



SOCIEDAD DE HUMANIDADES

## **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL**

*Jesús Vallejo Mejía*

*Doctor en Derecho de la U. de A.*

*Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en la  
U. P. B.*

*Medellín: Centro Comercial La Playa, Oficina 208.*

## CAPITULO VI

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. INTRODUCCION

Al definir en el Capítulo I la función administrativa se dijo que ésta se propone llevar a la práctica los cometidos fijados por la ley, y que dichos cometidos consisten, en términos generales, en:

- a) Proveer a la organización jurídica y técnica del Estado;
- b) Reunir los medios suficientes para su funcionamiento y la consecución de sus fines;
- c) Regular el comportamiento de los súbditos y las relaciones con el exterior;
- d) Prestar servicios de distinta índole;
- e) Estimular a los particulares para que realicen tareas de beneficio común (Supra, Cap. I, Nros. 2 y 6).

Las actividades tendientes a organizar el Estado y reunir los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines se vieron, en líneas generales, en los Capítulos III a V. Corresponde ahora estudiar más en detalle las actividades que realiza la Administración para el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Esas actividades pueden estudiarse, para los fines de ese capítulo, en cuatro secciones: la reglamentación de la actividad de las personas; el control de las actividades particulares; los servicios estatales; el fomento administrativo.

Los dos primeros temas están muy conectados entre sí y a primera vista podría considerarse que el segundo es una subsección del primero. Sin embargo, conviene separarlos porque el control de los particulares incluye la actividad policiva, que de por sí merece estudio aparte, fuera de que esa actividad no es sólo reglamentaria sino práctica. El estudio del poder reglamentario tiene, además, características propias que justifican separarlo del estudio de las restantes formas de control administrativo.

Las actividades del Estado contemporáneo manifiestan la ideología intervencionista que predomina a partir de la I Guerra Mundial.

Por eso, según se observó atrás, es frecuente la afirmación de que a la administración pública le corresponde asegurar las múltiples intervenciones del Estado en la vida social (Supra, Cap. I, N° 6). De ahí que no puedan analizarse las actividades estatales sin estudiar, así sea someramente, el intervencionismo estatal y las tendencias planificadoras que cada vez van afirmándose más claramente en la conducción de la vida social.

El intervencionismo será entonces el tema de la primera sección de este capítulo.

En capítulo posterior se estudiará ya no el contenido de las tareas administrativas sino sus formas jurídicas (actos, contratos y operaciones administrativas). Otros aspectos de la actividad de la administración (preparación, discusión, toma de decisiones, ejecución y control, etc.), interesan más a la ciencia administrativa que al derecho y se verán aquí sólo parcialmente (vid. J. M. Auby y otros, "Traité de Science Administrative", Mouton, París, 1966, p. 225 y s.s.).

## SECCION I

### EL ESTADO INTERVENCIONISTA

#### 2. CONCEPTO

El concepto de Estado intervencionista se obtiene mediante la comparación con otros tipos estatales, el liberal y el totalitario, respecto de los cuales ocupa un papel intermedio.

Para el liberalismo clásico el Estado debía abstenerse de actuar sobre la economía y la sociedad. Sus cometidos básicos debían limitarse a mantener el orden, a preservar la libertad, a asegurar el imperio del derecho; de resto, sus intervenciones alterarían los equilibrios naturales de la sociedad, los cuales podrían asegurarse más eficazmente por el libre juego de las fuerzas individuales. El Estado no podía colocarse del lado de ningún sector particular de la sociedad, ni tratar de influir sobre la estructura de ésta. La igualdad que ofrecía el liberalismo era jurídica, no real.

Pretendía someter a todos los hombres a la misma ley, sin atribuirles derechos específicos ni cargas discriminatorias a determinadas categorías sociales. La utilidad individual era el criterio más seguro para juzgar la eficacia de las instituciones; el ánimo de lucro, el motor de la sociedad.

La teoría liberal de los equilibrios espontáneos logrados por el libre juego de las fuerzas individuales entró en crisis desde fines del siglo pasado y fue francamente abandonada después de la I Guerra Mundial. La agudización de las desigualdades sociales, la miseria del proletariado y las crisis económicas dieron al traste con ella.

Como respuesta a la crisis del liberalismo, se dieron, por una parte, los totalitarismos y, por otra, el intervencionismo.

El Estado totalitario pretende modelar la sociedad según un esquema ideológico preestablecido (igualitario en el comunismo; jerarquizado en el nazi-fascismo). Toda actividad social debe tener su centro en el Estado o, al menos, controlarse intensamente por éste: la economía, la familia, la cultura, la política, etc. En el comunismo el sistema totalitario invade especialmente la esfera económica: todos los medios de producción, todos los servicios sociales, toda actividad económica significativa corresponden al Estado.

El intervencionismo se sitúa entre el totalitarismo y el liberalismo. Es, más propiamente, la respuesta del Estado liberal a su crisis. Por ello combina instituciones liberales clásicas con principios socialistas, en una síntesis que admite muchos grados y siempre resulta inestable. Puede haber desde intervencionismos moderados hasta intervencionismos intensos, pero los rasgos comunes a todos ellos serán la garantía de las libertades públicas, el mantenimiento de la iniciativa privada y el papel activo del Estado en la vida social y económica.

Con el intervencionismo se abandonan conceptos como el de los equilibrios naturales de la sociedad o el del papel negativo del poder del Estado, y se los sustituye por una creencia más o menos amplia en la bondad de las actividades estatales. En grado variable, la fe liberal en los individuos se va desplazando hacia los gobernantes, pero sin llegar a los extremos totalitarios.

En la actualidad puede decirse que no hay Estados liberales. Hay Estados más o menos intervencionistas y Estados totalitarios comunistas. El totalitarismo de derecha (nazi-fascista) pertenece a la historia. El intervencionismo es la forma predominante en los países occidentales, entre los cuales se sitúa el nuestro.

#### 3. FINES DE LA INTERVENCION ESTATAL

Acaba de anotarse que el intervencionismo constituye la respuesta a la crisis del Estado liberal, dada desde este último. Es, pues,

una transformación dentro de la estructura liberal, tendiente a superar las crisis y los desequilibrios que no logró solucionar el liberalismo clásico.

La crisis liberal se manifestó en aspectos sociales y económicos que alteraron el funcionamiento de las instituciones políticas. Los primeros se refieren al hecho de que el Estado liberal no logró instaurar la igualdad ni dar bienestar a las grandes masas; por el contrario, permitió que se produjeran grandes concentraciones de riqueza y, por ende, de poder, en círculos reducidos, a la vez que hizo más ostensible e intolerable la situación de miseria del proletariado urbano. Las crisis económicas consistieron en ciclos de superproducción y escasez, de inflación y depresión, que afectaban periódicamente las posibilidades de abastecimiento y de empleo a la población. Estos fenómenos se agudizaron después de la I Guerra Mundial y crearon un clima de violencia y de inestabilidad política en los países industrializados que condujo al abandono de las instituciones liberales, según se observó atrás.

Desde el punto de vista social, el intervencionismo se propone los siguientes objetivos:

- a) reducir las desigualdades sociales;
- b) elevar el nivel económico y social de las personas;
- c) asegurar la prestación de servicios sociales básicos;
- d) integrar a los grupos marginados.

La dirección general de la economía que propugna el intervencionismo, busca:

- a) la estabilidad de precios;
- b) el pleno empleo;
- c) el aumento de la producción;
- d) asegurar el suministro de bienes básicos a precios razonables;
- e) racionalizar el uso de los recursos económicos.

Estos objetivos justifican la adopción de políticas sociales y económicas de muchas clases que deben adaptarse a las circunstancias de cada país y que no es fácil conciliar entre sí. Se discute, por ejem-

plo, sobre cómo hacer compatibles la estabilidad de precios y el pleno empleo, el crecimiento económico y los servicios sociales, la reducción de las desigualdades y el incremento de las tasas de inversión, etc., sin que hasta el momento pueda decirse que haya claridad sobre la solución de estos problemas y otros análogos.

#### 4. FORMAS DE INTERVENCION

La intervención del Estado asume modalidades muy diferentes. En los Estados más influenciados por el pensamiento socialista se hace énfasis en los servicios sociales y es corriente que el Estado asuma directamente la gestión de sectores fundamentales de la industria o de los servicios (banca, seguros, transportes, etc.). En otros, como en el caso norteamericano, el instrumento básico de intervención es el control de actividades particulares a través de reglamentaciones, autorizaciones, inspecciones, etc., lo cual permite mantenerse dentro del esquema liberal; en efecto, la responsabilidad por la producción de bienes y la prestación de servicios permanece principalmente a cargo de los individuos, pero controlados por el Estado.

Básicamente los procedimientos intervencionistas pueden ser los siguientes:

- a) reglamentación de actividades particulares;
- b) autorización estatal previa para realizar ciertas actividades;
- c) control estatal del ejercicio de actividades particulares (inspecciones, exigencia de informes periódicos, sanciones, etc.);
- d) asunción directa, por parte del Estado, de ciertas actividades;
- e) colaboración entre el Estado y los particulares para ciertas tareas;
- f) establecimiento de monopolios oficiales, con posibilidad o no de conceder su ejercicio a particulares;
- g) distintas formas de fomento (créditos, asistencia técnica, estímulos tributarios, facilidades para importación o exportación, etc.);
- h) distintas obligaciones impuestas a los particulares (tributos, registros, cotización a entidades oficiales, asociaciones obligatorias, etc.).

Estos procedimientos pueden combinarse de muchas maneras, orientándose autoritariamente o, por el contrario, permitiendo la participación de los interesados, utilizando sea el poder o la persuasión, haciendo énfasis en la gestión estatal, o inclinándose hacia la gestión particular controlada, etc.

La orientación política predominante en cada país y sus circunstancias históricas señalarán cuáles sean las formas específicas de intervención aconsejables. De hecho, cada intervención que se decida requiere que se examine cuál es el procedimiento más adecuado.

## 5. LA PLANEACION

La forma de intervención más acentuada es la planeación, mediante la cual se establecen unas metas económicas y sociales a alcanzar durante cierto período y se señalan los medios que se consideran adecuados para conseguirlas.

La planeación pretende racionalizar la vida social, sometiéndola a modelos concebidos por la inteligencia y probados por la experiencia. El ideal de los planificadores sería que nada en la sociedad se debiera al azar, que todo obedeciera a alguna función prevista y definida de antemano. Desde luego, una planeación absoluta es imposible, pues nadie puede conocer en un momento dado todos los datos socio-económicos de la realidad, ni mucho menos las líneas posibles de evolución de la sociedad, ni las modificaciones futuras debidas a acontecimientos naturales, políticos, o de cualquier otro género. Desde este punto de vista, toda planeación es necesariamente parcial e incompleta. Sin embargo, es evidente, dentro de las limitaciones humanas, la conveniencia de fijar metas de desarrollo social y económico.

Puede haber muchas modalidades de planeación:

- a) *Imperativa e indicativa*: La primera establece metas de cumplimiento obligatorio, so pena de incurrir en sanciones jurídicas (cierre de establecimientos, prohibiciones, multas, etc.). La segunda utiliza procedimientos indirectos de persuasión (créditos, facilidades administrativas, asistencia técnica, etc.) o disuasivos (intereses más altos, cupos de crédito limitados, tarifas impositivas más elevadas, etc), pero sin ordenar ciertas actividades ni prohibir otras. La planeación imperativa es propia de los sistemas comunistas; la indicativa corresponde a los occidentales.

