

Sentencia C-330/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

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

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: Expediente D- 13013

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Actor: Rodrigo Pombo Cajiao

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019).

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

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, Rodrigo Pombo Cajiao solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

2. Mediante auto del siete (07) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda por la presunta violación del artículo 29 de la

Constitución. En dicha providencia también resolvió inadmitir la demanda por los cargos relativos a la vulneración de los artículos 15, 83 y 333 constitucionales, concediendo un término al ciudadano para corregir la demanda so pena de rechazo de los cargos inadmitidos. Según constancia de Secretaría General de la Corte[1] dicho plazo venció en silencio, motivo por el cual mediante auto del veintiuno (21) de enero de 2019 estos últimos fueron rechazados.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

3. A continuación se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexecutable:

“LEY 1801 DE 2016

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

(...)

LIBRO TERCERO.

MEDIOS DE POLICÍA, MEDIDAS CORRECTIVAS, AUTORIDADES DE POLICÍA Y COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTOS, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE DESACUERDOS O CONFLICTOS

(...)

TÍTULO II.

AUTORIDADES DE POLICÍA Y COMPETENCIAS.

CAPÍTULO I.

AUTORIDADES DE POLICÍA.

Artículo 209. Atribuciones de los comandantes de estación, subestación, centros de

atención inmediata de la Policía Nacional. Compete a los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional o, sus delegados, conocer:

1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.
2. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas:
 - a) Amonestación;
 - b) Remoción de bienes;
 - c) Inutilización de bienes;
 - d) Destrucción de bien;
 - e) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas;
 - f) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
3. Conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad”.

B. LA DEMANDA

4. Mediante escrito radicado en Secretaría de esta corporación el catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), Rodrigo Pombo Cajiao solicitó declarar la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” (en adelante, “CNPC”), al considerar que esa norma desconoce el debido proceso (artículo 29 CP).
5. El demandante argumenta que la disposición acusada afecta la garantía fundamental del debido proceso, en la medida en que asigna atribuciones propias de los alcaldes e inspectores de policía, a los comandantes de estación, subestación y CAI, o sus delegados.

6. Como sustento de lo anterior, el accionante señala que la norma cuestionada “confunde o reúne en la misma autoridad de policía (comandantes de estación), las atribuciones propias, tanto de la FUNCIÓN, como de la ACTIVIDAD de policía, lo cual resulta abiertamente inconstitucional”[2] (mayúsculas en el texto original), es decir que, el numeral 3 del artículo 209 CNPC es inexecutable porque asignó a los uniformados competencias propias de la función de policía, a pesar de que únicamente están habilitados para desarrollar actividad de policía.

7. En efecto, afirma que “los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata – CAI-, como agentes uniformados, son los encargados de materializar los actos jurídicos, pero no de producirlos, toda vez que carecen de competencia para proferir órdenes que involucren o comprometan alcances propios de la función de policía, como lo son, (sic) todos aquellos actos administrativos unilaterales, individuales y concretos, v.gr. la suspensión temporal de la actividad económica”[3] (minúscula sostenida por fuera del texto original).

8. Como fundamento de la separación entre función y actividad de policía, cita las sentencias C-790 de 2002, C-825 de 2007, C-511 de 2013, y concluye que son conceptos diferentes, jerarquizados y cuyo ejercicio corresponde a autoridades distintas, lo cual, según el demandante, fue acogido en los artículos 11, 16, 20 y 22 de la Ley 1801.

9. Con base en lo anterior, el accionante considera que, al expedir la norma demandada, el Legislador transgredió sus competencias y desconoció el precedente constitucional.

10. Ahora bien, a partir de las definiciones consignadas en el mismo código sobre materialización de la orden (art. 23), orden de policía (art. 150), suspensión temporal de actividad (art. 196) y medidas correctivas (art. 173), concluye que, “comoquiera que la suspensión temporal de actividad económica se recoge en una orden de policía, y por lo mismo, ella puede ser aplicada por la autoridad que la dictó, no es menos evidente que, los únicos que podrían impartir esa orden son los alcaldes o inspectores, pero bajo ninguna circunstancia, los comandantes uniformados, en tanto que aquellos (inspectores, alcaldes, entre otros), son las autoridades de policía –no uniformados-, especializados en analizar determinados asuntos, y toda vez que la medida correctiva a administrar así lo exige; mientras que éstos (las autoridades uniformadas) son las encargadas de ejecutar, conforme

a la orden impartida en el marco de la función de policía, la medida correctiva”.

