Sentencia C-534/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones para sustentar cargos deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Procedencia aun cuando se ha admitido la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y pertinencia

Referencia: expedientes D-6097, D-6098 y D-6099

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Decreto 1355 de 1970

Actoras: Martha Cecilia García Rodríguez (D-6097), Angela Rosa Romero Palacio (D-6098) y Sandra Milena Hernández López (D-6099)

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., doce (12) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, las ciudadanas Martha Cecilia García Rodríguez (D-6097), Angela Rosa Romero Palacio (D-6098) y Sandra Milena Hernández López (D-6099), solicitan a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad del artículo 2 del Decreto 1355 de 1970, “Por el cual se dictan normas sobre policía”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Plena de la Corte, en sesión del día 29 de noviembre de 2005, dispuso la acumulación de las demandas D-6098 y D-6099 al expediente D-6097, para que se tramiten de manera conjunta y se decidan en una misma sentencia.

Mediante auto de 14 de diciembre de 2005, se admitió la demanda presentada por la ciudadana Martha Cecilia García Rodríguez (D-6097), ya que respecto a los expedientes D-6098 y D-6099 fue inadmitida. En providencia de 18 de enero de 2006, se dispuso el rechazo de las demandas D-6098 y D-6099, al no presentarse escrito de corrección.

En la providencia admisoria de la demanda respecto al expediente D-6097, se ordenó: i) la fijación en lista de la norma acusada y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia y al Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, e iii) invitar al Director General de la Policía Nacional, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Escuela Superior de la Administración Pública ESAP y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aporten sus opiniones sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la

presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del artículo 2 del Decreto 1355 de 1970:

"DECRETO 1355 DE 1970

Por el cual se dictan normas sobre policía

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA:

DISPOSICIONES GENERALES

TITULO PRELIMINAR

ARTICULO 2o. A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.

A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para la actora la norma acusada vulnera el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de legalidad contenidos en el artículo 29 de la Constitución, por cuanto se otorga a la Policía unas facultades excesivas ya que serán quienes tomen la determinación de cuándo el orden público se encuentra alterado sin que existan reales causas para la adopción de dicha medida y sin aplicar un procedimiento previo o una notificación a los ciudadanos.

Agrega que dicha facultad otorgada a la Policía "resulta desproporcionada, injustificada y excesiva…ya que podría, en uso de esas mismas atribuciones utilizar de manera incorrecta y abusiva la fuerza, amparados en dicha norma, bajo un prurito de que un alto oficial o quien se encuentre a cargo ordena a sus subalternos la utilización de remedios enérgicos que podrían no ser los aconsejables o razonables en determinadas situaciones".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, ciudadano interviniente en este asunto y actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Indica que no se desborda el poder de policía, pues, la norma respeta las competencias del legislador, recordando que dicho poder se ejerce mediante medidas de carácter general, particular y de coerción, siendo las primeras adoptadas por el Congreso, asambleas y concejos, las segundas resultan ser la aplicación de éstas y las últimas involucran la participación de la fuerza pública.

Aduce que la habilitación que confiere el legislador a las autoridades de policía se orienta a que realicen una gestión concreta y preventiva propia de la función de policía, consistente en "establecer las limitaciones frente a determinadas situaciones de orden público en una localidad, de conformidad con la Ley (C.P. Art. 315-2), concepto que comprende la garantía de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Considera que la posibilidad de que se abuse de una facultad discrecional que confiere la ley no hace automáticamente inexequible la disposición ya que si ese fuera el criterio aún una facultad reglada podía estimarse inconstitucional si se especulara que se puede abusar de ella, vulnerando los límites previsto en la ley.

Finalmente, señala que el control de constitucionalidad no puede fundamentarse "en consideraciones puramente subjetivas y en interpretaciones posibles que salen de la mente de quien demanda", agregando que la ausencia de cargos más concretos respecto a la norma acusada le impiden profundizar en la defensa de la misma.

2. Ministerio de Defensa Nacional

Sandra Marcela Parada Aceros, ciudadana interviniente y como apoderada del Ministerio de Defensa Nacional solicita declarar la exequibilidad de la disposición acusada o inhibirse por ineptitud sustancial de la demanda.

Manifiesta que la accionante no identifica con exactitud los cargos frente a la norma constitucional que se considera violada por cuanto el razonamiento es disperso, inexacto y vago. Anota que la presentación de una demanda supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate para lo cual refiere a algunas decisiones de esta Corporación en relación con la falta de claridad y certeza de las razones de inconstitucionalidad.

Indica que la Policía, en desarrollo del mandato constitucional, orienta su actuación a prevenir y contrarrestar "aquellos hechos o comportamientos que afectan el normal desarrollo de las personas en sociedad que puedan atentar contra sus derechos. Pero de manera alguna la institución entra a clasificar qué comportamientos afectan o no el orden público, ya que estos encuentran su fuente en la misma Carta Política, la ley y los reglamentos y demás disposiciones especiales normativas".

