener el orden público, la Policía Nacional debe aplicar todas las medidas preventivas y correctivas que las normas le permitan, pero siempre observando el principio de legalidad, ante cualquier situación que se muestre disímil al interés general y que representen peligro para otros bienes o derechos. Eso implica, para el caso de los establecimientos abiertos al público, imponer la medida de cierre temporal cuando se presentan las causales establecidas en el Código Nacional de Policía, Código Distrital y Códigos Departamentales.

Aquí adquiere inusitada connotación la observancia de los principios y derechos Constitucionales, habida cuenta que la Constitución Política “es norma de normas” (artículo 4º), luego los mandatos allí precisados son de obligatoria observancia durante la aplicación de cualquier procedimiento. Una de esas máximas, quizá la de mayor valía en tratándose de las actuaciones de la administración pública, es el debido proceso instituido en el artículo 29 del estatuto superior, cuyo literal reza:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. (Principio de favorabilidad).

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. (Presunción de inocencia).

Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento.

A un debido proceso público sin dilaciones injustificadas.

A presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.

A impugnar la sentencia condenatoria. (Principio de doble instancia).

Y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (Cláusula de exclusión constitucional”).

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-351 de 1993, (Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell), explicó que: “La observancia del derecho al debido proceso, dada la generalidad del mandato contenido en la norma citada, se aplica necesariamente cuando el Estado ejerce la... función administrativa y resultan afectados desfavorablemente los derechos fundamentales de la persona”.

Un comentario que se debe hacer frente al principio de la doble instancia innato en el prenotado artículo 29 superior, es que el Supremo Tribunal Constitucional, en la sentencia C-117 de 2006 (Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño), declaró la inexecutable de un aparte del artículo 229 del Código Nacional de Policía, que en su integridad decía: “Contra las medidas correctivas impuestas por los Comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los Alcaldes e Inspectores, procede el de reposición.”. El segmento subrayado fue el que se excluyó del mundo jurídico, argumentándose que los principios del derecho penal se hacen extensivos “en materia policiva... sin restricciones, ni matices, en virtud de las identidades que presentan estos dos esquemas sancionatorios”. Además, advirtió el alto tribunal, en los dos casos –

penal y policivo- que los destinatarios son *“miembros de la colectividad en general; ambos tienen un componente coercitivo, y en uno y otro se contemplan restricciones a las libertades, como consecuencia de una conducta infractora”*.

Un aspecto que fue relevante en la providencia citada, fue que la aplicación de las normas policivas por parte de los comandantes de estación y subestación de policía, supone *“severas restricciones al ejercicio de la libertad, impuestas por la autoridad de policía a consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público”*, y por ese motivo los destinatarios, es decir, los comerciantes cuyo objeto social es la atención al público mediante el expendio de bebidas embriagantes y otras actividades de diversión y entretenimiento, *“deben estar amparados por el derecho de impugnación consagrado en el artículo 29 de la Constitución”*, que está integrado *“al complejo de garantías del debido proceso”*, y en ese orden de ideas *“la tajante exclusión que hace el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, es violatorio del... derecho de impugnación”*.

Varios aspectos subyacen de lo anterior, como por ejemplo la afectación a derechos fundamentales que entraña la imposición de medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación y subestación y, a la vez, el respeto irrestricto, durante el procedimiento, de las garantías que comporta la institución del debido proceso. Entonces, para determinar cómo se deben proteger los derechos de los comerciantes durante la aplicación del derecho policivo, en primera medida se debe establecer: a) cuándo se adquiere la calidad de comerciante, b) cuáles son las obligaciones que nacen de esa condición jurídica tanto en el Código de Comercio, como en las normas policivas, y c) el conjunto de reglas de obligatoria observancia por parte de los comandantes de estación y subestación desde el inicio hasta la culminación del proceso policivo contravencional.

La calidad de comerciante, requisitos de funcionamiento y causales de cierre temporal del establecimiento abierto al público

Conforme al Código de Comercio condensado en el Decreto 410 de 1971, por comerciante se conoce a “las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles” (artículo 10), tales como “La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma, y la enajenación de los mismos” (artículo 20, numeral 1º), como por ejemplo bebidas embriagantes, espectáculos públicos, etc., para cuyo ejercicio el comerciante debe inscribirse en el registro mercantil (artículo 28 numeral 6º). Según la norma, “La calidad de comerciante se adquiere aunque la actividad mercantil se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona” (inciso segundo del artículo 10).

Ahora, así una persona no se haya inscrito en el registro mercantil, de todas formas la ley presume la calidad de comerciante en los siguientes eventos: 1) Cuando tenga establecimiento de comercio abierto, y 2) Cuando se anuncie al público como comerciante por cualquier medio (artículo 13). Así mismo, los establecimientos de comercio se definen como “un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa”, de tal suerte que “Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales” (artículo 515).

