Sentencia C-117/06

ORDEN PUBLICO-Concepto

ORDEN PUBLICO-Medios para la preservación

PODER DE POLICIA-Concepto

PODER DE POLICIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Límites

FUNCION DE POLICIA-Concepto

FUNCION DE POLICIA-Limitaciones

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ACTIVIDAD DE POLICIA-Concepto

PODER, FUNCION Y ACTIVIDAD DE POLICIA-Distinción

El ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público

policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

FUNCION DE POLICIA POR ALCALDE EN RELACION CON EL ORDEN PUBLICO-Alcance

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

REGULACION USO DEL SUELO-Competencia del Concejo Municipal de acuerdo con la ley

FUNCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Alcance

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Concepto

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Importancia

El plan de ordenamiento territorial como parte de la política de ordenamiento, constituye el

fundamento de cualquier reglamentación local orientada a evitar impactos negativos derivados del uso del suelo. Los reglamentos locales dictados en ejercicio del deber de preservación del orden público, que involucren decisiones acerca del manejo del espacio, deben sujetarse a las normas expedidas por el concejo municipal para guiar y administrar el desarrollo geográfico y la utilización del suelo.

FUNCION DE POLICIA POR ALCALDE EN RELACION CON EL ORDEN PUBLICO-Fijación de zonas para establecimientos fabriles y expendio de ciertos combustibles

El artículo parcialmente acusado se refiere a la posibilidad que tienen los alcaldes de dictar medidas relacionadas con la preservación del orden público, tales como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles. Ciertamente, las medidas que el Alcalde Municipal puede expedir en virtud de la disposición acusada, no conllevan el carácter general y abstracto que caracteriza el ejercicio del poder de policía, pues se trata de la prescripción de unas determinadas potestades, aplicables a un tipo específico de actividad y dentro de un ámbito local de vigencia, relacionadas estrechamente con el orden público. Adicionalmente, el ejercicio de esta facultad debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa y fundamentarse en términos razonables ante los fines de la norma que la autoriza, según lo advierte el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo. En conclusión, la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes en el segmento normativo acusado permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia; responde a un criterio de razonabilidad en cuanto se orienta a salvaguardar elementos como la tranquilidad y la salubridad públicas que integran el concepto de orden público; deben tener como marco la ley y el plan de ordenamiento territorial; y por último, no escapan al control pertinente lo cual es un postulado fundamental del Estado social y democrático de derecho. Por lo anterior, la disposición acusada, no vulnera el régimen constitucional de la policía administrativa, ni se opone a las facultades que el artículo 313.7 de la Constitución otorga a los concejos municipales para que reglamenten el uso del suelo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL EN OTRAS DISCIPLINAS SANCIONATORIAS-Aplicación flexible y con matices

POTESTAD DISCIPLINARIA-Características

MEDIDAS CORRECCIONALES DE POLICIA-Aplicación del principio de legalidad estricta

DERECHO DE IMPUGNACION EN MEDIDAS CORRECCIONALES DE POLICIA-Alcance/MEDIDAS CORRECCIONALES DE POLICIA Imposibilidad de interponer recursos viola derecho de impugnación MEDIDAS CORRECCIONALES DE POLICIA-Aunque no constituyen en sentido formal sentencias condenatorias sí comportan severas restricciones a la libertad

No obstante el criterio reiterado de esta Corte en el sentido que las garantías propias del debido proceso penal, son aplicables, con matices y cierto nivel de flexibilidad, a otros procedimientos que materializan ejercicio de poder sancionatorio, en materia policiva dichas garantías se han extendido sin restricciones, ni matices, en virtud de las identidades que presentan estos dos esquemas sancionatorios. En efecto, los dos tienen como destinatarios los miembros de la colectividad en general; ambos tienen un componente coercitivo, y en uno y otro se contemplan restricciones a las libertades, como consecuencia de una conducta infractora. En ese orden ideas, las medidas correccionales de policía, no obstante que no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria, sí comportan severas restricciones al ejercicio de la libertad, impuestas por la autoridad de policía como consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público. En consecuencia, los destinatarios de estas decisiones deben estar amparados por el derecho de

impugnación consagrado en le artículo 29 de la Constitución. En conclusión, (i) conforme a la Constitución (Art. 29) existe un derecho de impugnación que se integra al complejo de garantías del debido proceso, aplicable en el ámbito judicial y administrativo; (ii) en materia de medidas correccionales de policía (a diferencia de lo que ocurre en materia disciplinaria) la Corte ha aplicado un criterio amplio, en el sentido de extender plenamente las garantías del debido proceso penal a este ámbito contravencional; (iii) las medidas correccionales que imponen los comandantes y sub comandantes de policías, deben estar sometidos al derecho de impugnación previsto en el artículo 29 de Constitución. Por las anteriores razones, la tajante exclusión que hace el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, es violatorio del artículo 29 de la Carta que consagra el derecho de impugnación, con específica referencia a la sentencia condenatoria, pero aplicable de manera plena a las medidas correccionales de policía.

Referencia: expediente D-5950

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 111, 113 y 229 (parciales) del Decreto 1355 de 1970.

Actor: Fernando Antonio Fuentes Perdomo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Fernando Antonio Fuentes Perdomo.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso, subrayando los apartes demandados:

“DECRETO LEY No. 1355 DE 1970

(4 de Agosto)

“Por el cual se dictan normas sobre policía”

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA:

(…)

“ARTÍCULO 111. Los reglamentos de Policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

(…)

ARTÍCULO 113. Por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles”.

(…)

“ARTÍCULO 229. Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el recurso de reposición”.

I. LA DEMANDA

1. El demandante considera que las normas acusadas infringen, los artículos 2 y 4 de la Constitución Política, en razón a que ellas desvirtúan los fines esenciales del Estado (Art.2°), lo que se deriva, según el demandante, de su abierta contradicción con la Constitución (Art.4°).

1. Señala que el aparte demandado del artículo 111 vulnera los numerales 7° y 9° del artículo 313 de la Constitución. En tanto que el segmento demandado del artículo 113 infringe esos mismos preceptos y los artículos 1°, 287, 288 y 311 de la Carta.