11. No obstante, el accionante considera que el problema radica en que los comportamientos que dan lugar a la aplicación de la medida de suspensión temporal de actividades son de distinta naturaleza, de tal manera que algunos se ajustan al concepto de actividad de policía; mientras que otros son expresión de la función de policía y no podrían estar en cabeza de los uniformados. Al respecto, asevera:

“Unos son propios de la actividad de policía, por ejemplo, el hacer cumplir los horarios o prohibir el consumo de sustancias lícitas. Atiéndase, allí, lo obvio: frente a tales comportamientos, el juicio policivo y el discernimiento de la administración se limita, básicamente, a demostrar el comportamiento objetivo de la administración en contraste con la hipótesis normativa para, ciertamente, proceder a la imposición de la correspondiente medida correctiva.

(...)

Empero, es la misma regla normativa la que incluye igualmente hipótesis de conductas infractoras que por (i) su grado de especialización; (ii) el análisis probatorio y (iii) la naturaleza jurídica de la misma, resultan imposibles de estudiar bajo un juicio policivo de subsunción, comprobación o deducción elemental propio de la actividad de policía, que permita sentenciar la subsunción de la conducta en las fronteras de la hipótesis normativa.

En efecto, las disposiciones del CNP que conllevan o pueden conllevar la suspensión temporal de la actividad son propias de un juicio elevado de análisis técnico y probatorio (como, por ejemplo, revisar los títulos mineros, el uso del suelo, los especializados reglamentos urbanísticos, los planos y diseños de las licencias de construcción y ambientales, entre otros); huelga decir, de un análisis medianamente profundo que no se compadece con las tareas y facultades propias de la ejecución de la orden, como hemos dicho, prototípicas de la actividad de policía y que, por lo mismo, no pueden quedar indistintamente, en cabeza de las autoridades uniformadas como los comandantes de estación, subestación o CAI, para que mediante un proceso verbal inmediato (art. 222 CNP) puedan ser aplicadas” (minúscula sostenida por fuera del texto original).

12. Aunado a lo anterior, el accionante considera que no existe cosa juzgada material respecto de la sentencia C-492 de 2002, por medio de la cual la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 208 del anterior Código Nacional de Policía[4] por cargos similares, y en la que se sostuvo que respecto de la competencia, que “‘las normas demandadas no desconocen las condiciones de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía, conferida por la Carta Política’ porque fue el legislador el que distribuyó las competencias para la protección del orden público”.

13. A su juicio, dicha sentencia no juzga la norma actualmente demandada porque hace referencia a otra codificación que además fue expedida en vigencia de una constitución distinta; no evalúa la medida correctiva de suspensión temporal de las actividades, sino el cierre temporal del establecimiento; “[l]a norma anterior no les permitía a los subcomandantes de estación y a los comandantes de CAI o centros de atención inmediata, o sus delegados, imponer esa medida correctiva”; a diferencia de la disposición anterior, el artículo cuestionado no delimita las causas que dan lugar a la imposición de la medida; y “los comportamientos que bajo el nuevo [c]ódigo permiten o dan lugar a la aplicación de la medida correctiva a suspensión temporal de la actividad no son propios de la actividad de policía, como sí lo eran los del artículo 208 anterior”.

14. Entonces, el demandante aclara que “el punto fundamental de nuestra demanda reside en que estos nuevos comportamientos que permiten la imposición de esa medida sancionatoria son esenciales de la función de policía y que, naturalmente, las autoridades uniformadas no pueden conocer de las labores y competencias propias de la función de policía”.

15. Para reforzar sus argumentos, el accionante expone que la forma como está redactado el artículo 209 del Código de Policía da a entender que el legislador quiso diferenciar las medidas correctivas descritas en el numeral dos, de aquella a la que se refiere el numeral tres, de tal manera que, a su juicio, “resulta cuando menos obvio que unas medidas correctivas son hijas de la actividad de policía (las del No. 2) mientras que las otras, las del numeral 3 son hijas y se desprenden de la función de policía. Ergo, las autoridades que deberían revisar unas y otras deberían ser igualmente distintas, a saber: las primeras las autoridades uniformadas, las segundas, las autoridades no uniformadas sino civiles, como los inspectores o alcaldes al decir de la propia voz de la Corte Constitucional”.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

16. La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar la inhibición de la Corte, o en su defecto, la exequibilidad de la norma demandada. Señala que los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional, o sus delegados, conocen en primera instancia de la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad debido a las realidades y comportamientos que afectan la seguridad y la convivencia; en otras palabras, las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia que es el fin primordial del CNPC.

