

Sentencia C-142/20

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Principios rectores

Entre los principios fundamentales del CNPC se encuentran, en lo relevante para la adecuada comprensión de las normas demandadas, la protección y el respeto a los derechos humanos, la igualdad ante la ley, el debido proceso, la proporcionalidad y razonabilidad y la necesidad. Los dos últimos no sólo se enuncian, sino que se describen en los numerales 12 y 13 del artículo 8 del CNPC. La adopción de las medidas correctivas y, entre ellas, las multas, debe hacerse “atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma”, de tal suerte que se evite “todo exceso innecesario”, para poder considerarse proporcionales y razonables. En cuanto al principio de necesidad, debe advertirse que las medidas correctivas, dentro de las cuales están las multas, deben ser “rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección restauración, educación o prevención resulte ineficaz para lograr el fin propuesto”.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Finalidad/MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-No tienen carácter sancionatorio/ MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Criterios para aplicación de la sanción

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Multa/MULTA-Concepto/MULTA-Clases

La medida correctiva de multa se define, en términos amplios, predicables tanto de las generales como de las especiales, como “la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado”. La regulación de las multas tiene en cuenta, por tanto, dos variables relevantes: 1) la suma de dinero a pagar y 2) el comportamiento realizado.

IGUALDAD-Triple papel en el ordenamiento constitucional/IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL-Fundamento/IGUALDAD-Carece de contenido material específico/IGUALDAD-No protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE IGUALDAD-Reconocimiento del derecho a la igualdad

TEST O JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Jurisprudencia constitucional

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Proporcionalidad y niveles de intensidad

TEST DE IGUALDAD-Niveles de intensidad

TEST DE IGUALDAD-Materias objeto de intensidad leve

(...) El escrutinio débil busca establecer si la actividad del legislador fue razonable, valga decir, si no se adoptó una decisión arbitraria o caprichosa. En este escrutinio basta establecer que la medida sea “potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente”.

TEST DE IGUALDAD-Materias objeto de escrutinio intermedio

(...) El escrutinio intermedio busca establecer que “las desigualdades sean efectivamente conducentes para la consecución de un fin importante”. Por ello, tiene unos estándares más rigurosos, pues se debe establecer que el fin perseguido sea constitucionalmente importante, que el medio empleado sea efectivamente conducente y que la medida no sea evidentemente desproporcionada.

TEST DE IGUALDAD-Materias objeto de escrutinio estricto o fuerte

(...) el escrutinio estricto o fuerte, dado que “solo admite desigualdades que sean efectivamente conducentes y necesarias para obtener un objetivo que pueda clasificarse como imperioso”. Por ello, se hace a partir de estándares aún más rigurosos, ya que debe verificarse que el fin perseguido sea imperioso, que el medio empleado, además de ser efectivamente conducente, sea necesario, y que los beneficios de la medida superen las restricciones impuestas a otros valores o principios constitucionales.

MULTA-Naturaleza

MULTA POR INFRACCION DE TRANSITO-Proporcionalidad

DEBIDO PROCESO-Aplicación a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas/DEBIDO PROCESO-Garantías

DERECHO AL JUEZ NATURAL-Garantía del debido proceso/DERECHO AL JUEZ NATURAL-Vínculo con el derecho de acceso a la justicia

DERECHO A LA HONRA Y AL BUEN NOMBRE-Diferencias

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Alcance

En el presente proceso se asume, de modo consecuente con lo que ha entendido la Sala, que el buen nombre se refiere a la reputación de la persona. Esta reputación puede afectarse cuando se lleva a las demás personas a asumir, de manera errada, que otra ha realizado una conducta reprobable en ámbitos públicos, pese a que no haya sido así. En este evento se está frente a un daño reputacional.

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Carácter fundamental/DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Limitación establecida por autoridades no judiciales

MEDIDAS CORRECTIVAS-Pago de multa como requisito para nombramiento o ascenso en empleos públicos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del test leve de igualdad

MULTA-Alternativas de pago distintas a la económica

MULTA EN EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Finalidad

Al aplicar el escrutinio débil test de proporcionalidad, se encuentra que el fin buscado por las multas, en el contexto del CNPC, es el de “disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer la convivencia”. Este fin no está prohibido por la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a lo previsto en el preámbulo, que alude a asegurar a los integrantes del pueblo la convivencia, y a uno de los fines esenciales del Estado, establecidos en el artículo 2 de la Carta, como es el de asegurar la convivencia pacífica. Este fin, además, aparece en la regulación de los deberes y obligaciones de los colombianos en el artículo 95.4 y entre los motivos que eventualmente pueden justificar la declaratoria de un estado de conmoción interior, previstos en el artículo 213.

MULTA-Cuantía depende de la gravedad de la infracción

La Sala advierte que la circunstancia de que el que el tipo de la multa a imponer dependa de la gravedad de la falta, además de responder a un criterio razonable, en el contexto de la perturbación a la convivencia generada por la conducta de la persona, no puede tenerse in genere como desproporcionada frente a la capacidad económica de la persona. Menos aún si existen las susodichas oportunidades para conmutarlas por otras actividades o para reducir sustancialmente su importe.

MULTA-Mecanismo para lograr su pago efectivo

BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-Contenido, objeto y características del dato reportado/BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-Finalidad/BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-Reporte de persona que no ha sido declarada responsable fiscal

La Sala no desconoce que el legislador puede modificar el contenido de un instrumento de carácter legal, como es el BRF, para incluir en él el nombre de personas que no son responsables fiscales. Sin embargo, esta modificación debe hacerse de tal modo que no se induzca a error a las autoridades y a las personas que consultan el boletín, respecto de las razones por las cuales el nombre de una persona aparece allí publicado.

Referencia: Expedientes D-11992 y D-11994

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 41, 180 y 182 (parciales) de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 23 de febrero de 2017, los ciudadanos Germán Guillermo González y Linda Stephania Jiménez Vega presentaron demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 41, 53, 180 y 182 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” (Expediente D-11992); mientras que los ciudadanos Carlos Andrés Echeverry Restrepo, Hernán David Soto Rodríguez y María Fernanda Pizarro Londoño demandaron el artículo 180 de la misma normatividad (Expediente D-11994). A causa de la coincidencia parcial entre las disposiciones acusadas, el 3 de marzo de 2017, la Sala Plena de esta Corporación dispuso la acumulación de los procesos respectivos.

A través de Auto de 17 de marzo de 2017, el magistrado sustanciador examinó en las demandas referenciadas el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, concluyendo lo siguiente: 1) admitir la demanda contra el parágrafo 3º del artículo 41, por satisfacer las condiciones fijadas por este tribunal para sustentar la inconstitucionalidad de las normas; 2) admitir los cargos por presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al buen nombre, al debido proceso y al acceso a cargos públicos, formulados frente a los artículos 180 y 182, inadmitiendo los cargos presentados por la trasgresión de los derechos a la vida, a la familia, a la dignidad humana y la cláusula general de competencia de las autoridades públicas, debido a la falta de pertinencia del concepto de la violación; y, finalmente, 3) inadmitir la demanda en relación con los artículos 41 (inciso primero y parágrafo 1º) y 53, al considerar que las razones expuestas por los demandantes carecían de los presupuestos de especificidad, certeza y suficiencia. En esta misma providencia se resolvió fijar en lista la disposición acusada, correr traslado de la norma al Procurador General de la Nación, según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, y ordenar la comunicación de las demandas al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Director General de la Policía Nacional. Adicionalmente, se invitó a varias autoridades académicas para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso de la referencia.

Pasado el término de ejecutoria sin recibir escrito de subsanación, por medio del Auto del 17 de abril de 2017, el magistrado sustanciador decidió rechazar la demanda contra los artículos 41 (inciso 1 y parágrafo 1) y 53 de la Ley 1801 de 2016, prosiguiendo el trámite de inconstitucionalidad con los cargos admitidos contra las normas enunciadas en algunas expresiones de los artículos 41 (parágrafo 3º) 180 y 182 del Código Nacional de Policía y Convivencia, en adelante CNPC.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 305 de 2017, los términos de este proceso fueron suspendidos a partir del 21 de junio de 2017. Para este momento, el proceso estaba en la etapa de elaboración de proyecto de fallo, ya que el concepto del Procurador General de la Nación se había recibido el nueve de junio de

2017. Por medio del Auto 570 del 22 de octubre de 2019, conforme a lo previsto en el Auto 305 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió levantar la antedicha suspensión de términos y, en consecuencia, a partir de la ejecutoria de esta providencia los términos se contabilizaron nuevamente desde el momento en que se encontraban al suspenderse.

Con posterioridad a la anterior decisión sobrevino la suspensión de términos en razón del COVID-19, dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>1</sup>. Según lo previsto en el artículo 1 del Decreto Legislativo 469 del 23 de marzo de 2020<sup>2</sup>, la Sala Plena de este tribunal podrá levantar la suspensión de términos, cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones. En este contexto, la Sala Plena dictó el Auto 121 de 2020, en cuyo ordinal segundo dispuso que es competencia de esta Sala levantar la suspensión de términos judiciales en asuntos sometidos a su consideración<sup>3</sup>, como lo hace ahora en este proceso.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcriben los artículos demandados y se subrayan los apartes que fueron objeto de cuestionamiento por parte de los accionantes.

“Ley 1801 de 2016

(Julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

[...]

### LIBRO SEGUNDO

De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia

[...]

### TÍTULO V

De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad

[...]

## CAPÍTULO II

### Grupos de especial protección constitucional

[...]

Artículo 41. Atención Integral a la Población Habitante de y en Calle. De conformidad a la Ley 1641 de 2013, establézcase un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en calle, orientada a promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, modelo que tendrá como principios la igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención y que procure el diálogo y reconocimiento de realidades sociales del territorio y contribuya al bienestar y desarrollo integral del ser.

Parágrafo 1. Con base en el marco conceptual de la Ley 1641 de 2013 y en la caracterización cuantitativa y cualitativa que las entidades territoriales realicen, el modelo de atención integral que contemplará las metodologías de intervención, procedimientos, rutas de atención y servicios requeridos; así mismo, tendrá como ejes la atención psicosocial, la formación y capacitación, gestión de oportunidades, movilización social y reconstrucción de redes, todo ello orientado a la reincorporación responsable, digna y sostenible de los habitantes de y en calle, a sus familias y a la sociedad.

Parágrafo 2. Para establecer los alcances y resultados del modelo de atención integral, las entidades territoriales serán autónomas en definir los servicios integrales requeridos de acuerdo a los lineamientos que dicte el Ministerio de Salud y teniendo en cuenta la caracterización poblacional de cada municipio. Los entes territoriales deberán definir los equipos interdisciplinarios necesarios y pertinentes, que faciliten en el tiempo y de manera integral la intervención oportuna para el restablecimiento de los derechos de los habitantes de y en calle.

Parágrafo 3. La Policía Nacional deberá trasladar en el término de la distancia a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias

psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos.

[...]

## LIBRO TERCERO

Medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos

[...]

### TÍTULO I

Medios de policía y medidas correctivas

[...]

### CAPÍTULO II

Medidas correctivas

Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
2. Infracción urbanística.
3. Contaminación visual.

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto disponga las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma. En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la Multa General tipo 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de Policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa pedagógico para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Parágrafo transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una Multa General tipo 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de Policía competente que se les permita participar en programa o actividad pedagógica de convivencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.

[...]

Artículo 182. Consecuencias por mora en el pago de multas. El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. Así mismo se reportará el Registro Nacional de Medidas Correctivas, el cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes.

Si transcurridos noventa días desde la imposición de la multa sin que esta hubiera sido

pagada se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses por mora y costos del cobro coactivo”.

### III. DEMANDAS, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DE LA VISTA FISCAL

A partir del análisis del sentido y alcance de las demandas, se procederá a sintetizar las intervenciones recibidas. Cumplida esta tarea se presentará el concepto rendido por el Procurador General de la Nación.

#### 3.1. Las demandas

Los demandantes consideran que los apartados objeto de censura, contenidos en los artículos 41, 180 y 182 de la Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el CNPC, contravienen lo dispuesto en los artículos 1, 13, 15, 16, 24 y 29 de la Constitución, al igual que varias disposiciones consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 5, 19 y 21) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 7, 13 y 15). Para fundamentar su posición exponen las siguientes consideraciones:

##### 3.1.1. Cargos contra la norma enunciada en el párrafo 3º del artículo 41 del CNPC

Según los accionantes, la facultad otorgada a la Policía Nacional para trasladar a la población habitante de calle a los hogares y centros de atención especializada en la materia, en los casos que se encuentran bajo el efecto de sustancias psicoactivas que vulneran su voluntad y alteran la convivencia ciudadana, desconoce gravemente: i) los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía individual (art. 16 C.P.), así como ii) las prerrogativas constitucionales asociadas a la libertad de locomoción y la dignidad humana (arts. 1 y 24 C.P.).