En cuanto a las obligaciones, señala el artículo 19 del Código de Comercio, que todo comerciante debe: 1) Matricularse en el registro mercantil; 2) Inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad; 3) Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales; 4) Conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades; 5) Denunciar

ante el juez competente la cesación en el pago corriente de sus obligaciones mercantiles, y 6) Abstenerse de ejecutar actos de competencia desleal.

Respecto de los establecimientos abiertos al público, el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 *“Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”*, refiere los *requisitos que “obligatoriamente” deben reunir para su funcionamiento o ejercicio de los actos de comercio, a saber:*

Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio.

Las normas referentes al uso del suelo se pueden consultar en las Oficinas de Planeación Municipal o Distrital, o en su defecto en las curadurías urbanas. Al respecto, mediante Concepto No. 2214200 del 19 de enero de 2007, el Director Jurídico de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., precisó que: “el uso del suelo, conforme al artículo 366 del P.O.T., es la destinación asignada de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar en determinadas zonas de la ciudad. En consecuencia se encuentra relacionado con el reconocimiento y autorización de un tipo de uso que se debe hacer para que esté acorde con la ubicación y destinación de los inmuebles, por lo que este requisito se constituye en permanente y está sujeto a verificación por parte de las autoridades de policía. Para constatar el uso del suelo, se debe exigir por la autoridad competente la licencia de construcción revisando el cumplimiento de las normas urbanas en cada localidad, dada precisamente la competencia de las autoridades municipales y distritales para regular el uso del suelo urbano dentro de los límites de la Constitución y la ley.”

Sobre la *intensidad auditiva*, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Resolución No. 0627 del 07 de abril de 2006 *“Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental”*, en cuyo artículo 9º se puntualizaron los *“Estándares máximos permisibles de emisión de*

ruido”, expresados en decibeles ponderados A (dB(A)), como se muestra en la siguiente tabla:

Sector	Subsector	Estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido en dB(A)	
		Día	Noche
Sector A. Tranquilidad y Silencio	Hospitales, bibliotecas, guarderías, sanatorios, hogares geriátricos.	55	50
Sector B. Tranquilidad y Ruido Moderado	Zonas residenciales o exclusivamente destinadas para desarrollo habitacional, hotelería y hospedajes.	65	55
	Universidades, colegios, escuelas, centros de estudio e investigación.		
	Parques en zonas urbanas diferentes a los parques mecánicos al aire libre.		
Sector C. Ruido Intermedio Restringido	Zonas con usos permitidos industriales, como industrias en general, zonas portuarias, parques industriales, zonas francas.	75	75
	Zonas con usos permitidos comerciales, como centros comerciales, almacenes, locales o instalaciones de tipo comercial, talleres de mecánica automotriz e industrial, centros deportivos y recreativos, gimnasios, restaurantes, bares, tabernas, discotecas, bingos, casinos.	70	60
	Zonas con usos permitidos de oficinas.	65	55
	Zonas con usos institucionales.		
	Zonas con otros usos relacionados, como parques mecánicos al aire libre, áreas destinadas a espectáculos públicos al aire libre.	80	75
Sector D. Zona Suburbana o Rural de Tranquilidad y Ruido Moderado	Residencial suburbana.	55	50
	Rural habitada destinada a explotación agropecuaria.		
	Zonas de Recreación y descanso, como parques		

Tabla1: Estándares máximos permisibles de emisión de ruido.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Resolución No. 0627 del 07 de abril de 2006 expedida por el ministerio en cita, en su artículo 2º señaló que el horario diurno estaba comprendido de las 07:01 a las 21:00 horas, y el nocturno de las 21:01 a las 07:00 horas, de todos los días.

Para el caso de Bogotá, D.C., la Secretaría Distrital de Ambiente, el 19 de octubre de 2010, expidió la Resolución No. 6918 *“Por la cual se establece la metodología de medición y se fijan los niveles de ruido al interior de las edificaciones (inmisión) generados por la incidencia de fuentes fijas de ruido”*, en cuyo artículo 6º adoptó las horas que comprendía el horario diurno y nocturno señalado en el párrafo anterior, sin embargo, al puntualizar los *“valores permisibles de ruido”*, en el artículo 7º acogió *“los valores límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud – OMS en horario diurno y el valor máximo permisible para zonas residenciales en periodo nocturno que desde el año 1983 se había indicado en la Resolución No. 8321, artículo 17”*, como se muestra en seguida:

Edificación Receptora / uso de suelo	Nivel equivalente de ruido en dB(A)	
	Periodo Diurno	Periodo Nocturno
Edificaciones de uso Residencial	55	45
Edificaciones de uso Institucional (Oficinas Públicas y/o Privadas)	55	45
Edificaciones de usos Dotacionales contempladas en el POT	55	45
Áreas comunes en edificaciones destinadas a actividades comerciales	70	70

**Tabla 2. Niveles de Ruido al Interior de las Edificaciones (Inmisión)
Generados por la Incidencia de Fuentes Fijas de Ruido.**

Fuente: Ministerio de Salud.