b. Federación Colombiana de Municipios

17. Solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada. En su opinión, el accionante parte del supuesto erróneo de una separación abismal entre los conceptos de función y actividad de policía, pues si bien son diferentes, ello no impone necesariamente que quienes las desarrollan no puedan tener atribuciones en uno y otro campo. Expone que, aun bajo una distinción tajante entre actividad y función, un servidor público cuya actividad principal sea la actividad de policía, eventualmente puede ser habilitado para la expedición de medidas comprendidas teóricamente en el ámbito de la función y viceversa.

c. Ministerio de Justicia y del Derecho

18. El Ministerio pide que se declare exequible el numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016. Dicha Cartera resalta la aplicabilidad de la sentencia C-492 de 2002, pues tanto en la norma objeto del citado fallo como en la actualmente demandada, la competencia para suspender temporalmente actividades se rige por causales que están expresamente contempladas en la ley, y la decisión del comandante o subcomandante es impugnabile ante el inspector de policía. Agrega que la norma cuestionada resulta ajustada a la Constitución porque desarrolla la distribución de competencias para la protección del orden público, de

manera que la medida de suspensión temporal sólo se pueda aplicar conforme a las situaciones jurídicas previstas en la ley, de forma preventiva y no definitiva, y además puede impugnarse ante el superior jerárquico, lo que implica la garantía del debido proceso y del derecho de defensa.

d. Ministerio de Defensa Nacional

19. Solicita que se declare la exequibilidad del numeral demandado al no evidenciar ninguna transgresión a la Constitución. Aclara que el actual Código de Policía busca desligar el tinte penal que poseía el anterior estatuto, por lo que las antes llamadas ‘contravenciones’ ahora se denominan ‘comportamientos contrarios a la convivencia’. Asimismo, resalta que la policía, en virtud del artículo 218 superior, tiene la facultad de velar por que los ciudadanos no incurran en comportamientos contrarios a la convivencia, y de ser así, están facultados para imponer medidas correctivas dentro de los límites legales.

20. El Congreso de la República expidió la Ley 1801 de 2016 guiado por el poder de policía - que no es otra cosa que la facultad de expedir normas en materia de policía- y, el amplio margen de configuración en materia procesal; asignando competencias a cada autoridad policial. Por su parte, el ejercicio de las funciones otorgadas a los miembros de la Policía Nacional para la protección del orden público, se desarrolla con el fin de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades públicas aplicando, en desarrollo de esta función, medidas preventivas y correctivas sujetas al principio de legalidad.

21. En esencia, cuando se impone una medida correctiva de suspensión temporal de actividad, dentro de un proceso verbal inmediato de policía, no se vulnera el debido proceso, pues el afectado tiene a su disposición recursos para impugnar esa decisión. Además, debe tenerse en cuenta que dicha suspensión tiene como propósito el amparo a la seguridad y tranquilidad públicas, se trata de una medida temporal, y al imponerla se aplican los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Asimismo, resalta que existen ciertos comportamientos contrarios a la convivencia que requieren una acción inmediata en los términos legalmente previstos.

e. Policía Nacional

22. Dicha institución solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada. Indica que el CNPC es un instrumento jurídico para prevenir oportunamente los comportamientos que afectan la sana convivencia frente a diferentes y complejos escenarios, cuyas disposiciones respetan el debido proceso, habida cuenta de la previsión de una doble instancia, y de que se trata de una medida es temporal.

23. Aduce que las acciones que toma el personal uniformado de la Policía Nacional deben soportarse en el principio de legalidad, consagrado en el referido código. Dicho personal es ejecutor del poder y de la función de policía, sus actuaciones son discrecionales pero limitadas por la ley y el reglamento. Precisa que la Policía Nacional es la que ejerce la fuerza pública para hacer cumplir la Constitución y la ley y, por ello, debe apoyar a otras instituciones o entidades del Estado que contribuyen a la conservación de la convivencia.

f. Alcaldía de Pasto

24. La Alcaldía de Pasto pide que se declare la inexequibilidad de la disposición impugnada, pues en su concepto, quebranta el artículo 29 de la Constitución en aspectos inherentes al debido proceso, tales como el ‘juez natural’ y la ‘competencia’.