Desconocimiento de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía individual

Consideran que, aun cuando la materialización de la política para la atención y protección a la población habitante de la calle resulta fundamental para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.), las medidas adoptadas por las instituciones públicas no

pueden tener un carácter obligatorio ni represivo. Un tratamiento forzado trata la mendicidad y los problemas que la rodean como un asunto de criminalidad, en el sentido que reprocha y erradica el consumo problemático de drogas por derivar en situaciones presuntamente peligrosas para los bienes jurídicos. Dicha visión no solo deja de lado las particulares causas del fenómeno social, sino, además, sus profundas raíces asociadas al contexto de pobreza estructural.

La pobreza es la razón principal de la situación de vulnerabilidad de un significativo porcentaje de la población habitante de la calle, frente a la cual la actuación estatal no puede reducirse al traslado forzado de los consumidores de sustancias psicoactivas. La drogadicción, tratada de esta manera, se convierte en un delito o contravención y no en un asunto de salud pública.

A partir de lo expuesto y de conformidad con lo expresado en la Sentencia T-043 de 2015, concluyen que, la intervención del Estado tiene un límite sustancial, relacionado con la obligación de asegurar que la persona habitante de la calle decida libre y voluntariamente su sometimiento a los tratamientos médicos y psicológicos en la materia, lo cual proscribe cualquier terapia o traslado impuesto por la autoridad de policía.

Desconocimiento de los derechos a la libertad de locomoción y la dignidad

Con un razonamiento similar, los accionantes afirman que la facultad asignada al agente de policía para trasladar forzosamente a la población habitante de la calle constituye una intensa restricción de su libertad para movilizarse por los lugares que son en sí mismos su hogar, sin que al menos exista claridad sobre dos elementos fácticos.

De un lado, lo que ocurre en los entes territoriales que no cuentan con hogares o centros de atención especializada. En esos casos, la policía también conserva la potestad para aprenderlos y trasladarlos a otras instituciones públicas, inclusive, retenerlos en establecimientos penitenciarios. Y, de otro, en qué casos se puede considerar que la persona habitante de la calle está bajo el efecto de alguna sustancia psicoactiva que altera su voluntad y ocasiona una grave afectación a la convivencia ciudadana. Es decir, cuáles son los parámetros utilizados por la Policía Nacional para tomar la decisión de trasladar a una persona, por medio de los cuales se refleje que la medida adoptada resulta razonable y objetiva.

En consecuencia, al no existir claridad sobre estos elementos, sostienen que la norma admite

un alto grado de discrecionalidad por parte de los agentes de policía frente a situaciones que involucran la satisfacción de garantías constitucionales, por lo que debería declararse su inexecutableidad.

### 3.1.2. Cargos contra las normas enunciadas en las expresiones demandadas de los artículos 180 y 182 del CNPC

En cuanto a los artículos 180 y 182, se señala la configuración de dos escenarios normativos inconstitucionales, los cuales se describen a continuación:

El desconocimiento del derecho a la igualdad por la imposición o incremento de las multas fijadas en el código para sancionar a los infractores de las normas policivas y por la fijación de intereses moratorios equivalentes a los que se aplican en materia tributaria

Manifiestan que, en el momento en el que se imponen las multas previstas en los artículos 180 y 182, los agentes de policía omiten valorar la situación socioeconómica de la población, por lo que terminan imponiendo el tipo de multa o adoptando la decisión de cobrar intereses moratorios por el retraso en el pago de la sanción de una forma desproporcionada.

Bajo ese entendido, la precitada norma no consagra tratamientos diferenciados para las personas que devengan menos de un salario mínimo mensual vigente y que, por lo tanto, se encuentran en situación de desigualdad fáctica a raíz de sus precarias condiciones socioeconómicas. Así, para los accionantes, no resulta factible que un ciudadano que devenga un salario mínimo responda por la multa tipo 4, la cual supera su ingreso mensual.

A su vez, afirman que los artículos acusados tampoco desarrollan protocolos que deban utilizarse por parte de la Policía Nacional, en los casos en los que se faculta a sus agentes para incrementar las sanciones por la ocurrencia de hechos de desobediencia, resistencia, desacato o reiteración de comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, lo que puede dar lugar a discriminaciones injustificadas.

En este escenario los demandantes plantean que el inciso sexto del párrafo artículo 180 del Código de Policía y Convivencia vulnera el debido proceso, cuando el legislador dispone que los infractores que no cancelen sus multas a tiempo serán incluidos en el Boletín de

Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, en adelante BRF. Lo anterior, en la medida en que el aludido artículo aplica una consecuencia jurídica propia del proceso fiscal a una persona que no es sujeto de control ni responsable fiscal, sino, simplemente, infractor de las reglas policivas. Tales normas distan material y procesalmente, por lo que el sujeto sancionado por infringir el CNPC no puede ser calificado como responsable fiscal. Dicho argumento se esclarece con el contenido previsto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, puesto que la norma señala que solo serán reportados al BRF “las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”. Por lo que a una persona que no ha realizado alguna conducta reprochable respecto del manejo de los recursos públicos no puede ingresársele al referido boletín. Aunado a lo anterior, exponen que la norma vulnera el debido proceso al desconocer la figura del juez natural, considerando que las únicas autoridades para ejercer la función de control fiscal, de conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, son la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General. Es así como, en su criterio, no existe justificación para que los agentes de policía dispongan el ingreso de infractores policivos en el BRF.

En relación con el derecho al buen nombre, indican que la inclusión de los deudores morosos de las normas de policía en el BRF propaga información errónea de la población sancionada, lo que ocasiona que la sociedad los juzgue como causantes de un daño al patrimonio del Estado por la inadecuada gestión fiscal, aun cuando el comportamiento que generó el reproche fue de aquellos contemplados en el artículo 33 del CNPC, como sucede con el consumo de bebidas alcohólicas o la realización de ruidos molestos. Así las cosas, cuando la información incluida en el boletín no tiene conexidad con el proceso de responsabilidad fiscal, queda claro que se está publicando contenido falso que afecta el buen nombre de la persona reportada en el registro.

Hecha la anterior precisión, explican que el legislador también desconoció el derecho a la igualdad, al establecer el mismo trato jurídico a personas con calidades materialmente distintas, de responsable fiscal e infractor de las normas de policía, lo cual riñe con el deber de las autoridades públicas de diferenciar las situaciones fácticas y aplicar el tratamiento que corresponda a cada caso. De hecho, indican que existen distinciones manifiestas entre gestor fiscal e infractor del régimen de policía, las cuales repercuten considerablemente en el ámbito de aplicación de las normas cuestionadas. Así, mientras las reglas de convivencia incluyen a todas las personas naturales y jurídicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016, las disposiciones del proceso fiscal comprenden únicamente a los funcionarios públicos o particulares que manejan recursos del Estado. En virtud de lo anterior, concluyen que, si bien lo que persigue la norma es el pago de la multa dentro del mes siguiente a su imposición, el Estado cuenta con otros medios menos gravosos, como serían el Boletín de Deudores Morosos del Estado (Parágrafo 3º, artículo 4 de la Ley 716 de 2001) o el procedimiento de cobro coactivo, previsto en el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por último, consideran que al incluirse al deudor en el BRF se le impide acceder a cargos públicos, pues esta es una de las consecuencias legales de aparecer allí. En su criterio, equiparar al infractor del CNPC que no ha pagado en tiempo su multa, con el responsable fiscal, para efectos de su acceso a cargos públicos, es irrazonable y desproporcionado.

### 3.2. Las intervenciones

#### 3.2.1. Ministerio de Justicia y de Derecho

La Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia presenta intervención ante la Corte Constitucional, solicitando la exequibilidad de las disposiciones demandadas, con soporte en los siguientes argumentos:

Frente al párrafo 3º del artículo 41 del CNPC, relacionado con el traslado de la población habitante de la calle, se afirma que la norma cuestionada, al contrario de trasgredir el contenido de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, lo que hace es garantizar el goce efectivo del conjunto de prerrogativas constitucionales fijadas a favor de estos sujetos de protección reforzada. Lo anterior exige del intérprete una lectura sistemática del CNPC, por medio de la cual se advierte que la intención del legislador, al momento de expedir la disposición demandada, de hecho, estuvo relacionada con los objetivos de la política de atención, protección y rehabilitación para la población habitante de la calle prevista previamente por el Gobierno Nacional.

Desde esa perspectiva, sostiene que no son ciertas las afirmaciones de los demandantes en las que se señala que los agentes de policía cuentan con un alto grado de discrecionalidad para trasladar a las personas habitantes de la calle. Lo anterior, en la medida que está fijado un procedimiento administrativo riguroso, por medio del cual se elabora, desde el informe de traslado con copia al superior jerárquico, hasta la exigencia de comparecencia del Ministerio Público y de las personas que legalmente lo asistan.

En relación con el escenario de imposición e incremento de las multas frente a la población más vulnerable, consagrado en los artículos 180 y 182, considera que el diseño y ejecución de las medidas administrativas es una competencia propia del legislador que se circunscribe

tanto al amplio margen de configuración normativa como a su deber de asegurar la eficacia del ordenamiento jurídico. En ese contexto, el legislador cuenta con la plena facultad para normativizar cualquier situación de las personas naturales y jurídicas del país.

Visto lo anterior, concluye que las multas no fueron establecidas con la intención de afectar a las personas vulnerables del país, sino, con el propósito de persuadir a la población para que se abstenga de trasgredir las normas de convivencia previstas en el Código de Policía. En todo caso, corresponde a los operadores judiciales y administrativos actuar con observancia de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la medida para que la sanción no se torne desproporcionada.

### 3.2.2. Ministerio de Defensa y Policía Nacional

El Representante Legal del Ministerio de Defensa y el Secretario General de la Policía Nacional señalan que la Corte Constitucional debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, en la que se declaró la inexecutable del párrafo 3º del artículo 41 del CNPC, y al mismo tiempo, con fundamento en análogas consideraciones a las que se acaban de presentar, requieren que se declare la exequibilidad del contenido previsto en los artículos 180 y 182 de la mencionada normatividad.

En relación con las facultades de la Policía Nacional para imponer el valor de las multas establecidas en el nuevo código (arts. 180 y 182), los intervinientes consideran que tal potestad resulta acorde con el margen de configuración normativa del legislador, a quien además los mandatos constitucionales lo obligan a actuar de forma tal que las herramientas por él diseñadas respondan de manera eficaz a la situación que requiere regulación.

Así las cosas, bajo el principio de conservación del derecho (Sentencias C-100 de 1996 y C-033 de 2006) existe una interpretación normativa que se ajusta a los valores, principios y reglas previstas en la Constitución de 1991, por lo que correspondería a la Corte declarar su exequibilidad. Bajo este entendido, afirman que los demandantes asumen una lectura equivocada de la norma, teniendo en cuenta que el propósito del legislador no es el de menoscabar el patrimonio privado de los infractores, sino favorecer el cumplimiento de los principios de solidaridad, tolerancia y respeto por el ordenamiento jurídico. Para satisfacer ese objetivo, las leyes que expida el Congreso de la República deben constituirse como pautas generales y abstractas, con las cuales, claramente, se encuadre cualquier supuesto fáctico que tenga la intencionalidad de transgredir el ordenamiento.

Aun cuando la disposición acusada incorpora el incremento de multas respecto de las situaciones de desobediencia, resistencia, desacato y reiteración de comportamientos contrarios a la convivencia, explican que tales escenarios deben interpretarse a partir del razonamiento común y de la definición consignada en la Real Academia de Lengua Española. Por lo que los argumentos expuestos por la parte demandante representan falacias de tipo non sequitur, en el entendido que se analiza sesgadamente la norma y ad consequentiam, ya que los cargos conducen a inferir que la Policía Nacional actúa de forma reprochable y contrariando sus obligaciones legales.

Frente al supuesto jurídico que incluye a los infractores del Código de Policía en el Boletín de Responsables Fiscales (art. 180), sostienen que la finalidad de la norma se acompasa con el objetivo del reporte, ya que en ambos casos más allá de la responsabilidad fiscal, el propósito es generar registros públicos que permitan salvaguardar el interés general, coadyuvar a la realización de los fines esenciales del Estado y no sacrificar principios constitucionales (Sentencias C-1083 de 2005 y C-651 de 2006). Es más, la finalidad del Boletín de Deudores Morosos, señalado como alternativa por los demandantes, no se relaciona con los propósitos de la norma, pues aquel simplemente pretende sanear la información contable de las entidades del Estado, mientras que el reporte al BRF sí procura el interés general de la Nación.

