

Sentencia C-282/17

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Recurso de apelación en el “efecto devolutivo” en contra de orden de policía o medida correctiva en desarrollo del proceso verbal inmediato/NORMA SOBRE RECURSO DE APELACION EN EL EFECTO DEVOLUTIVO EN CONTRA DE ORDEN DE POLICIA O MEDIDA CORRECTIVA EN PROCESO VERBAL INMEDIATO CONTENIDA EN EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Garantía del debido proceso en lo que corresponde al efecto útil de dicho recurso o medio de impugnación

Le corresponde a esta Corporación establecer si el efecto devolutivo en el que se concede el recurso de apelación (CNPC, art. 222, párrafo 1), cuando se impone la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, en desarrollo del proceso verbal inmediato de policía, vulnera el derecho al debido proceso, en lo que corresponde al efecto útil de dicho recurso o medio de impugnación (CP art. 29). Con miras a resolver el problema planteado, la Corte inicialmente se pronuncia sobre la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal, con énfasis en la posibilidad de disponer sobre los recursos y sus efectos; luego de lo cual realiza una breve referencia al contexto que rige el proceso verbal inmediato de policía.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte señaló que las razones presentadas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Son claras cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son ciertas cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son específicas cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son pertinentes cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son suficientes cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa, sino que, además, es capaz

de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

DECISION INHIBITORIA PREVIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley

NORMA SOBRE RECURSO DE APELACION EN EL EFECTO DEVOLUTIVO EN CONTRA DE ORDEN DE POLICIA O MEDIDA CORRECTIVA EN PROCESO VERBAL INMEDIATO CONTENIDA EN EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Inhibición para realizar pronunciamiento de fondo sobre el cargo por el supuesto desconocimiento de la libertad económica

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Contenido y alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Recursos y medios de defensa

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que su ejercicio se encuentra sometido a límites precisos, que, si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten asegurar su compatibilidad con los mandatos previstos en la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte del Texto Superior, de precisas reglas de trámite respecto de un proceso, una acción o cualquier otra vía de acceso a la administración de justicia; (ii) el respeto a los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso. En cuanto al primer límite, es evidente que el carácter vinculante del principio de supremacía constitucional implica que, cuando el Constituyente ha definido de manera directa un determinado procedimiento judicial o administrativo, no le es posible al legislador modificarlo. (...) Respecto del segundo límite, esto es, en cuanto a los principios y fines esenciales del Estado, la Corte ha señalado que los procedimientos judiciales o administrativos no constituyen un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la primacía del derecho sustancial, conforme se deriva de lo previsto en el artículo 228 de la Constitución. Ello significa que las formas procesales deben estar instituidas para (i) cumplir

con los fines del Estado y, particularmente, (ii) para garantizar los derechos, bienes y libertades de todas las personas residentes en Colombia. En lo que atañe al tercer límite vinculado con la necesidad de satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Corte ha indicado que las normas procesales deben responder a un criterio de razón suficiente, relacionado con la observancia de un fin constitucional válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional. (...) Finalmente, el cuarto límite que se relaciona con la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso, busca que, en cada trámite judicial o administrativo, a partir del modelo adoptado por el legislador, se expresen, en mayor o menor medida, los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial (CP arts. 29, 209 y 228). Lo anterior, sin perjuicio de la realización de otros mandatos específicos previstos en la Carta, como ocurre con el deber de consagrar procesos sin dilaciones injustificadas (CP art. 29), salvaguardar la igualdad de trato (CP art. 13) y garantizar el respeto de la dignidad humana (CP art. 1).

APELACION O CONSULTA DE SENTENCIA JUDICIAL SALVO EXCEPCIONES DE LEY-Consagración constitucional

RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA DECISIONES QUE SE ADOPTAN EN SEDE JUDICIAL O ADMINISTRATIVA Y MODALIDAD DE EFECTOS-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE RECURSOS Y MEDIOS DE DEFENSA CONTRA ACTOS QUE PROFIEREN LAS AUTORIDADES-Alcance

En lo que atañe al ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal, la jurisprudencia ha resaltado que una de las áreas en donde esta atribución goza de una importante proyección, es en la definición de los recursos que proceden contra las decisiones que se adoptan en sede judicial o administrativa y los efectos en que ellos se conceden. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-1104 de 2001, la Corte aclaró que “el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades”. Es la ley, por regla general, no la Constitución, “la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas

dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio”. En materia procesal, los recursos se conciben como garantías que permiten a las partes sometidas a una controversia o litigio discutir sobre las decisiones y someterlas a un nuevo escrutinio, por parte de la misma autoridad o por un superior jerárquico, con el objeto de obtener su revocatoria o modificación, acorde con los intereses de quien los promueve y con miras a lograr la realización de los fines que se persiguen con cada proceso.

RECURSO DE APELACION-Modalidades de efectos en la doctrina procesal

En materia de apelación, tema sobre el cual gira la demanda, se ha asumido por la doctrina procesal tres modalidades de efectos, cuyo propósito es fijar las consecuencias procedimentales que genera el uso del recurso y la forma en que se debe tramitar. Así, en primer lugar, se encuentra el efecto suspensivo, a través del cual se interrumpe la ejecución de una decisión, hasta tanto se notifique lo resuelto por el superior jerárquico, quien puede confirmar, revocar o modificar lo decidido en primera instancia. En segundo lugar, se halla el efecto devolutivo, el cual mantiene o preserva la ejecución de una orden, mientras se surte el trámite del recurso. Y, en tercer lugar, se aprecia el efecto diferido, que aparece como un sistema intermedio entre el devolutivo y el suspensivo, pues aun cuando se suspende la ejecución de la providencia apelada, el proceso continúa su curso ante el inferior jerárquico, en lo que no dependa necesariamente de la decisión cuestionada.

RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA DECISIONES QUE SE ADOPTAN EN SEDE JUDICIAL O ADMINISTRATIVA-Modalidad de efectos es asunto sujeto a la libre disposición del Congreso, siempre que ello se haga en términos de razonabilidad y proporcionalidad

La Constitución no consagra la modalidad de efecto en que se debe otorgar cada recurso, destacando que el ámbito de regulación de este último, en dicho aspecto, es un asunto sujeto a la libre disposición del Congreso, siempre que ello se haga en términos de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otras garantías esenciales que integran el debido proceso.

PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Contenido y alcance/PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Autoridades competentes para adelantarlos

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Medidas correctivas

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Finalidad/PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Recursos/MEDIDAS CORRECTIVAS EN PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Recurso de apelación que se otorga en el efecto devolutivo

Respecto de cualquiera de las medidas que se pueden imponer a través del proceso verbal inmediato, se dispone la posibilidad de interponer el recurso de apelación, el cual, según el texto censurado, se otorga en el efecto devolutivo, esto es, que no suspende la ejecución de la orden, mientras se surte el trámite de la impugnación. La segunda instancia se asigna al inspector de policía, para lo cual se debe remitir el expediente dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, con el fin de que el recurso sea resuelto dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación. La notificación frente a la determinación adoptada se hará por cualquier medio eficaz y expedito.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Definición

Dentro de una lectura sistemática del CNPC, cabe señalar que las medidas correctivas se definen como “las acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamiento contrarios a la convivencia”, cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”. Para su imposición se aplica el trámite previamente expuesto o el proceso verbal abreviado, con sujeción a los principios enunciados en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016. Entre ellos se destacan los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-No tienen carácter sancionatorio/MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Prescripción

La ley precisa que las medidas correctivas “no tienen carácter sancionatorio” y advierte que una vez impuestas se debe informar a la Policía Nacional “para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público”, regulada de acuerdo con las garantías que se derivan del derecho al habeas data. En caso de incumplimiento a la medida o de reincidencia en el actuar contrario a la convivencia, se dispone la posibilidad de imponer una multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado. En todo caso, las medidas correctivas prescriben en un término de cinco (5) años, contado “a partir de la fecha en que

quede en firme la decisión de las autoridades de policía en el proceso único de policía”.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Herramienta argumentativa útil para analizar las restricciones a los derechos fundamentales de las personas

Como lo ha admitido la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, es el juicio de proporcionalidad la herramienta argumentativa útil para analizar las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales de las personas, en la medida en que incorpora exigencias básicas de razonabilidad, medios-fines, y justificación de la actividad estatal. En este sentido, la Corte ha dicho que la proporcionalidad “es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Conductas que dan lugar a la imposición de dichas medidas

La Corte observa que la Ley 1801 de 2016 previó a la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, como una acción de policía cuyo propósito desborda la protección de intereses patrimoniales, vinculados con la censura a comportamientos que se entiende afectan la actividad económica. (...) Su consagración incluye otros eventos relacionados con el amparo a la seguridad y tranquilidad públicas, al medio ambiente, a la salud, a la dignidad y a los derechos de los niños. Así, entre las conductas que dan lugar a la imposición de la citada medida, se destacan las siguientes: (i) comercializar, distribuir o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos; (ii) permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños a lugares donde se realicen actividades sexuales o pornográficas, o se ejerza la prostitución, o la explotación sexual; (iii) facilitar, distribuir, ofrecer, prestar, alquilar o comercializar a niños, niñas o adolescentes bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, o sustancias psicoactivas o cualquier otra sustancia que afecte la salud; (iv) facilitar, distribuir, ofrecer, comercializar, prestar o alquilar a niños, niñas o adolescentes armas, elementos cortantes, punzantes, contundentes o sus combinaciones; (v) ejercer la prostitución sin el cumplimiento de las medidas sanitarias y de protección requeridas; (vi) elaborar, almacenar, poseer, tener,

entregar, distribuir o comercializar bienes ilícitos, drogas o sustancias prohibidas por la normatividad vigente; (vii) tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas o adolescentes; (viii) generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno; (ix) comercializar en el establecimiento artículos de mala calidad, caducados o adulterados que puedan constituir peligro para la salud pública; (x) arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua; (xi) contaminar o envenenar recursos fáunicos, forestales o hidrobiológicos; (xii) experimentar, alterar o mutilar especies silvestres sin el permiso de autoridad ambiental competente; (xiii) realizar explotaciones mineras sin contar con licencia ambiental; (xiv) vender derivados cárnicos que no cumplan las disposiciones de inocuidad; (xv) vender alimentos para consumo directo sin cumplir con los requisitos establecidos por las normas sanitarias; y (xvi) demoler sin previa autorización o licencia inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.

PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Efecto devolutivo, como medio en que se concede el recurso de apelación cuando se impone medida correctiva de suspensión temporal de actividad/RECURSO DE APELACION EN PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Finalidad

MEDIDA CORRECTIVA DE SUSPENSION TEMPORAL DE ACTIVIDAD-Alcance

Este Tribunal resalta que la medida que se impone es de carácter temporal, lo que le permite al interesado volver a realizar la actividad frente a la cual se dispuso el cese, bajo la lógica de que acredite plenamente el cumplimiento de las normas de convivencia. A ello se agrega que, incluso, desde la órbita procedimental, su imposición supone el desarrollo de un proceso, en el que se dota al presunto infractor de la posibilidad de ser oído, de realizar descargos e incluso de llegar a un acuerdo mediante el ejercicio de la mediación policial, lo que reduce la posibilidad de que exista un actuar arbitrario, más aún cuando para la imposición de la medida, la autoridad se debe sujetar a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, a los cuales refiere el artículo 8 del CNPC.

Referencia: Expediente D-11667

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 222 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

Demandante:

Juan Camilo Garrido Duque

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En Auto del 7 de octubre de 2016, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera dispuso comunicar la iniciación del presente proceso de inconstitucionalidad al Ministerio de Justicia y del Derecho; al Ministerio de Defensa Nacional; al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; a la Policía Nacional; a la Federación Colombiana de Municipios; a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio; a la Federación Nacional de Comerciantes; a la Confederación Colombiana de Consumidores; a la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC); al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Sabana, Externado, Sergio Arboleda, Libre y Nariño, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el proceso con el propósito de impugnar o defender la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del precepto demandado, conforme con su publicación

en el Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio de 2016, destacando y subrayando el aparte cuestionado:

“LEY 1801 de 2016

(Julio 29)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 222.- Trámite del proceso verbal inmediato. Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:

- 1.- Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia.
- 2.- Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia.
- 3.- El presunto infractor deberá ser oído en descargos.
- 4.- La autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de policía.

Parágrafo 2o.- En caso de que no se cumpliera la orden de policía, o que el infractor incurra en reincidencia, se impondrá una medida correctiva de multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado.

Parágrafo 3o.- Para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que

involucra aglomeraciones de público no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor.”