- b) *Total y sectorial*: La primera busca aplicarse a toda la economía; la segunda sólo cobijaría sectores específicos (las exportaciones, la agricultura, la industria pesada, etc.).
- c) *Centralizada y descentralizada*: La planificación centralizada se decide por un solo órgano, así su ejecución pueda corresponder a una o a varias entidades. La descentralizada se decide en diferentes organismos, sean éstos territoriales o funcionales.
- d) *Autocrática y concertada*: La planificación autocrática se establece unilateralmente por los órganos estatales; en cambio la concertada se decide conjuntamente con los interesados (patrones, trabajadores, expertos, etc.). La planeación concertada ha tenido mucho éxito en Francia.
- e) *Rígida y flexible*: La planeación es rígida cuando no es posible modificar las metas ni las estrategias señaladas en el Plan; es flexible cuando se establecen alternativas o programas reajustables periódicamente de acuerdo con las circunstancias.
- f) *Autoritaria y liberal*: La planificación políticamente autoritaria desconoce las libertades públicas; en cambio, la liberal admite ciertos límites fundamentales (v.gr.: libertades de expresión, de tránsito, de domicilio, garantías de defensa en juicio, etc.). La primera es propia de los regímenes socialistas (vid. Gordillo, "Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio", Macchi, Bs. Aires, 1973, Caps. I y II).

Los aspectos jurídicos de la planeación no han sido todavía bien estudiados por la doctrina. Los planes suelen constar en textos legales "sui generis" pues no se ordenan en forma de artículos sino que las leyes o actos de aprobación remiten a los estudios, consideraciones generales y recomendaciones u órdenes especiales que se contengan en el Plan. Este puede ser muy general o, por el contrario, descender a la regulación de instrumentos y estrategias específicos. De ahí se sigue que, aunque el Plan tenga normalidad jurídica, ésta puede ser muy variada y contener obligaciones para la Administración y los particulares, facultades discrecionales para aquélla, derechos para éstos, etc. Se suscita incluso la cuestión del valor jurídico de los fundamentos del plan, es decir, de los estudios de hechos y las consideraciones técnicas basadas en tales hechos, para sentar la tesis de que no sólo constituyen elementos necesarios para la interpretación del plan sino que su falsedad podría viciar el acto aprobatorio, por arbitrariedad o falsa motivación (vid. Gordillo, op. cit., Cap. III).

## 6. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA.

Aunque la Constitución de 1886 y sus reformas posteriores consagraban algunos principios intervencionistas, fue propiamente en el año de 1936 cuando este instituto entró a destacarse como pieza fundamental de nuestro ordenamiento político. Las reformas constitucionales de 1945 y de 1968 acentuaron la importancia del principio intervencionista, haciéndolo más amplio y flexible que en su consagración inicial (vid. Palacios Mejía, Hugo, "La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano", Anif, Bogotá, 1975, T. I, Cap. V).

La disposición constitucional básica en esta materia es la del Art. 32, pero hay otros textos que se refieren a aspectos específicos, lo cual crea el problema de saber cuáles son las relaciones entre unos y otros. Puede sostenerse que el Artículo 32 es de aplicación general y los restantes son de aplicación especial a los casos en ellos previstos, pero sin que sea necesario hacer uso de los poderes de intervención en tales casos ciñéndose siempre a las formas y finalidades que prevé el Artículo 32. (cfr. Palacios, op. cit., T. I, p. 222 y s.s.).

El artículo 32, C. N. es del siguiente tenor: "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

"Intervendrá también el Estado por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular".

Disposiciones específicas sobre intervención se encuentran además en los siguientes artículos: 39, 41, 76 (Nros. 4, 20, 21), 120 (Nros. 12, 14, 15, 19 y 20).

Se analizará en términos generales el texto del artículo 32, pues el estudio completo de esta materia corresponde más propiamente al Derecho Constitucional.

Las *posibilidades* de intervención del Estado cubren prácticamente todos los aspectos del proceso económico: actividades de pro-

ducción, distribución, utilización y consumo de bienes o servicios públicos y privados. Ello se advierte en la expresión que le asigna al Estado la dirección general de la economía.

Son también muy amplias las *finalidades* de la intervención: racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral; dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. Las expresiones relativas a "política de ingresos y salarios" son redundantes, pues el ámbito de intervención según el inciso 1º incluye estos temas y muchos otros. Igualmente redundantes son las expresiones finales del inciso 2º sobre el objetivo principal del desarrollo económico, pues dentro del concepto de "desarrollo integral" que aparece en el inciso 1º cabe lógicamente la finalidad de implantar la justicia social y darle prelación "al mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular".

Estas expresiones tienen más significado político que jurídico, pues difícilmente podría anularse una ley o un acto administrativo por no ceñirse a las finalidades indicadas. Sin embargo, la última parte del artículo, relacionado con el mejoramiento de las clases proletarias en particular sí puede tener consecuencias jurídicas precisas, dado que autoriza a apartarse del principio de igualdad formal ante la ley y establecer derechos específicos para las clases proletarias.

El contenido jurídico del artículo se centra en dos puntos fundamentales: a) si bien los poderes de intervención son muy amplios, a través de ellos no se puede eliminar la garantía de la libertad de empresa y la iniciativa privada; b) la intervención debe hacerse por mandato de la ley.

El primer punto se presta a muchísimas discusiones. En efecto, ¿cuáles son los límites que traza el bien común a la libertad de empresa y la iniciativa privada? ¿Cuáles pueden ser las intervenciones que hagan nugatoria esa garantía? Hay, desde luego, casos extremos, como la socialización total de la economía, que serían claramente incompatibles con el artículo 32. Por otra parte, el artículo 31 C. N. autoriza el establecimiento de monopolios oficiales solamente como arbitrio rentístico, es decir, con fines fiscales y no de intervención; pero el límite entre unos y otros fines ha dejado de ser preciso con la evolución de la hacienda pública actual.

Hay otras limitaciones para las facultades de intervención, que surgen en general del articulado del Título III de la Constitución, v. gr., en lo relativo con la libertad de escoger profesión u oficio o

el derecho de asociación. No podría haber entonces normas de intervención que hicieran obligatorio algún oficio específico para determinadas personas, o que prescindieran de las garantías a la propiedad según el artículo 30 C. N., o que impusieran la afiliación obligatoria a ciertas asociaciones. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia conceptuó, en fallo de febrero 17/76, que la reglamentación de la actividad ganadera podía incluir el establecimiento de inversiones forzosas en los Fondos Ganaderos o en el Banco Ganadero, es decir, en la afiliación obligatoria de los ganaderos a tales entidades, con desconocimiento de la garantía consagrada en el artículo 44 C. N. (C. S. de J., sent. febrero 17/76, pon. Eustorgio Sarria).

El segundo punto destaca el aspecto jurídico más importante de la intervención, pues ésta sólo puede hacerse por mandato de la ley. Sin embargo, también aquí hay discusiones de fondo, relativas al contenido de las leyes de intervención y a la naturaleza jurídica de los decretos que las aplican.

La reforma constitucional de 1936 decía que la intervención era "por medio de leyes", de lo cual dedujo la Corte que "no es al Gobierno al que corresponde determinar las medidas necesarias para realizar la intervención en las industrias, sino al Congreso por medio de leyes. No fue el propósito del Constituyente dejar en manos del Gobierno la fijación de las medidas que deben tomarse para realizar la intervención... Estas cuestiones requieren indudablemente normas legales más explícitas". (Corte Suprema de Justicia, sen. septiembre 4/39; vid. Palacios Mejía, op. cit., T. I, p. 232; Pineda, Néstor, "Jurisprudencia Constitucional de la Corte Suprema de Justicia", Temis, Bogotá, 1963, T. I, p. 377).

Posteriormente la reforma constitucional de 1945 dispuso que la intervención no podría hacerse en virtud de facultades extraordinarias, o sea, que tenía que decidirla el Congreso y que dicha facultad no era delegable. Se cambió además el texto del artículo de 1936, sustituyendo la expresión "por medio de leyes" para emplear "por mandato de la ley", lo cual dio pie para una interpretación más amplia del texto constitucional que permitiera expedir leyes más generales en estas materias y extendiera, por consiguiente, el poder reglamentario del gobierno (vid. Corte Suprema de Justicia, sen. noviembre 30/48, en Pineda, op. cit., T. I, p. 584 y s.s.).

En 1968 se eliminó la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo en materia de intervención. Dice al respecto Palacios, que después de ese año "la Corte ha seguido sosteniendo

que las leyes que autorizan la intervención de Estado, sin ser minuciosas, sí deben especificar ciertas materias. Dice la Corte que el legislador debe señalar "generalmente sus fines, los procesos que deben ser objeto de la misma y los instrumentos a utilizar" (Sen. diciembre 11/69). Y en otro caso: "Para que, en consonancia con el artículo 32 del Estatuto constitucional, el Gobierno dicte reglamentos y tarifas en materia de transporte es necesario que una ley, con especial determinación, sin lugar a dudas ni equívocos, le imparta mandato de hacerlo en esa rama de la industria o en algún sector especial de ella" (Sentencia agosto 3/71).

"Es claro, pues, que existe una tradición doctrinal que exige precisar los puntos mencionados en las leyes que autorizan al Estado para intervenir en la economía; este requisito no debe exagerarse, sin embargo, pues tanto la evolución de los textos constitucionales como el propósito de las facultades previstas en el artículo 76, ord. 11, principal mecanismo de la intervención, es dotar al Gobierno de amplitud en el ejercicio de sus funciones" (Palacios, op. cit., T. I, p. 236).

Atrás se dijo que la intervención a través de la reglamentación de conductas debe prever en la misma ley los comportamientos que se van a regular y el sentido de la regulación (vid. *Supra*, Cap. I N° 8). Concretando más este punto de vista, hay que observar que si bien las leyes de intervención deben ser flexibles, porque la materia económica así lo exige, dicha flexibilidad o capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, no puede conducir a que se depositen en el Ejecutivo facultades legislativas sin precisarlas ni fijarles término para su ejercicio. O sea, que la ampliación de la potestad reglamentaria en los casos de intervención no puede llegar hasta convertirla en facultad legislativa, pues el camino para delegar esta última en el Gobierno lo prevé el artículo 76-12 C. N.

En otras palabras, si para ejercer la intervención se quiere dotar al gobierno de facultades legislativas, el procedimiento constitucional autorizado es el de otorgarle precisas facultades extraordinarias pro tempore. Esta es la conclusión lógica que surge de la historia del artículo 32, pues si en un principio se negaba la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias de intervención, no podría pensarse que ello fuera así porque la propia intervención supusiera tales facultades; y si luego se derogó esa prohibición, fue seguramente para mantener la diferencia entre las facultades de intervención previstas en la ley y las facultades extraordinarias para

dictar Decretos-Leyes intervencionistas, puesto que en ninguna parte se ha modificado el artículo 76-12, el cual sigue vigente en todos sus términos.

Por consiguiente, las leyes de intervención, sea que las expida el Congreso a través del procedimiento legislativo o el gobierno por medio de Decretos Extraordinarios, deben contener el mínimo de previsiones que le corresponde a una ley. Como la ley es la regla primaria de derecho, lo natural es que ella contemple por lo menos la conducta que se va a regular, especificándola; señale si la regulación va a consistir en autorizar, ordenar o prohibir tales o cuales comportamientos; precise las sanciones correspondientes; y si va a autorizar intervenciones a través del procedimiento del servicio, debe preverlo así expresamente. Igualmente, por disposición del artículo 30 C. N., es la ley la que debe autorizar las expropiaciones.

Se sigue de ahí que los decretos a través de los cuales se realiza la intervención autorizada por mandato de la ley (sea ésta formal o dictada por medio de Decreto Extraordinario) deben ser reglamentarios, ciertamente de naturaleza especial por la amplitud que pueden tener frente a los reglamentos ordinarios, pero siempre de carácter administrativo y no legislativo. No parece aceptable entonces la tesis que sienta Palacios, con apoyo en algunos fallos de la Corte, en el sentido de que tales decretos corresponden a facultades contempladas en el artículo 76-11 C. N. Sobre este punto ha habido sin embargo muchas discusiones a las cuales se hará referencia más detallada a propósito de la clasificación de los reglamentos (vid. infra N° 13).