En definitiva, concluyen que no hay una vulneración del derecho al buen nombre, ya que la información que se consigna en el referido boletín es cierta y verificable. De hecho, el incumplimiento en el pago de la multa representa un detrimento del patrimonio público del Estado, por lo que las autoridades están obligadas a adoptar remedios judiciales o administrativos al respecto.

### 3.2.3. Ministerio de Salud y de Protección Social

El jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social solicita que se declare la inexecutable del parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 del CNPC, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, menciona que el Estado colombiano más que trasladar forzosamente a la población habitante de la calle, lo que tiene que garantizar es la ejecución de programas de atención, protección e inclusión social. Señala como ejemplo la Ley 1641 de 2013, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública en la materia, así como la prestación de ciertos servicios sociosanitarios, entendidos éstos como la oferta pública a la que pueden acceder voluntariamente las personas habitantes de la calle, en las que se combina atención en salud y medidas sociales.

Esta política pública que en su conjunto deben cumplir las entidades del Estado plantea como un elemento básico el consentimiento previo e informado del sujeto que va a recibir el tratamiento. Por lo tanto, a juicio del ministerio, cualquier forma de intervención forzada y más en los casos de mendicidad urbana, donde se juzgan los comportamientos como delitos o contravenciones, resulta inadmisiblemente constitucionalmente.

Con fundamento en lo anterior, considera que el objetivo del párrafo 3º, asociado al traslado de las personas en estados alterados de conciencia a lugares de paso, no corresponde a ninguna de las rutas de atención en salud o sociales previstas para esta población, al menos comparada la norma con los protocolos fijados en Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla, donde se concentra gran parte de las personas consumidoras. Justamente, advierte el ministerio, el reto es diseñar y poner en marcha procesos de intervención estatal que respeten mandatos constitucionales como la igualdad y el debido proceso.

Para ilustrar su dicho, plantea que el consumo de drogas y el abuso de éstas son situaciones disímiles, lo mismo que la dosis personal y el consumo de marihuana para fines terapéuticos, escenarios que no están diferenciados en la norma y que, por ende, impiden señalar que la intervención del agente de policía resulte la más adecuada.

Desde el punto de vista médico, adicionalmente, sostiene que “el consumo de drogas es causal de hospitalización para desintoxicación, cuando un médico determina que la persona se encuentre en una situación de salud que lo amerita”. Así las cosas, no todo consumidor de drogas o abusador de las mismas es paciente psiquiátrico. Solo se interna al sujeto en la fase aguda de su patología, el resto de los casos, acorde con las disposiciones de la Ley 100 de 1993, debe manejarse en instancias hospitalarias que distan significativamente de alguna intervención forzada.

En ese orden de ideas, expone que “no hay base argumentativa suficiente para afirmar que el consumo problemático de drogas está ligado de manera causal con problemas de convivencia, o de afectación a terceros, o estados de enajenación mental que impidan que la persona pueda decidir por sí misma”. Razón por la cual, “si el problema a atender fuera la comisión de delitos o contravenciones, entre las cuales están las agresiones de distinto tipo, y la persona que comente el delito está bajo el consumo de sustancias psicoactivas, existen los procedimientos establecidos en el código penal y en el código de policía”.

#### 3.2.4. Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado solicita a la Corte que se declare la inexecutable del párrafo 3º del artículo 41 y del inciso 6º del párrafo del artículo 180 del CNPC, a la vez que se inhiba para pronunciarse sobre el cargo por vulneración del derecho a la igualdad formulado contra el artículo 180 de la misma norma, en razón de los subsiguientes razonamientos:

El contenido del párrafo 3º del artículo 41 del CNPC vulnera los preceptos 1, 13, 16 y 29 de la Carta Política, al advertirse que la norma acusada no determina con claridad las situaciones jurídicas que darían lugar a la intervención forzada de la autoridad de policía. Esta situación genera un amplio margen de discrecionalidad para los agentes de policía al momento de definir los casos en los que resulta admisible trasladar a la población. Así, no existe certeza del alcance de la locución “que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les alteren su voluntad”, ni de la expresión “alteraciones a la convivencia pacífica”.

Tampoco se otorgan garantías procesales al habitante de la calle que pretenda demostrar que su conducta no está inserta en los presupuestos acusados por inconstitucionales. Por el contrario, la norma trae consigo una doctrina peligrosista, por medio de la cual se juzga a la población por el riesgo que pueda cometer conductas lesivas, más no la actuación, ex post, contraria a las reglas previstas en la Constitución y la ley. Dicha situación conlleva a acentuar estereotipos y estigmas sociales que resultan contrarios a los mandatos constitucionales.

Por otra parte, considera que el inciso 6º del párrafo del artículo 180, al incluir en el BRF a los infractores, comporta una trasgresión objetiva de los derechos a la igualdad y al debido proceso, puesto que desconoce el precedente constitucional establecido en la Sentencia C-1083 de 2005, que consagra las diferencias sustantivas entre el boletín fiscal y de deudores morosos. Mientras el primero procede únicamente en los casos de apertura de procedimientos administrativos que determinan algún grado de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, el boletín de deudores morosos, por su parte, busca el cumplimiento de sanciones por parte del Estado y, en esa medida, debería ser aplicable al caso controvertido.

Por último, en relación con los demás cargos contra el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, exponen que tales argumentos no cumplen con los presupuestos de suficiencia y claridad. Basta, como muestra, indicar que el problema planteado por los demandantes resulta de sencilla resolución si se apela a los criterios de graduación consignados en la propia disposición demandada.

### 3.2.5. Universidad Libre

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre presenta intervención en el caso en referencia, solicitando la inexecutable del parágrafo 3º del artículo 41 del CNPC y la exequibilidad de los artículos 180 y 182 ibidem, con base en los siguientes argumentos:

En relación con el escenario normativo asociado al traslado forzado de la población habitante de la calle, establecido en el artículo 41, sostiene que la superación de la drogadicción, como fenómeno social, corresponde a una política de salud pública y no un asunto de represión policial. Por consiguiente, trasladar a tal población contra su voluntad representa una grave vulneración de las garantías consignadas en la Carta Política.

Respecto de las situaciones jurídicas previstas en los artículos 180 y 182, respecto de las cuales se señala que el legislador acentúa el contexto de vulnerabilidad de la población vulnerable, por la imposición de multas policivas, la universidad menciona que, de ninguna manera, la finalidad de la norma acusada se dirige a menoscabar la condición socioeconómica del infractor, sino a sancionar la comisión de conductas contrarias a la convivencia ciudadana. En este sentido, las multas constituyen una represión a los comportamientos socialmente censurables, por lo que aceptar la interpretación de los demandantes conlleva a justificar que ciertas personas, aun cuando actuaron de forma contraria a las reglas policivas, no sean objeto de sanción, interpretación que no es congruente con los deberes ciudadanos previstos en la Constitución y la ley.

### 3.2.6. Universidad del Rosario

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario solicita que se declare la inexecutable del parágrafo 3º del artículo 41, la inexecutable parcial del artículo 180 y la exequibilidad condicionada del artículo 182 del CNPC, a partir de las consideraciones siguientes:

El artículo 41, en su parágrafo 3º, desconoce el desarrollo jurisprudencial efectuado en relación con los derechos de la población habitante de la calle, al igual que las subreglas constitucionales establecidas con el propósito de garantizar el libre desarrollo de la personalidad (Sentencias C-336 de 2008 y T-043 de 2015). En esa medida, sostiene que el Estado tiene que concentrarse en la ejecución de políticas que ayuden a esta población, en vez de recriminarla violentamente por el estilo de vida escogido.

En segundo lugar, manifiestan que la falta de categorización de los comportamientos que generan el incremento de las sanciones comporta la vulneración de derechos fundamentales constitucionales. Tal como ocurre con el concepto de “resistencia”, frente al cual, el agente de policía puede interpretarlo como la simple manifestación de desacuerdo o un tema de violencia física. Razón por la cual, solicitan que se condicione la norma en el sentido que solo aumenta la infracción cuando la resistencia sea violenta, a través de la demostración de circunstancias de modo, tiempo y lugar del comportamiento que causa la sanción.

Sostienen que debe ser declarado inexecutable el reporte de los infractores morosos ante la Contraloría General de la República, en razón a que su boletín solo tiene como propósito involucrar a las personas públicas o privadas que incumplieron sus deberes legales de manejar adecuadamente el erario público, presupuesto normativo radicalmente distinto al objeto del CNPC.

Finalmente, afirman que resulta inconstitucional la obligación consagrada en el artículo 182 del nuevo Código de Policía, de pagar sobre las infracciones policivas el interés moratorio tributario. En tal caso, debería considerarse otro tipo de interés que esté más adecuado a la situación descrita en la normatividad.

### 3.2.7. Contraloría General de la República

El ciudadano Edgardo Maya Villazón, en su condición de Contralor General de la República manifestó que la referencia que se hace al BRF es un error de técnica legislativa, en la medida en que a lo que debe aludirse es al Boletín de Deudores Morosos del Estado. El BRF guarda una relación directa con normas constitucionales y legales relativas al control y vigilancia fiscal de las personas naturales y jurídicas que manejan fondos o bienes de la Nación. En este sentido, según se desprende del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, el BRF tiene el fin exclusivo de contener los nombres de las personas naturales o jurídicas con fallo de responsabilidad fiscal en firme y que no hayan satisfecho la obligación. Por esa razón, solicitó la exequibilidad condicionada de esa norma para que se entienda que el reporte es al Boletín de Deudores Morosos del Estado.

### 3.2.8. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, a través del Concepto 6329 del 9 de junio de 2017,

solicita a la Corte, en relación con el proceso de la referencia, adoptar las siguientes decisiones: 1) estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró inexecutable el parágrafo 3º del artículo 41 del CNPC; 2) declarar la exequibilidad del artículo 180; y 3) inhibirse de pronunciarse de fondo sobre el artículo 182 de la misma normatividad por ineptitud sustantiva de la demanda. Para sustentar su posición, desarrolló los siguientes argumentos:

En cuanto a la solicitud de declarar la exequibilidad del artículo 180 del CNPC, en lo relativo a la expresión: “si las expresiones utilizadas por el legislador en el inciso primero del artículo 180 demandado, como son desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, resultan inconstitucionales en razón de su vaguedad o indeterminación”, argumenta que la norma cuestionada no vulnera el derecho a la igualdad ni las demás prerrogativas constitucionales, como lo afirman los accionantes, en razón a que la aplicación de tales preceptos debe partir del uso corriente de las expresiones, lo que impide que haya ambigüedades o vaguedades al momento de que la autoridad de policía los utilice.

Respecto del mismo artículo, considera que no se vulnera el principio de igualdad al obligar a pagar las multas sin considerar la condición económica y social del contraventor, pues esta obligación resulta razonable, dado que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para determinar los procedimientos, términos y competencias que sancionan las conductas contrarias a la convivencia. Destaca, además, que la aplicación de la disposición acusada no excluye el debido proceso administrativo y todas las garantías consagradas constitucionalmente en la materia, pues brinda alternativas frente a las dificultades económicas para asumir el pago de la multa, como son, la participación comunitaria y las actividades pedagógicas, al igual que exige por parte de la autoridad de policía la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Por último, en cuanto atañe al artículo 180, considera que la inscripción de los infractores en el BRF no desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a cargos públicos, en la medida que el legislador establece esta medida con la única finalidad de garantizar el pago de las multas. Dicho esto, la medida está inserta dentro del poder coactivo del Estado, por lo que el mismo adquiere un derecho patrimonial.

En cuanto a la solicitud a este tribunal de que se inhiba de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 182 del CNPC, afirma que las razones expuestas por los demandantes son confusas y no permiten inferir de forma clara y suficiente el concepto de violación, lo que debe llevar a la Corte a inhibirse de tomar alguna decisión de fondo.

## IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 4.1. Competencia

### 4.2. Cuestiones previas

Dado que sobre la constitucionalidad de algunas de las normas demandadas en este proceso ya se pronunció la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-287 y C-312 de 2017, corresponde analizar si se configura o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En vista de que algunos intervinientes y el Ministerio Público cuestionan la aptitud ciertos cargos de la demanda, es también necesario analizar la aptitud sustancial de la misma. Ambas cuestiones se resuelven enseguida.

