

CONCEPTO 3 DE 2009

SECRETARÍA GENERAL ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

2214200

Bogotá, D.C.,

Concepto 03 de 2009

Febrero 25 de 2009

Señores

STEVE BARRAGÁN ESPITIA

JORGE ISAAC ROCHEL URIBE

Carrera 15 N° 79 – 26 Ofc. 202

Ciudad.

Radicación 2-2009-7182

Asunto: Aplicación del Decreto Distrital [13](#) de 2009 "Por medio del cual se adoptan medidas de policía, necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas en la ciudad de Bogotá, D.C, se adoptan medidas especiales para algunas zonas del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Radicado 1-2009-4906 y 1-2009-5804.

[Ver el Concepto de la Sec. de Gobierno 34961 de 2009](#)

Respetados señores:

Hemos recibido su comunicación donde presenta el siguiente cuestionario:

1. *"¿El decreto distrital 013 de 2009, sustituyó a la ley 232 de 1995 aplicable a los establecimiento de comercio?"*
2. *¿Cuáles son los alcances precisos de la sustitución legal que imprime el Decreto 013/09 sobre la ley 232/95?"*
3. *¿El decreto distrital 013 de 2009, vario alguno de sus apartes, las facultades de inspección y vigilancia que son propias y encabezadas por la subdirección de personas jurídicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá?"*
4. *¿Cuáles son los alcances precisos de la variación legal que imprime el Decreto 013/09 sobre las facultades de inspección y vigilancia que son propias y encabezadas por la subdirección de personas jurídicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá?"*
5. *¿El decreto distrital 013 de 2009, en cuanto a clubes sociales se refiere, en que artículo o bajo que interpretación concede a la policía nacional la facultad para ingresar a un domicilio privado, antes que la alcaldía mayor "SUBDIRECCIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS" haya realizado una visita administrativa y verificado el objeto social y la actividad a que se dedica esta persona jurídica sin ánimo de lucro?"*
6. *¿Con Base a la respuesta dada a la pregunta anterior (N° 5), quien determina si un domicilio es privado o trasciende a lo público, bajo que criterios, con que parámetros se establece tan abismal diferencia, y si lo puede determinar la autoridad policial in situ?"*
7. *Valga explicar, ¿basta que un Patrullero manifieste que determinada conducta trasciende a lo público para que se de por establecido que es así y no de otra manera.*
8. *¿En entrevistas sostenidas con diferentes comandantes de estación del distrito capital, coinciden los policiales en afirmar que usted señor alcalde mayor, ha dado la orden verbal y la facultad a los uniformados de ingresar a clubes sociales y corporaciones, sin que para ello requieran del acompañamiento de funcionarios de la subdirección de personas jurídicas – alcaldía mayor?"*
9. *¿Ha dado usted tal directriz o facultad a los uniformados, o están faltando a la verdad los comandantes de estación? (...)*
10. *¿Sírvase informarnos amparado en que facultad esta usted emitiendo "Ordenes de allanamiento" extra legem, que a la postre resultaran en los argumentos de las demandas que cientos de ciudadanos honestos preparan contra la Alcaldía Mayor y en general contra la administración Pública?(...)*

11. *¿Por qué razón no se esta levantando el acta administrativa por parte de funcionarios de la subdirección de personas jurídicas – alcaldía mayor, tal y como nos ha sido informado por parte de la misma subdirección de personas jurídicas- Alcaldía Mayor, que es el procedimiento que se debe observar?*
12. *¿Por qué razón o bajo que parámetros los uniformados de la Policía Nacional están violando Domicilios Privados, si antes no se ha efectuado una verificación de las condiciones propias de cada Club o Corporación, lo anterior teniendo en cuenta que es reiterada manifestación de los Comandantes de Policía, que Usted señor Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas y la señora Clara López Secretaria de Gobierno, han dado la orden verbal y perentoria de incluso utilizar la fuerza para lograr el cometido de ingreso y desalojo de personas que se encuentren al interior de esas entidades asociativas?*
13. *Por lo tanto; ¿Ha dado usted la orden señor Alcalde, como primera autoridad de Policía del Distrito, al señor General RODOLFO PALOMINO o ha alguno de los Comandantes de Estación, de ingresar a los domicilios privados sin antes haber sido desvirtuado si corresponde o no a un domicilio privado por parte de la autoridad competente que por ministerio de la Ley y por delegación corresponde a la Subdirección de Personas Jurídicas de la Alcaldía Mayor?*
14. *¿Técnicamente, que diferencia al club "El Nogal" o al "Club de Agentes de la Policía Nacional" o al "Club de la Fuerza Aérea" de otros homólogos sin fama y reconocimiento y que actualmente están siendo atacados y exterminados en la practica policial?*
15. *¿La Subdirección de Personas Jurídicas ha realizado operativos, inspecciones o visitas en lo corrido del último semestre al club "El Nogal" o al "Club de Agentes de la Policía Nacional" o al "Club de la Fuerza Aérea"?*
16. *¿se ha determinado que en estos sitios se cumplan las restricciones de que habla el decreto 13 de 2009?*
17. *¿En su Leal saber y entender que considera usted, que es "Trascender a los público" acaso "El Nogal" o el "Club de Agentes de la Policía Nacional" o el "Club de la Fuerza Aérea" o "Los Lagartos" o "El Country" o "Los Arrayanes" no atienden personas y estas personas o asociados no llevan invitados, como familiares y amigos, que además no son socios no accionistas?*
18. *¿No es esto trascender a lo público?*
19. *¿Tiene Derecho en Colombia a pertenecer a un Club únicamente las personas de estratos 5 en adelante?*