#### En conclusión:

- a) La intervención de que trata el artículo 32 C. N. debe hacerse por mandato de la ley y ésta debe contener un mínimo de precisiones, o concederle facultades extraordinarias al Gobierno para que las defina por medio de Decretos-Leyes (esto último se autoriza desde 1968).
- b) El Gobierno desarrolla la intervención haciendo uso de sus facultades administrativas, o sea, "expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes" pero en forma más amplia que en la administración ordinaria.
- c) El Congreso no puede otorgar facultades legislativas de intervención sino por medio de las leyes previstas en el artículo 76-12 C. N.

- d) Más adelante, al hablar de potestad reglamentaria, se tratará el tema de los reglamentos de intervención para mostrar cuáles pueden ser sus alcances y cómo se diferencian de los reglamentos ordinarios.

#### 7. CASOS ESPECIALES DE INTERVENCION PREVISTOS EN LA CONSTITUCION.

En el párrafo precedente se estudió la intervención del Estado a la luz del artículo 32 C. N. Hay otros artículos de la Constitución que prevén casos especiales de intervención. Son ellos los siguientes:

- a) *Reglamentación e inspección de las profesiones u oficios.* (Artículo 39 C.N.).

La norma mencionada consagra la libertad de escoger profesión u oficio, pero al mismo tiempo faculta a la ley para exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones, a la vez que les da competencia a las autoridades para inspeccionar las profesiones u oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Se nota que la exigencia de títulos de idoneidad y la reglamentación de las profesiones son propias de la *ley*; en cambio, la inspección de profesiones u oficios compete a las *autoridades*, o sea, es una labor administrativa. Dicha inspección debe hacerse en todo caso conforme a reglamentos de policía.

Estas intervenciones desbordan el tema económico y se refieren más bien a aspectos de seguridad, moralidad o salubridad públicas.

La Constitución establece reglas sobre la profesión de abogado (artículo 40 C. N.), cuyo desarrollo se encuentra en el D. 196/71.

Las demás profesiones se reglamentan por la ley.

- b) *Licores y bebidas fermentadas.* (Artículo 39 C. N.).

El inciso 3º de este artículo dice que "la ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y las bebidas fermentadas".

En realidad esta disposición sobra, pues queda comprendida sea dentro del artículo 32 C. N. o dentro de los dos primeros incisos del artículo 39, en lo relativo a la salubridad pública.

La existencia de esta disposición no podría conducir a sostener la imposibilidad de restricción legal de la producción o el consumo

de otros artículos, la cual aparece claramente establecida en el artículo 32 C. N. con miras a la racionalización de la economía.

c) *Transporte y otros servicios públicos.* (Artículo 39).

El inciso final de este artículo dice: "También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte o conducciones y demás servicios públicos".

Esta disposición, como la que se acaba de comentar atrás, cabe dentro del artículo 32 C. N. y no podría interpretársela en el sentido de que sólo es posible revisar y fiscalizar tarifas y reglamentos de servicios públicos, pues el artículo 32 permite eso y mucho más para todas las actividades económicas, públicas y privadas.

Por otra parte, como se verá después, este texto introduce confusión acerca del concepto de servicio público, dando a entender que puede haber servicios públicos particulares.

d) *Intervención en la enseñanza.* (Artículo 41 C. N.).

Este artículo garantiza la libertad de enseñanza. Acto seguido dice que "el Estado tendrá sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos".

No es muy claro el alcance de la inspección y vigilancia que pueden ejercerse sobre la educación, es decir, hasta qué punto podría llegarse sin desconocer la garantía de la libertad de enseñanza. Esta intervención debe hacerse conforme la ley, salvo la facultad atribuida al Presidente en el artículo 120-12, de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional" (vid. C. de E. Sent. mayo 31/77, expediente 2310, 2320 y 2342, ponente: Mora Osejo).

Sin embargo, en el fallo que se cita, el Consejo interpretó que la sola atribución legal al Gobierno de "ejercer la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados", le confiere a aquél poderes amplios para determinar el modo de intervención. O sea, que prácticamente se desconoció el principio de que la ley debe señalar *por lo menos* cómo ha de hacerse la intervención estatal en la educación privada.

e) *Inspección sobre instituciones de utilidad común y donaciones.* (Artículo 36 y 120-19 C. N.).

El artículo 36 le da al Gobierno el poder de fiscalizar el manejo e inversión de las donaciones hechas para fines de interés social, cuyo

destino no podrá ser variado ni modificado por el legislador. Por su parte, el artículo 120-19 dice que es función del Presidente "ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores".

La Corte ha dicho que estas atribuciones presidenciales no tienen que ceñirse a la ley porque encuentran fundamento directo en la Constitución; con base en este razonamiento, declaró la inexecutable de la ley 93/38 (vid. Corte Suprema de Justicia, Sent. diciembre 14/73). El Gobierno reguló esta materia mediante el D. 54/74, que tiene carácter de reglamento constitucional o decreto autónomo.

Desde luego, estos casos no son strictu sensu de intervencionismo económico y corresponden más bien a conceptos de intervencionismo social.

f) *Monopolios fiscales.* (Artículo 31 C. N.).

El artículo 31 C. N., inc. 2º, dice: "Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley". El inciso 1º señala que debe indemnizarse a quienes en virtud del establecimiento de un monopolio quedan privados del ejercicio de una industria lícita.

La disposición constitucional implica por consiguiente un freno al intervencionismo estatal por cuanto ninguna actividad podría prohibirse a los particulares para ser monopolizada por el Estado sino con base en criterios fiscales o en el caso que prevé el artículo 48 C. N. al decir que "sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra".

Desafortunadamente, no hay criterios claros para distinguir cuándo un monopolio se establece con fines fiscales y cuándo desborda esta finalidad, para aplicarse a propósitos intervencionistas.

Hay monopolios claramente fiscales, cuyo origen se remonta a la época colonial (v. gr.: la sal, los licores destilados). Otras actividades, prácticamente monopolizadas, han quedado en manos del Estado por razones de servicio público (energía eléctrica, acueducto, teléfonos, ferrocarriles, radiodifusión, correos, telégrafos, televisión, etc.). En muchos de estos casos se ha eludido la prohibición constitucional de establecer monopolios con fines extra-fiscales, acudiendo a conceptos muy discutibles como el de que la energía es un bien público, lo mismo que las frecuencias radioeléctricas (D. 3418/54;

D. 2811/74, artículo 167 y s.s.); de donde se sigue que lo monopolizado no es la actividad sino el bien que sirve para ejercerla y sobre el cual el Estado puede actuar como le parezca.

b) *Fomento de empresas útiles o benéficas y concesión de privilegios.* (Artículos 31, 76-20).

El artículo 76-20 le da a la ley la atribución de "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes", lo cual configura una modalidad especial de intervención económica que cabe dentro del marco general del artículo 32 C. N.

El artículo 31 in fine dice que "sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación". Pero no define en qué pueden consistir los dichos privilegios, lo cual se ha prestado a muchas discusiones. La Corte ha estimado que el privilegio es una medida individual, dictada en favor de persona determinada para librarla de una carga o gravamen, o concederle una exención de que no gozan otros; pero si la exención es impersonal, ya no hay privilegio. También sería privilegio la disposición legal que otorgara a una sola persona un derecho especial, distinto del que confiere la ley común y más o menos permanente. (Sentencias: abril 2/47; noviembre 15/46; Pineda, op. cit., ps. 197 y 204).

En comercio exterior (importación-exportación) suelen disfrutarse los privilegios bajo el manto de concesión de cupos.

h) *Régimen de cambios internacionales, comercio exterior y aduanas.* (Artículos 76-22, 120-22, 205 C. N.).

Aspectos muy sustantivos de la intervención estatal tocan con estas materias, a las cuales se refiere la Constitución en los artículos mencionados, para señalar que ellas se regulan a través de leyes- marcos que establezcan pautas generales para la acción gubernamental; ésta, por consiguiente goza aquí de mayor discrecionalidad que en otros campos.

i) *Moneda y ahorro privado.* (Artículos 49, 76-15, 120-14).

El artículo 76-15 le da al Congreso la facultad de "fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas". Relacionado con lo anterior, el artículo 49 prohíbe toda emisión de papel moneda de curso forzoso.

Vale la pena decir que esta prohibición no se cumple y que el papel del Congreso en el manejo monetario es nominal; de hecho,

la política monetaria la traza el Gobierno con base en autorizaciones muy generales que le ha dado la ley (vid. especialmente Ley 21/63, sobre Junta Monetaria).

Al Gobierno le corresponde, como atribución constitucional propia que le confiere el artículo 120-14, ejercer "la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

Esta disposición prevé, pues, sustanciales medidas de intervención que pueden ser dictadas por el Gobierno a través de reglamentos constitucionales o decretos autónomos, sin mediación de la ley ni intervención del Congreso. Dichos reglamentos autónomos son de naturaleza legislativa y pueden modificar, por consiguiente, la legislación preexistente. Por otra parte, el Congreso no puede legislar sobre las materias reservadas exclusivamente al Gobierno (ver, Vidal Perdomo, "Derecho Administrativo General", p. 346 y s.s.).

Esta atribución ha servido de base para que el Gobierno disponga sobre el Banco de la República (D. 2617/73), sobre emisión de Bonos (D. 1998/72), sobre el sistema UPAC (D. 677, 678, 1229, 1269/72, etc.), sobre monopolios financieros (D. 2388/76) y otros.

j) *Inspección sobre establecimientos de crédito y sociedades comerciales.* (Artículo 120-15 C. N.).

La norma citada dice que al Presidente le corresponde "ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito (distintos de los señalados en el artículo 120-14 C. N.) y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes".

Aquí es claro que la intervención presidencial tiene que hacerse con base no sólo en la Constitución sino en la ley.

Hay discusión sobre el alcance de la palabra "inspección" y cómo se la diferencia del concepto de "intervención" que trae el artículo 32 C. N.

*Inspección* equivale a vigilancia y alude entonces a una facultad policiva. *Intervención* es un concepto más amplio, que incluye el de inspección pero va más allá, pues también puede referirse a orientación, a promoción, a dirección, etc. Sin embargo, no se gana mucho con este análisis pues los conceptos mismos de vigilancia y de atribuciones policivas no son claros en cuanto a su alcance, que según la Corte, equivale al de *control*. (Sent. febrero 5/70).

Así, por ejemplo, en el caso de las universidades privadas, que puede ser análogo al de los establecimientos de crédito y las sociedades comerciales, el Consejo de Estado consideró que las funciones de inspección y vigilancia de la educación le permitían al Gobierno designar representantes suyos en los Consejos de Dirección de aquellas. (Consejo de Estado, Sentencia mayo 25/77, atrás citada).

La inspección sobre establecimientos de crédito y sociedades comerciales se ejerce principalmente a través de las Superintendencias Bancaria y de Sociedades. Aunque la Constitución asigna esas atribuciones al Gobierno, la Corte ha dicho que pueden otorgarse por ley a la Superintendencia, aunque éstas no figuren entre los órganos susceptibles de recibir delegación de funciones presidenciales según el artículo 135 C. N. (vid Corte Suprema de justicia, sentencia septiembre 11/75, Jurisprudencia y Doctrina, T. IV, N° 47, noviembre/75, p. 781).

k) *La protección del Trabajo.* (Artículo 17 C. N.).

Esta disposición dice que “el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado”.

Con base en ella y en la finalidad de “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (artículo 16), así como de buscar “la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular” (artículo 32), pueden tomarse medidas legales de intervención en los distintos aspectos del trabajo (v. gr.: políticas de promoción del empleo, de estabilidad en el trabajo, de seguridad social, etc.). De hecho el artículo 19 es una proyección del artículo 32 y queda incluido dentro de éste.

## 8. LA PLANEACION EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA.

El N° 4 del artículo 76 C. N. dice que es función del Congreso “fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

Las leyes sobre planes están sometidas al procedimiento de discusión previsto por el artículo 80 C. N., es decir, que deben trami-

tarse ante la Comisión del Plan y si dentro de los plazos establecidos en dicho artículo el Congreso no decide sobre el proyecto, el Gobierno puede expedirlo por medio de un decreto especial con fuerza de ley.