#### 4.2.1. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto de la norma enunciada en el párrafo 3º del artículo 41 del CNPC

Al momento de definirse la admisión de la demanda, por Auto del 17 de marzo de 2017, este tribunal todavía no se había pronunciado sobre la constitucionalidad del párrafo 3º del artículo 41 del CNPC<sup>4</sup>. Incluso al momento de definirse el rechazo de algunos cargos de la demanda, en aquello que no se subsanó de manera oportuna, por Auto del 17 de abril de 2017, la Sala Plena de la Corte seguía sin pronunciarse sobre esta cuestión.

Poco después de las antedichas fechas, se profirió la Sentencia C-281 del tres mayo de 2017, en cuyo ordinal tercero se decidió: “Declarar INEXEQUIBLE el párrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016”. Por tanto, respecto de esta norma se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, lo que corresponde es estarse a lo resuelto en aquella sentencia, como ya lo hizo este Sala en la Sentencia C-312 de 2017<sup>5</sup>.

#### 4.2.2. La aptitud sustancial de la demanda respecto de algunas expresiones de los artículos 180 y 182 del CNPC

La Universidad Externado de Colombia<sup>6</sup> y el Procurador General de la Nación<sup>7</sup> cuestionan la

aptitud sustancial de la demanda, en cuanto atañe a las normas demandadas de los artículos 180 y 182, respectivamente. La pretendida vulneración del principio de igualdad, que se predica de las expresiones demandadas del artículo 180, a juicio de la universidad no cumple, en su argumentación, los mínimos de claridad y suficiencia. Según el concepto técnico, el problema que se plantea se puede resolver de manera sencilla si se apela a los criterios de graduación que tiene la propia disposición demandada. Los cargos planteados respecto del artículo 182, a juicio del Ministerio Público, son confusos en su argumentación y, a esta falta de claridad, debe agregarse que tampoco permiten inferir de manera suficiente por qué la norma legal demandada resultaría incompatible con la Constitución.

Así planteados los reparos a la aptitud sustancial de la demanda, corresponde ahora revisar su sentido y alcance, conforme a lo que fue admitido. Frente a los artículos 180 y 182 se plantean dos tipos de reparos: 1) los relativos a la imposición e incremento de las multas, que se predica a partir de las siguientes circunstancias: a) la de que las multas se impongan sin atender la condición socioeconómica del infractor, b) la de que dichas multas se puedan incrementar por hechos de desobediencia, resistencia desacato o reiteración y c) la de que el no pago oportuno de las mismas genere intereses equivalentes al moratorio en materia tributaria; y 2) los relativos al deber de reportar tanto la existencia de la deuda como su pago al BRF.

Este tribunal, no obstante advertir algunas inconsistencias en el concepto de la violación, respecto de las normas demandadas contenidas en los artículos 180 y 182 del CNPC, encuentra que un estudio detenido de las mismas, a la luz del principio pro actione, permite establecer que sí se presentan dos cargos comprensibles y consistentes.

En efecto, el cargo relativo al principio de igualdad, que es el primer reparo planteado, se estructura del siguiente modo: 1) asume que las personas pueden distinguirse a partir de su condición socioeconómica, cuando se trata del pago de obligaciones, entre ellas, las multas; 2) considera que tratar igual, como lo hacen las normas demandadas, a todas las personas, sin considerar dicha condición, es incompatible con la igualdad, porque implica dar el mismo trato a personas que están en supuestos diferentes; 3) afirma que esta igualdad de trato carece de justificación constitucional y resulta, en realidad, irrazonable y desproporcionada. Así, pues, más que cuestionar las clases de multas, lo que se censura es su aplicación igual a personas en situaciones diferentes. Lo mismo puede decirse de la censura que se hace a los incrementos de las mismas y al interés aplicable en caso de mora.

El cargo de incompatibilidad con el derecho al debido proceso, al derecho al buen nombre, al principio de igualdad y al derecho a acceder a cargos públicos, que se predica del deber legal de reportar tanto la existencia de la deuda como su pago al BRF, se estructura así: 1) se afecta el debido proceso y, en concreto, el principio de juez natural, porque se considera que

en ese boletín sólo puede incluirse a personas que hayan sido condenadas, en el proceso fiscal, como responsables de haber causado un daño al erario, y no a otras personas; 2) el buen nombre se compromete en la medida en que los terceros, al encontrar el nombre de una persona en el referido boletín, asumirán que ello obedece a que dicha persona causó un daño al erario, cuando en realidad no es así; 3) el principio de igualdad se afecta porque, al incluir en el mismo boletín a los responsables fiscales y a quienes no han pagado sus multas, se les da el mismo trato a ambos, pese a que son claramente diferentes, sin que haya una razón que lo justifique; y 4) de contera, al dar el mismo trato a ambos, se genera una inhabilidad para acceder a cargos públicos a las personas que no han pagado sus multas, consecuencia prevista para los responsables de haber causado un daño al erario.

El anterior entendimiento de los cargos, permite concluir que satisfacen el requisito de claridad. Al fundarse en elementos normativos objetivos, que se derivan de las normas demandadas, los cargos tienen certeza. En efecto, al regular el deber de pagar las multas, la ley prevé que éste se cumplirá “sin perjuicio de su condición económica y social”, refiriéndose al infractor, y al regular el reporte de la multa y de su pago al boletín en comento, la ley prevé que una vez liquidadas las multas, si no son pagadas, el funcionario competente deberá hacer el correspondiente reporte. Al menos prima facie los argumentos sub examine muestran, de manera plausible, una eventual incompatibilidad entre las normas demandadas y las normas constitucionales que se señalan como vulneradas. Aunque para ilustrar el segundo cargo hay un recurrente uso de referentes legales, en todo caso, esto obedece a la explicación del cargo, que se funda en razones estrictamente constitucionales. En estas condiciones, los cargos sí son capaces de generar al menos una duda mínima sobre la exequibilidad de las normas demandadas.

En consecuencia, por tener aptitud sustancial la demanda, este tribunal debe proceder con un pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad de las normas demandadas.

#### 4.3. Problemas jurídicos por resolver y metodología de la decisión

A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a este tribunal establecer:

1) Si las normas demandadas, enunciadas los artículos 180 y 182 del CNPC, al prever que a) es deber de toda persona, sin perjuicio de su condición económica, pagar las multas<sup>8</sup>, b) que dichas multas pueden incrementarse en caso de desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia<sup>9</sup>, y c) que, en caso de no pagarse dentro del primer mes, habrá lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente<sup>10</sup>, son compatibles con el principio de la igualdad, previsto en el artículo

13 de la Constitución.

2) Si la norma demandada, enunciada en el artículo 180 del CNPC, al prever que si las multas, liquidadas y comunicadas, no son pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente tiene el deber de reportar su existencia al BRF, es compatible con los derechos al debido proceso, al buen nombre, con el principio de igualdad y con el derecho a acceder a cargos públicos, previstos en los artículos 29, 15, 13 y 40.7 de la Constitución.

Para estudiar estos problemas 1) se precisará el sentido y alcance de las normas demandadas; 2) se analizará el principio de igualdad y el juicio integrado de igualdad y sus presupuestos; 3) se dará cuenta de la doctrina de la Sala tanto sobre el pago de multas como sobre las consecuencias de no hacerlo; 4) se sintetizará el sentido y alcance de los derechos a un debido proceso, al buen nombre y a acceder a cargos públicos. A partir de estos elementos de juicio se procederá a 5) resolver los dos problemas jurídicos planteados.

El CNPC pretende “propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas”, de cara a “establecer las condiciones para la convivencia”<sup>11</sup>. Por tanto, sus destinatarios son todas las personas y, en esa medida, tanto las personas naturales como las jurídicas son responsables de las infracciones que cometan y, en consecuencia, de las medidas correctivas que correspondan.

Entre los principios fundamentales del CNPC se encuentran, en lo relevante para la adecuada comprensión de las normas demandadas, la protección y el respeto a los derechos humanos, la igualdad ante la ley, el debido proceso, la proporcionalidad y razonabilidad y la necesidad<sup>12</sup>. Los dos últimos no sólo se enuncian, sino que se describen en los numerales 1213 y 1314 del artículo 8 del CNPC. La adopción de las medidas correctivas y, entre ellas, las multas, debe hacerse “atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma”, de tal suerte que se evite “todo exceso innecesario”, para poder considerarse proporcionales y razonables. En cuanto al principio de necesidad, debe advertirse que las medidas correctivas, dentro de las cuales están las multas, deben ser “rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección restauración, educación o prevención resulte ineficaz para lograr el fin propuesto”.

A partir de los anteriores principios no es posible sostener que las multas y, en general, las medidas correctivas, se impongan de manera inopinada, como una especie de automatismo. De hecho, si la persona no está de acuerdo con la multa, tiene el derecho a presentarse

dentro de los tres días hábiles a su imposición ante la autoridad competente, para objetar la medida de corrección<sup>15</sup>.

Las medidas correctivas, “no tienen carácter sancionatorio”, sino que su objeto es “disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer la convivencia”<sup>16</sup>. Dentro del amplio elenco de medidas correctivas previsto en el artículo 173 del CNPC, están las multas que, a su vez, pueden ser generales<sup>17</sup> o especiales<sup>18</sup>.

La medida correctiva de multa se define, en términos amplios, predicables tanto de las generales como de las especiales, como “la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado”<sup>19</sup>. La regulación de las multas tiene en cuenta, por tanto, dos variables relevantes: 1) la suma de dinero a pagar y 2) el comportamiento realizado.

En cuanto a la clasificación de las multas según su cuantía, el CNPC establece cuatro tipos de multas generales, a las que denomina multa tipo 1, multa tipo 2, multa tipo 3 y multa tipo 4. Todas ellas se determinan en su cuantía a partir de salarios mínimos diarios legales vigentes, en adelante smdlv, a partir de duplicar el importe de la clase o tipo de multa inmediatamente inferior. Así, pues, las multas comienzan en 4 smdlv<sup>20</sup> en el tipo 1, se convierten en 8 smdlv<sup>21</sup> en el tipo 2, pasan a 16 smdlv<sup>22</sup> en el tipo 3 y culminan en 32 smdlv<sup>23</sup> en el tipo 4.

En cuanto a la correspondencia de las multas, además de lo ya dicho sobre el comportamiento en particular que sea objeto de la medida correctiva, debe destacarse que también es relevante la resistencia, el desacato o la reiteración del comportamiento, pues de ello se sigue el incremento del valor de la multa<sup>24</sup>.

Los recursos que provienen del pago de las multas, que se depositan en las cuentas que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, “se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata”<sup>25</sup>. En todo caso por lo menos el 60% de dichos recursos deben destinarse al primero de los dos propósitos antedichos.

En este contexto, en el cuarto inciso del párrafo del artículo 180 se prevé que: “Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o

actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable.”

El enunciado anterior, visto de manera integral, pone en evidencia que, si bien es posible considerar a modo de regla el que las multas deban pagarse, admite una importante excepción, como es la de cumplir la medida correctiva por medio de la participación en un programa comunitario o una actividad pedagógica de convivencia. Esta excepción, según se precisa en el inciso siguiente del párrafo, cuando se trata de multas tipo 1 y 2, procede cuando así lo solicita el infractor dentro de los cinco días hábiles siguientes a la expedición del comparendo.

Respecto de todas las multas generales, incluso de las que son conmutables por la participación en los programas y actividades referidas, el CNPC prevé, en el inciso cuarto del párrafo del artículo 180, un significativo descuento, del 50%, si el pago se hace dentro de los cinco días hábiles posteriores a la expedición del comparendo. En razón de este descuento, la cuantía de la multa efectivamente pagada sería la del tipo inmediatamente inferior y, tratándose de la multa tipo 1, una suma correspondiente a 2 smdlv<sup>26</sup>.

Si las multas fuesen liquidadas, comunicadas y no pagadas, el CNPC prevé una serie de consecuencias en los artículos 180, 182 y 183. En el penúltimo inciso del párrafo del artículo 180, se dispone que, si no se produce el pago en el mes siguiente a la comunicación de la multa, “el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.” En el artículo 182, que prevé las consecuencias por la mora en el pago de las multas, se establece que, si la multa no se paga en el referido mes, se generan dos consecuencias: 1) el cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente y 2) el reporte al Registro Nacional de Medidas Correctivas<sup>27</sup>. Por último, el artículo 183 se prevé las consecuencias por el no pago de multas. A diferencia de los dos artículos anteriores: 1) el referente temporal no es de un mes, sino de seis meses desde la imposición de la multa y 2) la cuantía a pagar no es sólo la de la multa, sino la de esta más los debidos intereses. De las cinco consecuencias previstas en este artículo<sup>28</sup>, la Sala ya declaró la exequibilidad de tres de ellas, en las Sentencias C-054 de 2019 (consecuencias 4 y 5) y C-093 de 2020 (consecuencia 2), a las cuales se aludirá in extenso más adelante<sup>29</sup>.