En lo que atañe a la regulación del horario de funcionamiento de los establecimientos públicos, es una función que les corresponde a las autoridades locales, que para el caso de Bogotá, D.C., aplica el Decreto No. 345 del 05 de agosto de 2002 *“Por el cual se establece el horario de funcionamiento de establecimientos para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde Mayor, indicándose, en el artículo 1º, que: *“el funcionamiento de establecimientos comerciales abiertos al público donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas, será desde las diez de la mañana hasta las tres de la mañana del día siguiente, quedando prohibida la venta y consumo por fuera de éste tiempo establecido”*.

Sin embargo, como la facultad para modificar las horas de funcionamiento de un establecimiento abierto al público en cualquier época, le corresponde a los alcaldes conforme al artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dicho horario no aplica para toda la ciudad, tal y como se hizo mediante el Decreto No. 83 del 06 de marzo de 2013, con el cual la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., *“redujo en una hora el expendio y consumo de licores y bebidas embriagantes, por parte de almacenes de grandes superficies comerciales, supermercados, licorerías, cigarrerías, estancos, salsamentarias, confiterías, fruterías, panaderías, tiendas de barrio, galleras, canchas de tejo y billares, en la UPZ 9 Verbenal y la UPZ 11 San Cristóbal Oriental de la Localidad de Usaquén, estableciendo entre las 10:00 a.m. y las 10:00 p.m. del mismo día y prohibiéndolo por fuera de ese tiempo”*.

Lo mismo se hizo con el Decreto No. 330 del 23 de julio de 2013, con el cual el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., restringió el expendio de bebidas embriagantes a

partir del 24 de julio hasta el 24 de agosto de 2013, en las tiendas de las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Suba, Usme y Tunjuelito, situándolo entre las diez (10:00) horas hasta las veintiún (21:00) horas de cada día.

Similares condiciones se aplican en cada municipio de Colombia, dada la expresa atribución que en ese sentido tienen los alcaldes.

Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9a de 1979 “Por la cual se dictan normas sanitarias”.

La referida norma trata lo atinente al control sanitario a los usos del agua, manejo de los residuos líquidos y sólidos, disposición de excretas, emisiones atmosféricas, áreas de captación de agua para el consumo y preparación de alimentos. Así mismo, prevé mecanismos para proteger a las personas contra los riesgos relacionados con agentes físicos, químicos, biológicos, orgánicos, mecánicos y otros que pueden afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo; busca eliminar o controlar los agentes nocivos para la salud en los lugares de trabajo; proteger la salud de los trabajadores y de la población contra los riesgos causados por las radiaciones, proteger a la persona contra los riesgos relacionados con agentes físicos, químicos, biológicos, orgánicos, mecánicos y otros que pueden afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo; riesgos eléctricos para lo cual se deben tener elementos de protección personal; procura la localización geográfica del establecimiento de comercio para evitar agentes contaminantes, la estructura de las edificaciones en términos de fontanería, muros, techos, iluminación, ventilación, almacenamiento y manejo de basuras, control de roedores y plagas, control de ruidos, protección contra accidentes, limpieza general, entradas y salidas para emergencias; licencia sanitaria en establecimientos donde se expendan bebidas y comidas; mantenimiento de equipos y utensilios para la elaboración, proceso, expendio y transporte de los alimentos; manejo de empaques, envases y envolturas; sistemas

de alarmas en casos de desastres, coordinación y personal de socorro; entre otros, dependiendo de la actividad económica que desarrolle el establecimiento abierto al público.

Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de los paz y salvos expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias.

Este requisito fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-509 de 2004 (Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett), “en el sentido que también deberá exigirse el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva, o realicen sus reclamaciones en forma individual”.

Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción.

Conforme al artículo 19-1 del Código de Comercio, todo comerciante debe matricularse en el registro mercantil, y actualizar ese acto durante los primeros tres meses de cada año, informando a la correspondiente cámara de comercio los cambios de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad comercial, lo cual aplica también para las sucursales que tenga el establecimiento abierto al público. (Código de Comercio, artículo 33).

Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

Este requisito se debe cumplir dentro de los quince días siguientes a la apertura del establecimiento, enviando un escrito a la oficina de planeación del respectivo municipio o distrito, según se trate. El parágrafo del artículo 47 del Decreto – presidencial- No. 2150 del 05 de diciembre de 1995, “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la

Administración Pública”, sobre ese particular prescribe que se debe hacer dentro de los quince (15) días siguientes a la apertura de un establecimiento, especificando el nombre del establecimiento, actividad económica que desarrolla, dirección, teléfono, horario y datos completos de propietario o administrador.