En cuanto al aparte demandado del artículo 229 lo considera contrario al artículo 29 de la Constitución Política.

3. Respecto de la impugnación que formula contra el artículo 111, solicita a la Corte esclarecer si frente al objeto de la demanda existe cosa juzgada constitucional en virtud de la sentencia C-366 de 1996 que declaró la exequibilidad del artículo 111 del Decreto 1355 de 1970.

El demandante considera que la cosa juzgada existente en este evento es “meramente aparente” en razón a que en la precitada sentencia la Corte no hizo “la más mínima consideración sobre si el alcalde, en uso de la función de policía que le es propia, tiene o no la facultad para ¨señalar zonas¨ para el funcionamiento de establecimientos en los que se expendan bebidas alcohólicas (…) o si por el contrario es ésta una función exclusiva del Concejo Municipal”.

4. Fundamenta el cargo contra el aparte acusado del artículo 111, en que conforme al numeral 7° del artículo 313 de la Constitución, corresponde a los Concejos Municipales regular el uso del suelo. En consecuencia, la facultad que la norma acusada confiere a los alcaldes, para que mediante la expedición de reglamentos de policía local señalen zonas para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, es contraria al precepto superior, en cuanto comporta reglamentación de los usos del suelo.

5. En cuanto a la acusación contra el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970 manifiesta que al disponer, ésta norma, que “los reglamentos de policía” (…) podrán señalar las zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, vulnera los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política que asigna al Concejo Municipal las facultades de reglamentar los usos del suelo. La norma acusada permite no sólo que los Alcaldes Municipales mediante la expedición de reglamentos de policía local invadan la esfera de competencia que la Constitución ha establecido a favor de los Alcaldes Municipales, sino que además permite que por esa misma vía lo haga el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales y los Gobernadores lo cual vulnera el principio de autonomía de la autoridad territorial local contenida en los artículos 1, 287, 288 y 311 de la Constitución Nacional.

6. En cuanto al cargo relativo a la violación del artículo 29 de la Carta por la preceptiva del artículo 229 demandado, que establece que contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación y subestación “no habrá ningún recurso”, señala que la

jurisprudencia de esta Corte ya se ha pronunciado sobre la necesidad de someter a la doble instancia las medidas sancionatorias impuestas por los Comandantes de Policía para la preservación del debido proceso, e invoca las sentencias C- 1444 de 2000 y C- 492 de 2002.

7. Finalmente aduce que pese a que esta Corporación ha reiterado que las medidas correctivas que impongan los comandantes de estación y subestación de policía pueden impugnarse ante el Alcalde como superior jerárquico de los mismos, para darle cumplimiento al precepto superior del debido proceso, en la práctica esto no se viene cumpliendo porque tanto los miembros de la policía como los alcaldes se amparan en el contenido del artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, que excluye la impugnación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. INTERVENCIONES

A. La Defensoría del Pueblo

1. Solicita a la Corte inhibirse de proferir decisión de fondo respecto de la demanda contra la expresión “señalar zonas” del artículo 111 del Decreto 1355 de 1970, por existir cosa juzgada absoluta constitucional, según sentencia de la Corte Constitucional No. C-366 de 1996.

2. En cuanto a la demanda contra el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, solicita declarar exequible la expresión “señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles” con fundamento en el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia C-366 de 1996, por corresponder al mismo contenido normativo del artículo 111

del mismo Decreto, declarado exequible en la mencionada sentencia.

Aduce que la reglamentación de los usos del suelo que la Carta atribuye a los Concejos Municipales en el numeral 7° del artículo 313 no puede alcanzar el grado de detalle que requiere el desarrollo concreto de las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento territorial. En tal virtud, el Alcalde Municipal conserva un grado importante de autonomía para el desarrollo concreto de tales actuaciones. Así, la posibilidad de "señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles se inscribe en el ámbito de la función de policía que es propia del alcalde como primera autoridad de policía del municipio.

3. Respecto del artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, solicita declarar la exequibilidad condicionada, en el entendido que procede la interposición de recursos de reposición y de apelación contra las decisiones del comandante de la estación o subestación de policía que impongan las medidas correctivas, restrictivas de derechos fundamentales. La garantía del debido proceso debe incluir la posibilidad de que la decisión sea proferida por el funcionario competente y sea susceptible de recurso, cuando ella involucre una afectación de derechos fundamentales. La posibilidad de recurrir la decisión no debe estar atada a la calidad del funcionario que la imponga sino a la materia misma de la decisión y a su potencialidad para afectar derechos fundamentales.

4. Considera que el artículo 229 es violatorio del artículo 13 de la Constitución por cuanto permite la posibilidad de que medidas correccionales como la promesa de residir en otras zonas o barrios y la prohibición de recurrir a determinados sitios públicos, podrían ser impugnadas al tenor del artículo 220 del C.N.P. cuando las impone el Alcalde pero carecerían de recurso, cuando ellas mismas son impuestas por el comandante de estación o subestación, lo que genera un trato discriminatorio entre iguales.

5. Estima procedente emitir un fallo modulado, en el sentido de declarar, previa integración de la unidad normativa con el artículo 219, la constitucionalidad del artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, siempre que se entienda que en los casos de imposición de medidas correctivas de promesa de residir en otras zonas o barrios, prohibición de recurrir a determinados sitios públicos, presentación periódica, retención y cierre de establecimiento por parte del comandante de estación o subestación de policía, proceden los recursos de reposición y/o apelación ante el superior jerárquico.

A. El Ministerio de la Defensa Nacional

1. Considera que respecto del artículo 113 existe cosa juzgada constitucional en virtud de la sentencia C-366 de 1996, en la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre el alcance de la función de policía destinada a fijar los horarios y lugares de funcionamiento para el ejercicio de ciertas actividades comerciales, por lo que la demanda "no debió siquiera tramitarse y rechazarse de plano de conformidad con el artículo 6°, inciso final del Decreto 2067 de 1991".