25. En primer lugar, destaca que los lineamientos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia respecto de la ‘actividad’ de policía, atañen a la competencia. Aduce que la Ley 1801 de 2016 “en forma contradictoria y contralegem le atribuye al ‘personal uniformado’ la categoría de ‘autoridad de policía’ confundiendo los conceptos de actividad y función de policía (...) creando con esto un desbarajuste institucional y una honda huella de inseguridad jurídica, violatoria per se del artículo 29”, al tiempo que recuerda que en vigencia del anterior Código Nacional de Policía el personal uniformado no era autoridad de policía.

g. Alcaldía de Medellín

26. La Alcaldía de Medellín presentó extemporáneamente su escrito de intervención[5].

2. Intervenciones académicas

h. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

27. Solicita que se declare la exequibilidad del numeral 3 del artículo 209 del CNPC. En su opinión, la supuesta incompetencia que alega el demandante en punto a la imposibilidad de que los oficiales y suboficiales asuman funciones de policía, no es un tema que se encuentre desarrollado en la Constitución, por el contrario, hace parte de la potestad del legislador como titular del poder de policía. Finalmente, resalta que tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-492 de 2002, una facultad sin regulación legal –expresa y taxativa– violaría el debido proceso. Sin embargo, en este caso, la imposición de la medida se sujeta a unas causales y un procedimiento establecido en la ley.

i. Universidad Sergio Arboleda

28. Pide a este tribunal que se declare la constitucionalidad condicionada del numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que la competencia otorgada a los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata para aplicar en primera instancia la medida correctiva de suspensión de actividad económica, se limita al cumplimiento del artículo 92 (numerales 2, 3 y 4) de la Ley 1801 de 2016. Lo anterior, porque en estos supuestos normativos se trata de actos de mera ejecución. Afirma que “de no limitarlo de dicha manera, los uniformados estarían facultados para una actividad otorgada por la Constitución a una FUNCIÓN policial, y por tanto nos encontraríamos frente a una norma inconstitucional”.

j. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

29. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Expone que ha operado la cosa juzgada material en cuanto atañe a la competencia para imponer la medida correctiva frente a algunos comportamientos que establece la ley. Asimismo, arguye que otorgar competencia a la policía para aplicar la suspensión provisional de la actividad no viola la Constitución, sino que, por el contrario, su aplicación es propia de dicha actividad, y permite un eficaz cumplimiento tanto de los principios de la función administrativa como del artículo 218 de la Constitución, norma que asigna a la Policía el “mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades”.

k. Academia Colombiana de Jurisprudencia

30. La Academia Colombiana de Jurisprudencia pide a Corte que declare la exequibilidad condicionada del texto legal demandado, de tal forma que quien adopte en primera instancia la decisión pueda ejecutarla, pero, si de esta actividad de policía surge alguna inconformidad, que se entienda que no sea el mismo funcionario que la aplicó, quien la dirima; debiendo remitir el asunto a otro servidor público del mismo rango.

31. En su opinión, no se puede ser 'juez y parte' en su propia actuación; pues ello es injusto y vulnera el debido proceso. Por ende, el asunto debe analizarse desde dos perspectivas: por un lado, cuando el funcionario competente adopta la decisión y luego la ejecuta y, por otro, cuando producida una 'actividad' de policía, el mismo uniformado se vea abocado a pronunciarse sobre su procedimiento. En este último escenario se podría presentar un conflicto de intereses que afecta al particular de cara a la 'función' de policía; motivo por el cual no es sano que quien haya participado en la 'actividad', sea quien con posterioridad adopte una decisión sobre la misma. En este supuesto cobran importancia los principios de separación de poderes y de legalidad

I. Universidad Externado de Colombia

32. Solicita que se declare la ineptitud sustantiva de la demanda, o en su defecto, que se declare la cosa juzgada material respecto de la sentencia C-492 de 2002.

33. Para la Universidad Externado de Colombia, la demanda no cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia, necesarios para adelantar un análisis jurídico de fondo. Sostiene que el demandante pretende que se emplee como parámetro de control de constitucionalidad la doctrina jurisprudencial sobre la distinción entre poder función y actividad de policía, la cual carece de sustento en la Constitución Política. Además de lo anterior, la Universidad Externado de Colombia advierte que la parte actora realiza una lectura equivocada de dicha doctrina jurisprudencial.

34. Sobre el primer aspecto afirma que "(i.) la premisa básica de los argumentos es una teoría manejada por la jurisprudencia y no contenida en una norma constitucional específica y (ii.) la supuesta violación de las normas constitucionales invocadas se deriva de la aplicación de la teoría y no una afectación concreta a alguno de los bienes constitucionales".

36. Agrega que la división entre poder, función y actividad de policía fue introducida en el ordenamiento jurídico por el Consejo de Estado[6] y la Corte Suprema de Justicia, “bajo la vigencia de la constitución de 1886 y el decreto 1355 de 1970”, y que posteriormente fue adoptada por la Corte Constitucional.