El plan debe contener la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. El artículo 118-3° C. N. señala que en los objetivos de los planes y programas deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país.

En el artículo 32 C. N. se menciona la intervención del Estado para “planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral”. Las reformas que el Congreso introduzca al proyecto del ejecutivo deben ser fundamentadas en estudios específicos (artículo 80 C. N.).

Según se observó en el N° 5 de este mismo capítulo, la técnica jurídica de la presentación de planes aún no ha sido lo suficientemente elaborada. Sin embargo, no hay dudas sobre la fuerza normativa de las leyes sobre planes y programas, por las siguientes razones:

- a) Según el artículo 208 C. N. el proyecto de Presupuesto que presenta cada año el Gobierno a consideración del Congreso deberá reflejar los planes y programas en vigencia;
- b) El fomento de las empresas útiles o dignas de apoyo deberá hacerse con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.
- c) Los planes departamentales y municipales deberán coordinarse con los nacionales, en los términos que señalen las leyes (artículos 187-2 y 189 C. N.).

Se ha discutido sobre si la planeación es obligatoria, dados los términos del artículo 76-4 que parecen darle carácter imperativo a aquélla. Sin embargo, la respuesta debe ser negativa, pues no hay sanción para el Gobierno por no presentar planes ni para el Congreso por no aprobarlos; además, de la falta de plan no podría lógicamente seguirse la imposibilidad de gobernar. En cambio, los asuntos que deban ser materia del plan (v. gr.: una reforma urbana) solamente pueden definirse a través de dicho procedimiento.

Como los planes pueden ser muy amplios y generales, se presenta el problema de definir cómo se llevan a cabo sus prescripciones. Algunas de éstas requieren posterior definición a través de la ley, pues a ésta corresponde expedir anualmente el Presupuesto

con los recursos e inversiones del caso, así como también decretar el fomento de empresas útiles. Pero los demás aspectos del Plan pueden ser desarrollados directamente por el ejecutivo, el cual entra a gozar de facultades reglamentarias muy amplias que pueden llevar hasta la modificación de la legislación preexistente. En cambio, la existencia del Plan limita la órbita del Congreso, pues las leyes que toquen las materias previstas en aquél deben someterse al trámite del artículo 80 C. N. y ser presentadas por iniciativa gubernamental.

Debe tenerse en cuenta que al tenor de la garantía de la libertad de empresa y de la iniciativa privada que consagra el artículo 32 C. N., en Colombia no puede haber planes imperativos para el sector privado; en cambio, los planes del sector público sí pueden tener esa característica.

La experiencia colombiana en materia de planeación es muy pobre, pues hasta el momento el Congreso no ha aprobado ningún Plan de Desarrollo.

EL PODER REGLAMENTARIO

9. INTRODUCCION

En principio la regulación de las actividades de los particulares y de las autoridades públicas es materia propia de la ley dentro de los lineamientos que traza la Constitución.

El Gobierno participa de esta función en dos sentidos. El uno, con verdadero alcance legislativo, corresponde a los casos en que dicta Decretos Legislativos de Estado de Sitio o de Emergencia Económica (artículos 120 y 122 C. N.), Decretos Extraordinarios (artículo 76-11 C. N.), Decretos Autónomos o Reglamentarios Constitucionales (v.gr.: artículo 120-14 C. N.) y Decretos de Expedición del Plan (artículo 80 C. N.) y del Presupuesto (artículo 209 C. N.). El otro se refiere a la complementación que hace la Administración de las decisiones legislativas del Congreso o del Gobierno, a través de reglamentos administrativos.

La teoría del poder reglamentario se refiere a estos últimos, si bien en la doctrina francesa tiende a incluirse dentro de dicha teoría tanto a las decisiones de carácter legislativo que dicta el ejecutivo como a las providencias generales de orden administrativo. Ello introduce confusiones en el estudio de tales actos, los cuales se asemejan en que son generales y los dictan las autoridades ejecutivas, pero difieren notablemente entre sí por cuanto unos son de naturaleza legislativa y los otros son verdaderos actos administrativos.

*Los reglamentos administrativos pueden definirse como actos generales de las autoridades ejecutivas, expedidos con miras a la aplicación de las leyes.* El Consejo de Estado sostiene, sin embargo, que debe distinguirse entre la facultad reglamentaria, estrictamente hablando, y la facultad de dictar normas generales (Consejo de Estado, sentencia mayo 24/73; Vidal, op. cit., p. 344). No explica el Consejo en qué se diferenciarían entre sí esas facultades, pues unas y otras, como todo poder administrativo, tienen que orientarse hacia la cumplida ejecución de las leyes. Se trata pues de una distinción formalista, tendiente a salvar la legitimidad de muchas decisiones generales, conciliándola con el principio muy discutible de que la facultad reglamentaria sólo radica en el Gobierno, las Asambleas y los Concejos.

Se estudiará en esta sección el fundamento, las funciones, el alcance y las clases de reglamentos administrativos, así como las autoridades que pueden expedirlos.

## 10. FUNDAMENTO DEL PODER REGLAMENTARIO.

Los reglamentos administrativos se basan en el poder que tiene la administración de llevar a la práctica las decisiones legislativas.

La ley tiene casi siempre alcance general y abstracto, por lo cual no suele prever todos los aspectos necesarios para su cumplida ejecución (definiciones, concordancias, procedimientos, medios de prueba, etc.); de ahí la necesidad de definir por vía reglamentaria detalles que facilitan la puesta en práctica de sus prescripciones.

Dentro del principio general de que las autoridades gozan de los poderes necesarios para ejercer las competencias que les han sido atribuidas por las normas superiores, cabe entonces considerar que la administración puede reglamentar las normas que está llamada a ejecutar, cuando ello sea necesario.

Se sigue de ahí que el poder reglamentario de la Administración está subordinado a la ley; carece pues de la iniciativa de ésta y no puede modificarla. Conforme se vio atrás, estos reglamentos son actos de producción jurídica *secundaria*, mientras que las leyes constituyen innovaciones jurídicas *primarias* (vid. Supra, Cap. I N° 4).

El poder reglamentario está contemplado expresamente en la Constitución para el Presidente de la República (artículo 120-3 C. N.). Ello ha suscitado numerosas discusiones, pues mientras una interpretación muy estricta de la Constitución lleva a sostener que dicho poder es exclusivo del Presidente (C. de E., sent. septiembre 27/38), el cual puede delegarlo con autorización de la ley en los órganos que menciona el artículo 135 C. N. (C. de E., sents. abril 9/76, octubre 29/76) otras veces se ha extendido el poder reglamentario a autoridades diferentes. Así, en varios fallos y con base en el artículo 240 C. R. P. y M., se ha admitido el poder reglamentario de los gobernadores y de los alcaldes respecto de las ordenanzas y de los acuerdos, sucesivamente (C. de E., sent. septiembre 27/38; sent. julio 5/40). El fallo de mayo 24/73, al cual se hará referencia detallada más adelante, afirma que las ordenanzas y los acuerdos son de carácter reglamentario. La Corte ha ido más lejos, admitiendo el poder reglamentario de las entidades encargadas de la prestación

de servicios públicos en relación con éstos (ver C. S. de J. sentencias diciembre 11/64, sobre Ley 131/61, y junio 12/69, sobre Ley 21/63 y D. L. 2206/63). El Consejo, sin embargo, ha restringido esta posibilidad a la expedición de "reglamentos internos de servicio" de ámbito muy preciso que "son aquellos que dirigen los superiores de la administración a sus inferiores y que agotan en la organización toda su eficacia" (C. de E., sent. agosto 29/73, J. al. D., p. 87).

La jurisprudencia no es pues muy precisa en cuanto a la posibilidad de que autoridades diferentes al Presidente de la República gocen de poderes reglamentarios, aunque puede decirse que en el orden nacional tiende a circunscribir dicho poder en el Presidente o en los funcionarios a quienes se les puede delegar según el artículo 135 C. N. Este principio fue reiterado en fallo de abril 9/76, en el cual se insinuó además la tesis de que cuando la ley le da facultades reglamentarias a un órgano diferente de los mencionados, dicha facultad se reduce a preparar proyectos de reglamentos que deban someterse a la aprobación del Gobierno, de los Ministros o de los Jefes de Departamento Administrativo (Jurisprudencia y Doctrina, T. V., N° 54, junio/76, p. 322 y s.s.).

La legislación suele apartarse de estas tendencias jurisprudenciales al asignar competencias reglamentarias a autoridades de diferentes categorías. Por ejemplo, el artículo 23 del D. 2420/68 dice que es función del Inderena "reglamentar el uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables del país". El mismo decreto, en el artículo 44, le asigna al Idema la función de "regular el mercado exterior de productos agropecuarios, para lo cual establecerá los precios mínimos de exportación de los mismos y vigilará el cumplimiento de las disposiciones al respecto". Los organismos encargados del control de precios (Ministerios, Superintendencia de Industria y Comercio) también dictan disposiciones generales, sobre fijación de precios, asignación de cuotas obligatorias, etc., que son de indudable carácter reglamentario. Lo mismo, la Junta Monetaria expide constantemente reglamentos sobre encajes bancarios, intereses, etc.

En realidad, es imposible radicar todas las funciones reglamentarias en el Presidente de la República. La interpretación del artículo 120-3 no debe ser pues literal sino orgánica, entendiéndose por consiguiente que la potestad reglamentaria radica no tanto en el Presidente como en el órgano ejecutivo y que no sólo es posible su *delegación* en los términos del artículo 135 C. N. sino también su

*desconcentración* en funcionarios diferentes y por disposición de la ley, dado que ésta es la llamada a fijar las competencias de las autoridades administrativas (artículos 63 y 76-10).

Es más, considerando que el reglamento es necesario para la ejecución de la ley, puede sostenerse que todo jerarca administrativo debe estar en posibilidad de dictarlo para aplicar aquélla cumplidamente y que la norma del artículo 120-3 se refiere al poder reglamentario del Presidente por ser éste la "suprema autoridad administrativa", pero sin excluir el poder de los demás jefes.

Alessi llega a sostener que el poder reglamentario de los funcionarios administrativos se funda en el poder administrativo mismo, dado que "lo que la administración puede resolver caso por caso, lo puede mandar a prohibir en normas generales" (Alessi, "Instituciones de Derecho Administrativo, T. I., p. 32). Penagos parece orientarse en el mismo sentido. (Penagos, "El Acto Administrativo", p. 140).

Nuestra jurisprudencia, tanto la de la Corte como la del Consejo de Estado, no se orienta en un sentido tan amplio; por el contrario, por regla general, según se dijo, tiende a restringir en el Presidente de la República el poder reglamentario nacional aunque con algunas ampliaciones muy escasas por cierto.

## 11. FUNCIONES DEL REGLAMENTO.

La Constitución señala que la potestad reglamentaria se ejerce "para la cumplida ejecución de las leyes" (artículo 1203 C. N.).

Desafortunadamente esta expresión no es clara y se presta a muchas discusiones sobre las funciones que le corresponden al reglamento.

La Jurisprudencia nacional ha formulado algunos principios en esta materia, tales como los siguientes:

- a) El reglamento tiene el carácter de una *interpretación* de la ley hecha por el Gobierno que ocupa un grado intermedio entre la interpretación auténtica y la doctrinal (C. de E., sents. noviembre 13/70, junio 12/74). Sin embargo, en fallo de agosto 12/73 se apartó de este principio.
- b) El reglamento sólo debe expedirse cuando sea necesario para la aplicación de la ley. Por consiguiente, se formula la siguiente

ecuación: a mayor generalidad de la ley, mayor posibilidad de reglamentarla; a mayor concreción de la ley, menor posibilidad de reglamentarla. Con base en este principio, el Consejo de Estado ha dicho que cuando la ley es completa en sus detalles no hay lugar a reglamentarla (vid. Derecho Colombiano, mayo/72, p. 631).