1. En relación con los cargos formulados contra el artículo 229, solicita su exequibilidad al considerar que su contenido no vulnera el ordenamiento constitucional. Manifiesta que "las medidas sancionatorias" pueden impugnarse ante el superior jerárquico (el alcalde municipal) lo que garantiza el derecho al debido proceso y al derecho de defensa. Aduce que "La Corte Constitucional realizó un pronunciamiento expreso sobre el asunto lo que genera cosa juzgada constitucional", sin que precise a qué pronunciamiento se refiere. Señala que, si en algún caso los alcaldes y comandantes de estación se niegan a reconocer lo establecido por la Corte Constitucional (sin indicar en qué decisión) "les corresponde a los afectados con la medida acudir a las instancias judiciales pertinentes en busca del cumplimiento del fallo constitucional citado".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Interviene a través del Secretario General de esa institución, solicitando un pronunciamiento de exequibilidad de 1os artículo 113 y 229 y que “se mantenga la decisión con respecto al artículo 111 (Sentencia C-366/96) del Código Nacional de Policía”.

Respecto del artículo 113 señala que la norma acusada, está ampliamente justificada al responder a los objetivos de policía administrativa general, la cual pretende garantizar la tranquilidad y salubridad públicas de la colectividad, a través de la regulación de las conductas específicas que puedan repercutir en el orden público.

Respecto del artículo 229 manifiesta que “la potestad sancionadora de la administración constituye una expresión del poder de policía, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía”.

Sobre el control de las medidas correccionales dictadas por los comandantes de policía, señala que la Ley 4ª de 1991 “Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 12 la posibilidad de que el alcalde, como Jefe de Policía en el municipio, revoque las decisiones tomadas por los Comandantes de estación o subestación, en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia “cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”.

A. La Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO –

Interviene a través de apoderada solicitando se declare la inconstitucionalidad de los segmentos normativos demandados. Desarrolla su intervención únicamente respecto del contenido del artículo 113, señalando que en tiempos de normalidad, únicamente el Congreso de la República ejerce el poder de policía, por cuanto en este órgano está radicada, de manera privativa, la potestad de regular y limitar los derechos fundamentales. Sin embargo, afirma, ello no excluye que "existan ámbitos de derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades administrativas puedan ejercer un poder de policía subsidiario". Así, a los Concejos Municipales se les confirió un cierto poder de policía para materias específicas, como la regulación del uso del suelo, y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (C.P. Art. 313 Ord. 8° y 9°).

Estas atribuciones deben ser interpretadas como una autorización constitucional para establecer las normas necesarias para responder, en estos dos ámbitos específicos, a las particularidades y necesidades concretas de sus respectivos municipios, y no como una potestad autónoma o residual para establecer limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales, entre ellas sanciones policivas, que no han sido previstas por el Congreso de la República. Destaca los límites constitucionales al poder de policía que deben aplicar los Concejos Municipales conforme a la sentencia C- 825 de 2004. Concluyendo que "las limitaciones propuestas en la norma demandada nos lleva a pensar en la necesidad de tener una norma legal que la preceda para poder ejercer esa limitación y así ajustarse a los postulados constitucionales."

Sobre esos supuestos solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes demandados "en concordancia con las pretensiones del demandante".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación interviene solicitando (i) la exequibilidad de las expresiones “así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles”, contenida en el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, siempre y cuando tales reglamentos tengan en cuenta lo dispuesto en el plan de ordenamiento territorial respectivo, y (ii) la inexequibilidad de la expresión “contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso”, contenida en el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970.

Fundamenta su solicitud en que:

1. Corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo (Art. 313.7), lo que implica que a través de reglamentos pueda ejercerse el poder de policía, eso sí con sujeción a la Constitución y la Ley. En consecuencia, las facultades de policía contempladas en el artículo 113 del Código Nacional de Policía, serian compatibles con la atribución de los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo, prevista en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución, siempre y cuando tengan en cuenta lo dispuesto en el plan de ordenamiento territorial respectivo.

1. En relación con el cargo de inconstitucionalidad relativo a que el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, extiende al Presidente de la República, a las Asambleas Departamentales y a los Gobernadores la facultad de reglamentar los usos del suelo, vulnerando el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en los artículos 1, 287, 288 y 311 superiores, no encuentra el Ministerio Público fundamento alguno a tal censura, considerando que se trata de una interpretación errónea de la norma, lo cual no amerita examen alguno de constitucionalidad.

1. Respecto del artículo 229 del Código Nacional de Policía, para el Ministerio Público, esta norma entraña una vulneración al artículo 29 de la Constitución en cuanto excluye

expresamente cualquier recurso contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación. Se trata de medidas correctivas, esto es, de un castigo o sanción, por lo que su destinatario debe contar con los medios de impugnación contra tal decisión. La norma demandada despoja así al afectado con la medida, de uno de los mecanismos de defensa más importantes, como es la oportunidad de solicitarle a quien impuso la medida que la aclare, la modifique, o la revoque cuando existan razones para ello.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de un Decreto con fuerza de Ley, en este caso del Decreto 1355 de 1970.

B. Admisión parcial de la demanda:

Mediante providencia de agosto 18 de 2005, el Magistrado Sustanciador, rechazó la demanda presentada por el ciudadano Fernando Antonio Fuentes Perdomo contra el artículo 111 (parcial) del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas de policía” por existir cosa juzgada constitucional, según lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución y 6°, inciso final, del Decreto 2067 de 1991. Ello de conformidad con la sentencia C- 366 del 14 de agosto de 1996, en la cual la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 111 del Decreto 1355 de 1970, por presunta violación a diversas normas

constitucionales, entre otras, el artículo 313 numerales 7° y 9° de la Constitución. En ese fallo la Corte declaró exequible el referido artículo 111, sin que estableciera en su parte motiva o resolutiva, que la decisión era relativa a ciertos cargos formulados dentro del proceso. Por tal motivo esa sentencia tiene alcances de cosa juzgada absoluta.

