

Sentencia C-593/05

ORDEN PUBLICO-Medios para la preservación

PODER DE POLICIA-Concepto

ORDEN PUBLICO-Concepto

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-Reserva de ley en materia de limitaciones y restricciones de los derechos fundamentales

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL, CONCEJO DISTRITAL Y MUNICIPAL-Funciones normativas en materia de policía

RESERVA DE LEY-Normas de policía que limiten o restrinjan derechos fundamentales/ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Y CONCEJO MUNICIPAL-Alcance de la competencia reglamentaria

En principio, es únicamente el Congreso el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas de policía que limiten o restrinjan los derechos fundamentales de los asociados, y que dentro del marco normativo que éste señale, las corporaciones de elección popular en las cuales el Constituyente radicó expresa y específicamente la atribución de dictar normas de policía en ciertos ámbitos, pueden dictar normas generales y abstractas en la materia, sin exceder ni modificar lo establecido en la ley nacional. Corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

PODER DE POLICIA-Principios constitucionales mínimos

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Facultad para establecerlas a través de reglamento es

contraria a la reserva de ley

La disposición demandada, al establecer que las medidas correctivas aplicables a quienes cometan contravenciones de policía serán las que establezca la ley “o el reglamento”, es contraria a la Constitución Política, en la medida en que es únicamente el Congreso, como órgano democrático y representativo a quien se le ha confiado y reservado el poder de policía a nivel nacional, el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas que limiten o restrinjan los derechos constitucionales de los asociados, función que no puede ser cumplida mediante un reglamento. En efecto, las medidas correctivas de policía constituyen restricciones o limitaciones de derechos constitucionales por varias razones atinentes a su naturaleza, su función y sus implicaciones, como puede concluirse de las previstas o autorizadas en las normas legales vigentes. Por lo tanto, sólo el Congreso mediante leyes puede crear legítimamente este tipo de medidas, o autorizar su creación; una norma que, como la demandada, atribuye a las autoridades administrativas la facultad de establecer medidas correctivas adicionales mediante reglamento contraría la reserva de ley en este campo y resulta, por lo tanto, inconstitucional.

Referencia: expediente D-5505

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 226 (parcial) del Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

Actor: Juan Pablo Cardona González

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil cinco (2005)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Juan Pablo Cardona González demandó un aparte del artículo 226 del Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

Mediante Auto del 22 de noviembre de 2004, la Corte admitió la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el artículo 226 demandado en el presente proceso, y se subraya el aparte acusado:

DECRETO 1355 DE 1970

Por el cual se dictan normas sobre policía

“Artículo 226. La medida correctiva aplicable será, en cada caso, la indicada en la ley o en el reglamento”

I. LA DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada desconoce los artículos 1, 6, 13, 29, 113, 121, 150-1, 150-2 y 300-8 de la Carta Política, por las razones que se reseñan a continuación.

1. 1. Indica que la disposición acusada forma parte del Libro Tercero del Código Nacional de Policía, que regula las contravenciones nacionales de policía. Específicamente, se encuentra bajo el Título III de dicho Libro, sobre el procedimiento a seguir frente a la comisión de dichas

contravenciones.

2. Recuerda que el Título Primero del mismo Libro III establece ciertas “disposiciones preliminares”, entre las cuales se encuentra el artículo 186, que establece una lista taxativa de diecisiete medidas correctivas; y que en el Título Segundo del Libro III, señaló una serie de contravenciones de policía, agrupándolas por capítulos y señalándole a cada una en concreto una medida correctiva precisa; “criterio éste que se pone al descubierto al realizar una interpretación literal y sistemática de los artículos 187 y 188 del mismo Decreto 1355 de 1970, los cuales señalan: ‘Ninguna autoridad de policía podrá imponer medidas correctivas diversas de las previstas en el artículo anterior’, ‘Cuando según los artículos 8º y 10º, el gobierno nacional, las asambleas, los concejos, los intendentes y los comisarios especiales expidieren reglamentos de policía no podrán estatuir medidas correctivas distintas a las descritas en este decreto’”.

3. En este orden de ideas, señala que la disposición acusada, al establecer que la medida correctiva aplicable será en cada caso la que indique la ley o el reglamento, “atribuye a entidades de carácter administrativo, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, como las asambleas departamentales, la facultad de indicar al interior de sus territorios medidas correctivas por medio de reglamentos”. El demandante enfatiza que los reglamentos de policía “son actos administrativos de carácter subsidiario por naturaleza que no tienen rango ni fuerza material de ley”.

4. Por las anteriores razones, el actor formula así los problemas jurídicos que, en su criterio, la Corte está llamada a resolver en esta oportunidad:

“¿Tienen organismos administrativos como las asambleas departamentales y el concejo del Distrito Capital (...) el poder de policía con la entidad y el carácter suficiente para disponer mediante reglamentos de policía adendas y/o alteraciones al régimen sancionatorio de policía estatuido por el Código Nacional de Policía?

¿Están amparadas las medidas correctivas consagradas por el Código Nacional de Policía por el principio general de reserva de ley o legislativa, según el cual sólo la rama legislativa del poder público, entiéndase Congreso de la República mediante ley puede establecerlas, modificarlas o derogarlas?, o ¿pueden organismos administrativos establecer mediante actos administrativos, otra clase de penas y medidas correctivas, teniendo en cuenta que el

precepto parcialmente demandado enuncia que la medida correctiva aplicable será en cada caso 'o la indicada en el reglamento'?