20. *¿Existe algún tipo de discriminación por parte de su Alcaldía contra entidades asociativas?*
21. *¿Tiene usted, señor Alcalde Mayor, la facultad de desnaturalizar por intermedio de sus subalternos policiales, una entidad Civil de carácter Privado legalmente constituida, con pleno cumplimiento de requisitos, reglamentos y políticas trazadas por varias décadas, mediante la abrogación de competencias extralegales?*
22. *¿El decreto 013 del 2.009, en cuanto a las entidades sin ánimo de lucro se refiere, le ha dado facultades a sus subalternos de la policía nacional, para cerrar sus puertas, de manera indiscriminada e indefinida hasta las 03:00 a.m., sin antes haber corroborado por parte de la subdirección de personas jurídicas, si tales entidades sin ánimo de lucro trascienden de lo privado a lo público". SIC.*

Antes de responder, es necesario tener en cuenta el siguiente marco normativo:

FACULTADES DEL ALCALDE MAYOR

El literal b) numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 prescribe como funciones de los alcaldes:

"Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

PARÁGRAFO 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales". (Subraya fuera de texto)

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA

La Secretaría Distrital de Gobierno en la comunicación N° 2009-624-004404-1, señaló que las autoridades policivas locales tienen plenas facultades para controlar e imponer las medidas correctivas del caso a los clubes o centros sociales cuya actividad trascienda a lo público, sea por que permitan el ingreso de clientes libremente o por cualquiera de las causas que se especifican en el instructivo que la Secretaría Distrital de Gobierno diseñó para la implementación del mismo. Esto, sin que sea necesaria la visita previa de la Subdirección de Personas Jurídicas.

ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DECRETO 13 DE 2009 (CLUBES SOCIALES)

El artículo 116 del Acuerdo 79 de 2003 prescribe: *"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.*

PARÁGRAFO.- Cuando estas personas jurídicas prescriban en sus estatutos la ausencia de ánimo de lucro, la aprobación de los mismos deberá efectuarse conforme a las disposiciones civiles sobre la materia." (Subrayas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 013 de 2009 prescribe que *"Aquellos clubes sociales, cuya actividad trascienda a lo público, en los términos del artículo 116 del Código de Policía de Bogotá, en tanto se comporten como establecimientos comerciales o abiertos al público donde se expenden y/o consumen bebidas alcohólicas, tales como bares y tabernas, no podrán realizar dichas actividades por fuera del horario establecido en el Decreto Distrital [345](#) de 2002 y estarán sujetas a las demás medidas adoptadas por el presente Decreto".*

FACULTADES DE LA SUBDIRECCIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS

El artículo 22 del Decreto 59 de 1991 por el cual se dictan normas sobre trámites y actuaciones relacionados con la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro y con el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, prescribe que la Alcaldía Mayor de Bogotá, suspenderá y cancelará la personería jurídica de las asociaciones, corporaciones, fundaciones o instituciones de utilidad común sin ánimo de lucro a que se refiere este Decreto, de oficio o a petición de cualquier persona, o de los propios asociados cuando a ello hubiere lugar, además de en los casos previstos en la ley, cuando sus actividades se desvíen del objetivo de sus estatutos, se aparten ostensiblemente de los fines que motivaron su creación, incumplan reiteradamente las disposiciones legales o estatutarias que las rijan, o sean contrarias al orden público.

ACTIVIDADES QUE TRASCIENDEN DE LO PRIVADO

La competencia de las autoridades administrativas para expedir reglamentos de policía está limitada naturalmente por la Constitución y la ley. El artículo 7º del Código Nacional de Policía condiciona el ejercicio de la competencia de las autoridades de policía en los términos de que "Podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado". A contrario, no habrá lugar a reglamentaciones de la actividad ciudadana cuando ésta se mantenga dentro de los límites de lo privado.

El artículo 72 Código Nacional de Policía le impone a la policía la obligación de amparar en todo momento la inviolabilidad del domicilio, y, conforme al artículo 74 del mismo Código "Se entiende para los efectos de este estatuto, por domicilio los establecimientos de educación, los clubes sociales y los círculos deportivos, los lugares de reunión de las corporaciones privadas, las oficinas, los talleres y los demás recintos donde se trabaja, aquella parte de las tiendas y sitios abiertos al público que se reservan para habitación u oficina; los aposentos de los hoteles cuando hubieren sido contratados en arriendo u hospedaje y las casas y edificios de departamentos estén o no divididos por pasajes"

De otra parte, cuando el artículo 111 del Código Nacional de Policía prescribe que "Los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas", dicha facultad debe interpretarse en concordancia con los precitados artículos 7º y 74 ibídem, en el sentido de que el señalamiento de zonas y la fijación de horarios en los establecimientos a que se refiere la norma tiene como límite que sea lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado.