III. DEMANDA

3.1. En criterio del accionante, el precepto acusado es contrario a los artículos 29 y 333 de la Constitución, referentes, en su orden, al debido proceso y a la libertad económica¹. En cuanto al primer cargo, afirma que, si bien le asiste al legislador una amplia libertad de configuración de las formas propias de cada juicio, no es menos cierto que dicha atribución se limita por los principios de coherencia, razonabilidad y proporcionalidad, cuyo propósito es el de lograr un diseño equilibrado de las normas procesales que permita la efectiva aplicación del concepto de justicia, en un contexto acorde con la salvaguarda de todos los intereses en conflicto.

Para contextualizar la acusación, se resalta que el aparte cuestionado se encuentra comprendido dentro de una disposición que se refiere al proceso verbal inmediato de policía, a través del cual se canalizan las acciones de varias autoridades que ejercen la función de policía², en relación con la existencia de comportamientos contrarios a la convivencia. Precisamente, este proceso se aplica frente a las atribuciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, así como de los comandantes de estación o subestación, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía³.

Como consecuencia del trámite del citado proceso, y sin perjuicio de la mediación policial⁴, las autoridades previamente reseñadas podrán imponer las medidas correctivas autorizadas⁵, a través de una orden de policía⁶. Dichas medidas son las siguientes: (i) amonestación; (ii) remoción de bienes que obstaculizan el espacio público; (iii) inutilización o destrucción de bienes; (iv) disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas; y (v) participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia⁷. De forma exclusiva, en la misma ley se prevé como competencia de los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de Policía, (vi) la aplicación de la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad⁸.

En contra de estas medidas se dispone la posibilidad de interponer el recurso de apelación, el

cual, según el texto censurado, se otorga en el efecto devolutivo, esto es, que no suspende la ejecución de la orden, mientras se surte su trámite. Para el actor, la norma acusada vulnera el artículo 29 del Texto Superior, toda vez que la consagración del aludido efecto es contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, cuando se trata de la apelación de la imposición de la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad, definida en el artículo 196 de la Ley 1801 de 20169.

Para explicar el cargo, el accionante señala que la medida de suspensión temporal tiene una duración de entre (3) y diez (10) días, según la gravedad de la infracción. De ahí que, si el recurso de apelación, como se señala en el artículo que incluye la norma acusada, una vez presentado, debe ser remitido al inspector de policía dentro de las 24 horas siguientes y éste debe resolverlo en el plazo máximo de tres (3) días hábiles, en el caso en que se imponga el tiempo mínimo de permanencia de dicha medida correctiva, la impugnación resultaría a todas luces irrazonable y desproporcionada, pues se convertiría en una forma procesal ineficaz, en la medida en que la orden de policía ya se habría ejecutado. Para el actor, en el mejor de los escenarios, el recurso de apelación podría llegar a ser resuelto en el plazo de dos (2) días.

En conclusión, el texto censurado desconoce la garantía a impugnar dispuesta en el artículo 29 de la Carta, en lo que corresponde a la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad, toda vez que, cuando se impone su mínimo de duración, se anula la eficacia de la apelación, al tornar dicho recurso en nada distinto a un “saludo a la bandera”.

3.2. En lo que respecta al segundo cargo, y bajo el mismo supuesto previamente expuesto, el accionante señala que se impone una carga desproporcionada a la libertad económica (CP art. 333), ya que en caso de que se revoque la orden de la autoridad de policía, se habría mantenido suspendida una actividad que, por lo general, se desarrolla a través de establecimientos de comercio, cuya consecuencia es la producción de perjuicios económicos, circunstancia que puede evitarse a través de la consagración del “efecto suspensivo”.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

4.1.1. La Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de

Justicia y del Derecho solicita, por una parte, declarar la exequibilidad de la norma acusada frente al cargo relacionado por el supuesto desconocimiento del derecho al debido proceso y, por la otra, inhibirse de adoptar un fallo de fondo respecto de la acusación por violación de la libertad económica.

4.1.2. En cuanto a la primera solicitud, la interviniente señala que el origen de la norma acusada se remonta a la declaratoria de inexecutable de la expresión: “[c]ontra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso”, conforme se dispuso por la Corte en la Sentencia C-117 de 2006¹⁰. Según se explica, el fundamento de tal decisión fue que “la tajante exclusión que [hacía] el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970^[11], de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, [era] violatoria del artículo 29 de la Carta que consagra el derecho de impugnación, con específica referencia a la sentencia condenatoria, aplicable de manera plena a las medidas correccionales de policía”¹².

En respuesta a dicha declaratoria, al momento de aprobar el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante CNPC), se decidió garantizar el derecho a impugnar las medidas correctivas de policía que se dicten en desarrollo del proceso verbal inmediato previsto en el artículo 222. Tal regulación se ampara en la amplia libertad de configuración normativa del legislador, con miras a reforzar la eficacia del proceso policivo.

Para la interviniente, siguiendo la doctrina procesal, el recurso de apelación puede otorgarse en los efectos devolutivo, suspensivo o diferido. No obstante, tan sólo el primero de ellos tiene la entidad necesaria para restaurar la convivencia ciudadana, como objetivo al cual apunta la función de policía. En este sentido, se pregunta: cómo se podría restaurar dicha convivencia, si las medidas dirigidas a su protección, en caso de ser apeladas, no pudiesen ser ejecutadas en el momento preciso en que la situación causante de la perturbación se manifiesta. Para ello, la respuesta que se brinda es que no sería posible amparar ese bien jurídico, pues cuando se presente la acción estatal el daño o afectación ya se habría causado.

En seguida, se resalta que la consagración del efecto devolutivo responde a la necesidad de garantizar (i) el mantenimiento o la restauración de la convivencia ciudadana; (ii) la dignidad humana ante conductas que puedan conducir a su afectación; (iii) la prevalencia del interés

general cuando el acto reprochable tiene un efecto colectivo; (iv) la preservación de la convivencia pacífica y, en general, (v) el cumplimiento de la obligación del Estado de preservar los derechos y asegurar la observancia de los deberes de todas las personas (CP arts. 1, 2 y 218).

A partir de lo anterior, se enfatiza que el citado efecto devolutivo, dentro de la regulación del proceso verbal inmediato, es necesario, proporcionado y razonable. Para ello, se afirma que la necesidad surge del deber de garantizar una respuesta efectiva y oportuna frente a la alteración o perturbación de la convivencia ciudadana, esto es, que la medida se ejecute inmediatamente. La proporcionalidad se explica en la salvaguarda de los bienes superiores arriba reseñados, cuya defensa prima sobre el interés particular de quienes pueden verse afectados por las medidas correctivas. Finalmente, la razonabilidad se concibe a partir de la certeza que se deriva sobre la inutilidad de las medidas, en caso de que se otorgue un efecto distinto, en especial, si se tiene en cuenta que la generalidad del trámite respeta los mínimos del debido proceso, incluso al otorgar un alcance eminentemente temporal a la orden inicial de suspensión de actividades. En consecuencia, se solicita que se declare la exequibilidad del texto legal acusado, en la medida en que no desconoce el artículo 29 de la Constitución.

4.1.3. En cuanto a la segunda solicitud, la interviniente manifiesta que la acusación formulada respecto a la supuesta violación de la libertad económica desconoce la carga de pertinencia, ya que la sustentación realizada “no se basa en la confrontación del texto acusado frente al contenido de la norma superior presuntamente vulnerada” (CP art. 333), sino en una “serie de hipótesis y conjeturas casuísticas enlazadas a conveniencia unas tras otras”. En concreto, el accionante pretende sustentar el cargo, “sobre los eventuales efectos que frente a hipotéticos casos concretos podría generar la eventual concesión del recurso de apelación en el efecto devolutivo, cuando éste se enerve contra una medida correctiva concreta de suspensión provisional de la actividad económica”¹³.

4.2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

4.2.1. El apoderado designado por el Ministerio de Defensa Nacional para intervenir en la presente causa, por una parte, solicita que la Corte se declare inhibida para proferir un fallo de fondo respecto de la acusación por violación de la libertad económica y, por la otra, que se declare la exequibilidad de la norma acusada frente a la supuesta violación del derecho al

debido proceso.

4.2.2. En la primera parte del escrito, se exponen las razones que justifican la pretensión del fallo inhibitorio. Al respecto, se afirma que se desconocen las cargas de pertinencia y suficiencia, porque el accionante se limita a señalar que se vulnera la libertad económica, a partir de una mera comparación de los efectos en los que se suele conceder el recurso de apelación, para concluir que el “efecto suspensivo” no causaría ningún perjuicio económico, en el caso en que la medida correctiva sea revocada por el superior jerárquico. Como se deriva de lo expuesto, no se realiza una acusación que se sustente en la infracción de un mandato constitucional, ni que tenga la capacidad de poner en entredicho la presunción de constitucionalidad que ampara al precepto acusado, pues el cargo responde a una construcción subjetiva del demandante, sobre aquello que en términos económicos es más beneficioso para el impulso de una actividad económica.

4.2.3. En la segunda parte de la intervención, se exponen los argumentos que defienden la constitucionalidad del precepto demandado, a partir del cargo por la supuesta violación del derecho al debido proceso. Para comenzar, el interviniente señala que el CNPC es una regulación preventiva, cuya naturaleza se desliga del derecho sancionatorio, pues desde su génesis guarda un derrotero de principios, finalidades, medidas y procedimientos, diferenciados y autónomos, cuyo propósito superior es la conservación y restablecimiento de la convivencia, a partir de la ejecución de los tres elementos que identifican al derecho de policía, a saber: el poder de policía¹⁴, la función de policía¹⁵ y la actividad de policía¹⁶.

Los fines que se buscan son los de preservar las libertades y derechos de las personas, así como mantener una vida social armónica, pacífica y respetuosa, con énfasis en cuatro categorías jurídicas definidas: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública¹⁷. A partir de lo anterior, se insiste en que el derecho policivo no puede categorizarse como parte del *ius puniendi* del Estado, ya que no busca proteger determinados bienes jurídicos, sino reivindicar valores como el respeto y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional.

En particular, en relación con la medida de suspensión temporal de actividad, el interviniente resalta que su procedencia no se limita a los comportamientos que afectan la actividad económica, sino que incluye otros eventos como los relacionados con la seguridad y la

tranquilidad, el medio ambiente y la salud pública, y las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad. De esta manera, se mencionan comportamientos como la comercialización de equipos terminales móviles sin la respectiva autorización del MINTIC; la contaminación o el envenenamiento de recursos fáunicos o hidrobiológicos; la explotación minera sin licencia ambiental; o constreñir a los niños a ingresar a lugares en donde se realicen actividades sexuales o pornográficas, o se ejerza la prostitución, o la explotación sexual.

Siguiendo esta argumentación, se concluye que el efecto devolutivo para que el inspector de policía se pronuncie sobre la apelación de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, no es contraria al debido proceso y, en concreto, al derecho a impugnar la sentencia condenatoria, por las siguientes razones: (i) porque no se trata de una respuesta novedosa del derecho de policía, pues dicho efecto viene siendo aplicado en la ciudad de Bogotá, desde la expedición del Acuerdo Distrital 079 de 200320, el cual fue avalado en sede de tutela por la Corte Suprema de Justicia²¹; (ii) porque el carácter autónomo del derecho de policía permite diferenciar su regulación frente a lo que ocurre en el ámbito penal, en el que el recurso de apelación procede en el efecto suspensivo, en aras de proteger la libertad personal; circunstancia distinta a lo que se presenta con el CNPC, en donde la necesidad de rescatar valores como el respeto y la convivencia mutua hacen necesario que la medida opere plenamente, sin perjuicio de su revisión por el superior jerárquico; (iii) porque los comportamientos que dan lugar a la medida correctiva de suspensión temporal de actividad demandan una acción policiva inmediata, dentro del carácter preventivo que tienen las normas de policía; (iv) porque el recurso de apelación patentiza sólo una parte del debido proceso, para lo cual debe agotarse previamente un conjunto de pasos que excluyen la posibilidad de que exista un actuar arbitrario, incluyendo la etapa de la medicación policial; y (v) finalmente, porque el legislador actuó dentro del marco de la potestad de configuración normativa que le permite delinear el alcance de la doble instancia, siempre que, como ocurre en el caso bajo examen, lo haga en términos de razonabilidad y proporcionalidad.

4.3. Intervención de la Policía Nacional

El Secretario General de la Policía Nacional presenta un escrito que, salvo algunos aspectos de forma, reitera los mismos argumentos de fondo expuestos por el Ministerio de Defensa Nacional, razón por la cual, en aplicación del principio de economía procesal, no resulta

necesario sintetizar de nuevo la misma intervención.