Sin embargo, en el Decreto No. 483 del 22 de octubre de 2007, “Por el cual se adopta el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá Distrito Capital”, emitido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., artículo 6º, párrafo primero, se precisó que: *“Mediante la implementación del Sistema Unificado Distrital de inspección, vigilancia y control (IVC) adoptado por las entidades competentes a través de este Decreto, para los efectos pertinentes, los establecimientos de comercio abiertos al público con la presentación del Registro Mercantil vigente, se entenderá surtido el requisito estipulado en la Ley 232/95, numeral e), relacionado con la obligatoriedad del establecimiento de comercio de enviar a la Secretaría Distrital de Planeación la notificación de la creación del negocio, considerando que esta información será reportada automáticamente por la Cámara de Comercio de Bogotá a la Secretaría Distrital de Planeación mediante el sistema IVC”*. Eso permite concluir que por lo menos para el caso de la Capital de la República, ese requisito no es necesario, siempre y cuando se tenga el registro mercantil vigente.

La inobservancia de alguno de estos requisitos, no autoriza a los comandantes de estación y subestación para imponer el cierre temporal del establecimiento abierto al público, pero en ejercicio de las funciones propias que la Constitución le asignaron en los artículos 2º y 218, deben ejercer control, informando a los alcaldes e inspectores de policía sobre su inobservancia para que ellos procedan conforme a sus competencias.

Adicional a los anteriores requisitos, existen otras exigencias de orden legal y reglamentario por las cuales si bien los comandantes de estación y subestación no están facultados para imponer cierres, si deben enviarle los correspondientes

informes a la administración municipal, esto es, alcaldes o inspectores de policía, para que apliquen los correctivos de su competencia, que generalmente son multas y cierres temporales o definitivos.

Entre esas conductas se puede referir lo previsto en la Resolución No. 01956 del 30 de mayo de 2008, por la cual el Ministerio de la Protección Social prohibió “fumar en áreas interiores o cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos”, actividad que solo se puede desarrollar cuando se han establecido “zonas para fumadores en sitios abiertos o al aire libre”.

Para esos efectos, en el artículo 4º ibídem, se dispuso que en los sitios públicos se debía “Fijar en un lugar visible al público un aviso que contenga uno de los siguientes textos: "Por el bien de su salud, este espacio está libre de humo de cigarrillo o de tabaco"; "Respire con tranquilidad, este es un espacio libre de humo de tabaco," "Bienvenido, este es un establecimiento libre de humo de tabaco".”. En el mismo sentido se expidió la Ley 1335 del 21 de julio de 2009 “Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.”, prohibiendo el expendio de productos de tabaco a menores de edad, para cuyos efectos los vendedores deben anunciar tal prohibición. Igualmente, a partir de los dos años después de la expedición de la norma, quedó prohibida la venta de cigarrillos por unidades.

Para los propietarios y administradores de los establecimientos abiertos al público, con el artículo 20 ídem, nacen unas obligaciones que se condensan en “adoptar medidas específicas razonables a fin de disuadir a las personas de que fumen en el lugar, tales como pedir a la persona que no fume, interrumpir el servicio, pedirle que abandone el local o ponerse en contacto con la autoridad competente”. Las sanciones que se prevén en el artículo 26 ibídem, difieren dependiendo si se trata de vendedores “al detal y al por mayor, en multa de dos (2) a tres (3) salarios

mínimos legales mensuales vigentes”, que puede también oscilar entre “cuatro (4) a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes si es reincidente”. Ahora tratándose de personas naturales, la venta de tabaco a menores de edad acarrea una sanción de multa por un (1) salario mínimo legal mensual vigente SMLMV y hasta (3) SMLMV salarios mínimos mensuales legales vigentes en caso de reincidencia. Como ya se advirtió, la competencia para imponer las sanciones por esta conducta, recae de manera exclusiva en los alcaldes, quienes en virtud del artículo 31 de la referida norma, pueden imponer desde una amonestación, hasta la suspensión definitiva de la licencia de funcionamiento. A la Policía Nacional le correspondería expulsar a la persona que contraríe la norma, con fundamento en el Código Nacional de Policía, en cuyo artículo 209 dispone: “La expulsión de sitio público o abierto al público será impuesta por el oficial, suboficial o agente de policía que se halle en el lugar: 1. Al que contraríe la prohibición de fumar”.

Conforme al Acuerdo 079 del 20 de enero de 2003, “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”, la competencia en los casos de “explotación sexual, pornografía o prácticas sexuales con menores de edad” cometidos en Bogotá, se finca únicamente en los Inspectores de Policía en primera instancia, y en los alcaldes en segunda instancia (artículos 173 y 174).

Con la Ley 1098 del 08 de noviembre de 2006 *“Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia”*, a los comandantes de estación y subestación les fue despojada la facultad para imponer cierres por el ingreso o permanencia de menores de edad en establecimientos de comercio, por cuanto a la Policía Nacional solamente le corresponde, según lo enseña el artículo 89, numerales 4º, 5º y 6º, *“Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar e impedir el ingreso de los niños, las niñas y los adolescentes a los lugares de diversión destinados al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos y hacer cumplir la prohibición de venta de estos productos”*. *“Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar e impedir el ingreso de niños, niñas y adolescentes a los lugares en donde se ejerza la explotación sexual, se realicen espectáculos no aptos para niños, niñas o*

adolescentes, a salas de juego de azar y lugares públicos o privados de alto riesgo que ofrezcan peligro para su integridad física y/o moral y tomar las medidas a que haya lugar.” y “Adelantar labores de vigilancia a fin de prevenir, controlar e impedir la entrada de menores de catorce (14) años a las salas de juegos electrónicos.”. Lo que se debe hacer en caso de observar comportamientos de esa progenie por parte de la Policía, es enviar un informe detallado a la administración local.