- c) El principio de necesidad del reglamento conduce a sostener que éste sólo puede dictarse para aquellas leyes cuya aplicación corresponde a la Administración, más no para las de *tipo judicial* que son aplicadas por los jueces interpretándolas (C. de E., sent. febrero 17/62). Sin embargo, como observa Vidal Perdomo, en la práctica el Gobierno ha dictado reglamentos sobre los tópicos más diversos, con base en que el texto del artículo 120-3 C. N. no es restrictivo para el Presidente de la República (Vidal, op. cit., p. 337).
- d) En Colombia no se ha discutido el tema de si la Administración puede verse obligada a expedir reglamentos. En la doctrina francesa se considera que este es un poder *discrecional*; Vedel cita, sin embargo, algunos casos en que se ha declarado su obligatoriedad (Vedel, "Droit Administratif", p. 218).

## 12. ALCANCE DEL REGLAMENTO.

¿Hasta dónde puede llegar el reglamento en su función de aplicar y dar desarrollo a la decisión legislativa?

Por principio, la facultad reglamentaria debe ceñirse estrictamente al contenido de la ley. El Consejo de Estado sostiene que ordinariamente el reglamento "no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente" de las disposiciones superiores, pues de lo contrario implicaría "una extralimitación de funciones y constituiría una invasión en el campo propio del legislador" (C. de E., Auto julio 14/63). Al reglamento, según otro proveído, le toca desarrollar lo que está implícito en la ley (C. de E., sent. abril 23/70).

Esto, sin embargo, tiene excepciones, a la vez que suscita problemas de interpretación muy delicados.

Las excepciones, según se verá luego, se refieren a los reglamentos de los planes, de las leyes marcos y de las leyes de intervención, en las cuales más que sentar reglas a desarrollar por el ejecutivo, se le asignan a éste competencias más o menos discrecionales, v. gr.:

las leyes sobre control de precios no fijan el criterio lógico a seguir para fijar concretamente los precios de artículos de primera necesidad a través del reglamento.

Los problemas de interpretación se refieren a la delimitación de los campos propios de la ley y del reglamento, respectivamente.

¿Cuál debe ser el contenido mínimo de la ley? ¿Qué asuntos puede regular el reglamento, sin que constituyan indebida atribución de facultades extraordinarias por fuera de las prescripciones del artículo 76-12 C. N.?

Estos problemas eran más o menos fáciles de resolver en la teoría liberal de la ley, según la cual ésta debía definir con claridad, si bien en términos generales, los sujetos de derechos y obligaciones, el contenido de unos y otras, las acciones para hacer valer aquéllos y las sanciones por la inejecución de éstas. El campo del reglamento se circunscribía entonces a detalles menores para el cabal entendimiento y la cumplida ejecución de la ley.

La situación actual en cambio es problemática, porque muchas leyes son de grado más general que lo deseable y se traducen en la asignación de competencias a las autoridades administrativas para que, en las materias a que aquéllas se refieren, los reglamentos definan el contenido de los derechos o de las obligaciones, los efectos y hasta los sujetos respectivos.

En principio se considera que el reglamento debe decidir sobre cuestiones de detalle que hagan viable la aplicación de la ley.

Tales pueden ser las relativas a *interpretación* de expresiones legales y a solución de incongruencias o de vacíos en los textos, pues para que la administración pueda ejecutar la ley debe definir primero cómo la entiende; sin embargo, conforme se anotó atrás, a veces se ha dicho que la interpretación de la ley es privativa del propio legislador y de los jueces, olvidando que toda aplicación del derecho supone necesariamente la interpretación del mismo. Otra cosa es que dicha interpretación carezca de la fuerza vinculante de la legal.

También pueden ser del resorte reglamentario las decisiones sobre procedimiento y medios de prueba para hacer valer derechos o exigir obligaciones de origen legal. Debe observarse, sin embargo, que los reglamentos no pueden desconocer los principios generales de procedimiento en que se inspira el orden jurídico (v.gr.: el derecho de defensa, el principio de la revisabilidad de los actos de la administración, etc.).

El reglamento puede asignar competencias, si la ley no las fija; pero no se puede llegar al extremo de dar a su vez competencias reglamentarias, a menos que la ley así lo autorice (cfr. Penagos, "El Acto Administrativo", op. cit., p. 111).

Le es vedado al reglamento establecer normas de innovación jurídica primaria que afecten la libertad de los súbditos (vid Corte Suprema de Justicia, sent. enero 27/77); por ejemplo, no puede prohibir o imponer comportamientos más allá de lo que establezcan las leyes. Tampoco puede fijar sanciones no definidas en la ley, aunque en la práctica suele desconocerse este principio (v.gr.: en controles de precios). Los elementos de los tributos deben definirse en la ley y no en el reglamento; o sea, que éste no puede fijar el objeto imponible, ni la base para determinarlo, ni la tarifa, ni los sujetos obligados C. S. de J., sent. octubre 23/74 sobre D. L. 1988/74 y octubre 31/74 sobre D. 2053/74).

Otros aspectos sobre el alcance de los reglamentos se refieren a sus efectos jurídicos.

Los reglamentos son obligatorios tanto para los súbditos (artículo 12, Ley 153/87) como para la propia administración, en tanto ésta no los revoque. Vedel dice que la administración no puede desconocer los reglamentos en casos individuales, con base en un principio general de derecho.

Más adelante a propósito del acto administrativo se estudiará lo referente a la puesta en vigencia, la estabilidad y la revocatoria de los reglamentos.

### 13. CLASES DE REGLAMENTOS.

Atendiendo a diferentes criterios de clasificación y dejando constancia de que al respecto pueden suscitarse discusiones de vario orden, se sugiere distinguir las siguientes categorías de reglamentos: de planes y de leyes marco, de intervención, de entidades territoriales, ordinarios y de servicios públicos. Se discutirá posteriormente sobre si tienen naturaleza reglamentaria las circulares, las órdenes administrativas generales y los actos con destinatarios colectivos que pueden individualizarse.

#### a) *Reglamentos de Planes y de Leyes-Marco.*

Las leyes sobre planes de desarrollo económico o social y las leyes-marco son muy abstractas; de ahí que los decretos que las desarrollen tengan un campo de acción mucho más amplio que el de los

reglamentos ordinarios y no se limiten a precisar los detalles de aplicación, ciñéndose a lo que natural y lógicamente se desprende del contenido de la ley, sino que crean normas nuevas dentro de las materias previstas en el plan o en el marco legal.

Por otra parte, estos reglamentos pueden modificar la legislación preexistente al Plan o a la ley-marco, considerándose que la fuerza de aquéllas queda debilitada notablemente por la expedición del Plan o de la ley-marco.

De hecho, cuando se expide una de estas leyes no podría predicarse la derogatoria tácita de la legislación preexistente, pues podrían crearse vacíos legislativos mientras el Gobierno procediera a desarrollarlas, pero su status jurídico queda obviamente afectado con las innovaciones generales del Plan o de la ley-marco.

Como se verá luego, la jurisprudencia tiende a reconocerles a estos decretos y, en general, a los de intervención, la fuerza jurídica de leyes.

#### b) *Reglamentos de leyes de intervención.*

A diferencia de los planes y de las leyes-marco, las leyes de intervención que se dicten de acuerdo con el artículo 32 C. N. no tienen que ser necesariamente abstractas y podrían prever detalles concretos para su aplicación. Empero, esto no es lo frecuente, pues para que la intervención tenga efectos prácticos debe ser flexible y poderse adaptar fácilmente a circunstancias cambiantes. Sería por ejemplo, inoperante una ley de control de precios que entrara a fijar precios de productos específicos. De ahí que el Gobierno sea el encargado de concretar las decisiones intervencionistas a través de decretos especiales.

Según se observó atrás, ha habido discusión sobre la naturaleza de estos decretos. Los diferentes pronunciamientos jurisdiccionales a este respecto pueden clasificarse en tres grupos:

a) Una teoría sostiene que se trata de *decretos reglamentarios*. En sentencia de noviembre 30/48, relativa al artículo 3º, parágrafo, de la ley 7/43, sostuvo la Corte que si el constituyente de 1945 había prohibido delegar facultades de intervención según el artículo 76-12 C. N., era para impedir que el ejecutivo legislara en esta materia. Dijo la Corte: "Si para fines de intervención la ley concede una autorización al Ejecutivo, como el Constituyente no quiere que el Ejecutivo legisle, sustituyendo al Congreso, la autorización hay que entenderla conferida para que aquél complemente el ordena-

miento legal, si lo estima necesario pero sin salirse del campo señalado por el legislador. Si va más allá el Ejecutivo, legisla, y la Constitución desea que ello no ocurra tratándose de intervención del Estado en las industrias. El "mandato de la ley" para intervenir es el marco dentro del cual ha de obrar el Ejecutivo, y que debe ser claro y delimitado, pues de lo contrario se iría a la intervención por medio de facultades al Presidente, que es lo que el Constituyente no desea. Si el mandato no define y delimita la intervención, y al propio tiempo autoriza al Ejecutivo para que la realice, le da realmente facultades para que legisle si se trata de expedir una disposición que no quede comprendida en el poder reglamentario de las leyes. El Gobierno puede y debe ejecutar el mandato legal tomando las medidas que crea necesarias para desarrollar el pensamiento del legislador. *Al cumplir el mandato legal el Ejecutivo para realizar la intervención, obra por sus medios naturales que son los decretos, las resoluciones y las órdenes, pero lo hace dentro de ese mandato legal.* Al legislador le corresponde señalar los linderos que deben encerrar la órbita del Ejecutivo. Si no lo hace y simplemente autoriza al Gobierno a que intervenga en la explotación de una industria, para que se alcancen los fines previstos en la Constitución en su artículo 32, habrá dado una facultad al Gobierno trasladándole el poder que el Constituyente le otorgó, pero no habrá intervenido realmente por medio de sus propias disposiciones... El ejercicio de una facultad dada por la ley al Gobierno para realizar la intervención, sin agregar nada sobre el campo en que debía desenvolverse, sobre su extensión y linderos, confiere al Ejecutivo un poder tan amplio como el que tendría si él mismo decretase la intervención a virtud de facultades extraordinarias, y ya se sabe que esa clase de intervención no la permite el Constituyente" (vid. Pineda, Néstor, "Jurisprudencia Constitucional de la Corte Suprema de Justicia" p. 383 y s.s.; las subrayas no son textuales).

Debe tenerse en cuenta que la reforma constitucional de 1968 levantó la prohibición de otorgarle facultades extraordinarias al Gobierno en materia de intervención. Pero ello no invalida la tesis básica de la Corte en la sentencia ameritada, a saber: que la intervención debe hacerse por mandato de la ley, sea que ésta la dicte el Congreso o el Ejecutivo en virtud de facultades extraordinarias, y que el desarrollo del mandato de intervención se hace por los medios naturales de que goza el Ejecutivo, es decir, a través de actos administrativos que pueden ser decretos, resoluciones y órdenes, si bien las facultades administrativas del Gobierno se amplían en virtud de que la materia intervenida así lo exige.

b) Una segunda teoría considera que los decretos mediante los cuales se definen las intervenciones autorizadas por el legislador son *decretos con fuerza de ley*, de los previstos en el artículo 76-11 C. N. O sea, que las leyes de intervención serían de aquellas que le conceden "autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional".

Esta tesis la sostuvo la Corte en sentencia de marzo 3/71, que declaró la exequibilidad del D. 46/65 sobre control de precios, y la reiteró en providencia de septiembre 22/72, al decidir sobre la exequibilidad del D. 1393/70, sobre "Estatuto Nacional del Transporte Automotor".