4.4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios solicita que se declare la exequibilidad del precepto legal acusado, con base en tres argumentos. En primer lugar, sostiene que la determinación del efecto en que se concede un recurso, es un asunto sometido al principio básico de autonomía legislativa, pues es el Congreso el que debe definir la manera como se surten las formas propias de cada juicio. En segundo lugar, la fórmula del efecto devolutivo responde a la significación social que tienen las normas de policía, cuyo fin es recuperar valores vinculados con la convivencia y la proscripción de la alteración social, sobre todo en un contexto en el que la sociedad ha construido el paradigma de que “es posible infringir la ley mientras llega la sanción y es posible también seguirlo haciéndolo en tanto no se decidan los recursos”²². Por último, el efecto consagrado tampoco es contrario al principio de proporcionalidad, ya que en caso de revocarse la medida el ciudadano afectado tendrá las opciones que brinda el ordenamiento jurídico para que le resarzan los daños cometidos, incluso el derivado de la imposibilidad de ejercer de forma temporal una actividad económica de la cual se derivan sus ingresos.

4.5. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El miembro designado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal pide que la Corte se declare inhibida para proferir un fallo de fondo, por los siguientes motivos: (i) porque la argumentación del actor se enfoca en la medida correctiva de la suspensión temporal de actividad, cuando existen otras órdenes que pueden expedirse por el personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, frente a los cuales no se formuló reparo alguno; (ii) porque no se realizó un estudio serio sobre el impacto y los beneficios que en el escenario constitucional se le ha otorgado de forma tradicional al efecto devolutivo, como ocurre en el caso de las medidas cautelares; y (iii) porque no se profundizó en el desarrollo del test de proporcionalidad, a pesar de que se invoca el desconocimiento de dicho principio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declararse inhibida para

pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma acusada, por las razones que a continuación se exponen. En primer lugar, sostiene que los cargos se formulan a partir de meras deducciones interpretativas fundadas en suposiciones del actor, como lo son las referentes a las consecuencias de la suspensión temporal de la actividad en el ámbito de la libertad económica.

En segundo lugar, la demanda excluye los elementos fácticos de la aplicación de la norma, pues para llegar a la imposición de una medida correctiva, en un primer momento, el infractor es escuchado y la autoridad adelanta una mediación entre las partes. Una vez agotada estas etapas, previa valoración de las pruebas, se adopta una decisión, con fundamento en los hechos demostrados y las razones de derecho que sean pertinentes. De ahí que, tan sólo agotado el procedimiento y aplicada la medida correctiva, es que cabe la interposición del recurso de apelación por el presunto infractor. Esta situación no fue tenida en cuenta al formular el cargo, como tampoco los fines de convivencia que justifican las normas de policía, ni mucho menos el carácter no sancionatorio. En conclusión, a juicio de la Vista Fiscal, la demanda “no demuestra una contraposición real entre la normativa acusada y las normas violadas, sino que más bien sus cuestionamientos corresponden a una preocupación personal relativa a la suspensión de las actividades económicas que pueda tomar la autoridad de policía, en tanto considera que ello vulnera el derecho fundamental al debido proceso y la libertad económica”.

6.1. Competencia

En virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 241 del Texto Superior, esta Corporación es competente para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 222 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, toda vez que se trata de un precepto de carácter legal expedido con sujeción a las atribuciones consagradas en el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución²³.

No obstante, antes de proceder con la formulación del problema jurídico y en cuanto hace a la posibilidad de que este Tribunal emita una decisión de fondo, siguiendo lo expuesto en varias intervenciones y teniendo en cuenta el concepto presentado por la Vista Fiscal, es preciso que se examine si la demanda se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad respecto de normas de

naturaleza legal, en virtud de su carácter predominantemente rogado y no oficioso²⁴.

6.2. Cuestión Previa. Examen sobre la aptitud de la demanda

6.2.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada²⁵. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001²⁶, la Corte señaló que las razones presentadas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Son claras cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son ciertas cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son específicas cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son pertinentes cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son suficientes cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa, sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si los accionantes han formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la

demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, ya que este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997²⁷, se sostuvo que:

“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia²⁸, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de inconstitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena²⁹. Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001³⁰, lo procedente es “adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”.

6.2.2. En el asunto sub-judice, como se indicó en el acápite de antecedentes, el Procurador

General de la Nación y algunos de los intervinientes solicitan la expedición de un fallo inhibitorio. Son distintas las razones que se exponen para justificar esta solicitud. Así, en primer lugar, se encuentra quienes piden la inhibición parcial³¹, al señalar que la demanda no satisface las cargas de pertinencia y suficiencia, en lo que se refiere al cargo vinculado con la vulneración de la libertad económica (CP art 333), ya que se considera que la acusación relativa a la infracción del debido proceso satisface los mínimos argumentativos del juicio de constitucionalidad.

Para fundamentar esta solicitud, se afirma que el cargo realizado y sobre el cual se pide la inhibición no se basa en la confrontación del texto acusado frente al contenido de la norma superior presuntamente infringida, en este caso, la que consagra la libertad económica (CP art. 333), sino en una serie de hipótesis y conjeturas casuísticas sobre las eventuales consecuencias que se podrían generar en el evento de que proceda el recurso de apelación y se enerve la medida correctiva de suspensión temporal de actividad (CNPC art. 196). Precisamente, a partir de la comparación de los efectos en los que se suele conceder el recurso de apelación, se sostiene que el actor se limita a plantear que el “efecto suspensivo” no causaría ningún perjuicio económico, si la citada medida es revocada por el superior jerárquico, en beneficio de quienes desarrollan una actividad económica a través de un establecimiento de comercio abierto al público.

Al revisar el contenido de la demanda, se advierte que, en este punto, le asiste razón a los intervinientes que solicitan la expedición de un fallo inhibitorio, ya que la acusación en realidad se centra en la comparación de los efectos en los que se suele conceder el recurso de apelación, para enfocar el reproche en señalar que el efecto suspensivo excluye la producción de perjuicios de carácter económico, si se llega a revocar la medida de suspensión temporal de actividad, lo que no ocurre con el efecto devolutivo, circunstancia que da lugar a crear una carga desproporcionada frente a la libertad económica.

Sobre el particular, se expresa que:

“(…) la norma superior invocada [se refiere al artículo 333 de la Constitución], autoriza al legislador para limitar la libertad económica, facultad en donde existe amplia [libertad] para el Congreso, salvo que los límites (...) sean irrazonables y desproporcionados.

Dentro del anterior orden de ideas, en el caso de la medida correctiva de suspensión

temporal de actividades impuesta en primera instancia, el texto censurado vulnera la mencionada disposición constitucional, porque resulta irrazonable que deba suspenderse la actividad económica, mientras se decide la apelación, ya que, el legislador pudo optar por un recurso en efecto suspensivo, que no impusiera tan desproporcionado límite a la actividad económica, toda vez que si finalmente se revoca la decisión, el recurso será ineficaz por haber estado suspendida la actividad, mientras pendió el recurso y, por ende, se habrán producido perjuicios económicos al establecimiento comercial. (...)”³².

Como ya se explicó, a partir de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha señalado que las demandas de inconstitucionalidad deben partir de una argumentación básica que, siguiendo las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, permitan derivar la existencia de un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la norma acusada. En particular, en este caso, según se advirtió con anterioridad, los intervinientes sostienen que se desconocen las cargas de pertinencia y suficiencia.

En cuanto a la primera de dichas cargas, esta Corporación ha dicho que es indispensable que el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional, de tal forma que el mismo se origine a partir de la comparación del contenido de una norma del Texto Superior que se expone y se enfrenta en su totalidad al precepto legal demandado. En este orden de ideas, en jurisprudencia reiterada³³, se ha considerado que son inaceptables los argumentos que, entre otras, (i) se limitan a expresar puntos de vista subjetivos vinculados con los efectos derivados de la aplicación de la norma (v.gr. al considerarla como insuficiente, excesiva o limitada); o (ii) los reproches fundados en meras razones de conveniencia, como ocurre cuando se califica al precepto demandado como innecesario, inocuo o reiterativo.

Por su parte, en lo que concierne a la carga de suficiencia, se ha sostenido que la presentación de una demanda debe contener un raciocinio jurídico mínimo, en orden a demostrar el desconocimiento de los mandatos de la Carta que se supone han sido vulnerados. De suerte que, los argumentos expuestos deben lograr suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador. En efecto, si la demanda carece de dicho alcance persuasivo, se debe privilegiar la presunción de constitucionalidad que ampara

a toda norma legal, hasta tanto se presente una acusación que torne necesario un pronunciamiento de la Corte.

Visto lo anterior, en el asunto bajo examen, se considera que efectivamente el cargo vinculado con la vulneración de la libertad económica no satisface las citadas cargas de pertinencia y suficiencia, por lo que esta Corporación se debe inhibir de adoptar un fallo de fondo. Al respecto, este Tribunal aprecia que, por una parte, la acusación se limita a enunciar razones de conveniencia relacionadas con el efecto en que se debe conceder el recurso de apelación en el proceso verbal inmediato de policía (CNPC art. 222), con miras a evitar la ocurrencia de perjuicios económicos, cuando se procede a la aplicación de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad y ella es revocada por el superior jerárquico. Para el actor, en estos casos, la mejor forma de conjurar dicha situación es otorgando el “efecto suspensivo”.

A partir de lo expuesto, no se observa que la demanda, como lo exige la carga de pertinencia, exponga el contenido del Texto Superior presuntamente infringido y lo confronte frente al mandato dispuesto en el precepto legal acusado. Precisamente, no se explican los motivos por los cuáles cabe entender que la no suspensión de la citada medida correctiva, a partir del efecto devolutivo en que se concede el recurso de apelación, conduce a una vulneración de la libertad económica, entendida como “la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”³⁴. De esta manera, si bien se alude a que la no ejecución de la actividad por el tiempo que dura la definición del recurso es generadora de perjuicios, en caso de que se revoque la medida adoptada, no se exponen argumentos que permitan evidenciar por qué ello conduce a negar la posibilidad de ingreso y permanencia en el desenvolvimiento de una actividad económica dentro de un mercado, como objeto al cual apunta la garantía constitucional de la libertad económica, sobre todo cuando la duración de la medida se debe fijar por un término máximo de entre tres (3) a diez (10) días³⁵. En este contexto, es claro que el reproche formulado se enfoca en razones de conveniencia, relacionadas con el supuesto carácter más gravoso que tiene el efecto devolutivo, sin que se expongan argumentos que le permitan a este Tribunal examinar en qué medida se produce una efectiva restricción de la libertad económica y de la posibilidad de desarrollar los atributos que le resultan inherentes, entre ellos, los derivados de la libertad de empresa.

Por lo demás, siguiendo la carga de suficiencia, tampoco se explica por qué la circunstancia de que se deje de realizar una actividad económica, de forma temporal, como consecuencia de la apelación de la citada medida correctiva, supone un actuar que va más allá de los límites que la Constitución permite establecer a la libertad económica, en términos de garantía al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación (CP art. 333). En efecto, a partir de un examen sistemático, es posible inferir que los reproches de conveniencia respecto de la fórmula adoptada por el legislador, omiten tener en cuenta que la suspensión temporal de actividad, es una medida correctiva que se puede aplicar, entre otras, en escenarios vinculados con (i) la comercialización de artículos de mala calidad, caducados o adulterados que puedan constituir peligro para la salud pública (CNPC art. 94, núm. 5); (ii) con la disposición de sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua (CNPC art. 100, núm. 2) y (iii) con la demolición sin previa autorización o licencia de bienes inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico (CNPC art. 135, núm. 5). Dichos escenarios suponen consagrar un límite al ejercicio de la actividad económica, en beneficio de la protección del interés social derivado del amparo a la salud pública; de la salvaguarda al ambiente a partir de la defensa del agua; y del respeto al patrimonio cultural como efecto de la guarda de los bienes inmuebles de valor histórico, urbanístico, etc.

La falta de análisis de este punto le resta alcance persuasivo a la demanda formulada, al no confrontar el efecto de la norma acusada frente a los propios límites que la Constitución autoriza imponer a la libertad económica. Así, por ejemplo, bien podría considerarse que el efecto devolutivo frente a apelación de una medida correctiva de suspensión temporal de actividad garantiza que, en los casos expuestos, se deje de contaminar el agua, se destruya un bien histórico o se siga comercializando productos que afectan la salud pública, durante el tiempo que dura la definición del recurso. Por otra parte, como se advierte por uno de los intervinientes, la invocación que se realiza al principio de proporcionalidad se hace exclusivamente en términos de producción de perjuicios económicos, aspecto que no permite evidenciar un verdadero problema de naturaleza constitucional, a partir del mandato superior invocado como vulnerado (CP art. 333).