4.5. El principio de igualdad y el juicio integrado de igualdad. Reiteración de jurisprudencia

4.5.1. En la Constitución, la igualdad tiene tres roles: el de valor, el de principio y el de derecho<sup>30</sup>. En efecto, en el preámbulo y en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209 se alude a la igualdad, como un referente que, “a diferencia de otros principios constitucionales o

derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”<sup>31</sup>. A partir de este múltiple reconocimiento, la Sala ha considerado que la igualdad es “uno de los pilares sobre los cuales se soporta el Estado Colombiano”<sup>32</sup>. Justamente, por no tener un contenido material específico, la principal característica de la igualdad es su carácter relacional<sup>33</sup>.

En el contexto del control abstracto de constitucionalidad y en lo relevante para este caso, el principio de igualdad implica la igualdad de trato, que se concreta en dos mandatos generales: “(i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.”<sup>34</sup> A partir de estos dos mandatos iniciales, este tribunal ha depurado cuatro mandatos específicos, a saber: “(i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”<sup>35</sup>. Para cumplir con estos mandatos, no es suficiente revisar la compatibilidad entre la norma legal demandada y la Constitución, sino que se requiere, además, considerar al otro referente o término de la comparación, en la medida en que éste sea susceptible de compararse, lo que se establece por medio de un juicio integrado de igualdad<sup>36</sup>.

La igualdad, además de estar reconocida por múltiples artículos de la Constitución, lo está por diversas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Así, es relevante considerar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH, y en particular sus artículos 1 y 24, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adelante PIDCP, y en especial su artículo 26.

En efecto, el artículo 1 de la CADH proscribela discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. El artículo 24 *ibidem*, a su turno, prevé que todas las personas son iguales ante la ley y que, por lo tanto, tienen derecho a igual protección de la misma, sin discriminaciones<sup>37</sup>. Como ya lo ha puesto de presente la Sala, entre otras, en la Sentencia C-239 de 2019, conforme a la “reiterada doctrina de la CIDH<sup>38</sup>, la convención “no prohíbe todas las distinciones de trato”. Cuando la diferencia de trato es razonable y objetiva, equivale a una mera distinción compatible con la CADH; cuando no lo es, valga decir, cuando resulta de la arbitrariedad, equivale a una discriminación, que es incompatible con la CADH.”

El artículo 26 de PIDCP, por su parte reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a la igual protección de la misma, sin discriminación por razones de “raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Al interpretar este artículo, entre otras<sup>39</sup>, en la Observación General 18 de 1989, el Comité de Derechos Humanos, en adelante CDH, destacó que por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia” que se base en los motivos previstos en este artículo, que tenga por objeto o resultado “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”. A juicio del CDH de este artículo no se sigue la igualdad de trato en todas las circunstancias, pues es posible admitir que algunas diferencias de trato pueden estar justificadas como, por ejemplo, las que hace el propio PIDCP en sus artículos 6.5, 10.3 y 25. Al interpretar este artículo de manera sistemática con el artículo 14 ibidem, aplicable al contexto de las garantías judiciales, el Comité de Derecho Humanos, en la Observación General 32 de 2007<sup>40</sup>, sostuvo que el derecho a la igualdad ante los tribunales implica que “todas las partes en un proceso gozarán de los mismos derechos en materia de procedimiento, salvo que la ley prevea distinciones y éstas puedan justificarse con causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado”<sup>41</sup>.

4.5.2. En la Sentencia C-345 de 2019, la Sala unificó su metodología sobre el juicio integrado de igualdad y sobre su aplicación<sup>42</sup>. Antes de describir los tres métodos usados antes de esta sentencia<sup>43</sup>, la Sala destacó que, en cualquier caso, antes de aplicar alguno de estos métodos, es necesario establecer dos presupuestos, a saber: “(i) los términos de comparación, esto es, las personas, elementos, hechos o situaciones que efectivamente son comparables y (ii) con respecto a los cuales se establece un trato desigual<sup>44</sup>, independientemente de si tal trato asimétrico es o no constitucional, lo cual será determinado por la aplicación de alguno de los [m]étodos.”<sup>45</sup>

Luego del análisis de los tres métodos en comento, la Sala aclaró y unificó su doctrina en el sentido de mantener los niveles de intensidad en el análisis, pero con sujeción a una nueva regla. Esta regla consiste en que, en los niveles intermedio y estricto, debe seguirse el test europeo (test o juicio de razonabilidad), de manera tal que el análisis debe incluir lo relativo a la proporcionalidad en sentido estricto y, por tanto, se “debe analizar los costos y beneficios en términos constitucionales implicados en la medida adoptada, particularmente en el caso del análisis de igualdad, que es por naturaleza relacional, en correspondencia con las intensidades del juicio”. La Sala también dejó en claro que la regla en mención no se aplica cuando se trata del nivel débil<sup>46</sup>. Este razonamiento se sintetizó así:

“[...] la proporcionalidad en sentido estricto se debe analizar y robustecer a medida que la intensidad del juicio aumenta. En este orden de ideas, la proporcionalidad en sentido estricto en el juicio integrado de igualdad leve no debe ser analizada por el juez constitucional,

puesto que ello es una tarea que le corresponde al Legislador, ya que en esta intensidad del test la deferencia hacia el Congreso es mayor, luego es este el que debe realizar las ponderaciones del caso. Al contrario, el juez constitucional debe evaluar la proporcionalidad en sentido estricto en los eventos en los que aplica un juicio integrado de igualdad de intensidad intermedia o estricta, pues en dichos casos el margen de apreciación del Legislador disminuye en virtud de ciertos mandatos constitucionales que debe respetar. En esta línea de argumentación, la proporcionalidad en sentido estricto en el juicio intermedio supone constatar que la norma que establece un trato asimétrico no es evidentemente desproporcionada<sup>47</sup>, en tanto que, en el juicio estricto, se debe verificar que no es desproporcionada.”

Con fundamento en esta doctrina, la Sala precisó los elementos de cada nivel de escrutinio, como pasa a verse. El escrutinio débil busca establecer si la actividad del legislador fue razonable, valga decir, si no se adoptó una decisión arbitraria o caprichosa. En este escrutinio basta establecer que la medida sea “potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente”. Por ello, los estándares a cumplir son: que el fin perseguido y el medio empleado no estén prohibidos por la Constitución y que este medio sea idóneo o adecuado para alcanzar dicho fin<sup>48</sup>. El escrutinio intermedio busca establecer que “las desigualdades sean efectivamente conducentes para la consecución de un fin importante”. Por ello, tiene unos estándares más rigurosos, pues se debe establecer que el fin perseguido sea constitucionalmente importante, que el medio empleado sea efectivamente conducente y que la medida no sea evidentemente desproporcionada<sup>49</sup>. Por último, el escrutinio estricto o fuerte, dado que “solo admite desigualdades que sean efectivamente conducentes y necesarias para obtener un objetivo que pueda clasificarse como imperioso”. Por ello, se hace a partir de estándares aún más rigurosos, ya que debe verificarse que el fin perseguido sea imperioso, que el medio empleado, además de ser efectivamente conducente, sea necesario, y que los beneficios de la medida superen las restricciones impuestas a otros valores o principios constitucionales<sup>50</sup>.

#### 4.6. El pago de multas y las consecuencias de no hacerlo. Reiteración de jurisprudencia

4.6.1. Al no ser sanciones, sino medidas correctivas, las multas impuestas en el contexto del CNPC se asemejan a las multas impuestas en contextos como los de las infracciones de tránsito, valga decir, como medidas que no tienen un carácter sancionatorio, sino que son “instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito”<sup>51</sup>. Esta consideración corresponde con la que la propia ley objeto de esta demanda hace de las multas<sup>52</sup>.

En efecto, en la Sentencia C-962 de 2012, al estudiar la finalidad de la imposición de las multas y la finalidad de su cobro, en materia de tránsito, se advirtió que: “En el trasfondo

justificador del carácter general de este tipo de medida se encuentra el deseo de proteger bienes constitucionales altamente valuados, tales son el interés público, la seguridad y comodidad de quienes se desplazan por las vías públicas y el uso correcto del espacio público. No se trata de un mero afán rentístico sino que el respeto de los bienes señalados compromete al legislador en su protección y éste halla en la multa una forma de prevenir su menoscabo.”<sup>53</sup>

En la sentencia en comento, se explicitan dos reglas relevantes para este caso, a saber: 1) si existen diversos mecanismos para reducir el valor de la multa, como, por ejemplo, realizar cursos o pagar su importe en cierto plazo, “resulta inaceptable estimar que el legislador adoptó una medida desproporcionada”; y 2) las consecuencias que prevé la ley por el no pago de las multas buscan “materializar la sanción impuesta a quien tiene, según el ordenamiento jurídico, la condición de infractor”<sup>54</sup>

4.6.2. La antedicha apreciación de las multas y su pago, fue reiterada en la Sentencia C-054 de 2019<sup>55</sup>, al analizar ambos fenómenos en el contexto del CNPC. En esta sentencia se declara la exequibilidad de los numerales 4 y 5 del artículo 183 del CNPC. Para hacer esta declaración, la Sala empezó por precisar que, conforme a lo que ha sido su doctrina sobre la materia<sup>56</sup>, las medidas adoptadas por las normas objeto de la demanda, “constituyen, antes que sanciones, herramientas coactivas para obtener el pago de las multas y, por esa vía, alcanzar diversos fines constitucionales asociados al cumplimiento de los deberes sociales.” A partir de esta base, destacó, y ahora reitera, que estos medios pueden ser empleados por el legislador, de manera compatible con la Constitución, siempre y cuando respeten el principio de proporcionalidad.

Al juzgar la proporcionalidad de las medidas, advirtió que 1) en esta materia el legislador tiene un amplio margen de configuración, sin que se aprecie la existencia de un criterio sospechoso de discriminación; y 2) que las medidas adoptadas restringen o limitan el ejercicio de derechos fundamentales. Esto hizo necesario aplicar un test estricto, que fue superado por las dos medidas sub judice, las cuales fueron consideradas necesarias y proporcionales en sentido estricto.

4.7. El sentido y alcance de los derechos a un debido proceso, al buen nombre y a acceder a cargos públicos. Reiteración de jurisprudencia

4.7.1. El debido proceso es un derecho fundamental que, al tenor de lo previsto en el artículo 29 de la Constitución, se aplicará a “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Dentro de las garantías que integran el debido proceso, sin perjuicio de los especiales desarrollos que hace la Constitución en materia penal, se encuentran las de 1) ser juzgado

conforme a leyes preexistentes al acto, 2) ser juzgado por juez o tribunal competente y 3) ser juzgado con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Dado que en este proceso no se alude a la primera ni a la segunda de las referidas garantías, corresponde dar cuenta de la garantía del juez natural y del modo como este tribunal ha fijado su sentido y alcance. Esta tarea debe desarrollarse en el contexto de las actuaciones administrativas, dado que en este caso se cuestiona la norma que prevé el deber de hacer reportes al BRF, tarea que a juicio de los actores sólo puede darse en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, que no es un proceso judicial, y como consecuencia de declarar a una persona como responsable fiscal.

La garantía del juez natural, en tanto parte del derecho a un debido proceso, además de estar reconocida por la Constitución Política, lo está por otras normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como es el caso de los artículos 8 de la CADH y 14 del PIDCP.

En la Sentencia C-537 de 2016, este tribunal, además de advertir la relación existente entre esta garantía y el derecho fundamental a acceder a la justicia<sup>57</sup>, puso de presente los tres elementos que ella exige así: 1) “la preexistencia del juez”, 2) la determinación por la ley de manera previa de su competencia y 3) la garantía de que el juez no será excluido del asunto luego de haber asumido de manera regular su competencia.

En la Sentencia C-755 de 2013<sup>58</sup>, a su turno, se precisó que la garantía del juez natural no es absoluta, sino ponderable, pues no toda modificación legal de la competencia, como la que ocurre, por ejemplo, con un cambio de radicación de un proceso, la quebranta de manera necesaria. Lo que busca evitar la garantía es la existencia de jueces ad hoc, o por fuera de la estructura jurisdiccional, creados ex post y ex profeso, cuya independencia e imparcialidad pueden ser dudosas<sup>59</sup>.