3. Policía Nacional

Alfonso Quintero García, ciudadano interviniente y en calidad de Secretario General de la Policía Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

Señala que nada más lejano a la realidad que el considerar que la Policía es la encargada de establecer si determinado acontecimiento altera el orden público. Recalca que desde ningún punto de vista la institución entra a clasificar qué comportamientos afectan el orden público ya que éstos se encuentran regulados en la misma Constitución, la ley y las normas restrictivas de los derechos y libertades.

Indica que la jurisprudencia constitucional ha señalado que los funcionarios de la Policía "no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutadotes del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía".

Concluye que la Policía en sus procedimientos y actuaciones está supeditada tanto a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según su jurisdicción, como a las atribuciones y parámetros establecidos por la Constitución, la ley y el reglamento.

4. Universidad Nacional de Colombia

Leonel Olivar Bonilla, ciudadano interviniente y en calidad de docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En cuanto a la parte primera del inciso 1 de la disposición acusada, señala que el cargo por violación del artículo 29 no tiene fundamento alguno y no consagra ni autoriza ninguna discrecionalidad, ya que "(e)s, si se quiere utilizar una expresión muy conocida, una norma rectora de las seis que integran el título preliminar en defensa de las libertades públicas". Indica que el único que tiene facultades en Colombia para declarar turbado el orden público es el Presidente de la República bajo las estrictas condiciones que señala el artículo 213 de la Constitución, la cual hace parte de los estados de excepción, que nada tiene que ver con el artículo 29 de la Constitución, al tratarse de un acto general, impersonal y abstracto. Recuerda que el empleo de la fuerza es uno de los medios de policía consagrados en el Código Nacional de Policía "con una rígida reglamentación compatible con la necesidad de la

guarda del orden público, con el respeto de los derechos fundamentales y especialmente de los derechos humanos".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto al inciso 2 de la norma demandada, señala que "es de una importancia y de una necesidad innegable y delimita las esferas de competencia de la policía con otros sectores que hacen parte del poder público en sus tres ramas". Recuerda que la Policía tiene como misión la conservación del orden en la calle y demás sitios públicos para prevenir las perturbaciones de la tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad con los medios y procedimientos consagrados en la ley, y que sólo puede restablecer el orden en la calle y nada más. Concluye que dicho inciso está conforme con los mandatos superiores relacionados con el orden público y distribución de competencias establecidos en la Constitución y la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 22 de febrero de 2006, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la norma acusada.

Señala que la ciudadana no expone un concepto de violación que de lugar a un debate jurídico constitucional sobre la disposición demandada, al no exponerse con argumentos ciertos y pertinentes las razones de inconstitucionalidad. Expone que se plantea un falso problema de constitucionalidad lo cual se verifica realizando una lectura desprevenida del texto normativo que sólo se ocupa de consagrar la función primordial de la Policía Nacional que se concreta en la conservación del orden público interno pero no refiere a los eventos, situaciones y procedimientos que debe seguir dicho cuerpo armado, que se encuentran establecidas en otras normas que no fueron acusadas en este asunto.

Concluye que no es posible adelantar el estudio de fondo, ni aún aplicando el principio pro actione, ya que la formulación del cargo es vaga y pretende estructurarse con fundamento en apreciaciones subjetivas que no tienen en cuenta el contenido normativo de la norma acusada ni su verdadero alcance, lo que impide al juez constitucional "descubrir las razones de índole constitucional de quien ejerce esta acción pública. Así las cosas se solicitará a la

Corte Constitucional inhibirse de dictar un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda".

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Planteamientos de la demanda y procedencia de inhibición constitucional en el caso concreto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las intervenciones del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Policía Nacional y de la Universidad Nacional coinciden en solicitar la exequibilidad de la disposición acusada.

Sin embargo, para el Procurador General de la Nación la Corte debe inhibirse de proferir un fallo de fondo por ineptitud sustancial de la demanda por cuanto no se exponen argumentos ciertos y pertinentes. Anota, que se plantea un falso problema de constitucionalidad, que se verifica con la lectura de la disposición acusada que se concreta en la función primordial de la Policía de conservar el orden público interno sin que refiera en momento alguno a los eventos, situaciones y procedimientos que deba seguir dicho cuerpo armado, los cuales se encuentran previstos en otras disposiciones que no fueron las demandadas en este caso. Señala que ni aún aplicando el principio pro actione es posible adelantar un examen de fondo por cuanto la formulación del cargo es vaga y parte de apreciaciones subjetivas, que impiden a la Corte descubrir las razones de inconstitucionalidad. Al igual, el Ministerio de Defensa Nacional si bien considera exequible la disposición demandada solicita en su defecto la inhibición constitucional.

Debe entonces esta Corporación entrar a resolver previamente la solicitud de inhibición para lo cual habrá de reseñar la jurisprudencia constitucional en cuanto a los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para proferir una decisión de fondo.

2.2. Esta Corte ha sostenido que las demandas de inconstitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que las caracteriza, deben cumplir con unos requisitos mínimos como condición necesaria para su admisibilidad y pronunciamiento de fondo. Así lo prevé el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que señala los requisitos formales que se deben cumplir entre los cuales se contempla en el numeral 3, el exponer las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados.