37. Del análisis de la jurisprudencia, concluye que “el ejercicio, extensión, titularidad y limitaciones [al poder y función de policía] se derivan de la configuración por la cual el legislador haya optado –en aquello no regulado por el constituyente-. (...) En esa medida, el congreso de la república cuenta con un amplio margen para determinar los procedimientos administrativos, con un límite claro en la parte dogmática de la constitución”.

38. Así mismo, considera que “[e]l poder, la función y la actividad de policía no atienden al marcos (sic) competenciales totalmente excluyentes (...); [y] el concepto de función de policía implica del (sic) ejercicio de función administrativa y finaliza en la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas de los administrados, en contraposición a la de actividad de policía que limita sus efectos al plano material como medida de ejecución de actos administrativos”.

39. Bajo estas consideraciones, concluye lo siguiente sobre el caso concreto: (i) las medidas correctivas son actos administrativos supeditados a “los principios de la función administrativa (art. 209 CP), las normas del procedimiento administrativo (ley 1437 de 2011) y el derecho al debido proceso”; (ii) se prevé “[l]a posibilidad de impugnar ante segunda instancia administrativa”; (iii) así como ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

40. Finalmente, el interviniente se refiere a la existencia de cosa juzgada en relación con la sentencia C-492 de 2002. Particularmente, afirma que el presente caso refleja un ejemplo de cosa juzgada material, pues en dicho fallo la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda dirigida contra una norma materialmente igual a la hoy impugnada, y por los mismos motivos que ahora se arguyen. Por ello la referida universidad concluye que los argumentos sentados por la Corte en aquella ocasión tienen plena cabida en el presente asunto, pues de la correcta lectura de las disposiciones demandadas, se desprende que las mismas se encargan de complementar la labor del constituyente, distribuyendo de forma armónica el ejercicio de la función administrativa, sin desconocer a los alcaldes y

gobernadores como primeras autoridades de policía de las correspondientes entidades territoriales.

m. Universidad de La Sabana

41. Solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la norma demandada, en el sentido de que las órdenes de policía que tengan por objeto la suspensión temporal de la actividad, son constitucionales siempre que (i) las autoridades competentes con funciones de policía (alcaldes o inspectores) ya hayan determinado, en cada caso, las condiciones y requisitos para la aplicación de la suspensión temporal de la actividad, y (ii) que se entienda por tanto que los funcionarios con competencia de ‘actividad de policía’, a los que se refiere la norma demandada, no están habilitados constitucional ni legalmente para definir discrecionalmente si el destinatario de la medida cumple o no con las exigencias de las normas que dan lugar a la aplicación de dicha sanción y que requieren un estudio técnico especializado previo.

42. Explica que el anterior condicionamiento se justifica para evitar que se confundan los conceptos de función y actividad de policía que ha desarrollado la jurisprudencia y, por ende, se desconozcan las atribuciones asignadas a diferentes autoridades, lo que implicaría por contera una vulneración del debido proceso.

3. Intervenciones ciudadanas

n. Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO

43. La Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO-, seccional Bogotá –Cundinamarca solicita que se declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, y que se emitan pronunciamientos tendientes a garantizar la aplicación efectiva del principio de legalidad y debido proceso, previamente a la adopción de la medida de suspensión temporal.

44. El interviniente indica, en primer lugar, que la asignación de competencias debe ser analizada conforme a la estructura y objetivos que contempla la Constitución frente a los diferentes órganos del Estado, lo que conforma el límite del Congreso de la República en estas materias. Así, la facultad conferida por el numeral demandado, escapa a lo

legítimamente atribuible por el legislador al cuerpo de integrantes de la policía como fuerza pública, pues otorga a los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata de la Policía Nacional la decisión directa y autónoma de aplicar la suspensión temporal de la actividad como restricción de derechos constitucionales; adicionalmente anota que la circunstancia de ostentar tales denominaciones, en ningún caso los sustrae del marco de la actividad de policía.

45. En su concepto “al no encontrarse subordinada la actuación que confiere la norma demandada a la existencia previa de una medida adoptada por quienes cumplen a la luz de la Constitución la ‘función de policía’ ya dejarían de encontrarse subordinados a los alcaldes, gobernadores y Presidente de la República”. Sostiene que la norma demandada incide en los elementos esenciales del debido proceso, en particular, en lo que atañe al concepto de juez natural, pues el campo de acción de un integrante de la policía sería el de actividad de policía, y no el de decisión. Asevera que la suspensión de la actividad requiere de un análisis jurídico y probatorio que no es propio de las facultades de dicha actividad.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

47. El representante del Ministerio Público por medio de concepto No. 006541 considera que la Corte Constitucional, en relación con la demanda de la referencia, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-492 de 2002, mediante la cual se declaró exequible el artículo 219 del Decreto 1355 de 1970.