En la misma providencia la demanda fue admitida respecto de los artículos 113 y 229 (parciales) del Decreto 1355 de 1970 "por el cual se dictan normas sobre policía".

C. Problema jurídico

El primer problema constitucional que plantea la demanda consiste en determinar si la posibilidad que el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970 introduce de señalar, a través de reglamentos de policía, zonas para establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, constituye una indebida invasión de las competencias constitucionales atribuidas a los Concejos Municipales, en materia de regulación de los usos del suelo. (Art. 313 num. 7 y 9), o si como lo señalan algunos intervinientes tal potestad se inscribe en el ámbito de la función de policía que es propia del Alcalde como primera autoridad del municipio, encargada de la preservación del orden público local.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El segundo problema constitucional radica en establecer si la exclusión explícita de cualquier recurso, prevista el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, respecto de las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación de policía, entraña una vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

D. Solución

Examen de constitucionalidad del artículo 113 del Decreto 1355 de 1970:

Para resolver las cuestiones que este cargo plantea, la Corte abordará los siguientes temas: (i) el régimen constitucional de la policía administrativa, límites y medios; (ii) la potestad de policía prevista en el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, frente a la facultad de reglamentación de los usos del suelo asignada a los Concejos Municipales (Art. 313.7 CP); (iii) el examen de constitucionalidad.

El régimen constitucional de la policía administrativa. Límites y medios:

1. La norma impugnada ubica dentro del ámbito de los reglamentos de policía la posibilidad de señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles. Establece una conexidad entre esas atribuciones y ciertos objetivos como la tranquilidad y salubridad públicas, elementos que concurren a integrar el concepto de orden público.

En consecuencia, por tratarse de claras atribuciones de policía administrativa en el ámbito local, orientadas a la preservación del orden público en ese mismo espacio, conviene reiterar la jurisprudencia que ha trazado esta Corporación sobre el régimen constitucional de la policía administrativa, competencias, límites y sus claros vínculos con la preservación del orden público.

El orden público, ha dicho la Corte Constitucional, debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos1. En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la

preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas2.

2. La jurisprudencia de esta Corte ha construido una doctrina jurídica consistente sobre los límites y los medios relativos al uso del poder para el mantenimiento del orden público.

Sobre los límites, ha señalado que, en un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

Con fundamento en ello ha señalado unos principios constitucionales mínimos que gobiernan los poderes de policía en un Estado democrático de derecho. Estos poderes: (i) Están sometidos al principio de legalidad; (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) las medidas policivas se encuentran sometida a los correspondientes controles judiciales3.

3. En cuanto a los medios se ha pronunciado en el sentido que la preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas, supone el uso de distintos medios a saber: (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de

esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función4.

Con fundamento en ello la Corte Constitucional, en numerosas sentencias5, recogiendo la conceptualización que ha realizado en tal sentido la Corte Suprema de Justicia6, ha distinguido entre poder de policía, entendido como potestad de reglamentación general; función de policía consistente en la gestión administrativa concreta de poder de policía, y actividad de policía que comporta la ejecución coactiva.

Así ha concretado la Corte la regla jurisprudencial:

"En síntesis, se puede afirmar que la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción:

El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia.

La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.

La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público".7

4. El poder de policía se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. Conviene resaltar que sobre este particular la Corte ha precisado que resulta coherente con el Estado Social de Derecho que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso. Su protección adecuada supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el órgano legislativo como expresión de la voluntad popular. Este procedimiento democrático imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador. Adicionalmente ellas están sometidas a los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos fundamentales.

6. La función de Policía, supeditada al poder de policía, es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal

como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

Sobre la potestad que implica la función de policía para la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local, en relación con un tema en particular, dirigidas a un grupo específico de personas (habitantes y residente de la localidad), y bajo la orientación de la Constitución y la ley ha dicho la Corte:

"La concreción propia de esta función no solamente se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el "administrado" o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; (..) la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo8.

7. De manera que la concreción propia de esta función tiene varias manifestaciones. Se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa ejerce su relación directa entre administración y administrado, o destinatario de la actuación, como cuando se limita a expedir una licencia o a la definición de una situación concreta y precisa.

Desde otro ámbito, la función de policía implica también la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular, dirigidas a un grupo específico de personas, o a los habitantes y residentes de la localidad, siempre bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior. Ello con el propósito de que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

Esta función de policía supone el reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía permiten entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concreción. Así, la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho, corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Éste configura el denominado "poder administrativo de policía", que corresponde de manera más exacta a una "función o gestión administrativa de policía" la cual debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley, y se concreta en la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc9.

8. La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el significado y alcance de la función de policía10. En la sentencia C-366 de 1996, señaló que esta implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario mediante el poder legislativo de policía a las autoridades administrativas como son el Presidente de la República a quien según el artículo 189-4 de la Carta le compete "conservar en todo el territorio el orden público"; los gobernadores (CP Art. 303) y los alcaldes (CP Art. 315-2), quienes en el nivel local ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

9. En síntesis, el ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía11.

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

11. Conforme a lo anterior, puede concluir la Corte que el ejercicio del poder de policía se realiza, de manera general, a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; en tanto que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas.

De manera que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia, la función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio (Art.315.2 CP), permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La facultad de policía prevista en el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, frente a la potestad de reglamentación de los usos del suelo asignada a los concejos municipales (Art. 313.7 CP):

12. Conviene recordar que el actor cuestiona la constitucionalidad de la norma demandada al considerar que la atribución que la misma asigna a las autoridades de policía local en orden a señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, desconoce la facultad constitucional adscrita a los concejos municipales, en materia de reglamentación de los usos del suelo. (Art.313.7 CP).

El artículo 313 numeral 7° de la Constitución asigna a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial.

Tal prerrogativa, sin embargo no puede ser ejercida de manera autónoma, por los concejos municipales por cuanto la misma disposición constitucional impone su ejercicio de acuerdo con la Ley. En materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los Concejos Municipales debe atender el marco fijado por el Legislador, independientemente de que se trate de normas contenidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial12 o en leyes ordinarias 13.