En virtud de lo anterior, la Sala Plena entiende que la acusación relacionada con el supuesto desconocimiento de la libertad económica, carece de un raciocinio jurídico mínimo que permita despertar una duda sobre la constitucionalidad del precepto demandado, conforme

se deriva de la citada carga de suficiencia, motivo por el cual es procedente la solicitud de inhibición realizada por el Procurador General de la Nación y varios de los intervinientes, si se tiene en cuenta que, además, también se desconoce la carga de pertinencia.

6.2.3. En segundo lugar, por fuera de la inhibición parcial resuelta, se advierte que el Procurador General de la Nación y uno de los intervinientes³⁶, exponen razones adicionales para proferir un fallo inhibitorio total que involucre igualmente al otro cargo formulado. Sobre el particular, esta Corporación observa que se censura el precepto legal acusado por desconocer el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, en lo referente a la garantía a impugnar el fallo condenatorio, toda vez que al disponer que el recurso de apelación en el proceso verbal inmediato de policía se otorga en el defecto devolutivo, en concreto, en los casos en que se impone la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad, fijando su tiempo mínimo de permanencia de tres (3) días, se produce la consagración de una forma procesal ineficaz, contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues presentado el recurso, el mismo debe ser remitido al inspector de policía dentro de las 24 horas siguientes y éste debe resolverlo en el plazo máximo de tres (3) días hábiles. De ahí que, al momento de tomar una decisión sobre la apelación propuesta, la orden de policía ya se habría ejecutado, pues, en el mejor de los escenarios, el recurso podría llegar a ser resuelto en el plazo de dos (2) días. En tal virtud, se considera que el texto censurado desconoce la garantía a impugnar dispuesta en el artículo 29 de la Carta, ya que, en la hipótesis expuesta, se anula la eficacia de la apelación, al tornar dicho recurso en nada distinto a un “saludo a la bandera”.

En general, visto el concepto de la Vista Fiscal y de la intervención ciudadana mencionada, se considera que el cargo propuesto desconoce la carga de suficiencia, por las siguientes razones: (i) porque la argumentación del actor se enfoca exclusivamente en la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, cuando existen otras órdenes que pueden expedirse por el personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación, y los comandantes de Centro de Atención Inmediata de Policía, frente a los cuales no se formuló reparo alguno; (ii) porque no se realizó un estudio serio sobre el impacto y los beneficios que en el escenario constitucional se le ha reconocido al efecto devolutivo, como ocurre en el caso de las medidas cautelares; (iii) porque no se profundizó en el desconocimiento del principio de proporcionalidad, pese a que se invoca en la formulación del cargo; y (iv) porque se excluye el examen sistemático del proceso verbal

inmediato de policía y de los fines de convivencia que justifican las normas del CNPC, lo que descarta la preocupación referente al carácter aparente e ineficaz de la apelación consagrada en la disposición demandada.

A juicio de la Corte, las razones previamente expuestas lejos de descartar la existencia de un problema de constitucionalidad, suponen que, en esencia, el cargo tiene sentido y resulta inteligible el debate que de él se deriva. De este modo, el primer argumento que se expone no excluye la prosperidad de la acusación propuesta, pues desde un inicio el actor restringió el alcance de la demanda a la hipótesis vinculada con la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, entendiendo que, frente a las otras, ningún reparo le asiste al efecto devolutivo. Para este Tribunal, no cabe exigirle al accionante cuestionar la totalidad de las medidas correctivas que son susceptibles de ser impugnadas, cuando a partir de su análisis, así éste no se consagre en el texto de la demanda, no existe en ellas problema alguno de constitucionalidad.

Por último, el análisis sistemático que se reclama respecto del proceso verbal inmediato de policía y de los fines de convivencia que justifican las normas del CNPC, no conduce a descartar la idoneidad del cargo, pues su efecto, por el contrario, es el de justificar un examen de fondo del cargo propuesto, a partir de un método de interpretación en el que se incluyan las distintas variables de estudio que puedan impactar en el entendimiento y en la validez de la norma demandada.

6.2.4. Por consiguiente, con sujeción a los argumentos presentados en esta sentencia, la Corte se inhibe de realizar un pronunciamiento de fondo sobre el cargo vinculado con el supuesto desconocimiento de la libertad económica, por ineptitud sustantiva de la demanda. En cambio, se adoptará una decisión definitiva en lo que atañe al cargo por desconocimiento del debido proceso, al entender que se satisfacen los mínimos argumentativos del juicio abstracto de constitucionalidad.

6.3. Problema jurídico y esquema de resolución

6.3.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda y en las distintas intervenciones, le corresponde a esta Corporación establecer si el efecto devolutivo en el que se concede el recurso de apelación (CNPC, art. 222, parágrafo 1), cuando se impone la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, en desarrollo del proceso verbal

inmediato de policía, vulnera el derecho al debido proceso, en lo que corresponde al efecto útil de dicho recurso o medio de impugnación (CP art. 29).

6.3.2. Con miras a resolver el problema planteado, la Corte inicialmente se pronunciará sobre la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal, con énfasis en la posibilidad de disponer sobre los recursos y sus efectos; luego de lo cual hará una breve referencia al contexto que rige el proceso verbal inmediato de policía. Una vez hayan sido expuestos los anteriores elementos, se procederá con la definición del caso concreto.

6.4. De la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal

6.4.1. De acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 150 del Texto Superior³⁹, por mandato constitucional, el Congreso de la República es titular de una amplia libertad de configuración normativa, con miras a diseñar los distintos procesos, actuaciones e instrumentos orientados a la defensa del derecho sustancial o del ordenamiento jurídico⁴⁰. Desde esta perspectiva, es al legislador a quien le corresponde la función de evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial o administrativo⁴¹. En virtud de dicha atribución, autónomamente, puede consagrar (i) las formalidades que se deben cumplir; (ii) el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad; (iii) el sistema de publicidad de las actuaciones; (iv) la forma de vinculación al proceso; (v) los medios de convicción; (vi) los recursos para controvertir lo decidido; y, en general, (vii) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Como se observa, y así lo ha admitido esta Corporación, esta función le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos.

A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que su ejercicio se encuentra sometido a límites precisos, que, si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten asegurar su compatibilidad con los mandatos previstos en la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte del Texto Superior, de precisas reglas de trámite respecto de un proceso, una acción o cualquier otra vía de acceso a la administración de justicia; (ii) el respeto a los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que integran el

debido proceso.

6.4.2. En cuanto al primer límite, es evidente que el carácter vinculante del principio de supremacía constitucional implica que, cuando el Constituyente ha definido de manera directa un determinado procedimiento judicial o administrativo, no le es posible al legislador modificarlo. Conforme se expuso en la Sentencia C-870 de 2014⁴², este límite se expresa en dos subreglas. La primera mediante la cual se entiende que en los casos en los cuales el legislador regula una materia procesal que ha sido directamente tratada en el Texto Superior, el margen de configuración se somete a la imposibilidad de modificar lo previsto, pudiendo desarrollar su contenido⁴³ o incluso adicionar elementos nuevos, siempre que no se altere lo regulado en la Carta⁴⁴. Y, la segunda, por virtud de la cual se considera que, por fuera de la hipótesis previamente mencionada, el criterio general es el que se preserve la amplia competencia legislativa en materia de definición de procesos, sujeta al resto de los límites que a continuación se exponen.

Respecto del segundo límite, esto es, en cuanto a los principios y fines esenciales del Estado, la Corte ha señalado que los procedimientos judiciales o administrativos no constituyen un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la primacía del derecho sustancial, conforme se deriva de lo previsto en el artículo 228 de la Constitución. Ello significa que las formas procesales deben estar instituidas para (i) cumplir con los fines del Estado y, particularmente, (ii) para garantizar los derechos, bienes y libertades de todas las personas residentes en Colombia.

En lo que atañe al tercer límite vinculado con la necesidad de satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Corte ha indicado que las normas procesales deben responder a un criterio de razón suficiente, relacionado con la observancia de un fin constitucional válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional. Sobre este punto, en la Sentencia C-428 de 2002⁴⁵, se expresó que:

“[C]omo lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los

numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.”

Finalmente, el cuarto límite que se relaciona con la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso, busca que, en cada trámite judicial o administrativo, a partir del modelo adoptado por el legislador, se expresen, en mayor o menor medida, los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial (CP arts. 29, 209 y 228). Lo anterior, sin perjuicio de la realización de otros mandatos específicos previstos en la Carta, como ocurre con el deber de consagrar procesos sin dilaciones injustificadas (CP art. 29), salvaguardar la igualdad de trato (CP art. 13) y garantizar el respeto de la dignidad humana (CP art. 1).

De este límite surgen dos importantes elementos de juicio. El primero es que cada procedimiento responde a la naturaleza de los asuntos y objetivos que se pretenden satisfacer a través del mismo, por lo que no cabe deducir la inconstitucionalidad de una norma procesal, a partir de su mera comparación con otro procedimiento de igual jerarquía, para el cual se prevén unas reglas diferentes de trámite. Precisamente, aun cuando desde el mismo preámbulo se establece como un valor fundamental la realización de la justicia, la forma como la misma se hace efectiva no puede estar sujeta a una aproximación fundada en un criterio de igualdad absoluta, ya que ello más allá de desconocer las particularidades que identifican a cada proceso (v.gr. no es lo mismo una pretensión de declaración que una de ejecución), supone negar el contenido del margen de configuración normativa del legislador, el cual, bajo la lógica del mandato de armonización concreta, implica rescatar el rol que le asiste al Congreso para diseñar las reglas de trámite que mejor se amoldan a la diversidad de objetivos que se buscan a través de los distintos procesos, e incluso trazar las pautas de

procedimiento que permiten su recto y cabal desenvolvimiento, como ocurre, por ejemplo, con la posibilidad de formular incidentes⁴⁶, promover recursos⁴⁷ o hasta recusar a un funcionario judicial⁴⁸. En consecuencia, no cabe exigir que en materia procesal exista una plena identidad de formas, tanto por las razones previamente expuestas, como por las dificultades inherentes que ello puede traer al sistema judicial o administrativo (v.gr., en términos de congestión).

A la par de lo anterior, y como segundo elemento de juicio, es necesario tener en cuenta que en casos concretos se pueden presentar tensiones entre diferentes garantías que integran el derecho al debido proceso. Por ejemplo, es posible que frente a una determinada actuación se restrinjan los derechos de defensa y contradicción, con miras a darle celeridad a un proceso y evitar dilaciones injustificadas. En estos casos, la Corte ha concluido que dichas opciones legislativas son válidas y responden al amplio margen de la potestad de configuración normativa del legislador, siempre que no se incurra en un desconocimiento de los otros límites impuestos, en especial, en lo que tiene que ver con la satisfacción de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad⁴⁹.

En conclusión, y respecto de esta aproximación general, es claro que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa en materia procesal, con miras a garantizar los objetivos del Estado Social de Derecho y asegurar la prevalencia del derecho sustancial. Como consecuencia de dicha atribución, le corresponde evaluar y definir las características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial o administrativo, incluso puede privilegiar determinados modelos y prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos. A pesar de lo anterior, se encuentra sometido a los siguientes límites: (i) a la imposibilidad de modificar una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución; (ii) al respeto de los principios y fines esenciales del Estado; (iii) a la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) al deber de velar por la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso⁵⁰.

6.4.3. En lo que atañe al ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal, la jurisprudencia ha resaltado que una de las áreas en donde esta atribución goza de una importante proyección, es en la definición de los recursos que proceden contra las decisiones que se adoptan en sede judicial o administrativa y los efectos en que ellos se conceden. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-1104 de 2001⁵¹, la Corte

aclaró que “el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades”. Es la ley, por regla general, no la Constitución, “la que señala si determinado recurso –reposición, apelación, u otro– tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio”.

En materia procesal, los recursos se conciben como garantías que permiten a las partes sometidas a una controversia o litigio discutir sobre las decisiones y someterlas a un nuevo escrutinio, por parte de la misma autoridad o por un superior jerárquico, con el objeto de obtener su revocatoria o modificación, acorde con los intereses de quien los promueve y con miras a lograr la realización de los fines que se persiguen con cada proceso.

Como ya se dijo, por regla general, los recursos son medios de creación legal, sometidos como tal a un juicio de conveniencia y necesidad en lo que atañe a su consagración normativa. La excepción se encuentra en aquellos mandatos de la Carta que imponen la existencia obligatoria de un recurso respecto de una determinada decisión judicial o administrativa, como ocurre con el derecho a impugnar las sentencias condenatorias en materia penal⁵² o con la posibilidad de proceder en el mismo sentido frente a los fallos de tutela, conforme se dispone en el artículo 86 del Texto Superior⁵³.