En el presente proceso se asume, de modo consecuente con lo que ha entendido la Sala, que el buen nombre se refiere a la reputación de la persona. Esta reputación puede afectarse cuando se lleva a las demás personas a asumir, de manera errada, que otra ha realizado una conducta reprobable en ámbitos públicos, pese a que no haya sido así. En este evento se está frente a un daño reputacional. En este contexto, la Sentencia C-489 de 2002<sup>60</sup> precisó que el derecho al buen nombre, referido a la reputación de una persona, “se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo”.

4.7.3. El derecho político fundamental, de todo ciudadano, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, está reconocido en el artículo 40.7 de la Constitución. Este derecho tiene limitaciones. Para lo que interesa en el presente proceso, es necesario establecer si dichas limitaciones pueden ser establecidas por autoridades distintas a las judiciales y, en especial, si pueden derivarse del no pago de multas impuestas en el contexto del CNPC.

4.7.3.1. En la limitación que se deriva de decisiones de autoridades no judiciales, ha sido objeto de numerosos cuestionamientos, sobre todo cuando se deriva de decisiones de la Procuraduría General de la Nación<sup>64</sup> o de la Contraloría General de la República<sup>65</sup>. En ambos casos, este tribunal ha considerado que dichas limitaciones son compatibles con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad<sup>66</sup>.

En vista de que en este caso es relevante considerar las consecuencias de la inclusión en el BRF, conviene examinar más en detalle la Sentencias C-1083 de 2005, C-651 de 2006 y C-101 de 2018.

En la Sentencia C-1083 de 2005, este tribunal consideró incompatible con la Constitución establecer, para las personas cuyo nombre figurase en el Boletín de Deudores Morosos las mismas consecuencias previstas para las personas cuyo nombre apareciese en el BRF<sup>67</sup>. Esta decisión<sup>68</sup> se fundó en considerar que:

“Dicha prohibición es contraria al principio de igualdad establecido en el Art. 13 superior, por desconocer el requisito de proporcionalidad en sentido estricto que han señalado la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta corporación, ya que el beneficio que se obtiene con ella, esto es, la obtención del pago de los créditos a favor de las entidades estatales y el saneamiento de su información contable y de sus finanzas, es muy inferior a la afectación del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos consagrado en el Art. 40 de la Constitución, del que son titulares los deudores relacionados en el boletín, de suerte que se genera una ostensible desproporción, de mayor significado si se tiene en cuenta que por los graves problemas económicos y sociales del país son muchos los deudores que resultan convertidos en víctimas de tal medida por circunstancias ajenas a su voluntad.”

En la Sentencia C-651 de 2006, luego de distinguir los dos boletines en comentario y, por ende, las consecuencias de aparecer en uno o en otro, este tribunal consideró que la consecuencia prevista en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000<sup>69</sup>, no era incompatible con la norma enunciada en el artículo 40.7 de la Constitución. Por tanto, declaró la exequibilidad de esta

norma.

En la Sentencia C-101 de 2018, este tribunal decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-651 de 2006. Para llegar a esta decisión analizó el sentido y alcance de esta última sentencia y estudió, también, lo relativo al artículo 23 de la CADH y a los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4.7.3.2. Establecida, en estos términos, la compatibilidad que tiene con la Constitución el fijar limitaciones al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos por autoridades no judiciales, corresponde dar cuenta, de manera especial, de si estas limitaciones también pueden derivarse del no pago de multas impuestas en el contexto del CNPC. Este asunto se planteó el proceso D-13341, en el cual se demandaba la norma prevista en el numeral 2 del artículo 183 del CNPC, conforme al cual, el no pago de la multa genera como consecuencia el que la persona que no la ha pagado no podrá “Ser nombrado o ascendido en cargo público.”

Si bien en este caso se argumentó la incompatibilidad con el artículo 125 de la Constitución, al considerar que la norma legal afectaba la carrera administrativa y el principio del mérito para acceder a los cargos públicos, la Sentencia que resuelve esta demanda, la C-093 de 2020, es relevante para este caso, por dos razones que se exponen a continuación.

La primera razón es porque la sentencia alude a lo que ha sido la doctrina de la Sala sobre aquellos requisitos que, pese a “no estar directamente relacionados con la aptitud para desempeñar un cargo, permiten establecer que la persona cumplirá con las obligaciones constitucionales y legales que le serán propias del ejercicio de su cargo”, entre las cuales destacó las siguientes:

“(i) el requisito consistente en que al juramentar no se tiene conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o de cumplir con sus obligaciones de familia (sentencia C-657 de 1997); (ii) los antecedentes penales o disciplinarios, que impiden el ingreso a un cargo público (sentencia C-371 de 2000) y; (iii) haber sido sancionado fiscalmente y, por tanto, encontrarse registrado en el Boletín de responsables fiscales (sentencia C-651 de 2006).”

La segunda razón es porque el análisis hecho en ella: juicio de proporcionalidad y su ratio muestran que dicha norma tiene una justificación constitucional. En efecto, para advertirlo, basta considerar la conclusión:

“A partir de la jurisprudencia constitucional referenciada, la Corte determinó que la restricción consistente en ser nombrado o ascendido a un cargo público, mientras que la persona tenga una multa impuesta en el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y ésta no se haya pagado dentro de los seis (6) meses siguientes a su imposición, es constitucionalmente razonable pues: (a) su fin no se circunscribe al simple recaudo, sino a garantizar los principios de la función pública, especialmente la sujeción y respeto de la ley; (b) es idónea para alcanzar el fin propuesto; (c) no constituye un requisito para postularse o ingresar al concurso, sino para ser nombrado o ascendido; y, (d) no es restricción absoluta, puesto que, si la persona paga el valor adeudado, podrá realizarse el respectivo nombramiento, es decir, contiene un límite temporal o modal.”

4.8. Solución al primer problema jurídico: las normas que establecen las multas y regulan tanto su incremento como el interés de mora (arts. 180 y 182 del CNPC) son compatibles con el principio de igualdad

El cargo sub examine parte de la base de hacer una comparación entre los destinatarios de las multas, valga decir, las personas que son infractoras del CNPC y, por tanto, a quienes éstas se aplican. Se sostiene que tales personas, en atención al criterio diferencial de su capacidad económica, no pueden equipararse. Sin embargo, las normas demandadas no sólo las equiparan, sino que de manera explícita prevén que es deber de toda persona pagar las multas, sin perjuicio de su condición económica y social<sup>70</sup>. A partir de esta equiparación, las normas demandadas, prosigue la argumentación del cargo, disponen, de manera injustificada, un trato igual para personas que están en supuestos de hecho y de derecho diferentes.

Para efectos del análisis de igualdad<sup>71</sup>, se tiene que la norma demandada brinda el mismo trato a todas las personas, en tanto infractores del CNPC y, en esa medida, las hace susceptibles de compararse, en la medida en que ellas están sometidas a los mismos deberes, a las mismas medidas correctivas y, en lo relevante para este caso, a las mismas multas y a las mismas consecuencias por su no pago. En el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato igual para todas las personas. Es evidente que, si alguna persona comete una determinada infracción, la medida correctiva a imponerse será la misma, con independencia de sus condiciones particulares, entre ellas, la de su condición económica o social.

En este caso, se cuestiona el trato igual a todas las personas, pues se considera que la condición económica o social debe ser tomada en cuenta para establecer un trato diferente, en beneficio de aquellas personas que tienen una escasa o muy reducida capacidad

económica para hacer frente al pago de las multas, de sus incrementos y de sus correspondientes intereses de mora.

Constatados así los dos presupuestos del análisis de igualdad, corresponde ahora establecer si la referida igualdad de trato está constitucionalmente justificada. Para cumplir este cometido, es necesario, en primer lugar, determinar el nivel del escrutinio a aplicar<sup>72</sup>.

Antes de aplicar el referido escrutinio, este tribunal debe destacar especialmente, en relación con las circunstancias antedichas, que no escapa a su juicio que la condición económica o social de las personas y, en especial, su capacidad de pago, en algunos casos relacionados con infractores que sean personas naturales, puede hacer que para algunas de ellas sea más difícil pagar las multas que les impongan. Sin embargo, lejos de tener la condición inexorable que el cargo plantea, las multas previstas en el CNPC, por su régimen, tienen importantes alternativas, que no siempre pasan por el tema económico, de las cuales conviene ocuparse más en detalle.

La primera y más obvia de dichas alternativas está prevista en el enunciado del artículo 180 del CNPC, que se demanda parcialmente, cuyo texto completo es: “Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable.” La multa es, para seguir la denominación usada en este artículo, conmutable por una actividad que no implica un desembolso en dinero, como es la antedicha participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas. De hecho, el artículo en comento prevé que el infractor, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, puede solicitar dicha conmutación, cuando la sanción sea de multa tipo 1 y multa tipo 2. En este escenario, al no haber pago en dinero, la capacidad económica del infractor, se torna irrelevante, para efectos del cargo.

Sobre la base del principio de que a mayor gravedad de la conducta se siguen mayores consecuencias para quien incurra en ella, el CNPC también prevé multas superiores a las tipo 1 y tipo 2. En efecto las multas tipo 3 y tipo 4 corresponden a las conductas más lesivas de la convivencia<sup>75</sup> y, por tanto, de mayor gravedad, y a las conductas reincidentes, de quienes muestran indiferencia frente a cumplir las normas de convivencia. Frente a estos dos últimos tipos de multa, existe una segunda alternativa, también predicable respecto de las multas tipo 1 y tipo 2, prevista en el artículo 180 del CNPC, como es la de obtener un descuento sustancial, del 50%, por el pago de la multa dentro de los cinco días hábiles posteriores a la expedición del comparendo.

La Sala advierte que la circunstancia de que el tipo de la multa a imponer dependa de la gravedad de la falta<sup>76</sup>, además de responder a un criterio razonable, en el contexto de la perturbación a la convivencia generada por la conducta de la persona, no puede tenerse in genere como desproporcionada frente a la capacidad económica de la persona. Menos aún si existen las susodichas oportunidades para conmutarlas por otras actividades o para reducir sustancialmente su importe<sup>77</sup>.

Al aplicar el escrutinio débil test de proporcionalidad, se encuentra que el fin buscado por las multas, en el contexto del CNPC, es el de “disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer la convivencia”<sup>78</sup>. Este fin no está prohibido por la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a lo previsto en el preámbulo, que alude a asegurar a los integrantes del pueblo la convivencia, y a uno de los fines esenciales del Estado, establecidos en el artículo 2 de la Carta, como es el de asegurar la convivencia pacífica. Este fin, además, aparece en la regulación de los deberes y obligaciones de los colombianos en el artículo 95.4 y entre los motivos que eventualmente pueden justificar la declaratoria de un estado de conmoción interior, previstos en el artículo 213.

Se tiene que el medio de imponer multas, que en contextos como el del CNPC, la Sala ha entendido como instrumentos para lograr la fuerza coactiva del código, valga decir, como medidas que no tienen un carácter sancionatorio<sup>79</sup>, no está constitucionalmente prohibido. De hecho, la propia Constitución autoriza usar multas, al referirse a los partidos políticos en el artículo 107, incluso si éstas se comprenden como una sanción.

El imponer multas es un medio idóneo, en la medida en que resulta potencialmente adecuado, para lograr el antedicho fin. El hacer frente al pago de una multa, en las condiciones ya señaladas, tiene la capacidad de disuadir al eventual infractor del CNPC, en la medida en que afecta su patrimonio y tiene un costo en dinero. Además, en caso de no pagarse, puede llegar a generar, también, otras consecuencias.

Asumir que el quantum de la multa debe depender de la capacidad económica de la persona que comete la infracción, como se propone en la demanda, resulta para la Sala inadmisibles. En primer lugar, esta propuesta desconoce la proporcionalidad que existe entre la cuantía de la multa y la gravedad de la afectación de la convivencia. En segundo lugar, esta propuesta afecta la fuerza coactiva del CNPC y, por tanto, su efectividad, en la medida en que la imposición de la multa se convertiría en un asunto complejo y engorroso, dado que para ello sería necesario tramitar primero un proceso para establecer la condición económica del infractor, para luego imponer la multa a partir de esa condición. Por esta vía se puede llegar a la paradoja de que el imponer la multa resulte más costoso de lo que puede resultar de su pago, con lo cual ni siquiera se podría cubrir el costo del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas.