13. La función de ordenamiento del territorio, ha dicho esta Corte, comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial.14

14. El plan de ordenamiento territorial, es el instrumento a través del cual se reglamentan los usos del suelo (Ley 388 de 1997). Constituye sólo una de las estrategias a través de las cuales se implementa la política de ordenamiento territorial en el municipio, distrito o área metropolitana. Esta última comporta un conjunto de acciones de planificación política, administrativa y física concertadas, complementarias de la planificación económica y social que se realiza a través de los planes de desarrollo con dimensión territorial. La política de ordenamiento no tiene como objetivo único la regulación del espacio físico, sino que involucra una serie de elementos de vital importancia como los individuos, las redes sociales, el espacio geográfico, el medio ambiente, los recursos naturales y las tradiciones históricas y culturales. Así, la política de ordenamiento territorial propende por una adecuada regulación no sólo del uso, ocupación, y transformación del espacio geográfico, sino de una interrelación entre los diferentes aspectos mencionados.

15. Atendiendo tal distinción, se tiene que el plan de ordenamiento territorial como parte de la política de ordenamiento, constituye el fundamento de cualquier reglamentación local orientada a evitar impactos negativos derivados del uso del suelo. Los reglamentos locales dictados en ejercicio del deber de preservación del orden público, que involucren decisiones acerca del manejo del espacio, deben sujetarse a las normas expedidas por el concejo municipal para guiar y administrar el desarrollo geográfico y la utilización del suelo.

La anterior precisión tiene relevancia para destacar que la atribución que la Constitución asigna a los Concejos Municipales se mueve en un plano general de regulación y planificación relativo a los usos del suelo, conectado con el conjunto de acciones de diversa índole que concurren a integrar una política global de ordenamiento territorial. La atribución que el artículo 113 acusado radica en las autoridades de policía local para el señalamiento de zonas para establecimientos fabriles y expendio de ciertos comestibles, pertenece a un ámbito de reglamentación específico y concreto propio de la función de policía y orientada a la preservación de los elementos que integran el orden público local. Esta última debe desarrollarse respetando el marco normativo general que regula los usos del suelo.

El examen del cargo :

16. Para determinar si el cargo formulado tiene sustento es preciso establecer el alcance normativo de la disposición acusada. La norma se inserta dentro del capítulo del código relativo a "La libertad de comercio y de industria" y se ubica de manera clara en el marco de los deberes de preservación del orden público que se asigna a las autoridades de policía locales. Así, se adscribe a estas autoridades la potestad de expedir reglamentos de policía que prescriban limitaciones a la venta de artículos, y que "señalen zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles". La inserción de esta facultad de policía local dentro de las funciones del manejo del orden público atribuido a la autoridad administrativa policiva es evidente. La misma disposición condiciona la expedición de los reglamentos que introducen restricciones a la venta de artículos, y la demarcación de zonas para establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, a "motivos de tranquilidad y salubridad pública" elementos que concurren a integrar el concepto de orden público.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

18.- Las consideraciones anteriores permiten afirmar que la disposición acusada establece una atribución de competencias jurídicas concretas que permiten a los alcaldes el ejercicio de la función de policía. Que estas atribuciones son propias de esta autoridad administrativa en el orden local, y se otorgan bajo circunstancias y ámbitos previamente definidos en la ley y dentro de las limitaciones y delimitaciones legales de las libertades públicas relacionadas con los elementos del orden público policivo, que sirven a la autoridad de policía para cumplir sus funciones en esta materia, como responsable del orden público local. Esta Corporación observa que el fragmento acusado se ocupa de las funciones de los alcaldes en relación con el orden público. El artículo parcialmente acusado se refiere entonces a la posibilidad que

tienen los alcaldes de dictar medidas muy concretas, relacionadas con la preservación del orden público, tales como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles.

Ciertamente, como lo ha señalado esta Corporación frente a normas de similar contenido,15 las medidas que el Alcalde Municipal puede expedir en virtud de la disposición acusada, no conllevan el carácter general y abstracto que caracteriza el ejercicio del poder de policía, pues se trata de la prescripción de unas determinadas potestades, aplicables a un tipo específico de actividad y dentro de un ámbito local de vigencia, relacionadas estrechamente con el orden público.

19. Adicionalmente, esas medidas de policía, por tener un impacto sobre la administración de los usos del suelo, deben consultar las regulaciones correspondientes expedidas por los concejos municipales que contengan los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas orientadas a administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. La autoridad local, en ejercicio de su función de policía puede adoptar medidas concretas encaminadas a aplicar el marco establecido en el plan de ordenamiento territorial en aspectos específicos como la demarcación de zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles. Esta actividad reglamentaria propia de la función de policía debe estar siempre orientada por los elementos que integran el orden público, y particularmente por aquellos a que se refiere la propia disposición acusada "la tranquilidad y la salubridad públicas".

20- Para esta Corporación la potestad conferida por la norma se dirige a permitir la adopción de medidas que son razonables a la luz de los elementos que integran el concepto de orden público. Esta razonabilidad encuentra sustento en la evidencia empírica que surge de la relación entre la actividad fabril y la tranquilidad de la comunidad, así como entre la ubicación de lugares de expendio de ciertos comestibles, y la salubridad pública. Este nexo lógico permite concluir que la autorización para la adopción de medidas por parte del alcalde,

contenida en el fragmento normativo acusado se orienta a proveer herramientas para el control del orden público.

21. Adicionalmente, como lo ha señalado la Corte en anteriores oportunidades 16el ejercicio de esta facultad debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa y fundamentarse en términos razonables ante los fines de la norma que la autoriza, según lo advierte el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo. Debe recordar la Corte que, el ejercicio concreto de esta función de policía, se encuentra sometida al principio de legalidad, a la eficacia y necesidad del uso del poder, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población17. Por ello, cualquier desbordamiento puede ser impugnado ante las correspondientes autoridades judiciales.

22- De otra parte, no sobra anotar que este tipo de decisiones son actos administrativos concretos que se encuentran sometidos a control judicial si es que tienen algún vicio, tales como falsa motivación o desviación de poder.