La Constitución igualmente consagra un mandato general en el artículo 31, por virtud del cual: “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”. Aun cuando de este precepto se deduce que no es imprescindible la aplicación de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, puesto que la ley se encuentra habilitada para introducir excepciones, dicha atribución no le otorga al legislador una facultad ilimitada hasta el punto de convertir esa singularidad en una regla absoluta. En este sentido, como lo ha sostenido de forma reiterada esta Corporación, las normas que introducen excepciones de las cuales depende la significación y alcance de una norma constitucional son de interpretación restrictiva⁵⁴.

Desde esta perspectiva, si bien se ha dicho que la doble instancia no tiene un carácter

imperativo⁵⁵ y que, por ello, puede entenderse que su satisfacción no hace parte del núcleo esencial del derecho de defensa, también se ha admitido que toda restricción en su procedencia debe tener una lectura acorde con los mandatos dispuestos en la Constitución. Por esta razón, la ausencia de una consagración explícita en el texto constitucional de las circunstancias en las cuales resulta exigible la doble instancia en un determinado tipo de proceso, no faculta al legislador para regular indiscriminadamente dicha garantía, ya que los principios de razonabilidad y proporcionalidad conducen a la obligación de velar por la vigencia del contenido material de los distintos bienes jurídicos previstos en la Carta. Por ello, las exclusiones de las garantías idóneas y suficientes para la defensa de los derechos de los asociados en un determinado proceso, deben estar plenamente justificadas a partir de un principio de razón suficiente, vinculado con el logro de un fin constitucional válido. En otras palabras, tal como lo ha expuesto la Corte, es necesario que al momento de establecer alguna excepción al principio de la doble instancia exista algún elemento que justifique dicha limitación, una interpretación en otro sentido “conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia)”⁵⁶.

Por fuera de lo anterior, esto es, más allá de los casos en los que la propia Carta dispone la exigibilidad de determinados recursos y de la regulación que se dispone frente a la procedencia de la doble instancia, la posibilidad de que existan recursos adicionales (ordinarios o extraordinarios) depende de lo que la ley disponga, la cual, a menos que se introduzcan reglas contrarias al Texto Superior, por ejemplo, frente a la garantía de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no se reputa inconstitucional por el sólo hecho de estatuir que contra determinada decisión no caben recursos⁵⁷.

6.4.4. Aunado lo expuesto, esta Corporación también ha admitido que el legislador detenta un amplio margen de configuración, con miras a determinar los efectos en que procede el otorgamiento de los recursos, particularmente en aquellos casos en que el examen de una providencia se asume por el superior jerárquico.

En materia de apelación, tema sobre el cual gira la demanda, se ha asumido por la doctrina procesal tres modalidades de efectos, cuyo propósito es fijar las consecuencias procedimentales que genera el uso del recurso y la forma en que se debe tramitar. Así, en primer lugar, se encuentra el efecto suspensivo, a través del cual se interrumpe la ejecución de una decisión, hasta tanto se notifique lo resuelto por el superior jerárquico, quien puede

confirmar, revocar o modificar lo decidido en primera instancia. En segundo lugar, se halla el efecto devolutivo, el cual mantiene o preserva la ejecución de una orden, mientras se surte el trámite del recurso. Y, en tercer lugar, se aprecia el efecto diferido, que aparece como un sistema intermedio entre el devolutivo y el suspensivo, pues aun cuando se suspende la ejecución de la providencia apelada, el proceso continúa su curso ante el inferior jerárquico, en lo que no dependa necesariamente de la decisión cuestionada.

La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la Constitución no consagra la modalidad de efecto en que se debe otorgar cada recurso, destacando que el ámbito de regulación de este último, en dicho aspecto, es un asunto sujeto a la libre disposición del Congreso⁵⁸, siempre que ello se haga en términos de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otras garantías esenciales que integran el debido proceso.

De esta manera, por ejemplo, en la Sentencia C-489 de 1997⁵⁹, este Tribunal declaró la exequibilidad del efecto devolutivo en que se concede el recurso de apelación de los actos administrativos de carácter particular expedidos por el Banco de la República, al considerar que ellos comportan el ejercicio de varias atribuciones que tienden a la satisfacción de intereses públicos, cuya realización demanda que tengan una fuerza ejecutoria inmediata, más allá de las discusiones que puedan llegar a presentarse sobre su legalidad. En armonía con lo expuesto, en uno de los principales apartes de la providencia en mención, se dijo que:

“El Banco de la República tiene a su cargo, en virtud de la Constitución, la ley y sus estatutos, el cumplimiento de unas funciones especiales, sui generis, connaturales a su régimen legal propio, diferentes a las que ordinariamente desarrollan los diversos órganos de la administración en función administrativa, las cuales comportan el ejercicio de poderes o atribuciones que tienden a la satisfacción de específicos intereses públicos, en cuya virtud se afectan los derechos de los particulares. (...)

Cuando la administración realiza en virtud de la función administrativa las intervenciones que son requeridas para satisfacer los intereses públicos o sociales a que ellas van dirigidas, no siempre utiliza los mismos procedimientos. En algunos casos el interés público superior puede demandar, en cuanto no se afecten derechos fundamentales, que las decisiones de la

administración tengan una fuerza ejecutoria inmediata y expedito cumplimiento, a criterio del legislador, o que se pueda diferir en el tiempo su ejecución, en el evento de que el particular haya utilizado los recursos gubernativos. En tales condiciones, el legislador válidamente puede determinar que los recursos se concedan en el efecto suspensivo y excepcionalmente en el efecto devolutivo. // La naturaleza de las funciones del Banco de la República y la satisfacción de los intereses públicos que ellas envuelven, hacen necesario que sus decisiones deban ser ejecutadas de una manera que corresponda a las exigencias de facilidad, rapidez e inmediatez. (...) // Por lo anterior, la Corte declarará exequible el aparte normativo acusado.”⁶⁰

Otro ejemplo se presentó en la Sentencia C-243 de 1996⁶¹, en la cual, como ya se destacó⁶², se cuestionaba que el efecto devolutivo de la consulta en el trámite del incidente del desacato de tutela, consagrado en el primigenio artículo 52 del Decreto 2591 de 1991⁶³, al permitir que se cumpliera de forma inmediata la sanción de la privación de la libertad (en particular, el arresto), desconocía los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona condenada en el juicio de amparo, pues al momento en que el superior jerárquico se llegara a pronunciar sobre la pena impuesta, la misma ya se habría ejecutado, tornando nugatoria la segunda instancia. Para la Corte, más que un problema de técnica legislativa, como parecía sugerirlo el accionante, el defecto devolutivo implicaba la vulneración de la presunción de inocencia frente a las medidas privativas de la libertad, razón por la cual declaró la inexecutable de la norma demandada. En palabras de la Corte:

“El efecto devolutivo permite que mientras la consulta se decide, la ejecución de la pena se lleve a efecto sin el pronunciamiento del superior jerárquico, que puede llegar tarde, cuando la privación de la libertad, por ejemplo, esté consumada o parcialmente consumada y que, además, puede ser revocatorio de la decisión sancionatoria del a-quo. // La factibilidad jurídica de esta situación que posibilita el inciso segundo del artículo 52, al consagrar el efecto devolutivo para el trámite de la consulta, resulta manifiestamente contraria al inciso 4o. del artículo 29 de la Constitución Política que recoge el principio de la presunción de inocencia, el cual sólo se desvirtúa cuando la persona ha sido declarada judicialmente culpable. Ahora bien, como en el caso en que procede la consulta es evidente que la sentencia de primera instancia no está en firme, y por tanto no es cosa juzgada, no se ha desvirtuado judicialmente la presunción de inocencia, y no hay razón suficiente para imponer

una sanción de tanta gravedad como lo es la privación de la libertad. // Por esta razón la Corte, en la parte resolutive declarará la inexecutable del efecto devolutivo en que según el artículo 52 del decreto 2591 de 1991 debe tramitarse la consulta. Al declararse la inconstitucionalidad de la expresión 'La consulta se hará en el efecto devolutivo', debe entenderse que conforme a lo dispuesto por el artículo 386 del C. de P.C. (que remite para el trámite de la consulta a las normas sobre el trámite de la apelación) , en armonía con el 354 del mismo estatuto, la consulta debe tramitarse en el efecto suspensivo, toda vez que según este último artículo, la apelación se otorga en este efecto, salvo disposición en contrario.”

Con sujeción a lo expuesto, se abordará el segundo de los temas propuestos en el esquema de decisión, con el propósito de identificar las características relevantes del proceso en que haya inmerso el precepto legal demandado.

6.5. Del proceso verbal inmediato de policía, autoridades competentes para adelantarlos, trámite y otros aspectos relevantes de procedimiento

6.5.1. La Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, establece en el Libro Tercero, Título III, la regulación del proceso único de policía. Los capítulos II y III de este Título, establecen a su turno las reglas aplicables a dos clases de procesos policivos: (i) el proceso verbal inmediato y (ii) el proceso verbal abreviado.

El proceso verbal inmediato canaliza las acciones de policía que, con ocasión de comportamientos contrarios a la convivencia, son objeto de conocimiento por el personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía⁶⁴. Este proceso puede iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia, cuyo objeto es asegurar “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”⁶⁵.

Una vez identificado el presunto agresor, la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuere posible, o en aquél donde lo encuentre, y le informará que su acción u omisión configura un acto contrario a la convivencia⁶⁶. La autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto, entendida dicha etapa como la apertura de un canal de comunicación para que

los interesados resuelvan directamente sobre sus desacuerdos de forma armónica⁶⁷. Si ello no es posible, el presunto infractor será oído en descargos, luego de lo cual se impondrá una medida correctiva a través de una orden de policía. Esta última se define como “el mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla”⁶⁸.

Las medidas correctivas que se pueden imponer son solamente aquellas que se encuentran dentro del ámbito de competencia de las autoridades de policía previamente reseñadas, a saber: (i) amonestación; (ii) remoción de bienes que obstaculizan el espacio público; (iii) inutilización o destrucción de bienes; (iv) disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas; y (v) participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia⁶⁹. De forma exclusiva, se prevé en la ley como competencia de los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de Policía, (vi) la aplicación de la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad⁷⁰.

La ley señala que en el caso en que se imponga las medidas de inutilización o destrucción de bienes, disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas y suspensión temporal de actividad, se deberá levantar un acta en la que se documente el procedimiento adelantado, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor⁷¹.

Respecto de cualquiera de las medidas que se pueden imponer a través del proceso verbal inmediato, se dispone la posibilidad de interponer el recurso de apelación, el cual, según el texto censurado, se otorga en el efecto devolutivo, esto es, que no suspende la ejecución de la orden, mientras se surte el trámite de la impugnación. La segunda instancia se asigna al inspector de policía, para lo cual se debe remitir el expediente dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, con el fin de que el recurso sea resuelto dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación. La notificación frente a la determinación adoptada se hará por cualquier medio eficaz y expedido⁷².

6.5.2. Dentro de una lectura sistemática del CNPC, cabe señalar que las medidas correctivas se definen como “las acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que

incurra en comportamiento contrarios a la convivencia”⁷³, cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”⁷⁴. Para su imposición se aplica el trámite previamente expuesto o el proceso verbal abreviado, con sujeción a los principios enunciados en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016. Entre ellos se destacan los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, los cuales se definen en los siguientes términos:

“(…) 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. (...) 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.”

La ley precisa que las medidas correctivas “no tienen carácter sancionatorio”⁷⁵ y advierte que una vez impuestas se debe informar a la Policía Nacional “para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público”⁷⁶, regulada de acuerdo con las garantías que se derivan del derecho al habeas data. En caso de incumplimiento a la medida o de reincidencia en el actuar contrario a la convivencia, se dispone la posibilidad de imponer una multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado⁷⁷. En todo caso, las medidas correctivas prescriben en un término de cinco (5) años, contado “a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de policía en el proceso único de policía”⁷⁸.

Hecha la anterior descripción, la Corte procederá entonces a resolver el cargo sintetizado en el problema jurídico propuesto⁷⁹, para lo cual se tendrán en cuenta los distintos elementos de juicio expuestos hasta el momento.

6.6. Del examen del caso concreto

6.6.1. Como se expuso en el acápite de antecedentes, en el presente caso, el examen de inconstitucionalidad propuesto por el actor se centra en establecer, si la decisión del legislador de consagrar el “efecto devolutivo”, como modo en el que se concede el recurso de apelación (CNPC, art. 222, parágrafo 1), cuando se impone la medida correctiva de

suspensión temporal de actividad, en desarrollo del proceso verbal inmediato de policía, vulnera el derecho al debido proceso, en lo que corresponde al efecto útil de dicho recurso o medio de impugnación (CP art. 29).