Dijo así la Corte en el último de los casos citados: "El Gobierno dictó el Decreto 1393 para dar contenido jurídico a una intervención estatal con apoyo en el artículo 32 de la Carta, el cual permite al ejecutivo actuar en esa esfera siempre que los decretos que al efecto expida reposen en una autorización legislativa. En el caso de autos por contemplar la ley 15 una facultad determinada, suficientemente circunscrita a un objeto preciso, y dada sin sujeción a términos, cumple reconocer que se está en presencia de una autorización especial concedida al gobierno para ejercer "funciones dentro de la órbita constitucional", a términos del ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución" ("Jurisprudencia y Doctrina", T. I, Bogotá, 1972, p. 511; además, Gaceta Judicial, T. CXXXVIII, Nros. 2340, 2341 y 2342, enero a diciembre, 1971, p. 58 y s. s.).

c) Por último, se ha sostenido que la intervención se realiza mediante *decretos especiales con fuerza de ley* que no corresponden sin embargo a las facultades de que trata el artículo 76-11 C. N.

Esta es la posición más reciente asumida por el Consejo de Estado. En fallo de marzo 22/76, dijo el Consejo:

"Podiera pensarse que al cumplir el ejecutivo la orden o mandato de intervención dado por el Congreso, ejerce las facultades de que trata el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución, o sea, la potestad reglamentaria.

"Más esto no es así: esa norma dispone: "Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa. . . 3º Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

"Como se ha dicho, esta facultad es administrativa; no legislativa. Pero la intervención del Estado, a cargo del gobierno por mandato de la rama legislativa del poder público, es algo más que la reglamentación de la ley, prevista en el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución, ya que los decretos que por virtud de esa potestad reglamentaria expide el Gobierno carecen de fuerza legislativa y deben limitarse a tomar las medidas encaminada a la cumplida ejecución de la ley, en tanto que tienen fuerza legislativa los decretos de intervención económica, siempre, se repite que se hallen dentro de los marcos de la ley que ordenó tal intervención, en tanto que no haya sido derogada o modificada por ley posterior". (Jurisprudencia y Doctrina, T. VI, Nº 66, Bogotá, junio/77, p. 397-8).

En otro lugar del mismo fallo el Consejo critica la tesis de que los decretos de intervención son de los previstos en el artículo 76-11 C. N.: "Si los decretos del numeral 11 del artículo 76 contienen simples medidas administrativas, pues se trata de ampliar la órbita constitucional del gobierno que no es de naturaleza legislativa sino administrativa, ¿tendrán igual categoría los decretos de intervención?

"No lo cree la Sala, aunque la intervención deba conformarse con la ley cuadro que la ordenó, en cuanto no haya sido modificada o derogada por otra posterior.

"En efecto, varias razones apoyan esa conclusión:

"La orden de intervención emanada del legislador, requiere para su ejecución de facultades especiales al Gobierno, no extraordinarias, ni tampoco comprendidas en las ordinarias de éste, pero adecuadas a las tareas que se le imponen por el Congreso. Y ni las facultades del numeral 3º del artículo 120 de la Constitución, ni las del numeral 11 del artículo 76, misma obra, de naturaleza administrativa, pueden llevar a conferir al Gobierno facultades legislativas.

"No ocurre lo mismo con la orden de intervención que dicta el Congreso, pues dentro de los marcos de la ley que la ordena, en cuanto, repite la Sala, ella esté vigente o no haya sido modificada por ley posterior, tiene el Gobierno facultades de naturaleza legislativa. Lo que, reitera la Sala, no tienen los decretos citados por el Gobierno en virtud de lo prevenido por el numeral 11 del artículo 76, tantas veces citado" ("Jurisprudencia y Doctrina", loc. cit., p. 396).

La tesis de la Corte, de que los decretos de intervención corresponden a las facultades previstas en el artículo 76-11 C. N. no resiste el más leve análisis, pues dicho artículo se refiere a facultades ad-

administrativas del Congreso que éste puede delegar en el Gobierno, autorizándolo previamente para llevarlas a cabo, tal como lo dice el propio texto: "celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer *otras funciones* dentro de la órbita constitucional" (la subraya no es textual). ¿De qué *otras funciones* se trata? Por los ejemplos se ve que son funciones análogas, es decir de orden administrativo. Ahora bien, es evidente que cuando el Congreso decide una intervención al tenor del artículo 32 no está administrando, sino legislando; luego, no es el caso del artículo 76-11 C. N.

Pero también es objetable la tesis del Consejo de Estado en el sentido de que el Congreso en sus mandatos de intervención le otorga al Gobierno facultades para expedir decretos con fuerza legislativa. En efecto, antes de la reforma de 1968 y en virtud de la de 1945, le estaba vedado al Congreso otorgar facultades extraordinarias de las previstas en el artículo 76-12 C. N., para decidir la intervención del Estado según el artículo 32 C. N. Luego, era evidente, como dijo la Corte en sentencia de noviembre 30/48 atrás citada, que el Constituyente no quería que el Ejecutivo legislara en materia tan delicada. Si no se le podían otorgar facultades extraordinarias, menos podría dársele una facultad indefinida, por tiempo ilimitado, para expedir decretos con fuerza de ley con base en el mandato de intervención. No hay razones válidas para suponer que el artículo 32 C. N., al restringir la aplicación del artículo 76-12 a las facultades de intervención, estuviera modificándolo en el sentido inverso, es decir, permitiendo transferir facultades legislativas al Ejecutivo que no fueran precisas ni pro tempore.

La situación no se modificó con la reforma de 1968; por el contrario, al eliminarse la prohibición de otorgar facultades extraordinarias para decidir la intervención, obviamente se volvió a autorizar dicho procedimiento. Luego, si el Congreso quiere darle facultades legislativas al Gobierno para que éste intervenga en los términos del artículo 32 C. N., el camino correcto es utilizar el artículo 76-12 C. N. que no ha sido derogado ni tiene excepciones.

Por otra parte, no se ve la razón para sostener que las facultades para intervenir por mandato de la ley según el artículo 32 C. N. desbordan las del artículo 120-3 C. N. que le permiten al Presidente "ejercer la facultad reglamentaria, expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

En efecto, cuando el Gobierno dicta un decreto en uso de facultades de intervención "por mandato de la ley", simplemente está

proveyendo a la cumplida ejecución de dicha ley. Cosa diferente es que las leyes de intervención no tengan que ser detalladas como las ordinarias y que los decretos que las ejecutan tengan, por consiguiente, un campo de acción más amplio que el de los reglamentos ordinarios. Pero eso no les quita su naturaleza ejecutiva y reglamentaria, pues nadie puede sostener que el artículo 120-3 prevea solamente una categoría de reglamentos, los ordinarios muy ligados a la ley, y excluya la posibilidad de reglamentos más amplios como los de las leyes cuadros y los de intervención que contempla la propia Constitución en los artículos 32 y 120-22.

El fondo del problema radica en distinguir con claridad cuál es la esencia de la función legislativa y cuál la de la función administrativa, para definir cuál es entonces la competencia normal del Congreso y cuál la del Gobierno. De ahí la importancia de los puntos de vista y los análisis sustentados en el Capítulo I de este curso.

#### c) *Reglamentos de Entidades Territoriales.*

El Consejo de Estado ha afirmado el carácter reglamentario de las Ordenanzas de las Asambleas y de los Acuerdos de los Concejos, pues unos y otros deben ceñirse a las respectivas autorizaciones legales; o sea, que desarrollan las iniciativas legales, pero en forma más amplia que los reglamentos ordinarios, pues la ley suele limitarse a definir las materias sobre las cuales pueden decidir las entidades territoriales, sin entrar en más detalles.

#### d) *Reglamentos ordinarios.*

La reglamentación de las leyes ordinarias se ciñe a los principios básicos expuestos atrás sobre funciones y alcances de los reglamentos. O sea, que el contenido de éstos se subordina completamente a la ley, pudiendo desarrollar sólo lo que está implícito en ella, sin sobrepasarla ni mucho menos modificarla.

#### e) *Reglamentos de Servicios Públicos.*

La doctrina considera que las autoridades encargadas de prestar servicios públicos gozan del poder de reglamentar su funcionamiento por lo menos en lo que toca con sus aspectos internos. Se ha discutido si puede haber reglamentos de servicios que afecten al público en general, es decir, que tengan carácter externo. En realidad, la distinción es sutil pues desde que los servicios se ofrezcan al público, éste necesariamente se verá afectado por los reglamentos que

se dicten. Desde luego, tales reglamentos no pueden contemplar obligaciones para las personas sino en cuanto usuarios del servicio.

Según se observó, la Corte ha aceptado el poder reglamentario de la Junta Monetaria y el del Incora, en ciertos aspectos específicos, con base en el principio que se viene exponiendo de que las autoridades responsables de los servicios públicos pueden reglamentar la prestación de los mismos (vid. Corte, sent. diciembre 11/64 y junio 1º/69). El Consejo de Estado, sin embargo, citando a Zanobini, ha sostenido que los reglamentos de servicio son de ámbito muy preciso, expedido por los superiores para dirigir la acción de sus subordinados y agotar en la organización toda su eficacia (C. de E., sent. agosto 29/73, J. al D. p. 87; Zanobini, op. cit., p. 344).

f) *Circulares, órdenes administrativas, etc.*

Hay una última categoría de actos cuyo carácter reglamentario es discutible. Se trata de las circulares, órdenes administrativas y actos con destinatarios colectivos que puedan conocerse o individualizarse.

La práctica administrativa autoriza a los jefes a expedir *circulares y órdenes administrativas* dirigidas a los subordinados. Aunque la diferencia entre unas y otras no es muy precisa, puede considerarse en general que las circulares son de carácter interpretativo, en tanto que las órdenes administrativas son procedimentales. Las primeras suelen contener explicaciones, informaciones e instrucciones a los subordinados sobre la aplicación de leyes y reglamentos. Las segundas prevén instrucciones sobre el trámite de los asuntos que se ventilen ante la administración.

El carácter reglamentario de estos actos se pone en duda porque ellos no pueden crear normas nuevas, así sean de detalle. Por consiguiente, tienen que ajustarse plenamente a la ley y al reglamento. Su fuerza se deriva de dicho ajuste y lo que dispongan más allá de los límites de la normatividad superior es inoponible a los particulares. Sin embargo, son actos que tienen eficacia interna en virtud del poder jerárquico y que al vincular a los funcionarios, indirectamente afectan también a los particulares.

En Francia se ha considerado que el carácter interno de estos actos hace que ellos no sean acusables por los particulares, puesto que ninguna lesión puede ocasionar para los derechos de éstos ya que no los vinculan (Waline, "Droit Administratif", p. 291). En Colombia se admiten demandas contra las circulares y órdenes admi-

nistrativas por los excesos en que pueden incurrir frente a la normatividad superior, ya que de hecho pueden determinar comportamientos administrativos perjudiciales para los particulares, fuera de que por sí mismas lesionan el orden jurídico.

Hay otros actos cuya generalidad es sólo aparente, pues de hecho cubren a personas que pueden fácilmente individualizarse; por ejemplo, las resoluciones que fijan precios para ciertos productos que sólo se fabrican por determinados empresarios. El Consejo de Estado ha sostenido que tales actos no son de carácter general y por ello no requieren publicarse en el Diario Oficial (C. de E. sents. octubre 25/72, julio 8/76). Este asunto toca con el problema de la publicación o notificación de los actos administrativos, según su grado de generalidad o de concreción, sobre el cual se tratará más adelante a propósito del acto administrativo. En todo caso, la falta de generalidad del acto impide considerarlo como reglamento.



## EL PODER DE POLICIA

## 14. CONCEPTO.

El poder de policía comprende todas aquellas facultades de que dispone la administración para *controlar* la actividad de los particulares con miras a la preservación del orden público, la protección de las libertades y el cuidado de los bienes públicos.

Como dice, Waline, "en el lenguaje del derecho administrativo, el término *policía* no tiene el mismo sentido que en el lenguaje corriente: es la limitación por una autoridad pública y en el interés público, de una actividad de los ciudadanos, sin que deje de ser actividad privada; ella es simplemente reglamentada. No deja de ser libre sino en la medida en que no está restringida expresamente por las prescripciones de la policía. En otras palabras, la libertad es la regla, la restricción por medida de policía es la excepción (Waline, cit. por Vidal, op. cit., p. 204).