Sobre dicha exigencia, esta corporación en sentencia C-1052 de 20011, indicó que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Concretamente la certeza refiere a que la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida o implícita u otras normas que no son el objeto de la demanda; y la pertinencia quiere decir que el reproche formulado debe ser de naturaleza constitucional por lo que son inaceptables las consideraciones puramente legales y doctrinarias o puntos de vista subjetivos en la que se utiliza la acción para resolver un problema particular, ni respecto a acusaciones que fundan el reparo en un análisis de conveniencia.

Dicha carga mínima de argumentación en los asuntos de constitucionalidad debe cumplirse, pues de lo contrario, se podría generar un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda. No debe olvidarse que el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con las funciones asignadas a la Corte Constitucional en el artículo 241 de la Carta, no puede implicar la revisión oficiosa de las disposiciones legales sino el examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas siempre que se presente una acusación en debida forma2. La interposición de una acción pública en defensa de la Constitución si bien es la manifestación del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político debe también conllevar su uso responsable3.

Si bien la exigencia del cumplimiento de los requisitos mínimos sobre las demandas de inconstitucionalidad debe hacerse expreso al entrar a resolver sobre su admisión, nada obsta para que excepcionalmente la Corte deba inhibirse al verificar que el asunto adolece de una ineptitud sustancial que imposibilita proferir un fallo de fondo. Ello obedece a que la providencia admisoria de la demanda constituye apenas la valoración inicial de la argumentación expuesta por el accionante, asunto que una vez ha surtido las diferentes etapas procedimentales como son la probatoria, de intervención ciudadana y del concepto del Procurador General de la Nación, y que el juez constitucional ha realizado el estudio correspondiente, implica que puedan aparecer nuevos elementos de juicio que conlleven la

existencia de defectos insalvables de la demanda que obstaculicen el proferir una decisión de fondo. Decisión que al ser inhibitoria no hará tránsito a cosa juzgada4.

2.3. En el presente caso, la Corte encuentra que si bien al iniciarse este asunto de constitucionalidad se admitió la demanda, en este momento, al disponerse de todos los elementos de juicio, es necesario inhibirse de proferir un fallo de fondo por defectos formales de la demanda, que imposibilitan un pronunciamiento de fondo.

La demanda de inconstitucionalidad formulada por la ciudadana no expone un concepto de violación que permita estructurar en debida forma una argumentación que satisfaga los presupuestos de certeza, pertinencia y especificidad.

En efecto, contrario a lo sostenido por la accionante, la disposición acusada refiere a una función genérica conferida a la Policía como es la conservación del orden público interno. Por ende, no alude a una facultad para declarar turbado el orden público, ni a la posibilidad de reglamentar o regular las libertades ciudadanas, máxime cuando la misma disposición expresa que no le corresponde remover las causas de perturbación.

Como lo ha señalado esta Corporación, la demanda de inconstitucionalidad debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida por el actor o producto de la forma particular de entender la norma legal, o indicativa de puntos de vista subjetivos que no se relacionan o se desprenden del texto legal acusado y son más bien consecuencia del contenido de otras disposiciones legales que no fueron el objeto concreto de la demanda.

Tampoco se observa que refiera de manera concreta a los eventos y formas del empleo de la fuerza y demás medios coercitivos, a la adopción de determinadas medidas frente a las contravenciones que se presenten y al procedimiento de investigación y decisión que deben observar, las cuales sí se encuentran establecidas en normas legales posteriores de dicho Código de Policía que no fueron objeto concreto de acusación.

No puede fundamentarse la demanda en conjeturas como las extraídas por la accionante al pretender derivar consecuencias que no se avienen al contenido normativo acusado y que soporta además en hipótesis que deriva de la forma particular de entender la norma acusada.

Ni aún aplicando el principio de pro actione podría la Corte proferir una decisión de fondo, por cuanto la actora no estructura en debida forma al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad que permita realizar el control de constitucionalidad ya que su argumentación parte de apreciaciones globales que como se ha indicado no se relacionan con el contenido de la norma acusada.

Por lo anterior, a la Corte no le queda otra alternativa que declararse inhibida para proferir un fallo de fondo.

VII. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

INHIBIRSE de proferir un fallo de fondo respecto del artículo 2 del Decreto 1355 de 1970, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consúltese también las sentencias C-1031/02, C-332/03, C-1050 de 2004 y C-1082/05.

2 C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 El artículo 40, numeral 6, de la Constitución, señala: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.”

4 Consúltese la Sentencia C-913 de 2004, donde la Corte expuso que la admisión de la

demanda no obsta para que durante el trámite de la acción, atendiendo el estudio en detalle de los temas planteados, las pruebas aportadas y las intervenciones de las distintas autoridades públicas o privadas, la Corte encuentre que las razones de inconstitucionalidad no cumplen los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y decida por ende inhibirse.