48. A su juicio, en este caso se configura la cosa juzgada constitucional material. La disposición actualmente demandada establece (i) la aplicación de la suspensión temporal de varias actividades y (ii) la competencia de los comandantes de estación, de subestación de policía y de los centros de atención inmediata – CAI para imponer la medida; a partir de ello, concluye que el contenido normativo es igual al analizado en la sentencia C-492 de 2002.

49. Asimismo, desde el punto de vista del parámetro de control, observa la Procuraduría que, en este caso, el demandante considera que asignar la imposición de la medida a funcionarios que sólo pueden desarrollar actividades de policía vulnera el debido proceso porque dicha medida pertenece únicamente a la función de policía. Y estima que el punto central de esta demanda y el resuelto por la Corte coinciden en la competencia o atribución

de los comandantes de estación o subestación para aplicar la medida de suspensión temporal de la actividad.

50. Recuerda que la Corte determinó en esa ocasión que la aludida medida obedece a la distribución de competencias para la protección del orden público, que solo puede aplicarse de acuerdo con circunstancias jurídicas contempladas en la ley, y que tiene carácter temporal.

51. Finalmente, el Ministerio Público aclaró que, si bien en la normativa del actual CNPC se establecieron un mayor número de comportamientos contrarios a la convivencia, objeto de conocimiento de los comandantes de estación y subestación y de los comandantes de los CAI, las causales no ameritan sino una labor de constatación a través del proceso verbal inmediato. En síntesis, se configuran los elementos de la cosa juzgada constitucional.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016.

B. CUESTIONES PREVIAS

53. La Sala Plena estudiará la aptitud sustantiva de la demandada en atención a que la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Universidad Externado de Colombia, consideran que no es apta para producir un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. La alcaldía del Distrito Capital no sustenta dicha afirmación, y la referida institución educativa considera que los cargos de inconstitucionalidad propuestos por el accionante carecen de especificidad, pertinencia y suficiencia, porque no confrontan el artículo 209.3 de la Ley 1801 con una norma de rango constitucional, sino que presentan como parámetro de control una doctrina jurisprudencial de las cortes entendida de manera errónea.

54. Las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad establecidas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que deben ser analizados a la luz del principio pro actione[7],

consisten en señalar: (i) las normas con contenido material de ley acusadas; (ii) las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales se desconocen dichos preceptos; (iv) en algunos casos, el trámite que debió surtir la expedición de la norma demandada; y (v) el fundamento de la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la demanda.

55. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la explicación del concepto de la violación implica el cumplimiento de “unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa”[8], categorizados bajo los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como criterios de evaluación de los cargos de inconstitucionalidad. Como se ha expuesto en oportunidades anteriores[9]:

- a. La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.
- b. El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.
- c. La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.
- d. La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.
- e. Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la

norma impugnada.

56. En la sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las sentencias C-894 de 2009, C-055, C-281 de 2013 y C-220 de 2019, esta Corte consideró sobre la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda 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 (C.P. art. 241-4-5)”.

57. De manera que nada impide que la Corte, como consecuencia del respectivo análisis de los requisitos de procedibilidad de la demanda, pueda proferir un fallo inhibitorio. Además, es importante resaltar que si alguno de los intervinientes en el proceso -cuya participación además se presenta en etapa posterior al auto admisorio-, plantea una sustentada inquietud sobre la aptitud de la demanda, dicha cuestión puede ser objeto de pronunciamiento por parte de la Sala Plena[10].

58. Así las cosas, aunque mediante auto del siete (7) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) el Magistrado Sustanciador admitió prima facie el cargo por violación del artículo 29 de la Constitución, consistente en afirmar que la atribución de suspender temporalmente las actividades no puede ser “radi[cada] en funcionarios a cuyo cargo se encuentra únicamente el desarrollo de actividades de policía (...) [pues] con apoyo en la jurisprudencia constitucional tal competencia debe atribuirse a las autoridades que, como los alcaldes o inspectores sí cumplen funciones de policía”[11], la Sala Plena considera que esta argumentación es insuficiente para construir un parámetro de constitucionalidad que sirva como base para estudiar el fondo del asunto, por las dos razones que pasan a explicarse.

59. En efecto, la Corte encuentra que el cargo planteado carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como pasa a explicarse.