La técnica jurídica de la policía es la reglamentación, la prescripción, en suma el *control* de la actividad particular. En ello, se diferencia este poder del servicio público, el cual actúa a través de la *prestación* (vid. Vedel, op. cit., p. 783).

Un ejemplo permite ilustrar esta diferencia. Si las autoridades quieren mantener aseadas las calles, pueden optar sea por imponer sanciones a quienes arrojen basuras (poder de policía) o por hacer ellas mismas la recolección (servicio público).

La primera finalidad del control policivo consiste en *proteger el orden público*. La noción de orden público se refiere a la regularidad de comportamientos que afectan al público. Por eso el artículo 7º del D. 1355/70 (Código Nacional de Policía) limita el alcance de los reglamentos policivos al ejercicio de la libertad "en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado".

La policía general se ocupa de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la *seguridad*, de la *salubridad*, de la *moralidad* y de la *estética* públicas (D. 1355/71, artículos 2º y 122).

Además, hay que considerar como aspectos especiales del poder de policía los que se refieren a la protección del orden público *socio-*

*económico*, al cual no alude el Código Nacional de Policía, pero cuyo cuidado está encomendado en normas especiales a las Superintendencias, al Ministerio de Trabajo y a otras autoridades. De hecho el control que ejercen la Superintendencia de Sociedades sobre las compañías comerciales, o la Bancaria sobre las entidades financieras, o la de Cooperativas sobre tales corporaciones, es de orden policivo; lo mismo que el control que ejercen las autoridades laborales sobre los empleadores o sobre los sindicatos.

La finalidad de la policía es proteger el orden aparente. Para entender este concepto hay que tener en cuenta que la regularidad de conductas que constituye el orden social puede resultar de la conformidad que experimenten los asociados porque hay justicia, porque los intereses y necesidades de cada uno reciben la debida atención, porque las normas jurídicas se cumplen de buen grado, etc. No es ese el orden que protege la policía, pues para lograrlo se necesita la acción de los legisladores para adaptar las reglas a las nuevas situaciones que se vayan presentando, la de los administradores para satisfacer las demandas colectivas y la de los jueces para hacer justicia cabal. Ese orden es el resultado de la acción estatal eficaz. A la policía le corresponde otro aspecto del orden, que podría considerarse como epidérmico o superficial: preservar la regularidad de conductas, mantener el orden aparente que venía imperando, así no se ajuste exactamente al deseado por el orden jurídico y por la idea de justicia.

Como la policía preserva el orden aparente, a ella "no le corresponde remover la causa de la perturbación". (Artículo 2º, D. 1355/70). Por eso, los artículos 125 y s.s. del Código Nacional de Policía dicen que ésta no define problemas de dominio sino que presta su protección a los poseedores y hasta a los meros tenedores para impedir que se perturbe su situación o "para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación".

La segunda finalidad de la policía es "proteger a los habitantes del territorio colombiano en su *libertad* y en los derechos que de ella se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho" (artículo 1º Código Nacional de Policía).

En tercer lugar, a la policía le corresponde prevenir los atentados contra la integridad de los *bienes de uso público*, velar por la

conservación y utilización de las aguas de uso público y lograr la restitución de los bienes de uso público (artículos 124, 130 y 132 Código Nacional de Policía).

## 15. AUTORIDADES DE POLICIA.

Las autoridades de policía pueden clasificarse de distantas maneras. Las principales clasificaciones son las siguientes:

### a) *Policía Administrativa y Policía Judicial.*

A la policía judicial le corresponde la función, prevista en la Carta para el Presidente, de "velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia, y prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias" (artículo 119-3 C. N.).

La policía administrativa cumple las demás funciones policivas.

### b) *Policía Penal y Policía Civil.*

Es frecuente esta distinción para referirse a las autoridades de policía con poder sancionador de las contravenciones y aún de algunos delitos (policía penal) y a las que resuelven problemas civiles, tales como querellas de posesión, de vecindad, etc.

Una interpretación errada les atribuye a los actos de las policías penal y civil el carácter de decisiones jurisdiccionales no susceptibles de control contencioso administrativo (artículo 73-2 C.C.A.). Se sigue de ahí que las providencias de policía penal escapan al control jurisdiccional, lo que no sucede con las de policía civil que no hacen tránsito a la cosa juzgada y pueden desestimarse entonces por las autoridades judiciales. De esto se habló en el Cap. I, N° 14.

### c) *Policía General y Policía Especial.*

La policía general se ocupa de los asuntos que no hayan sido encomendados a autoridades específicas.

Las funciones de policía específica corresponden a la Policía Nacional, dirigida y coordinada en los Departamentos por los Gobernadores y en los Municipios por los Alcaldes (D. 1355/70, artículos 34 y 39).

Hay muchas policías especializadas, como la de tránsito, la de rentas, la de juegos y espectáculos, la militar, la de bosques, la de hi-

giene, etc. La protección del orden socio-económico que se mencionó atrás les corresponde a las Superintendencias y al Ministerio del Trabajo.

### d) *Autoridades, Jefes y Agentes.*

Según Mario Rodríguez M., son *autoridades* de policía las que tienen facultad para dictar reglamentos generales (Congreso, Gobierno, Asambleas Departamentales, Concejos, Gobernadores, Alcaldes). Por *Jefes de Policía* se entiende los funcionarios que por ley tienen autoridad o jurisdicción para aplicar en cada caso concreto las sanciones previstas en el reglamento. Por *agentes* se entiende los demás funcionarios de policía (Rodríguez M., Mario, "Derecho Administrativo General", notas de clase tomadas por Luis Guillermo Velásquez Jaramillo).

### e) *Clasificación de Fiorini.*

Fiorini distingue las siguientes categorías policivas de acuerdo con la *técnica jurídica* que emplea cada una: *Policía preventiva*, *Policía informativa*, *Policía represiva*, *Policía sancionadora* (Fiorini, "Manual de Derecho Administrativo", La Ley, Buenos Aires, 1968, T. II, p. 670 y s.s.).

*Policía Preventiva:* "La actividad policial preventiva se presenta como una técnica jurídica de prevención para evitar la perturbación dañosa, destacándose como medidas de precaución o llamado de atención para que los particulares no caigan en la conducta de perturbación social o colectiva... La prevención se manifiesta, casi siempre, con actos de atención y notificación personal haciendo conocer la conducta prohibida o custodiada. También la indicación, como advertencia, de la sanción que recaerá ante el incumplimiento" (Fiorini, op. cit., T. II, ps. 670-1).

*Policía Informativa:* En esta modalidad "la policía, antes que impartir unilateralmente órdenes policivas, se informa de las actividades o cosas bajo su control, y luego, oportunamente, emite con carácter general o particular la orden de prevención o intimación sobre la conducta de los sujetos... Esta actividad se realiza por medio de variadas formas, destacándose por su técnica especializada la información periódica de los individuos a las autoridades administrativas, la exhibición de las cosas ante el requerimiento, el registro de libros oficiales, las inspecciones comprobatorias, las investigaciones especiales, las revisiones periódicas, la vigilancia de información, etc." (Fiorini, op. cit., T. II, p. 672).

*Policía represiva:* "La actividad policial represiva, que fue identificada durante mucho tiempo como su forma primitiva, se presenta como la ejecutoriedad del acto policial y se distingue por la coactividad o medida coercitiva. Se la podría definir como la ejecución material y directa de un acto policial. La actividad judicial coactiva se distingue porque los órganos de la administración la realizan directamente sin necesidad de la intervención de la justicia. La represión es una forma de expresarse la ejecutoriedad del acto administrativo" (Fiorini, op. cit., T. II, p. 672).

Fiorini distingue con acierto entre la represión o coactividad y la actividad sancionadora. La primera se refiere al empleo de la fuerza para llevar a la práctica la decisión policiva, pero dicho empleo de la fuerza no tiene necesariamente el sentido de una sanción.

Dice así: "Puede existir coactividad en un acto policial sin ser sanción, y puede presentarse la coacción para ser efectiva una sanción. La coacción, en este caso, es un medio jurídico para realizar o ejecutar la sanción.

"La relación jurídica en ambas es completamente distinta. La coacción es una modalidad de la ejecución del acto policial, como acto administrativo, mientras la sanción es causa de la creación de un nuevo acto de contenido punitivo o penal. La coacción expresa la siguiente proposición jurídica: el órgano policial A ordena a B la conducta limitadora C; ante su incumplimiento los agentes del órgano A ejecutan directamente el deber C en lugar o sustituyendo la voluntad de B. La sanción presenta otra clase de proposición jurídica: el órgano policial A ordena a B la conducta C; ante su incumplimiento le impone la conducta del deber sanción D. Además la sanción D puede imponerse aunque se haya cumplido en forma coactiva el deber impuesto C o también realizarse la coactividad en la conducta impuesta como sanción D; por ejemplo, la intimación a un propietario para que destruya un inmueble en peligro, y que al no acatar la orden la policía coactivamente destruya la casa y también lo detenga directamente para su arresto... El derecho de sanción policial se rige por principios provenientes del derecho penal, mientras que el derecho policial represivo se rige por los principios del derecho administrativos. Potestad sancionadora no es actividad coactiva; la primera es pena y la segunda es una forma de ejecutar un acto administrativo" (Fiorini, op. cit., T. II, ps. 673-4).

*Policía Sancionadora:* La cita precedente da pie para formular una cuarta categoría de autoridades que aplican el poder sanciona-

dor de la administración. "La sanción es el castigo contra la conducta jurídica impuesta por órganos administrativos... La pena o sanción policial es manifestación regular del poder sancionador de la administración pública..." (Fiorini, op. cit., T. II, p. 677).

Fiorini considera que este poder sancionador desborda el ámbito policivo, el cual corresponde más bien a los aspectos de limitación de la conducta y de cumplimiento directo de las órdenes policivas, que al poder sancionador, más propio de lo que recientemente ha venido llamándose "Derecho Penal Administrativo" (Fiorini, op. cit., T. II, p. 677 y s.s.). Sin embargo, no parece haber razones de fondo para excluir del concepto de policía la potestad sancionadora, dado que dicho concepto abarca todas las actividades que adelanta la administración para asegurar el control de los particulares con miras al mantenimiento del orden, la garantía de la libertad y la protección de los bienes públicos

## 16. MEDIOS DE POLICIA.

La clasificación de Fiorini que acaba de mencionarse conduce al estudio de las técnicas o medios de policía, es decir, de las formas jurídicas de que se vale la Administración para controlar la actividad particular en orden a cumplir las finalidades del poder policial.

El Código Nacional de Policía (D. 1355/70) se refiere a algunos de dichos medios, mencionando específicamente los *reglamentos* (artículos 7 al 13), los *permisos* (artículos 14 a 18), las *órdenes* (artículos 19 a 28) y el empleo de la *fuerza y otros medios coercitivos* (artículos 29 a 33). Deben mencionarse además otros medios, correspondientes a la policía informativa, como los *registros*, las *inspecciones* y las *informaciones* obligatorias, y los correspondientes a la policía sancionadora, o sea, las *sanciones administrativas* (D. 1355/70, artículo 186).

### a) *Reglamentos de Policía.*

Los reglamentos de policía se refieren principalmente al ejercicio de la libertad, tal como se define y garantiza en la Constitución y en las convenciones y tratados internacionales (artículo 3º, D. 1355/70). Dicho ejercicio se regula a través de *normas primarias* en la ley y, en ausencia de ésta, en las ordenanzas departamentales (C. N., artículo 187-9: corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas, "reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal"). Las normas comple-

*mentarias o reglamentarias* se dictan por el Gobierno en relación con la Ley; por los gobernadores con las Ordenanzas; por los Concejos, a través de Acuerdos, en lo que indiquen las Leyes o las Ordenanzas; y por los Alcaldes, en relación con los Acuerdos.

Las reglas fundamentales sobre el ejercicio de las libertades públicas se encuentran en el Libro II del Código Nacional de Policía.