La actividad desarrollada en el ámbito de lo privado no es susceptible de reglamentación policiva, a menos que trascienda de lo privado, como sucedería, a manera de ejemplo, cuando en una reunión social privada se coloca un aparato de sonido a tal volumen que produce molestias en la tranquilidad de los vecinos. Esa conducta será objeto de la actividad de policía, sin que pueda alegarse como justificación que se desarrolla dentro del ámbito de lo privado.

La actividad en el ámbito de lo privado generalmente se autorregula por el código de conducta propio de cada actividad, teniendo siempre presente el respeto del otro y el desarrollo de la propia personalidad. Así sucede en los centros de educación, en los lugares de trabajo y también en los clubes sociales y deportivos. Sería exagerado concluir,

que porque los lugares a que se refiere el artículo 74 del Código Nacional de Policía quedan excluidos de la reglamentación policiva, por ello serían escenario de conductas irresponsables, que repercutirían siempre más allá de lo privado, con peligro para la preservación del orden público¹.

RESPUESTAS

El Alcalde Mayor está facultado para restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes en los establecimientos abiertos al público o de modo que trasciendan de lo privado, para preservar el orden público.

En este orden de ideas, la Dirección Jurídica Distrital comparte el planteamiento realizado por la Secretaría Distrital de Gobierno en el sentido de señalar que las autoridades policivas locales tienen plenas facultades para controlar e imponer las medidas correctivas del caso a los clubes o centros sociales cuya actividad trascienda a lo público, sea por que permitan el ingreso de clientes libremente o por cualquiera de las causas que se especifican en el instructivo que la Secretaría Distrital de Gobierno diseñó para la implementación del mismo, sin que sea necesaria la visita previa de la Subdirección de Personas Jurídicas.

De esta forma se responden las preguntas **3, 4, 11, 21 y 22** en el sentido de señalar que las entidades a las que se refiere el Decreto Distrital [13](#) de 2009, son diferentes a las entidades definidas en el artículo 1° del Decreto Distrital 59 de 1991.

En efecto, el artículo 116 del Acuerdo 79 de 2003 hace referencia a clubes o centros sociales que se consideran establecimientos abiertos al público, por ofrecer 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, a esta clase de clubes refiere el Decreto Distrital 13 de 2009.

Por lo anterior, no existe variación de las competencias señaladas en el Decreto Distrital [59](#) de 1991 para la Subdirección de Personas Jurídicas, de conformidad con el artículo 6° del Decreto Distrital [13](#) de 2009. Tampoco, se está desnaturalizando a una entidad civil de carácter privado, toda vez que el artículo 116 del Acuerdo 79 de 2003 tipificó a los clubes o centros sociales como establecimientos abiertos al público, por ofrecer servicios o actividades de recreación, expendio de licor, baile o cualquier tipo de espectáculo que no sea dirigido

exclusivamente a sus asociados, cuyo control está cargo de las autoridades de policía.

Frente a las preguntas **1 y 2**, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-778 de 2001, que la derogación de la ley implica la cesación de su eficacia, y se produce cuando mediante otra ley posterior de igual o mayor jerarquía, se priva de su fuerza vinculante, reemplazándola o no por un nuevo precepto.

Una Ley solo puede ser derogada por otra de igual o superior jerarquía. En consecuencia, un Decreto de orden Distrital no puede sustituir una Ley.

Teniendo en cuenta que el numeral 6° del artículo 38 y el artículo 53 del Decreto Ley 1421 de 1993, establecen que el Alcalde Mayor tiene la atribución de distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, de igual forma, como jefe de la administración distrital ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades que sean creados por el Concejo, se ha solicitado a la Subdirección de Personas Jurídicas de la Secretaría General dar respuestas a las preguntas **14, 15, 16, 17 y 18** de su cuestionario, dentro del marco legal vigente.

Y a la Oficina Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno dar respuestas a las preguntas **5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13** de su cuestionario.

Por último, frente a las preguntas **19 y 20** le manifiesto que esta Administración garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, de conformidad con el artículo 38 de la Constitución Política, cuando estas se enmarcan dentro de la normatividad que rige la materia.

Cordialmente,

MARTHA YANETH VELEÑO QUINTERO AMPARO DEL PILAR LEÓN SALCEDO

Directora Jurídica Distrital

Subdirectora de Conceptos

C. Trámite: Dra. **Sandra Liliana Royo Blanco**. Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno. Anexo: 6 folios.

Dra. **Etelvina Ruíz García**. Subdirectora de Personas Jurídicas de la Secretaría General. Anexo: 6 folios.

NOTA DE PIE DE PÁGINA:

1 Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 5434. Fecha 10 de febrero 2000. C. P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola

Proyectó: Elvira Liliana Hernández Libreros

Revisó: Amparo del Pilar León Salcedo

Aprobó: Martha Yaneth Veleño Quintero