60. El cargo es incierto porque el alcance otorgado en la demanda al artículo 209.3 CNPC no

es objetivo y el demandante no formula cargos contra una disposición jurídica concreta. En efecto, al mismo tiempo que reconoce que el artículo cuestionado no delimita las causas que originan la medida de suspensión temporal de actividades, el accionante es enfático en señalar que el tema fundamental de su demanda son algunos de los comportamientos que dan lugar a la aplicación de la medida, pues considera que no todos estos corresponden a la actividad de policía que legítimamente está en cabeza de los uniformados, sino que algunos incumben a la función de policía que corresponde ejercer a autoridades distintas, como los alcaldes e inspectores.

61. Entonces, es evidente que la demanda de inconstitucionalidad pretende cuestionar aspectos distintos de los que efectivamente se encuentran regulados en la norma impugnada. Además, no es viable que en este caso la Corte aplique el principio pro actione empleando la figura de la integración normativa[12], porque sería contrario al principio democrático[13] que ella escogiera oficiosamente las normas que se van a evaluar dentro de los numerosos comportamientos[14] que dan lugar a la medida de suspensión temporal de actividades[15], toda vez que el actor, en lugar de identificar plenamente las normas cuya inconstitucionalidad pretendía que se declarara, se limitó a exponer los criterios para identificarlas y a proporcionar de forma genérica algunos ejemplos.

62. Así, en el escrito de demanda se indica que el problema surge “de [las] conductas infractoras que por (i) su grado de especialización; (ii) el análisis probatorio y (iii) la naturaleza jurídica de la misma, resultan imposibles de estudiar bajo un juicio policivo de subsunción, comprobación o deducción elemental propio de la actividad de policía, que permita sentenciar la subsunción de la conducta en las fronteras de la hipótesis normativa”. Y, además, cita como ejemplo las siguientes actividades: “revisar los títulos mineros, el uso del suelo, los especializados reglamentos urbanísticos, los planos y diseños de las licencias de construcción y ambientales, entre otros”.

63. El hecho de que el cargo propuesto por la parte actora esté dirigido contra disposiciones indeterminadas del Código Nacional de Policía y Convivencia que no fueron sometidas a escrutinio por parte de esta Corporación, también le resta especificidad, en tanto los argumentos expuestos no están relacionados directamente con el precepto legal impugnado.

64. Además, el cargo planteado carece de dicha especificidad, en cuanto atañe a la alegada transgresión del debido proceso (art. 29 CP), pues no señala cuál de todos los componentes de dicha garantía se ve afectado con la disposición cuestionada.

65. Si en gracia de discusión, se entendiera que el respectivo componente del debido proceso incorporado en el artículo 29 CP es el relativo a la competencia de la autoridad a la que se ha encomendado la adopción de la medida de suspensión de la actividad, en todo caso se echa de menos una referencia a las respectivas normas superiores que confieren esas atribuciones a determinadas autoridades públicas.

66. En efecto, en cuanto atañe al requisito de la pertinencia, no se invoca el sustento constitucional de la supuesta infracción a las competencias de los alcaldes e inspectores de policía. Así pues, para afirmar que la medida de suspensión temporal de actividades contemplada en el numeral 2 del artículo 209 CNPC únicamente puede ser desarrollada por dichas autoridades, se exige al accionante que indique la disposición constitucional que radica dicha atribución en cabeza de estos funcionarios e impide el ejercicio de la amplia potestad reguladora del Legislador en materia de procedimientos administrativos (artículo 150 CP)[16].

67. Y también carece de pertinencia el reproche planteado por el demandante en cuanto no es de naturaleza constitucional, pues se sustenta en la doctrina sobre la diferenciación entre poder, función y actividad de policía, la cual no constituye en sí misma un parámetro autónomo de control abstracto. Esta teoría ha sido expuesta y reiterada desde tiempo atrás, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, y ha sido acogida por la legislación policiva vigente[17]; sin embargo, cabe anotar que, a pesar de su aplicación por esta Corte[18], aquella únicamente tiene un carácter instrumental, en tanto sirve de sustrato teórico y permite explicar metodológicamente el respeto a la organización del poder público, el principio de legalidad en el derecho policivo, y trazar límites claros de las funciones de las diferentes ramas y órganos estatales para evitar la arbitrariedad en un escenario natural de ponderación entre el interés general y las libertades fundamentales.