Eventos que devienen en causal de cierre temporal por parte de los comandantes de estación y subestación, y comandantes de Centro de Atención Inmediata (CAI)

En materia policiva, el Decreto 1355 de 1970 “Código Nacional de Policía”, artículo 208, no solo le otorga de manera exclusiva a los comandantes de estación y subestación la competencia para imponer cierres temporales de establecimientos abiertos al público, sino que establece, de manera taxativa, los eventos en que procede, así:

- 1. “Cuando se quebrante el cumplimiento de horario de servicio señalado en los reglamentos de policía nacional o de policía local.*
- 2. Cuando el dueño o el administrador del establecimiento tolere riñas o escándalos.*
- 3. Cuando el dueño o administrador del establecimiento auspicie o tolere el uso de marihuana, cocaína morfina o cualquier otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógeno, sin perjuicio de la sanción a que hubiere lugar”.*

En la Ley 1336 del 21 de julio de 2009 “*Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.*”, artículo 25, se le dio la facultad a “*Los comandantes de estación y subestación*” para ordenar el “*cierre temporal de los establecimientos abiertos al público*” con arreglo al procedimiento establecido en el Código Nacional de Policía, cuando en ellos se “*Alquile, distribuya,*

comercialice, exhiba, o publique textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 14 años a través de internet, salas de video, juegos electrónicos o similares.”; “En caso de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, se utilicen o hayan sido utilizados para la comisión de actividades sexuales de/o con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.”; y “Las empresas comercializadoras de computadores que no entreguen en lenguaje accesible a los compradores instrucciones o normas básicas de seguridad en línea para niños, niñas y adolescentes.”

Para el caso de la Capital de la República, en el Acuerdo 079 del 20 de enero de 2003 “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”, artículo 173, también se le da competencia para imponer cierres temporales, a los Comandantes de Centros de Atención Inmediata (CAI), cuando “se haya incurrido en la violación de alguna regla de convivencia ciudadana”, entre las que se destacan las siguientes que permiten el cierre temporal:

Del artículo 27 *“Comportamientos en relación con las bebidas embriagantes”*, numeral 3º, *“No vender o consumir bebidas embriagantes en los siguientes lugares: (...) 3.5. Espacios públicos.”*

Del artículo 111 *“Comportamientos que favorecen la libertad de industria y comercio”*, numeral 6º no ocupar el espacio público.

Otra de las conductas previstas en la norma en cita que amerita el cierre temporal por parte de los comandantes de estación, subestación y CAI en el Distrito Capital, es la señalada en el artículo 116 del Acuerdo 079 de 2003, que dice:

“Clubes o Centros Sociales Privados. Para efectos de este Código, las personas jurídicas que se hayan constituido o registrado bajo la denominación de clubes o

centros sociales y que ofrezcan servicios o actividades de recreación, expendio de licor, baile o cualquier tipo de espectáculo que no sea dirigido exclusivamente a sus asociados sino a toda clase de público, se considerarán establecimientos abiertos al público. (...)” (Se subrayó).

Reglas de obligatoria observancia por parte de los comandantes de estación, subestación y Centros de Atención Inmediata (CAI) desde el inicio hasta la culminación del proceso policivo contravencional

El derecho fundamental contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, exige la observancia del debido proceso en actuaciones judiciales o administrativas. En esa medida, los servidores de la Policía Nacional que tengan la competencia para imponer el cierre temporal de establecimientos abiertos al público, deben, inexorablemente, observar y aplicar el procedimiento establecido en el Código Nacional de Policía, o códigos locales.

Así, el Decreto 1355 de 1970, *“Por el cual se dictan normas sobre policía”*, en el artículo 219, establece el procedimiento aplicable para ese tipo de casos, señalando que: *“Compete a los comandantes de estación o subestación de policía conocer de las faltas por las que sean aplicables las medidas... de... cierre de establecimiento.”* De esa manera, se cumple con los principios de legalidad y competencia.

En cuanto a las formas propias del juicio policivo, el artículo 224 de la misma preceptiva reseña que: *“el contraventor deberá ser oído previamente”*, es decir antes de la imposición del cierre; sin embargo, previo al inicio asunto policivo como tal, conviene decir que existen dos procedimientos. Uno ordinario y otro verbal.