6.6.2. Antes de proceder con el examen de fondo propuesto, es preciso señalar las razones manifestadas por los intervinientes para solicitar la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del precepto demandado. En esta ocasión, de acuerdo con los escritos que fueron radicados en esta Corporación, todos los intervinientes solicitan que la norma acusada sea declarada ajustada a la Constitución⁸⁰, con fundamento en los siguientes argumentos: (i) la determinación del tipo de efecto en que se concede el recurso de apelación corresponde a la amplia libertad de configuración normativa del legislador; (ii) en el caso del proceso de policía, el efecto devolutivo garantiza la eficacia de las medidas que se imponen, las cuales se deben ejecutar de manera inmediata, para poder preservar o restaurar la convivencia ciudadana; (iii) en relación con la medida de suspensión temporal de actividad⁸¹, se destaca que su consagración no se limita a conductas que afecten la actividad económica, sino que incluye otros eventos relacionados con el amparo a la seguridad y tranquilidad públicas, al medio ambiente, a la salud, a la dignidad y a los derechos de los niños, lo que le otorga una preponderancia frente al eventual perjuicio derivado del tiempo en que se interrumpa una actividad por orden de policía; (iv) la existencia de los bienes superiores previamente mencionados explica la necesidad de otorgar el efecto cuestionado, pues su salvaguarda debe primar sobre el interés particular de quienes pueden verse afectados con la citada medida correctiva (CP art. 58)⁸²; (v) en virtud del carácter preventivo y no sancionatorio del régimen de policía y dado que ninguna de las medidas implica la privación de la libertad, es posible estipular el efecto devolutivo, con el fin de redimir valores como el respeto y la convivencia mutua, los cuales demandan una acción policiva inmediata; (vi) la configuración normativa que se demanda no es novedosa, pues ella ha venido siendo aplicada en la ciudad de Bogotá, desde la expedición del Acuerdo Distrital 079 de 2003; y finalmente, (vii) el efecto censurado tiene una importante significación social, en el contexto en el cual se ha construido el paradigma de que “es posible infringir la ley mientras llega la sanción y es posible también seguir haciéndolo en tanto no se decidan los recursos”⁸³.

Por último, no se observa que el Procurador haya expuesto alguna razón de fondo sobre el contenido de la norma demandada, ya que se limitó a sugerir que se profiera un fallo inhibitorio, como se explicó en el acápite referente al examen sobre la aptitud de la

demanda⁸⁴.

6.6.3. Lo primero que la Corte observa es que durante el trámite legislativo dirigido a la aprobación de la disposición en la cual se encuentra comprendida la norma demandada, se acogieron distintas fórmulas para controvertir las decisiones adoptadas por las autoridades competentes a través del proceso verbal inmediato de policía. En un principio, en la exposición de motivos y en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República, se dispuso tan sólo la procedencia del recurso de reposición, a partir del contexto de celeridad con el cual se buscó regular el citado procedimiento⁸⁵. Luego, a partir del debate realizado en dicha Corporación, se decidió conservar el aludido recurso, con excepción de los casos en que se impusieran las medidas de suspensión temporal de actividad y de curso pedagógico, contra las cuales se estableció el recurso de apelación en el efecto devolutivo⁸⁶. Por último, en la plenaria de la Cámara de Representantes, se acordó suprimir el recurso de reposición y otorgar exclusivamente el de apelación, para lo cual se amplió su procedencia a todas las medidas adoptadas por las autoridades competentes⁸⁷.

De lo anterior se infiere que la prosperidad de los recursos en el proceso verbal inmediato de policía fue un asunto ampliamente debatido dentro del Congreso de la República. A pesar de que no se encuentran las razones que motivaron los ajustes previamente expuestos, de la forma como se adelantó el iter legislativo, es posible plantear dos conclusiones.

- La primera, tal como lo advierte el Ministerio de Justicia y del Derecho, supone entender que la consagración del recurso de apelación, en lugar del de reposición, se explica por la declaratoria de inexecutable de la expresión: “[c]ontra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación no habrá ninguno recurso”, según se dispuso en la Sentencia C-117 de 2006⁸⁸. En esta providencia, la Corte señaló que, pese a los matices y a la flexibilidad con que se puede regular el derecho policivo, en principio, las garantías del debido proceso penal le son aplicables, al entender que las medidas correctivas comportan, en cierta medida, una limitación al ejercicio de la libertad (v.gr. en aquellos casos en que se ordena la presentación periódica ante la autoridad). Por ello, aun cuando esas órdenes “no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria”⁸⁹, los destinatarios de las mismas “están amparados por el derecho de impugnación consagrado en el artículo 29 de la Constitución”⁹⁰. Así las cosas, a partir de esta decisión, se establece que las medidas adoptadas con sujeción al proceso de policía deben tener la posibilidad de ser

controvertidas -formal y materialmente- ante una autoridad jerárquica superior, con el propósito de suscitar una discusión sobre las mismas, con miras a obtener su revocatoria o modificación⁹¹.

- La segunda surge de la consideración de que siempre que se hizo referencia a la medida de suspensión temporal de la actividad, el recurso de apelación se otorgó en el efecto devolutivo⁹², tipología que se extendió al resto de medidas correctivas, al momento en que se suprimió el recurso de reposición. Ahora bien, a diferencia de lo expuesto en la anterior conclusión, en lo referente a los efectos en que se concede un recurso, no existe una norma constitucional, ni tampoco un imperativo jurisprudencial, que imponga acoger una determinada modalidad de efecto, con excepción de aquellos casos en que una pena, medida o sanción suponga la privación de la libertad de una persona, evento en el cual, en garantía del derecho a la presunción de inocencia, el recurso debe concederse en el efecto suspensivo⁹³.

Dicha circunstancia no ocurre con la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, la cual se limita a decretar el cese por un término de entre tres (3) a diez (10) días, según de la gravedad de la infracción, de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público, cuando se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia que autorice su aplicación. Esto implica que, en el caso sub-judice, se activa plenamente el principio básico de autonomía legislativa, siempre que ello, como ya se expuso, se haga en términos de razonabilidad y proporcionalidad, y no desconozca otras garantías esenciales que integran el debido proceso⁹⁴.

6.6.4. Siguiendo lo expuesto, cabe reiterar que, a través del recurso de apelación, se busca que una autoridad jerárquica superior realice un nuevo escrutinio sobre una decisión adoptada, con el objeto de obtener su revocatoria o modificación, acorde con los intereses de quien lo promueve. Por lo general, este recurso se concede en el efecto suspensivo, lo que garantiza que el fallo cuestionado no se ejecute mientras se define si está o no llamado a prosperar. Con todo, por razones de interés público o por la necesidad de garantizar otros intereses superiores vinculados con el amparo de derechos, principios o valores constitucionales, se ha hecho uso por el legislador de la fórmula del efecto devolutivo, con fin de lograr que cierto tipo de decisiones se ejecuten de manera oportuna, con la inmediatez y celeridad que demanda el interés que se encuentra comprometido. Ello se observa, por

ejemplo, en el caso de la acción de la tutela, en donde el recurso de apelación se otorga sin perjuicio del cumplimiento inmediato de lo resuelto por el juez de primera instancia⁹⁵, con miras a obtener el amparo de los derechos fundamentales que se entiende han sido vulnerados o amenazados, lo que no excluye que el fallo sea revocado o modificado, no sólo por el superior jerárquico sino también por esta Corporación en sede de revisión.

En el caso bajo examen, como previamente se señaló, el accionante censura el precepto acusado por desconocer el derecho al debido proceso, al anular la eficacia del medio de impugnación previsto en la ley, toda vez que al disponer que el recurso de apelación en el proceso verbal inmediato de policía se otorga en el “defecto devolutivo”, en concreto, en los casos en que se impone la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad, fijando su tiempo mínimo de permanencia de tres (3) días, se produce la consagración de una forma procesal ineficaz, contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues presentado el recurso, el mismo debe ser remitido al inspector de policía dentro de las 24 horas siguientes y éste debe resolverlo en el plazo máximo de tres (3) días hábiles. De ahí que, al momento de tomar una decisión sobre la apelación propuesta, la orden de policía ya se habría ejecutado, pues, en el mejor de los escenarios, este recurso podría llegar a ser resuelto en el plazo de dos (2) días.

Según se infiere de lo anterior, a pesar de la interposición del recurso de apelación, la ejecución inmediata de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, conlleva a que, total o parcialmente, se produzcan sus efectos, hasta tanto no se adopte una decisión definitiva por el superior jerárquico. Precisamente, en los casos en que se impone el tiempo mínimo de permanencia de dicha orden, es altamente probable que se produzca la consolidación de la medida, lo que supone una limitación al efecto útil de la apelación, pues el recurso ya no podrá impedir la ejecución de la acción controvertida.

6.6.5. Como lo ha admitido la jurisprudencia reiterada de esta Corporación⁹⁶, es el juicio de proporcionalidad la herramienta argumentativa útil para analizar las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales de las personas, en la medida en que incorpora exigencias básicas de razonabilidad, medios-fines, y justificación de la actividad estatal. En este sentido, la Corte ha dicho que la proporcionalidad “es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades

individuales”97.

El problema aquí planteado, como se deriva de lo expuesto, exige acudir al juicio de proporcionalidad, a fin de determinar si la limitación al efecto útil de la impugnación, que puede darse por el efecto devolutivo con que se resuelve la apelación frente a la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, según se explicó con anterioridad, se ajusta a intereses superiores vinculados con el amparo de derechos, principios o valores constitucionales, que superen con creces el interés particular de quien pueda verse afectado con el cese temporal de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público.

En principio, por tratarse de una norma procesal, en la que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, se debería adelantar un test leve de proporcionalidad⁹⁸. No obstante, como de por medio se encuentra la posible afectación del derecho fundamental al debido proceso, en lo referente a la eficacia del derecho a impugnar, se debería acoger la técnica del test estricto. A pesar de ello, esta última fórmula tampoco es la correcta, pues siguiendo las explicaciones realizadas en la parte motiva de este fallo, es claro que, aún en la hipótesis expuesta por el actor, se preserva en parte el efecto útil del recurso de apelación, si se tiene en cuenta que su procedencia no sólo tiene como propósito revocar de forma inmediata la medida, sino también adelantar un control sobre sus efectos, tales como (i) la inclusión del infractor en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (CNPC art. 184), y (ii) la imposición de multas que se siguen en caso de reincidencia (CNPC art. 222). Por ello, entre los extremos del test leve y del test estricto, en el presente caso, lo razonable es hacer uso del test intermedio, en el que se examina que el fin sea legítimo e importante, y que el medio utilizado también sea legítimo, así como adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin⁹⁹.

6.6.6. Así las cosas, la Corte observa que la Ley 1801 de 2016 previó a la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, como una acción de policía cuyo propósito desborda la protección de intereses patrimoniales, vinculados con la censura a comportamientos que se entiende afectan la actividad económica¹⁰⁰. En efecto, como lo señalan los intervinientes, su consagración incluye otros eventos relacionados con el amparo a la seguridad y tranquilidad públicas, al medio ambiente, a la salud, a la dignidad y a los derechos de los niños. Así, entre las conductas que dan lugar a la imposición de la citada medida, se destacan las siguientes:

(i) comercializar, distribuir o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos¹⁰¹; (ii) permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños a lugares donde se realicen actividades sexuales o pornográficas, o se ejerza la prostitución, o la explotación sexual¹⁰²; (iii) facilitar, distribuir, ofrecer, prestar, alquilar o comercializar a niños, niñas o adolescentes bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, o sustancias psicoactivas o cualquier otra sustancia que afecte la salud¹⁰³; (iv) facilitar, distribuir, ofrecer, comercializar, prestar o alquilar a niños, niñas o adolescentes armas, elementos cortantes, punzantes, contundentes o sus combinaciones¹⁰⁴; (v) ejercer la prostitución sin el cumplimiento de las medidas sanitarias y de protección requeridas¹⁰⁵; (vi) elaborar, almacenar, poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar bienes ilícitos, drogas o sustancias prohibidas por la normatividad vigente¹⁰⁶; (vii) tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas o adolescentes¹⁰⁷; (viii) generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno¹⁰⁸; (ix) comercializar en el establecimiento artículos de mala calidad, caducados o adulterados que puedan constituir peligro para la salud pública¹⁰⁹; (x) arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua¹¹⁰; (xi) contaminar o envenenar recursos fáunicos, forestales o hidrobiológicos¹¹¹; (xii) experimentar, alterar o mutilar especies silvestres sin el permiso de autoridad ambiental competente¹¹²; (xiii) realizar explotaciones mineras sin contar con licencia ambiental¹¹³; (xiv) vender derivados cárnicos que no cumplan las disposiciones de inocuidad¹¹⁴; (xv) vender alimentos para consumo directo sin cumplir con los requisitos establecidos por las normas sanitarias¹¹⁵; y (xvi) demoler sin previa autorización o licencia inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico¹¹⁶.