68. Por otra parte, el accionante afirma que al expedir el artículo 209.3 de la Ley 1801 el Legislador desconoció el precedente constitucional, y cita varias sentencias de control abstracto proferidas por este tribunal. Al respecto, debe anotarse que aun cuando es posible

aceptar que se invoque la jurisprudencia, la doctrina o el precedente constitucional para fundamentar un cargo, para que este se estructure en debida forma, siempre se requiere la invocación de las normas de orden superior que se consideran infringidas. La sola referencia a sentencias de este tribunal, no puede ser parámetro autónomo de constitucionalidad. Ahora bien, nada obsta para que en una demanda se invoquen referencias jurisprudenciales en las que se han fijado criterios hermenéuticos, con el fin de que el juez constitucional las pueda tener en consideración al momento de desarrollar el juicio de constitucionalidad, pero sin olvidar que en todo caso se requerirá, para efectos de realizar el respectivo cotejo normativo, la invocación de los preceptos de la Constitución Política que se estiman desconocidos. Ello obedece a la esencia del control abstracto de constitucionalidad, cual es la confrontación de normas de diversa jerarquía[19].

69. Ahora bien, en el presente caso, como ya se indicó, existe una deficiencia en el cargo relativa a la identificación de normas superiores que se estiman infringidas, y dicho defecto no puede ser suplido por la referencia a una teoría doctrinal y jurisprudencial (poder, función y actividad de policía) que ha sido desarrollada por esta corporación en los fallos citados por el actor.

70. Por último, y aunado a lo anteriormente expuesto, se concluye que el cargo carece de suficiencia por la ausencia de exposición en la demanda de los reseñados elementos argumentativos de juicio necesarios para adelantar un estudio de constitucionalidad. En esa medida, la demanda no logra sembrar una mínima duda respecto de la constitucionalidad de la disposición atacada.

71. Con fundamento en lo expuesto, y dado que a la Corte le está vedado construir el cargo de inconstitucionalidad ante la insuficiencia argumentativa evidenciada en el caso[20], se proferirá una sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

72. En definitiva, la Corte Constitucional concluyó que la demanda no satisface los requisitos mínimos para generar un pronunciamiento de fondo, motivo por el cual, proferirá una sentencia inhibitoria.

D. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud de la demanda, respecto del cargo de inconstitucionalidad planteado contra el numeral 3 del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Notifíquese y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 43 del cuaderno principal.

[2] Folio 6 del cuaderno principal del expediente.

[3] Folios 7 y 8 ibídem.

[4] Decreto 1355 de 1970, “por medio del cual se dictan las normas sobre policía”.

[5] El término de fijación en lista venció el 15 de febrero de 2019 (folio 275 del cuaderno 2 del expediente); la Alcaldía presentó su intervención el 23 de abril de 2019 (folio 343 ibídem). El alcalde de Medellín pide que se declare la exequibilidad del numeral demandado, toda vez que este no desborda la facultad de libre configuración del legislador ni tampoco vulnera el debido proceso, porque define límites para el ejercicio de la libertad económica con el objeto de preservar la convivencia.

[6] “Consejo de Estado, sección primera, sentencia de 22 de septiembre de 2016, exp. 11001-03-24-000-2002-00417-01”.

[7] Ver sentencias C-480 de 2003, C-112 de 2018

[8] Corte Constitucional, sentencia C-036 de 2019.

[9] Corte Constitucional, sentencias C-206 de 2016 y C-636 de 2016.

[10] Ver sentencia C-220 de 2019.

[11] Folio 40.

[12] Inciso 3° del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

[13] En sentencia C-112 de 2018, se señaló que si bien las demandas de inconstitucionalidad deben ser estudiadas a la luz del principio pro actione, ello no puede conducir “al absurdo de que la Corte resuelva sobre la exequibilidad de una norma construyendo el cargo ante la insuficiente argumentación de quien la interpuso”, y ello porque las competencias de este tribunal deben ejercerse en los estrictos y precisos términos de la Carta Política (artículo 241), en el marco de una democracia participativa. Ver sentencias C-480 de 2003, C-372 de 2011, C-835 de 2013, C-909 de 2012, C-743 de 2012, C-641 de 2012, C-533 de 2012, C-978 de 2010, C-055 de 2013, C-033 de 2014, C-283 de 2014 y C-435 de 2017.

[14] Que se encuentran previstos, por ejemplo, en los artículos 30, 34, 38, 44, 92, 93, 94, 95, 100, 101, 102, 105, 110, 115, 135 y 173.18 de la Ley 1801 de 2016, entre otros.

[15] “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 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”.

[17] Artículos 11, 16 y 20 del CNPC.

[18] Ver sentencias C-024 de 1994, C-366 de 1996, C-110 de 2000, C-1444 de 2000, C-492 de 2002, C-825 de 2004, C-117 de 2006, C-241 de 2010, C-813 de 2014, C-211 y C-223 de 2017, entre otras.

[19] Artículos 4 y 241 CP, y 2 del Decreto 2067 de 1991.

[20] Ver sentencia C-206 y C-636 de 2016.