En estas condiciones, en la medida en que no se advierte que la igualdad de trato que se censura responda a una decisión arbitraria o caprichosa; que el fin perseguido y el medio empleado no están prohibidos por la Constitución y que, además el medio resulta idóneo o adecuado para alcanzar la finalidad perseguida, puede darse por superado el test de proporcionalidad débil o leve.

Superado el tema de las multas, corresponde ahora analizar las normas que regulan su incremento y los intereses de mora que causa su no pago, a partir del principio de igualdad. Para este análisis se pueden emplear, mutandis mutandi, los mismos argumentos ya dados para las multas. En efecto, las normas sobre incremento y sobre intereses se aplican de manera igual a todos los destinatarios del código sin considerar su condición económica o social. En el cargo se cuestiona que esto sea así con el mismo argumento, conforme al cual la igualdad de trato carece de justificación, en la medida en que no atiende a la condición económica y social de las personas.

El incremento de la multa es, según lo previsto en el artículo 180 del CNPC, consecuencia de alguna de las siguientes conductas: 1) desobediencia, 2) resistencia, 3) desacato o 4) reiteración del comportamiento contrario a la convivencia. Se trata, pues, de una conducta diferente a la que genera la medida correctiva de la multa, que ocurre con posterioridad a ella y que compromete, de manera evidente, la fuerza coactiva del código. En este escenario, lo ya dicho sobre el fin, el medio y la idoneidad de éste para lograr aquél, cobra pleno sentido, pues si no se logra asegurar que se cumpla con el código, el fin en comento no puede lograrse. El incrementar el valor de la multa, dentro de los parámetros fijados por el CNPC, es un medio que, además de no estar prohibido, es idóneo (potencialmente adecuado) para lograr el fin que pretende.

Por último, el cargo cuestiona que el no pago de las multas, dentro del primer mes, pese a las alternativas ya dichas, genere intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente, según lo previsto en el artículo 182 del CNPC. Lo cuestiona porque, esta asimilación de trato en los intereses de mora, la parece incompatible con el principio de igualdad, al no considerar la condición económica y social de las personas.

Más allá de lo que podría decirse de emplear la equivalencia a los intereses de mora tributarios, que corresponden al incumplimiento de una obligación con el fisco, para el no pago de multas, cuyo destino es diferente<sup>80</sup>, lo cierto es que la norma demandada regula una obvia consecuencia al hecho de no cumplir una obligación de manera oportuna, como es la de la mora. Y lo hace, en términos que no resultan desproporcionados para el infractor, pues a este estadio sólo se llega si 1) se desdeña la posibilidad de solicitar la conmutación de

la multa por la participación en los programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia; 2) si no se aprovecha el descuento del 50% por pronto pago; y 3) si el pago no se hace dentro del mes siguiente a la imposición de la multa, dentro del cual no se causan los intereses de mora.

Como ya se dijo respecto del incremento del valor de la multa, esta norma obedece al propósito de hacer efectivo su pago. Tiene un innegable efecto disuasivo<sup>81</sup>, en la medida en que compele al infractor a pagar con una razonable prontitud y, de paso, advierte que el no pagar las multas de manera oportuna genera consecuencias, en este caso patrimoniales. Como acaba de advertirlo este tribunal en las Sentencias C-054 de 201982 y C- 093 de 202083, el fin perseguido por una medida de este tipo, no es simplemente recaudar la multa sino, sobre todo, garantizar la sujeción y el respeto de la ley, y el incrementar el valor a pagar, cuando la multa lleva un tiempo sin pagarse, que es lo que hace el cobro de intereses de mora, es una medida idónea para este propósito, en tanto estimula el pago oportuno de las multas.

4.9. Solución al segundo problema jurídico planteado: la norma que prevé el deber de reportar, tanto la existencia de la multa sin pagar como su pago, al BRF (art. 180 CNPC) es incompatible con el derecho al buen nombre

La regulación del BRF se encuentra dentro del acápite de la Ley 610 de 2000 relativo a las consecuencias de la declaratoria de responsabilidad fiscal. En el proceso de responsabilidad fiscal, que está a cargo de las contralorías, la publicación en el BRF sólo ocurre después de que se haya proferido y ejecutoriado el fallo que declara a una persona responsable fiscal<sup>84</sup>.

Luego de que el fallo de responsabilidad fiscal queda en firme, hay lugar a tres actuaciones ulteriores, a saber: 1) la ejecución del fallo contra el responsable fiscal y su garante, por medio de la jurisdicción coactiva que tienen las contralorías, dado que el fallo presta mérito ejecutivo<sup>85</sup>; 2) la posibilidad de someter este fallo a control judicial, dado que el fallo se califica como acto administrativo, por medio del ejercicio de la acción contencioso administrativa<sup>86</sup>; y 3) la publicación del nombre del responsable fiscal en el BRF, siempre y cuando el fallo que declara su responsabilidad esté en firme y no se haya satisfecho la obligación contenida en él<sup>87</sup>.

La publicación del nombre del responsable fiscal en el BRF sólo ocurre después de que ha establecido, por un acto que está en firme, dicha responsabilidad. Esta publicación incluye lo

siguiente: 1) el nombre del responsable fiscal, 2) el número de su documento de identidad, sea cédula de ciudadanía o NIT, 3) el nombre de la entidad afectada, 4) el tipo de responsabilidad, que puede ser individual o solidaria, 5) la cantidad de registros por tipo de responsabilidad del responsable fiscal, 6) el nombre del ente que reporta, 7) el departamento y 8) el municipio correspondiente<sup>88</sup>.

Según lo previsto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, la publicación antedicha tiene el propósito de publicitar, de manera periódica (cada trimestre) los nombres de “a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”. La publicación en el BRF da noticia de la condición de responsable fiscal que tiene quien aparece en él y, por tanto, contribuye a establecer, de manera objetiva, que respecto de esta persona se siguen las consecuencias previstas en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000<sup>89</sup>. El que un nombre aparezca en el BRF no es un asunto menor, de aquellos que carezcan de implicaciones, sino que lleva a considerar, de manera razonable, que dicho nombre corresponde a un responsable fiscal y que, por tanto, respecto de estas personas se siguen las consecuencias previstas para los responsables fiscales.

La Sala no desconoce que el legislador puede modificar el contenido de un instrumento de carácter legal, como es el BRF, para incluir en él el nombre de personas que no son responsables fiscales. Sin embargo, esta modificación debe hacerse de tal modo que no se induzca a error a las autoridades y a las personas que consultan el boletín, respecto de las razones por las cuales el nombre de una persona aparece allí publicado.

En este caso, la norma demandada no modifica el BRF, ni altera en modo alguno las competencias y las responsabilidades propias de la Contraloría General de la República respecto de este instrumento, sino que se limita a establecer el deber de hacer un reporte a este boletín. En razón de este reporte el nombre de una persona que no ha sido declarada responsable fiscal, aparece en el BRF. El disponer la inclusión del nombre de personas que tienen obligaciones por el pago de multas, por la vía del referido deber, pero sin modificar ninguno de los elementos del BRF, que sigue siendo el instrumento para publicitar los nombres de los responsables fiscales, se genera una información que resulta confusa y que puede llegar a comprometer el buen nombre, entendido como reputación, de las personas responsables del pago de multas.

Para evitar la aludida confusión, la norma demandada podría haber modificado el nombre del BRF, para referirse a los responsables fiscales y a los deudores de multas; podría también establecer reglas sobre publicación en el BRF, para que los nombres que en él aparezcan lo hagan en secciones distintas y en todo caso con la debida diferenciación, del motivo por el cual un nombre se encuentra publicado en el boletín. Sin embargo, no hizo nada de esto, sino que simplemente estableció el deber de hacer el reporte al BRF, con lo cual permite una

confusión en el lector del BRF, que es un documento al cual puede acceder cualquier persona y que debe ser consultado por las autoridades, de manera tal que, además, genera incertidumbre en los operadores jurídicos sobre la consecuencia aflictiva que tiene aparecer en el BRF.

La Sala debe destacar que las consecuencias jurídicas que se siguen para el responsable fiscal, cuyo nombre aparece en el BRF, no se siguen para la persona que no haya pagado su multa, en el contexto del CNPC. En efecto, las consecuencias para estas últimas, están previstas en los artículos 182 y 183 del CNPC. En efecto, el referido artículo 182 prevé tres consecuencias jurídicas, a saber: 1) si la multa no se paga dentro del primer mes, a) se causan intereses moratorios y b) se debe proceder a reportar la novedad al Registro Nacional de Medidas Correctivas; y 2) si la multa no se paga dentro de los noventa días siguientes a su imposición, se procederá a su cobro coactivo. El aludido artículo 183, por su parte, prevé que, si transcurren seis meses desde la imposición de la multa sin que se haya pagado, con sus intereses, el deudor no podrá 1) “Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas”; 2) “Ser nombrado o ascendido en cargo público”; 3) “Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública”; 4) “Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado”; y 5) “Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.”

Podría pensarse que la inclusión del nombre del deudor de la multa en el BRF se puede justificar en razón de su publicidad, en tanto y en cuanto, de esto sólo se seguiría como consecuencia el que una información relevante se hace pública. En este sentido, debe destacarse que la publicidad del no pago de las multas de policía es de la mayor importancia, pues de ello depende que las consecuencias que se siguen de dicha conducta se concreten en la realidad y que las autoridades puedan hacer la verificación que les corresponde, conforme a lo previsto en los artículos 182 y 183 del CNPC, dado que de no hacerse tal verificación se puede llegar a comprometer la responsabilidad disciplinaria del servidor público<sup>90</sup>, o el patrimonio del particular, al que se le puede llegar a aplicar una multa tipo 491.

Más allá de las críticas que podría hacerse al diseño de este registro como, por ejemplo, no permitir la consulta por el número NIT, elemento necesario ya que las personas jurídicas también pueden encontrarse en la situación de tener multas sin pagar, lo cierto es que este instrumento cumple con el propósito de dar publicidad a una información que es relevante y, además, con el propósito de que las autoridades y los particulares puedan hacer la verificación a la cual están obligados por virtud de la ley.

En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluye que la norma sub examine no

compatible con el derecho al buen nombre, en cuanto que el reporte se hace en un instrumento que incorpora un dato que no corresponde a la realidad, puesto que ubica al deudor de la multa entre los responsables fiscales, lo cual no es cierto y, por tanto, procederá a declarar su inexecutable. De este modo, resulta innecesario ocuparse de estudiar lo relativo al principio de igualdad, al derecho al debido proceso y al derecho a acceder a cargos públicos, previstos en los artículos 13, 29 y 40.7 de la Constitución.

#### 4.10. Síntesis

A modo de cuestiones previas, este tribunal 1) estableció la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, respecto de la norma enunciada en el parágrafo 3 del artículo 41 del CNPC, y 2) precisó que la demanda formuló dos cargos, uno relativo al principio de igualdad y otro relacionado con los derechos al debido proceso, al buen nombre, al principio de igualdad y al derecho a acceder a cargos públicos, y que los dos cargos tenían aptitud sustancial.

Definido este punto, se plantearon dos problemas jurídicos a resolver: 1) si las normas demandadas, enunciadas los artículos 180 y 182 del CNPC, al prever que a) es deber de toda persona, sin perjuicio de su condición económica, pagar las multas, b) que dichas multas pueden incrementarse en caso de desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, y c) que, en caso de no pagarse dentro del primer mes, habrá lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente, son compatibles con el principio de la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución; y 2) si la norma demandada, enunciada en el artículo 180 del CNPC, al prever que si las multas, liquidadas y comunicadas, no son pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente tiene el deber de reportar su existencia al BRF, es compatible con los derechos al debido proceso, al buen nombre, con el principio de igualdad y con el derecho a acceder a cargos públicos, previstos en los artículos 29, 15, 13 y 40.7 de la Constitución.

Para estudiar los anteriores problemas 1) se precisó el sentido y alcance de las normas demandadas; 2) se analizó el principio de igualdad y el juicio integrado de igualdad y sus presupuestos; 3) se dio cuenta de la doctrina de este tribunal tanto sobre el pago de multas como sobre las consecuencias de no hacerlo; 4) se sintetizó el sentido y alcance de los derechos a un debido proceso, al buen nombre y a acceder a cargos públicos. A partir de estos elementos de juicio se procedió a 5) resolver los problemas jurídicos planteados.

Respecto del primer problema se estableció que, si bien la norma demandada trata del mismo modo a los infractores a los que se impone multas, este trato igual tiene justificación constitucional. Esto último se pudo verificar al emplear un escrutinio débil, en el que se pudo

establecer que el fin perseguido y el medio empleado no están prohibidos por la Constitución y que el medio es idóneo, en la medida en que resulta potencialmente adecuado, para lograr el antedicho fin.