El conjunto de conductas descritas exterioriza un ámbito de protección de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad que impacta de forma directa en la salvaguarda de derechos fundamentales como la salud, la dignidad y la integridad física de todas las personas y, especialmente, de los niños. De igual forma, protege intereses colectivos como el ambiente, la salubridad pública y la tranquilidad. La naturaleza que tiene esta intervención de las autoridades de policía supone la necesidad imperiosa de exigir un actuar con celeridad y rapidez, con miras a evitar que se consolide un daño, menoscabo o perjuicio sobre intereses superiores vinculados con el amparo de los citados derechos constitucionales.

De esta manera, cuando se impone esta medida correctiva y se permite su apelación en el efecto devolutivo, el legislador entiende que la orden de policía adoptada debe tener una fuerza ejecutoria inmediata y expedita, pues los intereses que se encuentran en juego no permiten que se pueda continuar con una actividad, cuya realización supone amenazar o vulnerar derechos constitucionales que tienen un carácter prevalente dentro del ordenamiento jurídico (CP art. 2 y 5). Así las cosas, se advierte cómo, un efecto contrario, tal como lo sería el suspensivo, podría implicar un daño considerable e irreversible en la salud, vida y dignidad de las personas, v.gr. en aquellos casos en que se realiza actos de explotación sexual de menores o cuando se permite la venta de productos alimenticios caducados o que no cuentan con condiciones mínimas de salubridad.

Esto indica que el efecto cuestionado, pese a limitación que genera en el alcance de la apelación, no sólo apunta a la realización de un fin legítimo e importante, sino a la vez imperioso. En efecto, la afectación que con la medida se pretende evitar sobre los intereses constitucionales expuestos, justifica la toma de acciones inmediatas, en pro de asegurar una actuación de policía eficaz y preventiva, lo cual, en el escenario expuesto, implica que la medida adoptada se cumpla, mientras se resuelve su apelación.

6.6.7. El carácter legítimo de la medida adoptada, se explica a partir de la atribución del legislador, conforme al amplio margen de confirmación normativa en materia procesal (CP art. 150), para diseñar autónomamente el proceso verbal inmediato y disponer el tipo de efecto que, con ocasión de la consagración del recurso de apelación, mejor satisfaga los intereses a los cuales apunta la función de policía. Se trata, adicionalmente, de una medida adecuada, pues la ejecución inmediata y expedita de la orden garantiza que no se produzca una lesión sobre los bienes protegidos. Para la Corte, es claro que no existe otra medida que ofrezca el mismo nivel idoneidad que otorga el efecto devolutivo, toda vez que el efecto diferido resulta inaplicable al tratarse de una controversia sobre la decisión final; y el efecto suspensivo, como ya se dijo, al permitir la continuación de la actividad, podría implicar un daño considerable e irreversible en la vida, salud y dignidad de las personas, y en especial, de los niños.

6.6.8. El paso final del test intermedio asumido, supone examinar si el medio utilizado es efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto. Al respecto, en el asunto sub-judice, no cabe duda que el efecto devolutivo garantiza la eficacia de la medida que se

impone, la cual apunta a velar por intereses constitucionales de tal entidad, que, de adoptarse una decisión distinta, se pondría afectar derechos fundamentales y colectivos que gozan de prioridad en el régimen constitucional, como se deriva de lo previsto en los artículos 2, 5, 93 y 94 del Texto Superior. Adicionalmente, la protección de dichos bienes envuelve un claro interés público o social, el cual, como lo dispone el artículo 58 de la Carta, tiene un carácter prevalente sobre los intereses privados con los cuales entra en conflicto, como lo son, en la práctica, los de quienes pueden verse afectados con el cese temporal de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público.

A lo anterior cabe agregar que la circunstancia de que no se suspenda la aplicación de la orden como consecuencia de la interposición del recurso de apelación, dada la consagración del efecto devolutivo, si bien puede aminorar el efecto que se busca con su revisión, toda vez que la medida se estaría ejecutando, no resulta un sacrificio excesivo o irrazonable, pues - como se explicó- los intereses en juego justifican que la orden de policía tenga fuerza ejecutoria inmediata y expedita.

Por lo demás, en ningún momento el recurso de apelación pierde su valor o sentido, o se torna nugatorio, en aquellos eventos en que, excepcionalmente, como lo advierte el actor, la no suspensión de la medida impuesta lleva a que se produzca su ejecución, pues como consecuencia de la revisión por el superior jerárquico, actuación que se mantiene incólume, nada excluye que, en caso de que se revoque la medida y ella haya producido un daño antijurídico, el ciudadano afectado pueda hacer uso de las herramientas que le otorga el ordenamiento jurídico para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, o para promover una actuación penal o disciplinaria en contra de la autoridad de policía, si su proceder fue contrario al principio de legalidad.

Por último, este Tribunal resalta que la medida que se impone es de carácter temporal, lo que le permite al interesado volver a realizar la actividad frente a la cual se dispuso el cese, bajo la lógica de que acredite plenamente el cumplimiento de las normas de convivencia. A ello se agrega que, incluso, desde la órbita procedimental, su imposición supone el desarrollo de un proceso, en el que se dota al presunto infractor de la posibilidad de ser oído, de realizar descargos e incluso de llegar a un acuerdo mediante el ejercicio de la mediación policial, lo que reduce la posibilidad de que exista un actuar arbitrario, más aún cuando para

la imposición de la medida, la autoridad se debe sujetar a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, a los cuales refiere el artículo 8 del CNPC.

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

En relación con el cargo expuesto y examinado en esta sentencia, declarar EXEQUIBLE la expresión: “el cual se concederá en el efecto devolutivo”, prevista en el parágrafo 1 del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 “Artículo 29.- El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. // En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. // Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.” “Artículo 333.- La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. // La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. // La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. // El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición

dominante en el mercado nacional. // La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

2 Según el artículo 16 de la Ley 1801 de 2016, la función de policía se cumple por medio de órdenes de policía.

3 Las facultades de cada una de estas autoridades se encuentran previstas en los artículos 209 y 210 de la Ley 1801 de 2016.

4 La mediación policial consiste en la apertura de un canal por parte de las autoridades de policía para que las personas en conflictos decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente. Ley 1801 de 2016, art. 154.

5 Las medidas correctivas se identifican como las “acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”. Ley 1801 de 2016, art. 172.

6 El artículo 150 de la Ley 1801 de 2016 define a la orden de policía como el “mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla”.

7 Ley 1801 de 2016, arts. 209 y 210.

8 Ley 1801 de 2016, art. 209, literal f).

9 El precepto en cita dispone que: “Artículo 196. Suspensión temporal de actividad. Es el cese por un término de entre tres (3) a diez (10) días proporcional a la gravedad de la infracción, de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público a la que está dedicada una persona natural o jurídica. El desacato de tal orden o la reiteración en el comportamiento contrario a la convivencia, dará lugar a un cierre de tres (3) meses, en caso de posterior reincidencia en un mismo año se impondrá la suspensión definitiva sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. Parágrafo.- La medida se mantendrá, aun en los casos de cambio de nomenclatura, razón social o de

responsable de la actividad o cuando se[a] traslada la actividad a lugar distinto en la misma edificación o en inmueble colindante. Si se prueba que el cambio de razón social, de responsable o de lugar, es para evadir la medida correctiva se impondrá suspensión definitiva.”

10 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 La norma de la referencia disponía que: “Artículo 229.- Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el de reposición.”

12 Folio 49.

13 Todas las citas de este párrafo corresponden al folio 51

14 “Artículo 11.- poder de policía. El poder de Policía es la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.”

15 “Artículo 16.- Función de policía. Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.

16 “Artículo 20. Actividad de policía. Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.”

17 CNPC, art. 6.

18 “Artículo 232.- Conciliación. La conciliación en materia de convivencia procederá ante la autoridad de policía que conozca del caso, en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el desacuerdo o conflicto de convivencia. // Una vez escuchados quienes se encuentren en desacuerdo o conflicto, la autoridad de policía o el conciliador, propondrá fórmulas de solución que aquellos pueden acoger o no. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de conciliación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, lo cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo ante las autoridades judiciales competentes. // Las medidas correctivas de competencia de los comandantes de estación, subestación o centro de atención inmediata de Policía, no son susceptibles de conciliación. // No son conciliables los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, del uso del espacio público, del ejercicio de la actividad económica, de la libertad de circulación, de las interacciones entre las personas y las autoridades, los que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, del ejercicio de la prostitución, y del derecho de reunión.”

19 Ley 1801 de 2016, art. 8.

20 Se menciona el artículo 206, cuyo tenor literal es el siguiente: “Artículo 206.- Procedimiento verbal de aplicación inmediata. Se tramitarán por este procedimiento las violaciones públicas, ostensibles y manifiestas a las reglas de convivencia ciudadana, que la autoridad de policía compruebe de manera personal y directa. // Las autoridades de policía abordarán al presunto responsable en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible, o en aquel donde lo encuentren, y le indicarán su acción u omisión violatoria de una regla de convivencia. Acto seguido se procederá a oírlo en descargos y, de ser procedente, se le impartirá una orden de policía que se notificará en el acto, contra la cual no procede recurso alguno y se cumplirá inmediatamente. // En caso de que no se cumpliera la orden de policía, o que no fuere pertinente aplicarla, o que el comportamiento contrario a la convivencia se haya consumado, se impondrá una medida correctiva, la cual se notificará por escrito en el acto y, de ser posible, se cumplirá inmediatamente. // Contra el acto que decide la medida correctiva procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo, el cual deberá ser interpuesto inmediatamente ante la autoridad que impone la sanción y será sustentado ante su superior dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.”

22 Folio 32.

23 La norma en cita dispone que: “Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”

24 En la Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se manifestó que: “el control de constitucionalidad de las leyes es una función jurisdiccional que se activa, por regla general, a través del ejercicio del derecho de acción de los ciudadanos, para lo cual se exige la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, sin perjuicio de los casos en los que la propia Constitución impone controles automáticos, como ocurre con las leyes aprobatorias de tratados internacionales o las leyes estatutarias.”

25 Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.

26 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

27 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

28 Decreto 2067 de 1991, art. 6.

29 Sobre el particular, la Corte ha dicho que: “[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”. Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir

de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).” M.P. Mauricio González Cuervo.

30 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

31 Intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho; del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional. Aun cuando el Procurador General de la Nación solicita en su totalidad un fallo inhibitorio, las razones que aquí se exponen abarcan el primero de los argumentos expuestos en su concepto.

32 Folios 5 y 6.

33 Véase, entre otras, las Sentencias C-447 de 1997, C-955 de 2000, C-1052 de 2001 y C-100 de 2013.

34 Sentencias T-425 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

35 CNPC, art. 196.

36 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

37 Una demanda similar a la expuesta fue resuelta en la Sentencia C-243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Meza. En aquella oportunidad se cuestionaba que el efecto devolutivo de la consulta en el trámite del incidente del desacato de tutela, consagrado en el primigenio artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, implicaba cumplir de forma inmediata la sanción de la privación de la libertad, desconociendo los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona condenada en el juicio de amparo, pues al momento en que el superior jerárquico se llegara a pronunciar sobre la pena impuesta, la misma ya se habría ejecutado, tornando nugatoria la segunda instancia. Al pronunciarse sobre el caso concreto, la Corte declaró la inexecutable de la norma demandada, al encontrar que le asistía razón al accionante, pues disponer que la consulta del incidente en el que se impone una sanción privativa de la libertad es revisable en el defecto devolutivo, más que demostrar una falta de técnica legislativa y de ineficacia de la segunda instancia, implicaba la vulneración de la presunción de inocencia.

38 Al respecto, cabe consultar la Sentencia C-031 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero

Pérez.

39 Las normas en cita disponen que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1º.- Interpretar, reformar y derogar las leyes; [y] 2º.- Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

40 Véase, entre otras, las Sentencias C-005 de 1996, C-346 de 1997, C-680 de 1998, C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000, C-1512 de 2000, C-1104 de 2001, C-316 de 2002, C-426 de 2002, C-204 de 2003, C-798 de 2003, C-039 de 2004, C-180 de 2006, C-474 de 2006, C-318 de 2008, C-203 de 2011, C-543 de 2011, C-782 de 2012, C-313 de 2013, C-437 de 2013, C-870 de 2014 y C-424 de 2015.