El Código Nacional de Policía señala que los reglamentos pueden regular el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público, o de modo que trascienda de lo privado (artículo 7º); que no pueden contrariar a quien ejerza su derecho sino a quien abuse de él (artículo 6º); que no deben ser tan minuciosos que hagan imposible el ejercicio de la libertad (artículo 13-b); que deben establecer prohibiciones y sólo por excepción obligaciones (artículo 13-c); y que no deben fundarse en motivos de interés privado sino de beneficio público (artículo 13-b).

Además restringe el poder reglamentario de los gobernadores y alcaldes a las precisiones necesarias para aplicar las disposiciones de las Asambleas y Concejos, en su orden; por consiguiente, les veda la posibilidad de expedir normas de conducta no contenidas en las ordenanzas o en los acuerdos (D. 1355/70, artículo 8).

No hay en realidad diferencias de fondo entre los reglamentos de policía y los ordinarios, pues el grado de sujeción a la ley es el mismo en ambos casos. Esto ha quedado claro, sobre todo a partir de la sentencia de enero 27/77 en la cual la Corte declaró inexecutable parcialmente los artículos 8º, 9º, 10º y 108 del D. 1355/70 que les conferían al Gobierno, a los Concejos, a los Intendentes y a los Comisarios, facultades reglamentarias de Policía en lo que no hubiese sido objeto de reglamentación por ley u ordenanza. Se apartó así la Corte, con acierto, de la perniciosa doctrina que había sentado en años anteriores sobre las facultades implícitas del Gobierno para reglamentar la libertad en casos de ausencia de definición legal, basadas en el poder que le da el artículo 120-7 C. N. de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (vid. Corte Suprema de Justicia, sents. noviembre 13/28 y octubre 7/36).

#### b) *Permisos.*

El Código Nacional de Policía señala que los permisos se otorgan para realizar por excepción actividades que hayan sido objeto de prohibición general. Dice así el artículo 14: "Cuando la ley o el

reglamento de policía estatuya una prohibición de carácter general, y no obstante admita expresamente excepciones, la actividad exceptuada sólo podrá ejercerse mediante permiso de policía".

También se otorgan permisos para realizar actividades que la ley o los reglamentos de policía subordinan a ciertas condiciones o al cumplimiento de ciertos requisitos (artículo 15). Por ejemplo, el artículo 117 del Código dice que "los establecimientos comerciales requieren permiso para su funcionamiento". Otro ejemplo es el permiso de funcionamiento que deben obtener las sociedades controladas por la Superintendencia de Sociedades.

Los permisos deben darse en forma escrita y motivada (artículo 16). Como dan lugar a situaciones jurídicas subjetivas, deben establecerse en ellos con claridad las condiciones de caducidad (id); además, los términos de los permisos y las causas de su revocación deben señalarse en ley o reglamento (artículo 17). En fin, dice el artículo 18 que "la revocación del permiso compete ordinariamente a quien lo concedió, salvo las excepciones establecidas por ley o reglamento y debe ser escrita y motivada".

#### c) *Ordenes.*

Las órdenes policiales suelen ser medios preventivos para asegurar el cumplimiento de los reglamentos, antes de proceder al empleo de medios compulsivos (artículos 19, 24, 26).

Su ámbito surge pues de la normatividad superior y no puede desbordarla. Además, deben ser claras, precisas y de posible cumplimiento (artículo 21); hacerse constar por escrito y con expresión de los motivos, salvo las órdenes que pueden expedirse en casos urgentes (artículo 23); impartirse a persona o grupo individualizado o individualizable de personas (artículo 22), y comunicarse por cualquier medio idóneo como la prensa, la radio, la televisión, las señales, los avisos, los altavoces (artículo 28).

Las órdenes pueden ser revocadas por quienes las emitan (artículo 27) y son susceptibles de recursos jerárquicos, el cual no suspende su cumplimiento (artículo 24).

#### d) *Registros, informaciones, inspecciones.*

El Código Nacional de Policía no menciona estos medios que, según se dijo, son propios de la *policía informativa* (vid. Supra este Capítulo, N° 15).

Es frecuente que para determinados efectos se exija el *registro* de ciertas operaciones o documentos, o de las personas que realizan tal o cual actividad, con el fin de ejercer controles más efectivos. Así, una medida común en el control de precios es el registro obligatorio de quienes almacenen productos alimenticios, etc. No es que la actividad quede condicionada al registro; ella sigue siendo libre, pero la falta de registro puede acarrear sanciones de vario orden.

También se utiliza la obligación de presentar *informaciones*, periódicas o eventuales, mediante las cuales las autoridades pueden darse cuenta de si se están cumpliendo las disposiciones legales o reglamentarias. Por ejemplo, los informes laborales que deben presentar los patronos al Ministerio de Trabajo o los balances que deben enviar las sociedades controladas a la Superintendencia de Sociedades.

Las *inspecciones* son un medio más drástico de obtener información, pues se verifican in situ. Por ejemplo, las visitas que ordena hacer la Superintendencia de Sociedades para examinar la contabilidad de una compañía controlada.

Una modalidad de este medio de policía es el *registro domiciliario* previsto en los artículos 79 y s.s. del Código Nacional de Policía.

#### e) Empleo de la fuerza y otros medios coercitivos.

Los artículos 29 a 33 del Código Nacional de Policía regulan en términos generales el empleo de medios represivos. Los aspectos específicos relativos a la captura se encuentran en los artículos 56 a 71. Y en los artículos 86 a 95 se establecen reglas sobre la asistencia policiva que eventualmente les corresponde a las fuerzas militares.

El uso de medidas represivas se autoriza sólo cuando sea estrictamente necesario (artículo 29). En principio el empleo de armas de fuego no puede hacerse contra fugitivo, sino cuando éste las use para facilitar o proteger la fuga, salvo lo dispuesto en la ley sobre régimen carcelario (artículo 30); además, el empleo colectivo de dichas armas y de otros medios más nocivos contra grupos de agresores queda condicionado a la orden previa de la primera autoridad política del lugar, salvo si por las circunstancias fuere imposible recibirla, caso en el cual la orden podrá darla bajo su responsabilidad el que comande la patrulla.

La policía sólo puede emplear medios autorizados por ley o reglamento, eligiendo entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes. Además, los me-

dios de policía no podrán emplearse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento (artículo 30).

#### f) Sanciones Policivas.

Se dijo atrás, siguiendo a Fiorini, que las sanciones no pueden confundirse con los medios represivos, pues el sentido de aquéllas es castigar la violación de los reglamentos de policía, en tanto que la coerción busca el cumplimiento forzado de éstos.

El artículo 186 del Código Nacional de Policía prevé las sanciones aplicables a quienes incurran en contravenciones de policía salvo en los casos de fuerza mayor, caso fortuito, orden de autoridad y enajenación mental (artículo 185).

La lista de tales sanciones o medidas correctivas es la siguiente:

1. La amonestación en privado;
2. La represión en audiencia pública;
3. La expulsión de sitio público o abierto al público;
4. La promesa de buena conducta;
6. La prohibición de concurrir a determinados sitios públicos o abiertos al público;
7. La presentación periódica ante el comando de policía;
8. La retención transitoria;
9. La multa;
10. El decomiso;
11. El cierre del establecimiento;
12. La suspensión de permiso o licencia;
13. La suspensión de obra;
14. La demolición de obra;
15. La construcción de obra;
16. El trabajo en obras de interés público; y
17. El arresto supletorio.

El Título II del Libro III del Código Nacional de Policía define las principales contravenciones.

Fuera de éstas y de las sanciones mencionadas atrás, hay otras para casos contemplados en leyes específicas. Por ejemplo, las sanciones que pueden aplicar las Superintendencias a las entidades vigiladas por ellas.

## 17. CONTROL DE LOS MEDIOS DE POLICIA.

Los poderes de policía en principio son *amplios*, en el sentido de que las autoridades correspondientes pueden elegir con cierta discrecionalidad los medios a utilizar en cada ocasión y graduar su intensidad, dentro de los criterios generales trazados por la ley y los reglamentos. Esa amplitud se ve contrarrestada por ciertos *controles* sobre el *fin*, los *motivos* y los *medios* policivos, cuya formulación ha sido realizada por la jurisprudencia francesa; entre nosotros, el Decreto 1355 de 1970 ha recogido varios de tales principios, los cuales por otra parte han sido aceptados en distintas ocasiones por la Jurisprudencia de la Corte y el Consejo de Estado (vid. sents. C.S.J. octubre 7/36; C. de E., mayo 21/73).

En cuanto al *fin*, la teoría de la desviación de poder permite controlar los objetivos del acto de policía (véase más adelante el capítulo sobre el acto administrativo). Dice De Laubadere que esta noción le permite al juez anular toda medida de policía que busque otro fin que no sea el orden, la seguridad o la salubridad; por ejemplo: medidas de policía municipal tomadas por espíritu de persecución contra un particular, o para mejorar las finanzas locales, o para forzar al concesionario de un servicio a ejecutar sus obligaciones (De Laubadere, "Manuel de Droit Administratif", p. 205).

Las medidas de policía sólo pueden tomarse si se dan los *motivos* suficientes que las justifiquen, es decir, cuando se presenten amenazas reales de desorden; aquí también se aplica la teoría de la desviación de poder.

En fin, el empleo de los *medios* policivos debe ajustarse, por una parte, a las previsiones generales de la ley o los reglamentos y, por otra, a las circunstancias de hecho. Así, sólo pueden emplearse los medios expresamente autorizados por la ley o el reglamento; además, ha de tratarse de medios *eficaces* y *proporcionados* al motivo que los justifica. Por eso dice el artículo 30 D. 1355/70: "Para preservar el orden público la policía empleará sólo medios autorizados por la ley o reglamento y escogerá siempre entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes. Tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento".

Dentro de esta misma teoría, el artículo 13 dice que los reglamentos de policía, deberán acogerse, entre otros, a los siguientes principios: "... b) El reglamento no debe ser tan minucioso que ha-

ga imposible el ejercicio de la libertad". Y el artículo 230 señala que "si se diere el caso de poderse aplicar, indistintamente, una u otra medida correctiva, se preferirá la que se tenga por más conveniente habida consideración de las circunstancias del hecho y de las condiciones del contraventor". Así, a la compulsión sólo debe llegarse en caso extremo.

## 18. MEDIDAS DE EMERGENCIA.

En circunstancias extraordinarias el poder de policía se hace más amplio.

Ello es notorio bajo el Estado de Sitio, en el cual, al tenor del artículo 121 C. N., puede el Gobierno suspender la vigencia de las leyes que sean incompatibles con la situación de emergencia y limitar el alcance de algunas garantías constitucionales.

El Código Nacional de Policía prevé además la posibilidad de que en caso de calamidad pública tal como inundación, terremoto, incendio o epidemia que amenace a la población, los gobernadores, intendentes, comisarios especiales, alcaldes, inspectores o corregidores, toman medidas como las siguientes para conjurar la calamidad o para remediar sus consecuencias:

1. Ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, cuando sea necesario;
2. Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse;
3. Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por medios particulares;
4. Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento;
5. Desviar el cauce de las aguas;
6. Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios;
7. Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios;

8. Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase;
9. Organizar campamentos para la población que carezca de techo; y
10. Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada; estos cargos son de forzosa aceptación.

Estas facultades no regirán sino mientras dure la calamidad, y el funcionario que las ejerza dará cuenta pormenorizada e inmediata al concejo municipal o a la asamblea, según el caso, en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado.

También se prevén medidas de emergencia en los artículos 86 y s. s., cuando la policía sea insuficiente para prevenir grave desorden, caso en el cual procede la solicitud de asistencia militar.

Otra medida de emergencia es la prevista en el artículo 33, según el cual "en caso de urgencia, la policía puede exigir la cooperación de los particulares no impedidos para hacerlo. Con tal ocasión podrá utilizar, por la fuerza, transitoriamente, bienes indispensables como vehículos, lugares privados, alimentos o drogas. El particular cuyos bienes hayan sido utilizados deberá ser indemnizado según el daño pecuniario inferido".

(Continuará)