El ordinario procede cuando la autoridad con la competencia para imponer el cierre, esto es, los comandantes de estación, subestación o CAI, no observen directamente la conducta, caso en el cual la patrulla de vigilancia una vez

observe una conducta descrita en las normas como contravención que amerita la imposición del cierre, deberá citar al propietario o administrador ante el comando de estación, subestación o CAI correspondiente. Esa citación u orden de comparendo se debe hacer llegar ante el competente para iniciar el procedimiento, quien a su vez deberá verificar si la persona comparece o no. Luego, para que pueda rendir descargos como lo dice la norma, se le deberá garantizar el derecho de contradicción y defensa exhibiéndole el informe que ha debido rendir la patrulla de vigilancia, donde se ha insertado el motivo de la citación. Es de anotar que las normas no excluyen la posibilidad que el propietario o el administrador acudan por medio de apoderado, de tal manera que una vez cualquiera de esas personas ha comparecido, en ejercicio del derecho de ser “oído previamente” podrá rendir descargos oponiéndose o aceptando la conducta descrita en el informe y, en atención a lo señalado en el artículo 29 superior, puede, si lo considera, “presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra”.

Pero como las normas policivas prevén la posibilidad de multas, cierres por un tiempo mayor a los siete días a cargo de los comandantes de estación, subestación y CAI, al igual que el cierre total, entonces el servidor público deberá verificar si hay reincidencia, o si la falta es de competencia exclusiva de los alcaldes.

Practicadas las pruebas en caso de haberse solicitado, enseguida se deberá tomar la respectiva decisión, previa valoración bajo la égida de la sana crítica, del contenido del expediente que se debe iniciar, teniendo en cuenta que no obstante la relativa informalidad, la existencia de los documentos se debe organizar y preservar, para eventuales revisiones.

Notificada la decisión, en caso de ser adversa a los intereses de los contraventores, éstos tendrán la oportunidad procesal, en atención a lo que se dijo respecto del artículo 29 de la Constitución, “*a impugnar la sentencia*”. Sobre

este tópico deviene en relevante advertir que en el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, se había dispuesto que *“Contra las medidas correctivas impuestas por los Comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso.”*, sin embargo, la Corte Constitucional excluyó del mundo jurídico tal preceptiva mediante sentencia C-117 de 2006, (Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño), explicando que *“las medidas correccionales de policía, no obstante que no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria, sí comportan severas restricciones al ejercicio de la libertad, impuestas por la autoridad de policía como consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público. En consecuencia, los destinatarios de estas decisiones deben estar amparados por el derecho de impugnación consagrado en el artículo 29 de la Constitución.”*

A partir de esa decisión se determinó que le correspondía a los alcaldes locales conocer en segunda instancia de las decisiones de los comandantes de estación y subestación, y CAI para el caso de Bogotá, D.C., con fundamento en otro pronunciamiento proferido por la misma Corporación en la sentencia C-492 de 2002, (Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño), según el cual: *“... la medida de cierre de establecimiento abierto al público que puede imponer el comandante de policía,... puede impugnarse ante el superior jerárquico (el alcalde municipal) lo que garantiza el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa”*.

No obstante, para el caso de Bogotá, D.C., en el Acuerdo 079 de 2003, se determinó que la competencia para conocer en segunda instancia de tales decisiones, recaía en el Consejo de Justicia (artículo 191, numeral 2º que a la letra dice: *“Competencia del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C. Compete al Consejo de Justicia conocer de los siguientes asuntos: (...) 2. En segunda Instancia: La segunda instancia de los procesos de policía...”*, función que desarrolla la *“Sala de decisión de contravenciones administrativas”*.

Prescribe el artículo 227 del Decreto 1355 de 1970, que *“La medida a cargo de los Comandantes de estación o subestación no requiere de resolución escrita, pero deberá levantarse acta en la que se consignen sucintamente los hechos, se identifique al contraventor y se indique la medida correctiva aplicada.”*, y al final deberá estar firmada por el *“Comandante y del contraventor.”*

Proferida la decisión y si éste es de carácter sancionatorio, el contraventor puede o no apelarla, para cuyos efectos deberá manifestarlo una vez se produzca la notificación, la cual se le concederá en el *“efecto devolutivo.”*, por disposición del artículo 235 del Acuerdo 079 de 2003, es decir, lo decidido por el funcionario de la Policía Nacional se debe cumplir por cuanto ese efecto *“no suspende el cumplimiento de la providencia apelada”*, según lo prevé el Decreto 2282 del 07 de octubre de 1989 *“Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.”*, lo que permite una reflexión en el sentido que así la imposición de una medida de cierre comporte un perjuicio por desviación de poder u otra causa, al comerciante se le debe cerrar el establecimiento, no obstante las eventuales pérdidas, situación que se agrava si se tiene en cuenta que en principio las ventas son el mecanismo que por excelencia permiten el ejercicio de esa actividad.

El otro procedimiento es el verbal, aplicable en Bogotá, D.C., en virtud de lo establecido en el artículo 206 del prenotado Acuerdo 079 de 2003, por el cual se tramitarán *“las violaciones públicas, ostensibles y manifiestas a las reglas de convivencia ciudadana, que la autoridad de policía compruebe de manera personal y directa.”*, es decir, que los comandantes de estación, subestación o CAI, aprecien durante el ejercicio de sus funciones, casos en lo que al posible contraventor se le indicarán su acción u omisión violatoria de una regla de convivencia. Acto seguido se procederá a oírlo en descargos y, de ser procedente, se impondrá la medida observando los mismos pasos que en el procedimiento ordinario incluyendo el recurso de apelación, con la diferencia que no se requiere citación al comando porque la medida se impone de *ipso facto* e *in situ*.