41 Véase, entre otras, las Sentencias C-927 de 2000, C-1104 de 2001, C-893 de 2001, C-309 de 2002, C-314 de 2002, C-646 de 2002, C-123 de 2003, C-234 de 2003, C-1146 de 2004, C-275 de 2006, C-398 de 2006, C-718 de 2006, C-738 de 2006 y C-1186 de 2008. Aun cuando tienden a asimilarse las expresiones proceso y procedimiento, la primera se vincula especialmente con el reconocimiento del medio a través del cual un asunto es puesto a conocimiento de las autoridades judiciales; mientras que, el procedimiento, corresponde al conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes en la tramitación del proceso.

42 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

43 Así, por ejemplo, el artículo 86 de la Constitución Política se refiere a las circunstancias generales en las cuales es procedente la acción de tutela contra particulares, cuya especificidad se encuentra en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

44 Sobre el particular, se destacan dos providencias. En la Sentencia C-400 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte declaró la exequibilidad del inciso 2 del artículo 135 del CPACA, en el que además de consagrar la acción de nulidad por inconstitucionalidad a cargo del Consejo de Estado frente a los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no le corresponda a la Corte Constitucional, conforme se establece en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución; se incluyó la posibilidad de ejercer la misma acción y ante el mismo Tribunal, en relación con “los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del

Gobierno Nacional”. Al momento de efectuar su examen, la Corte encontró parcialmente ajustada al Texto Superior la norma de la referencia, por cuanto consideró que se está en presencia de una ampliación que no desconoce lo previsto por el Constituyente respecto de las reglas de procedencia de la citada acción, aunado al hecho de que su finalidad es la de fortalecer el ejercicio del control de constitucionalidad, dentro del marco residual de competencias asignado al Consejo de Estado. No obstante, en la medida en que dichos actos podrían tener fuerza material de ley, se condicionó su entendimiento a que en esta última hipótesis su control le corresponde a esta Corporación. De igual manera, en la Sentencia C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se admitió que, pese al carácter inmediato del amparo constitucional, no es contrario a la Constitución la posibilidad de que el juez de tutela rechace una demanda de amparo, cuando luego de prevenir al solicitante sobre la imposibilidad de determinar los hechos o las razones en que se justifica, éste no corrigiere su escrito en el término de tres días, conforme se dispone en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991. Para la Corte, si bien “de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la regla general es que todas las acciones de tutela deben ser objeto de admisión, trámite y decisión de fondo en los términos constitucionales dispuestos para el efecto. (...) [En] la medida en que el propio ordenamiento superior faculta al legislador para regular la materia, en principio es posible que este pueda establecer excepciones a dicho principio, siempre y cuando la medida este amparada por un principio de razón suficiente.” En estos términos, frente a la disposición sometida a control, la Corte destacó que “[la] exigencia de claridad de la solicitud de tutela resulta idónea para garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en tanto permite al juez contar con un cabal entendimiento de la situación que originó la presentación de la acción y así poder emitir órdenes que garanticen la real y efectiva protección de los derechos fundamentales afectados en cada caso concreto.”

45 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

46 El Código General del Proceso excluye la formulación de incidentes en el proceso verbal sumario, conforme se dispone en el artículo 392.

47 El artículo 321 del Código General del Proceso señala de forma expresa los autos que son apelables, como ocurre en el artículo 321.

48 En el trámite de la acción de tutela expresamente se prohíbe la posibilidad de recusar al juez constitucional, tal como se dispone en el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991.

49 Así, por ejemplo, en la Sentencia C-319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se expuso que: “el balance planteado por la jurisprudencia es absolutamente necesario para evitar el desmedro de cada uno de los extremos analizados. De un lado, si se maximizara el principio de celeridad en los procedimientos, se llegaría a un escenario en que el procedimiento judicial no cumpliría sus fines constitucionales, sino que se justificaría a sí mismo como una herramienta para resolver, apenas desde un parámetro formal y eficientista, los derechos constitucionales interferidos por el proceso. De otro lado, si se otorga un carácter prevalente e incuestionable a la permanencia de todos los recursos posibles para el ejercicio del derecho de defensa, los procedimientos judiciales no podrían fácticamente cumplir con el propósito para el que fueron instituidos, como es llegar a una decisión oportuna y definitiva por parte de un juez imparcial y sometido objetivamente al ordenamiento jurídico.”

50 Un estudio detallado sobre los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, frente al margen de configuración legislativa de los procedimientos judiciales, se puede consultar en la Sentencia C-583 de 2016, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

51 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

52 En el aparte pertinente del artículo 29 de la Constitución se dispone que: “(...) Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Énfasis por fuera del texto original. En la Sentencia C-792 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, esta Corporación consideró que a partir de la lectura de los artículos 29 de la Carta Política, 8.2.h de la CADH y 14.5 del PIDCP es exigible el derecho a controvertir las sentencias condenatorias que se dictan dentro de un proceso penal, incluso si la sanción se impone por primera vez en la segunda instancia, entre otras razones, por el contenido general de esta garantía que carece de una excepción en los referidos preceptos constitucionales y de derecho internacional, así como por la circunstancia de que su

procedencia se otorga en función del contenido del fallo y no en razón de la etapa en la cual se dicta la providencia. Por lo anterior, en el fallo en cita se declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos de varios preceptos de la Ley 906 de 2004 que omitían la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, con la carga para el Congreso de la República de que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de dicha sentencia, regulara integralmente el derecho a impugnar las sentencias que, en el marco del proceso penal, imponen una sanción por primera vez. En caso de que el legislador incumpliese con ese deber, se dispuso que se “entenderá que procede la impugnación de los fallos anteriores ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena”.

53 Sobre el particular se dispone que: “(...) La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, [y] podrá impugnarse ante el juez competente (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

54 Así, por ejemplo, ha ocurrido con la posibilidad del legislador de establecer excepciones a la votación nominal y pública. Véase, al respecto, la Sentencia C-134 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

55 En la Sentencia C-411 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se afirmó que: “la doble instancia, con todo y ser uno de los principales [derechos] (...) dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, no tiene un carácter absoluto, como resulta del precepto constitucional que lo consagra (artículo 31 C.P.), a cuyo tenor ‘toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley’ (subraya la Corte) (...)”.

56 Sentencia C-040 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Sobre el particular, en la Sentencia C-838 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte identificó algunos criterios que deben ser tenidos en cuenta cuando se consagren excepciones al principio de la doble instancia, a saber: (i) la exclusión debe ser excepcional; (ii) deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) la exclusión debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y (iv) ella no puede dar lugar a

discriminación.

57 Al respecto, se puede consultar la Sentencia C-619 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

58 En la Sentencia C-632 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo se dijo que: “(...) el legislador cuenta con una amplia libertad para instituir los recursos ordinarios y extraordinarios contra las providencias judiciales, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos, así como determinar las autoridades judiciales que asumen el conocimiento de los mismos (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

59 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

60 Énfasis por fuera del texto original.

61 M.P. Vladimiro Naranjo Meza.

62 Nota a pie No. 37.

63 En su versión original, el precepto en mención disponía que: “Artículo 52.- Desacato.- La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo”.

64 Las facultades de cada una de estas autoridades se encuentran previstas en los artículos 209 y 210 de la Ley 1801 de 2016.

65 CNPC, art. 5.

66 CNPC, art. 222, núm. 2.

67 CNPC, art. 154.

68 CNPC, art. 150.

69 CNPC, arts. 209 y 210.

70 CNPC, art. 209, literal f).

71 CNPC, art. 222, parágrafo 3.

72 CNPC, art. 222, parágrafo 1.

74 Ibídem.

75 CNPC, art. 172, parágrafo 1.

76 CNPC, art. 172, parágrafo 2.

77 CNPC, art. 222, parágrafo 2.

78 CNPC, art. 226.

79 Véase, al respecto, el acápite 6.3.1 de esta providencia.

80 Intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho; del Ministerio de Defensa Nacional; de la Policía Nacional y de la Federación Colombiana de Municipios.

81 Para mayor claridad nuevamente se reitera la norma que consagra esta medida correctiva, a saber: “Artículo 196. Suspensión temporal de actividad. Es el cese por un término de entre tres (3) a diez (10) días proporcional a la gravedad de la infracción, de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público a la que está dedicada una persona natural o jurídica. El desacato de tal orden o la reiteración en el comportamiento contrario a la convivencia, dará lugar a un cierre de tres (3) meses, en caso de posterior reincidencia en un mismo año se impondrá la suspensión definitiva sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. Parágrafo.- La medida se mantendrá, aun en los casos de cambio de nomenclatura, razón social o de responsable de la actividad o cuando se[a] traslada la actividad a lugar distinto en la misma edificación o en inmueble colindante. Si se prueba que el cambio de razón social, de responsable o de lugar, es para evadir la medida correctiva se impondrá suspensión definitiva.”

82 “(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)”.

83 Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

84 En esta oportunidad, al igual que se expuso en la Sentencia C-031 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, “es preciso resaltar que el deber constitucional que tiene dicha autoridad de manifestar o rendir un ‘concepto’ (CP art. 242 y 278), va más allá de considerar que una demanda carece de los elementos necesarios para tomar una decisión, pues es primordial que exponga una opinión, reflexión o juicio para valorar si el precepto acusado se ajusta o no al Texto Superior, al menos, a partir de las normas constitucionales invocadas como vulneradas. Esta práctica constituye un elemento común entre los distintos intervinientes, para lo cual el ordenamiento jurídico otorga la posibilidad de distinguir entre solicitudes principales y subsidiarias.”

85 Gacetas del Congreso No. 554 de 2014 y 290 de 2015.

86 Gacetas del Congreso No. 740 de 2015 y 271 de 2016.

87 Gaceta del Congreso No. 414 de 2016.

88 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

89 Sentencia C-117 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

90 *Ibíd.*

91 En la Sentencia C-792 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte distinguió el derecho a la impugnación respecto de la garantía de la doble instancia. Como elementos que identifican al primero se destacan los siguientes: (i) se trata de una pretensión que opera en el ámbito de las sentencias judiciales condenatorias que se profieren como consecuencia de un proceso penal; (ii) su finalidad es asegurar que el condenado pueda ejercer a plenitud los derechos de defensa y contradicción, discutiendo tanto el contenido de la decisión judicial, como sus fundamentos normativos, fácticos y probatorios; y (iii) dicha revisión integral debe quedar a cargo de una instancia judicial distinta, comúnmente, de carácter superior. Si bien

el derecho a impugnar se desenvuelve tradicionalmente en el campo penal, su cobertura ha sido extendida por la Corte a otros procesos administrativos o judiciales, que incluyen un elemento sancionatorio o que suponen, en su lugar, una restricción de la libertad. Algunos ejemplos fueron mencionados en la citada sentencia en el acápite 6.9.3.

92 Gacetas del Congreso Nos. 740 de 2015, 271 de 2016, 326 de 2016 y 414 de 2016. En esta última, el texto propuesto era del siguiente tenor: “Parágrafo 1.- En contra de la orden de policía o la medida correctiva, solo procederá el recurso de reposición, salvo cuando haya lugar a la imposición de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, contra la cual procederá el recurso de apelación dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la imposición de la medida correctiva, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al inspector de policía dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito”.

93 Tal regla fue consagrada en la Sentencia C-243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, previamente expuesta.

94 Véase, al respecto, el acápite 6.4.4 de esta providencia.

95 Decreto 2591 de 1991, art. 31. La norma en cita dispone que: “Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato. // Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión.” Énfasis por fuera del texto original.

96 Sobre el particular se puede consultar la Sentencia C-838 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

97 Sentencia C-799 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

98 Sobre el alcance de estas modalidades se pueden consultar las Sentencias C-354 de 2009, C-640 de 2012 y C-838 de 2013.

99 Véase, al respecto, las Sentencias C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

100 CNPC, arts. 91 y ss.

101 CNPC, art. 30, núm. 4.

102 CNPC, art. 38, núm. 1.

103 CNPC, art. 38, núm. 5.

104 CNPC, art. 38, núm. 5.

105 CNPC, art. 44, núm. 3.

106 CNPC, art. 92, núm. 8.

107 CNPC, art. 92, núm. 11.

108 CNPC, art. 93, núm. 3.

109 CNPC, art. 94, núm. 5.

110 CNPC, art. 100, núm. 3.

111 CNPC, art. 101, núm. 6.

112 CNPC, art. 101, núm. 8.

113 CNPC, art. 105, núm. 5.

114 CNPC, art, 110, núm. 3.

115 CNPC, art. 110, núm. 12.

116 CNPC, art. 135, núm. 6.