23. En conclusión, la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes en el segmento normativo acusado permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia; responde a un criterio de razonabilidad en cuanto se orienta a salvaguardar elementos como la tranquilidad y la salubridad públicas que integran el concepto de orden público; deben tener como marco la ley y el plan de ordenamiento territorial; y por último, no escapan al control pertinente lo cual es un postulado fundamental del Estado social y democrático de derecho.

24- Respecto del cargo de inconstitucionalidad relativo a que el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970 extiende al Presidente de la República, a las Asambleas Departamentales y a

los Gobernadores la facultad de reglamentar los usos del suelo, vulnerándose así el principio de autonomía de los entes territoriales contemplado en los artículos 1, 287, 288 y 311 superiores, tal como lo advierte el Procurador General en su concepto, el cargo no permite establecer de qué manera la disposición acusada desconoce tal principio. El planteamiento parte de una errónea interpretación de la norma acusada que expresamente hace referencia a "los reglamentos de policía local", circunstancia que releva a la Corte de abordar un juicio de constitucionalidad sobre este específico aspecto de la impugnación.

25. Por lo anterior, la Corte concluye que la disposición acusada, no vulnera el régimen constitucional de la policía administrativa, ni se opone a las facultades que el artículo 313.7 de la Constitución otorga a los concejos municipales para que reglamenten el uso del suelo. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del fragmento normativo acusado.

Examen de constitucionalidad del artículo 229 del Decreto 1355 de 1970

26. Para el demandante el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 vulnera el artículo 29 de la Constitución en cuanto excluye cualquier impugnación contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación de policía. Destaca el actor que el precepto constitucional ordena que el debido proceso se aplicará a "toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", el cual precisa además que quien sea sindicado tiene derecho "a impugnar la sentencia condenatoria. La negativa tajante que la norma impugnada contempla respecto de cualquier recurso contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de policía, vulnera flagrantemente esas garantías constitucionales.

Para el análisis de este cargo la Corte abordará el tema del derecho de impugnación como elemento esencial del debido proceso en materia de contravencional, a partir de los numerosos pronunciamientos que la Corporación ha efectuado sobre esta materia, en los que ha extendido las garantías del debido proceso en materia penal, a éste ámbito sancionatorio.

El derecho de impugnación como elemento del debido proceso sancionatorio:

27. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, señalando que al mismo se integran una serie de garantías, tales como el principio de estricta y preexistente legalidad punitiva; el debido juez competente; la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; el derecho de defensa y de asistencia legal cuando se es sindicado; el derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; el derecho de contradicción (a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra); el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

28. Esta configuración constitucional del derecho al debido proceso y al amparo de las garantías judiciales allí establecidas, ha extendido explícitamente estas prerrogativas a todas las modalidades de ejercicio del derecho punitivo. Así, en cualquier actuación que tenga como objeto establecer si una persona es responsable de falta disciplinaria, infracción administrativa, o hecho que de lugar a punición de índole policiva o correccional, la persona debe estar bajo el amparo de las garantías que rodean el ejercicio del ius puniendi.

29. La Corte Constitucional en múltiples oportunidades18 ha señalado que el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja que cobija especies como el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el ejercicio del poder de policía, el derecho de punición por indignidad política, y el control de las profesiones, entre otras.19 Ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado20. Sin embargo, en aquellos ámbitos distintos al derecho penal, dicha aplicación ha de considerar sus particularidades y especificidades21.

30. La doctrina de la Corte, sobre la aplicación, matizada, de los principios del derecho penal a otras disciplinas sancionatorias ha sido sustentada así:

"Lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal22."

Como se observa, la Corte ha fundado la flexibilización en la aplicación de las garantías propias del derecho penal a otros ámbitos sancionatorios en tres consideraciones básicas: (i)la entidad de los bienes jurídicos afectados con la conducta infractora; (ii) la afectación más intensa que la respuesta punitiva penal tiene sobre derechos fundamentales como la libertad y otros de similar entidad, a diferencia de lo que ocurre con otras disciplinas sancionatorias que tienen consecuencias menos lesivas para el individuo; y (iii) el carácter general de los mandatos del derecho penal dirigidos a regular la vida en sociedad, en tanto que los otros sistemas sancionatorios tienen ámbitos específicos de regulación, que involucran destinatarios con deberes específicos23.

31. En concordancia con lo anterior, la regla relativa a los matices y las especificidades que presenta la aplicación de los principios que controlan el ejercicio de la potestad punitiva del Estado en ámbitos distintos al penal, se ha desarrollado de manera fundamental a propósito de pronunciamientos relacionados con el poder sancionador disciplinario. La aplicación flexible y con matices de tales principios en este ámbito, se ha justificado esencialmente destacando algunas características de la potestad disciplinaria: (i) su ámbito de aplicación es sectorial; (ii) la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado; (iii) el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la administración pública24.

La caracterización que tales elementos imprimen al derecho disciplinario, y que lo distancian del derecho penal, ha sustentado la tesis de la imposibilidad de una asimilación total en la aplicación de los principios que controlan el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado en uno y otro ámbito. Con base en tal consideración se ha aceptado, por ejemplo, la existencia de un más amplio margen de valoración en la determinación e individualización de la conducta en materia disciplinaria25

32. Este mismo criterio jurisprudencial, que parte del respeto por la especificidad de cada uno de los ámbitos que integran el poder sancionador estatal, ha conducido también a que las garantías propias del derecho penal, se apliquen con similar rigor al reclamado por éste, en contextos sancionatorios que constituyen verdaderas formas de ejercicio del poder punitivo del Estado. Así se deriva de decisiones de esta Corporación que han aplicado una concepción estricta del principio de legalidad en materia de tipificación de faltas que generan la aplicación de medidas correccionales por parte de autoridades de policía, así como el pleno imperio en este campo de garantías como la presunción de inocencia, la proporcionalidad en la respuesta coactiva del estado y la prohibición de imprescriptibilidad de las medidas sancionatorias.