Este tipo de medidas se les ha denomina *“in continente”* por la Corte Constitucional en la sentencia T-291 de 1994, (Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz), caracterizadas porque de todas formas se deben respetar los postulados del debido proceso.

La imposición de la medida de cierre temporal de establecimiento abierto al público, *per se* no vulnera derechos fundamentales

Como respuesta al interrogante formulado se puede decir que del recuento normativo elaborado, se extracta que así como el derecho a ejercer el comercio es protegido, de manera correlativa nacen unos deberes regidos básicamente por la prevalencia del interés general prodigada en el artículo 1º de la Constitución Política, por lo que una medida de cierre temporal, siempre y cuando durante su trámite se hayan observado las *“formas propias del juicio”*, son mecanismo que buscan corregir, educar y prevenir los comportamientos contrarios a las normas de convivencia ciudadana.

Además, el fin último siempre es cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho, y la misionalidad que la Constitución le asignó a la Policía Nacional en el artículo 218, en cuanto a mantener *“las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*, durante el ejercicio de la *“actividad de policía”*, mediante la adopción de medidas dentro de los estrictos límites de necesidad, temporalidad y proporcionalidad, atendiendo que el poder otorgado a los comandantes de estación, subestación y CAI, no es discrecional al encontrar un valladar en el principio de legalidad, y la filosofía que entraña el Estado Social de Derecho, como se indicó al inicio de este escrito.

Además, la actividad de policía siempre está subordinada al poder y la función de policía, esto es, a lo dispuesto por el legislador mediante la expedición de leyes, y a lo ordenado por las autoridades administrativas en desarrollo de tales mandatos, que se presumen de buena fe y con lealtad.

Ello no significa que durante el procedimiento se vulneren derechos fundamentales, no como producto del ejercicio de las atribuciones dentro del marco legal y reglamentario, sino por desviaciones de poder, tal y como quedó documentado en un caso que falló la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en el radicado 161-4326 (020-157804/07) del 03 de junio de 2010, disponiendo imponerle a un comandante de estación el correctivo de suspensión e inhabilidad especial para ejercer cargos públicos por dos meses.

El acontecer fáctico se contrae a que: *el día 25 de marzo de 2007, a eso de las 4:00 a.m., el servidor retuvo transitoriamente a un ciudadano, y paralelamente se decidió sellar un parqueadero de propiedad de los padres del retenido, “a pesar de no tener relación directa con los hechos que suscitaron la presencia de la fuerza pública”.*

El cargo disciplinario contra el uniformado, fue el siguiente en lo pertinente al cierre del establecimiento: “...el Oficial... en abuso y extralimitación de sus funciones, al ordenar el cierre temporal del Parqueadero RODRÍGUEZ HERMANOS, ubicado en la carrera 60 No. 4-47 del Barrio Galán, por el término de siete(7) días, lo que hizo con fundamento en el artículo 208 del Código Nacional de Policía, argumentando que hubo irrespeto a la fuerza pública en el momento que se realizaba un procedimiento policial e insultos por parte de los propietarios del parqueadero, circunstancia que no contempla ni la Ley ni el Código Nacional de Policía como causal para ordenar el cierre de establecimiento, ya que la referida norma prevé como sanción de cierre temporal otras causales que no corresponden al caso sujeto a examen...”, y “La irregularidad puede consistir en que la Ley no contempla como causal para ordenar el cierre de establecimiento público, el irrespeto a la fuerza pública e insultos del propietario del establecimiento a los uniformados, por lo que la actuación del Oficial puede constituir un abuso de autoridad y una extralimitación de sus funciones.”

La decisión se soportó en la extralimitación y abuso de poder en que incurrió el funcionario, demostrado con el acta con la cual se impuso la medida correctiva, donde en los motivos se dijo que era “por la novedad presentada el día 250307 siendo las 04:10 horas de la mañana donde se presentó un inconveniente en un procedimiento policial. Hubo irrespeto a la fuerza pública. Mediante insultos hechos por parte de los propietarios del parqueadero”. En consecuencia, el cierre se produjo por siete (7) días, con fundamento en el Decreto 1355 de 1790, artículo 208, numeral 4º “Cuando el dueño o el administrador del establecimiento tolere riñas o escándalos.”. Como se observa, el soporte documental dice una cosa, mientras que la causal invocada supone una muy diferente, luego no solo hubo extralimitación –dijo el Ministerio Público-, sino que se vulneró el derecho de defensa por cuanto el ciudadano rindió descargos tomando como referente la imputación consistente en un “irrespeto a la fuerza pública”, mediante “insultos” por parte del propietario, más nunca por “tolerar riñas”.