Respecto del segundo problema se estableció que la norma demandada no es compatible con el derecho al buen nombre. Si bien el legislador puede modificar el contenido de un instrumento legal como el Boletín de Responsables Fiscales, para incluir en él a personas que no tienen la condición de responsables fiscales, esta modificación exige readecuar el instrumento, de modo tal que no se llegue a inducir a errores sobre la conducta de las personas y, eventualmente, a partir de ese error se llegue a aplicar normas que no regulan la situación de personas a las que no se ha declarado responsables fiscales. La eventual publicidad que se lograría con el reporte previsto en la norma demandada, se cumple también y, más adecuadamente, con el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que es la herramienta específica diseñada por el Código Nacional de Policía para tal fin.

En vista de las anteriores circunstancias, la Sala profiere la siguiente

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR, en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO. Declarar ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró INEXEQUIBLE el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado, las expresiones: “Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la

convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo”, “Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv)” y “sin perjuicio de su condición económica y social”, contenidas en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión: “El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente.”, contenida en el artículo 182 de la Ley 1801 de 2016.

CUARTO. Declarar INEXEQUIBLE el inciso sexto del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El Consejo Superior de la Judicatura, por medio del Acuerdo PCSJZ20-11517 del 15 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales en todo el país, desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 20 del mismo mes y año. La suspensión ha sido prorrogada por los Acuerdos PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020. Según este último acuerdo, los términos están suspendidos hasta el 24 de mayo de 2020. Esta suspensión afecta los términos de los procesos de control de constitucionalidad originados en demandas de inconstitucionalidad, en la medida en que la única excepción a la susodicha suspensión, en cuanto atañe a la Corte Constitucional, en procesos de control abstracto de constitucionalidad, es la prevista en el Acuerdo PCSJA20-11527 del 22 de marzo de 2020, relativa a los procesos de control automático de constitucionalidad que se surtan respecto de los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta.

2 “Artículo 1. De las funciones constitucionales. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020 la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.”

3 “SEGUNDO. - DISPONER la competencia de la Sala Plena y AUTORIZAR a las Salas de Revisión de la Corte Constitucional para levantar la suspensión de términos judiciales en asuntos concretos sometidos a su consideración. Para el efecto, deberán adoptar una

decisión motivada a partir del análisis de los siguientes criterios: (i) la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales; (ii) la importancia nacional que revista el caso; y (iii) la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas.”

5 En esta sentencia se declaró “ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-281 de 2017, que declaró inexecutable el párrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016”.

6 Supra 3.2.4.

7 Supra 3.2.8.

8 El párrafo del artículo 180 del CNPC que contiene la expresión que enuncia la norma demandada, es el siguiente: “Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.”

9 El párrafo del artículo 182 del CNPC que contiene la expresión que enuncia la norma demandada, es el siguiente: “El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. Así mismo se reportará el Registro Nacional de Medidas Correctivas, el cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes.”

10 El párrafo del artículo 180 del CNPC que contiene la expresión que enuncia la norma demandada, es el siguiente: “Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueron pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.”

11 Cfr., artículo 1 del CNPC.

12 Cfr., artículo 8 del CNPC.

13 “12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.”

14 “13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.”

15 Cfr., artículo 180 del CNPC.

16 Cfr., artículo 172 del CNPC.

17 Cfr., artículo 180 del CNPC.

18 Cfr., artículo 181 del CNPC.

19 Cfr., artículo 180 CNPC.

20 Para el año 2020 esta suma equivale a \$ 117.041 aproximadamente.

21 Para el año 2020 esta suma equivale a \$ 234.261 aproximadamente.

22 Para el año 2020 esta suma equivale a \$ 468.162 aproximadamente.

23 Para el año 2020 esta suma equivale a \$ 936.324 aproximadamente.

24 Ibidem.

25 Ibid.

26 Para el año 2020 esta suma equivale a \$ 58.261 aproximadamente.

27 Cfr., artículo 184 del CNPC.

28 “1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas. // 2. Ser nombrado o ascendido en cargo público. // 3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública. // 4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado. // 5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.”

30 Cfr., Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015 y C-239 de 2014, C-015 y C-053 de 2018.

31 Cfr., Sentencias C-1125 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-239 de 2014 y C-335 de 2016.

32 Sentencia C-335 de 2016.

33 Cfr., Sentencias C-093 y C-673 de 2001, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-239 de 2014, C-104 de 2016, C-015 de 2018.

34 Sentencia C-239 de 2014.

35 Cfr., Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-629 de 2011, C-250 y C-1021 de 2012, C-015, C-239, C-240 y C-811 de 2014, C-329 de 2015, C-104 y C-335 de 2016, C-015 de 2018.

36 Cfr., Sentencias C-239 de 2014, C-335 de 2016 y C-345 de 2019.

37 Cfr., Casos Aptiz Barbera y otros v. Venezuela, Atala Riffo y Niñas v. Chile, Comunidad

indígena Xákmok Kásek v. Paraguay, Barbarani Duarte y otros v. Uruguay y Opinión Consultiva 4 de 1984.

38 Reiterada, entre otras, en la Sentencia del 6 de agosto de 2008 en el Caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 211, y en la Sentencia del 28 de noviembre de 2012 en el Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) v. Costa Rica, párrafos 285, 438, 439, 440 y 441.

39 Cfr., Dictámenes en los asuntos Hendrika S. Vos v. Países Bajos, Lahcen B. M. Oulajin y Mohamed Kaiss v. Países Bajos, Simalae Toala y otros v. Nueva Zelanda, Joseph Kavanagh v. Irlanda, M. Schmitz-de-Jong V. Países Bajos, Michael Andreas Müller e Imke Engelhard v. Namibia.

40 La observación se ocupa de El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y son relevantes los párrafos 7 y siguientes.

41 Párrafo 13.

42 Fundamentos jurídicos 13 a 21.

43 Los tres métodos, que se describen en los fundamentos jurídicos 13, 14 y 15, son: 1) el test o juicio de razonabilidad, 2) la metodología de los escrutinios de distinta intensidad y 3) el juicio integrado de igualdad.

44 Sobre la aplicación de estos dos presupuestos de procedibilidad del test de igualdad, puede verse, por ejemplo, la Sentencia C-053 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en la cual se analizó una norma que ordenaba tramitar el grado jurisdiccional de consulta en caso de proferimiento de fallos disciplinarios absolutorios en primera instancia en contra de miembros de las Fuerzas Militares, lo cual, de acuerdo con los demandantes, violaba la igualdad porque en ningún otro régimen disciplinario procedía la consulta en esos casos. En dicha providencia se dijo que “es claro que el patrón de igualdad está marcado por el tratamiento que se da a la procedencia del grado de consulta, ya que el derecho a un trato igual ante la Ley es predicable de todos los servidores públicos, como una categoría general. [...] Atendiendo a ese patrón de igualdad, la Corte estima que en efecto hay un trato desigual respecto del grado de consulta en los distintos procedimientos disciplinarios. Por ende, pasa a revisar si ese trato desigual que se presenta respecto del grado jurisdiccional de consulta entre los distintos regímenes disciplinarios supera o no un test de igualdad”.

45 Fundamento jurídico 12.

46 Fundamento jurídico 17.

47 En la Sentencia C-270 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino se analizó, bajo la óptica del juicio de proporcionalidad en su versión más estricta, la medida correctiva de retención transitoria, consistente en mantener al infractor en una estación o subestación de policía hasta por 24 horas, establecida en el artículo 192 del Decreto 1355 de 1970. Allí se explicó que en el test intermedio se exige que “que la medida no resulte evidentemente desproporcionada en términos del peso ponderado del bien constitucional perseguido respecto del bien constitucional sacrificado”.

48 Fundamento jurídico 18.

49 Fundamento jurídico 19.

50 Fundamento jurídico 20.

51 Cfr., Sentencias C-799 de 2003 y C-885 de 2010, reiteradas en la Sentencia C-054 de 2019.

52 Supra 4.4.

53 Fundamento jurídico 6.4.

54 Fundamento jurídico 7.1.

55 Fundamentos jurídicos 73 y 74.

56 Cfr., Sentencia C-799 de 2003 y C-885 de 2010.

57 Cfr., Sentencia SU-1184 de 2001.

58 Cfr., Sentencia 1064 de 2002.

59 Cfr., Sentencias C-392 de 2000, C-200 de 2002, C-180 de 2014 y C-328 de 2015.

60 Cfr., Sentencias C-489 de 2002 y C-442 de 2011.

61 Cfr., Sentencias C-489 de 2002, T-921 de 2002 y C-442 de 2011.

62 Cfr., Sentencia T-412 de 1992 y las sentencias posteriores que la reiteran.

63 Reiterada en la Sentencia C-442 de 2011.

64 Cfr., Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-086 de 2019.

65 Cfr., Sentencias C-877 de 2005, C-651 de 2006 y C-101 de 2018.

66 En la última de las referidas sentencias, la C-086 de 2019, este tribunal hizo un minucioso estudio de los diferentes pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, como un elemento de juicio para interpretar el artículo 23 de la CADH, y mantuvo lo que ha sido su doctrina pacífica y reiterada en este asunto.

67 El artículo 60 de la Ley 610 de 2000, prevé esta consecuencia jurídica así: “Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, de dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín”. Por su parte, el artículo 4 de la Ley 901 de 2004, la

prevé así: “Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.”

69 Supra, nota 57.

70 Supra 4.4.

71 Supra 4.5.

72 Supra 4.5.

73 Lo que sí sería sospechoso, conforme a los artículos 24 de la CADH y 26 del PIDCP es que se incurriese en una discriminación, merced a una diferencia de trato, con fundamento en la posición económica o cualquier otra condición social. En este caso, la norma demandada no discrimina a nadie, sino que trata a todos por igual, y esa igualdad de trato es, justamente, la que se cuestiona.

74 Supra 4.4.

75 La multa tipo 4 se aplica, por ejemplo, a las siguientes conductas: 1) “Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodo, combustibles o lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento” (art. 28 del CNPC); 2) “Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente” (art. 30 ibidem); 3) “Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas dentro de la institución o centro educativo” (art. 34 ib.); 4) “Perpetrar, permitir o inducir abusos o maltrato físico, verbal, psicológico o sexual en lugar público o privado, incluido su lugar de trabajo” (art. 40 ib.); 5) “Irrespetar, agredir o maltratar física o psicológicamente a las personas en el ejercicio de la prostitución, en sus derechos, dignidad o libertad” (art. 45 ib.); 6) “Irrespetar, dificultar u obstaculizar el acceso o afectar el funcionamiento de templos, salas de velación, cementerios, centros de salud, clínicas, hospitales, bibliotecas, museos, y centros educativos o similares”. (art. 74 Ib.)

76 Supra 4.4.

77 Cfr., Sentencia C-962 de 2012, en la cual se estableció, en un caso semejante que “[c]on tales posibilidades, resulta inaceptable estimar que el legislador adoptó una medida desproporcionada”. (Supra 4.6.1.)

78 Supra 4.4.

79 Supra 4.6.1.

80 Supra 4.4.

81 Supra 4.6.1.

82 Supra 4.6.1.

83 Supra 4.7.3.2.

84 Cfr., artículos 53, 55, 56 y 57 de la Ley 610 de 2000.

85 Cfr., artículo 58 de la Ley 610 de 2000.

86 Cfr., artículo 59 de la Ley 610 de 2000.

87 Cfr., artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

88 Para una mejor comprensión de lo que se ha descrito, puede resultar útil ver el más reciente BRF, que corresponde al último trimestre del año 2019, publicado el pasado tres de enero de 2020, cuya consulta puede hacerse en el siguiente enlace: [https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=/asset\\_publisher/view\\_content&\\_101\\_assetEntryId=467900&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=boletin-de-responsables-fiscales-formato-pdf&inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=/asset_publisher/view_content&_101_assetEntryId=467900&_101_type=content&_101_urlTitle=boletin-de-responsables-fiscales-formato-pdf&inheritRedirect=false)

89 “Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 60. de la ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín.”

90 Esta omisión se califica por el referido inciso como falta grave.

91 Cfr., artículo 183 del CNPC.

92 Cfr., artículo 184 del CNPC.

93 El registro se encuentra en el siguiente enlace: [https://srvcnpc.policia.gov.co/PSC/frm\\_cnp\\_consulta.aspx](https://srvcnpc.policia.gov.co/PSC/frm_cnp_consulta.aspx)