Son ejemplos de este reconocimiento la sentencia C- 087 de 2000 de esta Corporación que declaró la inexequibilidad del artículo 205 del Código Nacional de Policía, norma que contemplaba la posibilidad de que autoridades de policía (inspectores o alcaldes) prohibieran, bajo determinadas circunstancias, el acceso de personas a establecimientos públicos o abiertos al público. El principio de legalidad estricta (la norma presentaba un nivel de vaguedad e imprecisión que repugna al derecho punitivo), y el principio de proporcionalidad en la reacción coactiva, así como la defensa del derecho a la autonomía individual fueron los fundamentos más relevantes de la sentencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Igualmente, mediante sentencia C – 110 de 2000 se declaró la inexequibilidad del numeral 1° del artículo 204 del Código Nacional de Policía que contemplaba la sanción de promesa de residir en otra zona o barrio para quien incurriera en ciertas perturbaciones del orden público que le valieran el calificativo de indeseable". Los fundamentos de la inconstitucionalidad se contraen fundamentalmente a la preeminencia del principio de dignidad humana, el derecho a la libre circulación, y la aplicación estricta en materia policiva del principio de legalidad en la determinación de la conducta (tipicidad estricta), y la prohibición de sanciones sin límite en el tiempo.

En sentencia C- 046 de 2001, la Corte declaró la inexequibilidad de los numerales 2° y 3° del artículo 204 del Código Nacional de Policía, que contemplaban la sanción de promesa de residir en otra zona, aplicable por autoridades de policía, respecto de personas que incurrieran en determinadas conductas consideradas contrarias al orden público. Consideró la Corte que la norma violaba el núcleo esencial del derecho a la circulación, así como la prohibición de establecer penas sin límite en el tiempo.

Por último, la sentencia C-1444 de 200026 declaró la inexequibilidad del artículo 206 numeral tercero del Código Nacional de Policía que tipificaba la "falta" de deambular por las calles en actitud sospechosa. Se destacó en esta oportunidad la naturaleza correctiva no preventiva de esta medida que fue considerada violatoria de la presunción de inocencia, de la proscripción

de penas imprescriptibles, del derecho de locomoción y del debido proceso.

Sobre este último particular dijo la Corte:

"(C)omo esta medida es proferida por el propio comandante (a diferencia de lo que ocurría en los casos mencionados, que era el alcalde o inspector, decreto 522 de 1971), el artículo 229 del mismo Código, dice, expresamente, que contra la imposición de la medida "no habrá ningún recurso". Lo que significa, ni más ni menos, que dentro de su propio criterio, el comandante decide si impone la medida correctiva, y al imponerla, el afectado no puede ejercer ningún recurso. De esta manera se viola el debido proceso".

33. La secuencia jurisprudencial reseñada tiene como propósito destacar que no obstante el criterio reiterado de esta Corte en el sentido que las garantías propias del debido proceso penal, son aplicables, con matices y cierto nivel de flexibilidad, a otros procedimientos que materializan ejercicio de poder sancionatorio, en materia policiva dichas garantías se han extendido sin restricciones, ni matices, en virtud de las identidades que presentan estos dos esquemas sancionatorios. En efecto, los dos tienen como destinatarios los miembros de la colectividad en general; ambos tienen un componente coercitivo, y en uno y otro se contemplan restricciones a las libertades, como consecuencia de una conducta infractora.

En ese orden ideas, las medidas correccionales de policía, no obstante que no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria, sí comportan severas restricciones al ejercicio de la libertad27, impuestas por la autoridad de policía como consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público. En consecuencia, los destinatarios de estas

decisiones deben estar amparados por el derecho de impugnación consagrado en le artículo 29 de la Constitución.

Así lo entendió la Corte cuando al revisar el procedimiento para la imposición de medidas correctivas señaló:

"(…) Por tratarse de la imposición de una medida correctiva, debe cumplirse la garantía del debido proceso, exigida por el artículo 29 de la Constitución. En efecto en dicha audiencia deben cumplirse los requisitos mínimos del debido proceso como son: citación a las partes a la audiencia, con indicación del día, hora y lugar; presentación de los hechos y posibilidad de controvertirlos (…)28"

34. En lo que concierne específicamente al derecho de impugnación de las medidas correccionales que imponen las autoridades de policía en ejercicio de la función y la actividad de policía, dijo la Corte:

"Así, la medida de cierre de establecimiento abierto al público que puede imponer el comandante de policía, en primer lugar, sólo se puede aplicar conforme a las situaciones jurídicas previstas en la ley (principio de estricta legalidad); segundo, esta medida tiene carácter temporal lo cual significa que los miembros de la Policía Nacional no imponen una sanción definitiva que comprometa los derechos de las personas; y, tercero, la medida sancionatoria puede impugnarse ante el superior jerárquico (el alcalde municipal) lo que garantiza el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa"29. (Se destaca).

Para la Corte es claro que, por tratarse de decisiones que se adoptan en un contexto de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que tienen la potencialidad de afectar derechos fundamentales de sus destinatarios, deben estar sometidas a la garantía de impugnación prevista en la Constitución (Art. 29) para las sentencias condenatorias en materia penal.

35. En conclusión, (i) conforme a la Constitución (Art. 29) existe un derecho de impugnación que se integra al complejo de garantías del debido proceso, aplicable en el ámbito judicial y administrativo; (ii) en materia de medidas correccionales de policía (a diferencia de lo que ocurre en materia disciplinaria) la Corte ha aplicado un criterio amplio, en el sentido de extender plenamente las garantías del debido proceso penal a este ámbito contravencional; (iii) las medidas correccionales que imponen los comandantes y sub comandantes de policías, deben estar sometidos al derecho de impugnación previsto en el artículo 29 de Constitución.

Por las anteriores razones, la tajante exclusión que hace el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, es violatorio del artículo 29 de la Carta que consagra el derecho de impugnación, con específica referencia a la sentencia condenatoria, pero aplicable de manera plena a las medidas correccionales de policía, tal como quedó establecido en las consideraciones que sustentan el análisis de este cargo.