Sin duda durante el ejercicio de ciertas facultades se pueden presentar yerros que de todas formas pueden ser corregidos por las alcaldías o para el caso de Bogotá, D.C., por el Consejo de Justicia, mediante las decisiones de segunda instancia.

CONCLUSIÓN

Con este artículo se puede concluir que la actividad de policía al ser la ejecución material del poder y de la función de policía, en busca de mantener un orden social justo, procura el equilibrio del bienestar común frente al particular, garantizando la protección de los intereses colectivos como la salubridad, seguridad, tranquilidad y moralidad pública, bajo los parámetros de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.

Si bien es cierto, la imposición de una medida correctiva de cierre temporal de establecimiento abierto al público frente al comerciante que ha vulnerado las leyes y códigos de policía, entraña una restricción limitada en el tiempo para el ejercicio de una determinada actividad económica, la perspectiva de esta decisión debe

obedecer a razones de orden público y a la observancia de la misión Constitucional y legal, cuando esos fines se verifican, se respeta el debido proceso al que se hizo referencia, por lo que de esta manera no hay lugar a la vulneración de derechos fundamentales, en tanto la medida como tal deviene en una carga que debe soportar el comerciante, debido al desconocimiento de las reglas de obligatoria observancia para el ejercicio de su actividad.

Finalmente, la medida de cierre de establecimientos abiertos al público que puede imponer el comandante de policía, en primer lugar, sólo se aplica conforme a la normatividad que regula la materia, con lo que se da cumplimiento al *principio de legalidad*; y segundo, la imposición de la medida contravencional tiene la posibilidad de impugnarse ante el superior jerárquico (el alcalde municipal – Consejo de Justicia para el Distrito Capital) lo que garantiza el derecho al *debido proceso y el derecho a la defensa*.

REFERENCIAS

- Acuerdo 79 de 2003. Por el cual se expide el código de policía de Bogotá D.C. enero 20 de 2003.
- Carlos Sabino, El Proceso de la Investigación, páginas 2, 3.
- Concepto No. 2214200 del 19 de enero de 2007. Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-406. (MP. Ciro Angarita Barón).
- Corte Constitucional. (1993). Sentencia T-351 de 1993, (MP. Antonio Barrera Carbonell).
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-024 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero).
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia T-291 de 1994, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional. (2002). Sala Plena, 26 de junio. (MP. Jaime Córdoba Triviño).

- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-492 de 2002, (MP. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Constitucional. (2004). Sentencia C-509 de 2004. (MP. Eduardo Montealegre Lynett).
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia C-117 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Suprema de Justicia. (1982). expediente No. 893, del 21 de abril de 1982, (MP. Manuel Gaona Cruz).
- Decreto 1355 de 1970. Por el cual se dictan normas sobre Policía. Agosto 4 de 1970.
- Decreto 2282 del 07 de octubre de 1989. Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.
- Decreto 410 de 1971. Por el cual se expide el código de comercio. marzo 27 de 1971.
- Decreto 522 de 1971. Sobre contravenciones especiales, competencia y procedimiento de policía. Marzo 27 de 1971.
- Decreto No. 2150 del 05 de diciembre de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Decreto No. 330 del 23 de julio de 2013. Por el cual se adopta una medida de policía necesaria para garantizar el orden público, la seguridad y la protección de los derechos y libertades públicas en unas localidades de Bogotá D.C. entre el 24 de julio y el 24 de agosto de 2013.
- Decreto No. 345 del 05 de agosto de 2002. Por el cual se establece el horario de funcionamiento de establecimientos para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
- Decreto No. 483 del 22 de octubre de 2007. Por el cual se adopta el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá Distrito Capital.

- Decreto No. 83 del 06 de marzo de 2013. Por medio del cual se modifica la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 1° del Decreto Distrital 263 de 2011, reduciendo en una (1) hora el horario para el expendio y consumo de licores y bebidas embriagantes, en los establecimientos comerciales, ubicados en la UPZ 9 Verbenal y UPZ 11 San Cristóbal Oriental de la Localidad de Usaquén.
- Diego Eduardo López Medina, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Interpretación Constitucional, 2ª edición, Universidad Nacional de Colombia, facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, marzo de 2006, páginas 47 y ss.
- Ley 232 de 1995. Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales. Diciembre 26 de 1995.
- Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Agosto 12 de 1993.
- Ley 9a de 1979. Por la cual se dictan normas sanitarias. Enero 24 de 1979.
- Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria.(2010). Radicado 161-4326 (020-157804/07) del 03 de junio de 2010.
- Resolución No. 01956 del 30 de mayo de 2008. Por la cual se adoptan medidas en relación con el consumo de cigarrillo o de tabaco.
- Resolución No. 0627 del 07 de abril de 2006. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resolución No. 6918 del 19 de octubre de 2010. Por la cual se establece la metodología de medición y se fijan los niveles de ruido al interior de las edificaciones (inmisión)la Secretaría Distrital de Ambiente.
- Resolución No. 8321. Ministerio de Salud y de la Protección Social.