Por las anteriores razones, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión “Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía no habrá ningún recurso”.

VI. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE, la expresión “así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles”, contenida en el articulo 113 del Decreto 1355 de 1970.

Segundo: Declarara INEXEQUIBLE la expresión “contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso”, contenida en el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CON ACLARACION DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia C-024 de 1994, Fundamento 4.2, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-251 de 2002, Fundamentos 9 y ss C- 825 de 2004, Fundamento 9.

2 Cfr. C-825 de 2004, MP, Rodrigo Uprimny Yepes.

3 Cfr. C- 024 de 1994. Estos criterios han sido reiterados ulteriormente. Ver, por ejemplo, entre otras, la sentencia C-1444 de 2000, Fundamento 3°.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 Ver, entre otras, las sentencias C-557 de 1992; C-024 de 1994; C-088 de 1994; C-226 de

1994; C-366 de 1996; SU-476 de 1997; C-110 de 2000; C-1410 de 2000: C-1444 de 2000; C-790 de 2002; C-490 de 2002; C-492 de 2002;

6 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de abril 21 de 1982. M.P. Manuel Gaona Cruz.

7 Corte Constitucional C- 492 de 1992, MP, Jaime Córdoba Triviño.

8 Sentencia C- 825 de 2004, MP Rodrigo Uprymny Yepes.

9 Cfr. Sentencia C-825 de 2004.

10 En la Sentencia C-366 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 111 del Código Nacional de Policía que permite a los reglamentos de policía local señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, porque las funciones de policía comprenden la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen disposiciones de conducta en el orden local. Actos normativos mínimos dentro del marco de la Constitución y la ley.

En la Sentencia C-110 de 2000 la Corte Constitucional declaró inexequible el numeral 1 del artículo 204 del Código Nacional de Policía que facultaba al Comandante de Estación para exigir promesa de residir en otra zona a la persona que fomentara o protagonizara escándalos, riñas o peleas en sitio de expedición de bebidas alcohólicas hasta el punto de ser tenido en esos sitios como persona indeseable. La norma se consideró inconstitucional porque habilitaba a las autoridades para dispensar a las personas un trato que no se compadece con su condición de ser humano ni con su dignidad, y además era una medida correctiva que no tenía límite en el tiempo.

En la Sentencia C-1444 de 2000 la Corte Constitucional declaró inexequible el numeral 3 del artículo 206 del Código Nacional de Policía, norma que facultaba a los comandantes de policía y subestación para imponer la presentación periódica ante el Comando de Policía a las personas que de ordinario deambulaban por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas. Este numeral se considera contrario a la Constitución porque concedía facultades a las autoridades de policía para imponer medidas correctivas bajo criterios

estrictamente subjetivos, con lo cual se permitía la violación de derechos fundamentales como el debido proceso y la libertad de locomoción.

En la Sentencia C-046 de 2001 la Corte Constitucional declaró inexequible los numerales 2 y 3 del artículo 204 del Código Nacional de Policía los cuales conferían facultades al Comandante de Estación para exigir promesa de residir en otras zonas o barrios al que propinara amenazas a personas del barrio y al que por su conducta depravada perturbará la tranquilidad de los vecinos. Esta Corporación las consideró contrarias a la Constitución por violar el núcleo esencial del derecho de circulación y residencia protegido por la Constitución y por las normas de derecho internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia, porque establecen una medida restrictiva de la libertad sin límite en el tiempo.

11 Cfr. C. 282 de 2004.

12 Ver la Sentencia C-795/2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia se declaró la inexequibilidad del artículo 7° de la ley 388 de 1997 que decía "a la Nación le compete la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional (..) localización de formas generales de uso de la tierra (...) lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades (...) porque, en aquella oportunidad se consideró que el Congreso Nacional a través de una ley ordinaria trató asuntos que corresponde decidir a la legislación orgánica territorial.

13 Cfr. Sentencia C-1043 de 2000, MP, Álvaro Tafur Galvis.

14 Cfr. Sentencia C-750 de 2000, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz. El artículo 5° de la 388 de 1997, define el proceso de ordenamiento del territorio.

15 Sentencia C-366 de 1996 y C-825 de 2004.

16 Cfr. Sentencias C- 366 de 1996 y C- 825 de 2004

17 Cfr. Sentencia C-492 de 2002.

18 Sobre la extensión de garantías del derecho penal a otras formas sancionatorias se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-827 de 2001; C-948 de 2002; 530 de 2003; 796 de 2004; 233 de 2002. Esta doctrina se ha fundado no solamente en el desarrollo del

texto constitucional que explícitamente extiende las garantías del debido proceso penal a toda clase de actuaciones administrativas, sino a la doctrina que ya había desarrollado la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía control de constitucionalidad. Cfr. Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, MP Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, MP Antonio Barrera Carbonell.

19 Cfr. Sentencia C- 827 de 2001, MP, Álvaro Tafur Galvis.

20 Sentencia C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

21 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-827/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

22 Al respecto, ver sentencia C-597 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, criterio reiterado, entre otras, por la sentencia C-827 de 2002, MP Álvaro Tafur Galvis.

23 Cfr. C 708 de 1999 y C- 948 de 2002.

24 Estas caracterizaciones se presentan conjunta o separadamente en las siguientes sentencias: C-181 de 2002: C-708 de 1999; C-155 de 2002; C-373 de 2002.

25 Cfr. Sentencia C-948 de 2002, MP, Álvaro Tafur Galvis.

26 MP Alfredo Beltrán Sierra.

27 El artículo 219 del Decreto 1355 de 1970 establece las medidas correccionales que competen a los comandantes de estación o subestación de policía: “Compete a los comandantes de estación o subestación de policía conocer de las faltas para las que sean aplicables las medidas correccionales de amonestación en privado, represión en audiencia pública, promesa de buena conducta, presentación periódica, retención y cierre de establecimiento”.

28 Sentencia C- 490 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

29 Sentencia C- 492 de 2002, MP, Jaime Córdoba Triviño.