¿Es la potestad punitiva del Estado una competencia sancionatoria que por garantía del principio general de legalidad es de monopolio exclusivo y excluyente de la rama legislativa, o dicha potestad la tienen también organismos del poder ejecutivo en materia contravencional de policía, en igualdad de condiciones?"

Señala a este respecto que no se controvierte el poder del Congreso para adoptar, modificar, sustituir o derogar medidas correctivas mediante ley, "puesto que dicha competencia se deriva constitucionalmente de la potestad punitiva del Estado, y del poder de policía". Lo que considera que debe ser objeto del control de constitucionalidad en esta oportunidad es "el poder punitivo que se pretende conferir a las autoridades de la rama ejecutiva para que éstas señalen -ante la falta de ley, ó en ausencia de ésta- medidas correctivas aplicables contra personas residentes en el territorio nacional; pues obsérvese y destáquese que el texto parcialmente demandado recurre a la vocal 'o', la cual si se interpreta como una palabra, significa una conjunción disyuntiva, que denota diferencia, separación o alternativa entre dos cosas o ideas". Así, la disposición demandada confiere -en su criterio- una "doble competencia: en principio al Congreso de la República para que legisle las medidas correctivas mediante ley, con vigencia en un plano de igualdad e imperio respecto a todos los residentes en el territorio nacional. // La segunda parte del precepto legal objeto de demanda, consagra la potestad punitiva para que entidades administrativas (asambleas departamentales y concejo del Distrito Capital) distintos del Congreso 'legislen' (mediante actos administrativos que por lo mismo no tienen rango de ley) reglamentos de policía que indiquen medidas correctivas, las cuales deberán de aplicarse internamente en los territorios administrados".

5. El demandante precisa así los cargos de inconstitucionalidad a resolver:

5.1. Se desconoce el artículo 6 de la Carta Política, de conformidad con el cual los particulares sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, "de modo que para que alguna conducta humana sea punible por el Estado sólo puede ser prohibida por la Constitución y la ley". En consecuencia, la expresión "o el reglamento" es violatoria del precepto constitucional en cuestión, "por cuanto mediante reglamentos de policía, actos

administrativos de carácter general impersonal y abstracto que carecen de rango legal, se le confieren competencias propias de la potestad punitiva del Estado a entidades administrativas". Resalta que en el Estado Social de Derecho, "corresponde únicamente y con exclusividad al legislador dar vigencia al principio de legalidad, mediante la cláusula general de competencia (artículo 150 C.P.), obligación que debe cumplir mediante disposiciones que en todo caso deben tener fuerza de ley". Así mismo, recuerda que en virtud de la norma demandada "los particulares no sólo resultan responsables por infringir la Constitución y la ley, sino que también son responsables por violar actos administrativos (que no tienen rango de ley), disposiciones dictadas por el poder ejecutivo, pudiendo en consecuencia ser sancionados o penados conforme a lo que diga el reglamento, exteriorizado a través de ordenanzas, acuerdos, ó, en el peor de los casos decretos o resoluciones, los últimos creados por gobernadores, alcaldes u otra clase de servidores públicos". Por último, indica que "no existen facultades constitucionales ordinarias, ni menos aun la posibilidad constitucional de concesión de facultades extraordinarias (subdelegación del Congreso a los entes territoriales) para que organismos administrativos distintos del Congreso de la República, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público legislen preceptos sancionatorios con rango de ley".

5.2. Se desconoce igualmente el artículo 121 de la Constitución, de conformidad con el cual ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a aquellas que le atribuye la Constitución y la Ley; "téngase en cuenta -indica el actor- que la Constitución Política de manera expresa no le atribuye a autoridades públicas administrativas, competencias para ocuparse de asuntos propios de la potestad punitiva del Estado". Señala el actor a este respecto que existe una diferencia entre el poder de policía -definido en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia citada por el demandante como "la facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público"¹, facultad que corresponde al legislador en los estados democráticos- y la potestad punitiva del Estado, definida por el actor como "el poder de configuración del Estado en materia punible, el cual corresponde constitucionalmente al legislador" -en sustento de lo cual el demandante cita la sentencia C-1080 de 2002, en la cual la Corte Constitucional afirmó que corresponde al legislador determinar cuáles conductas constituyen delitos, señalando las respectivas sanciones-. Efectuada esta distinción, afirma el demandante que "el poder subsidiario de policía que se confiere constitucionalmente a ciertos organismos del poder ejecutivo no contiene elementos

esenciales de la potestad punitiva del Estado”; para sustentar su afirmación, cita otra sentencia de la Corte Suprema de Justicia –pronunciamiento de Sala Plena del 21 de abril de 1982-, en la cual se dijo:

“4. Déjase en claro, por lo tanto, que la atribución ‘punitiva’ del Estado, que necesariamente atañe a un régimen jurídico represivo y no preventor del orden y la libertad, pero que ya no corresponde dada su naturaleza al poder de policía de que aquí se trata, es de competencia del legislador y no puede ser jamás involucrada en la función presidencial del artículo 120-7 de la Carta. // Entiende la Corte que aquella competencia punitiva, asignada sólo al legislador, no debe confundirse con la preventora subsidiaria que se comenta, y que, por lo tanto, no puede válidamente el Presidente asumir competencia de regulación penal, contravencional, correctiva ni disciplinaria, por ese medio”

Precisa sobre este punto el actor que el artículo 120-7 de la Constitución de 1886, al cual alude la Corte Suprema, fue reproducido en el artículo 189-4 de la Carta Política de 1991; y que “lo advertido en este caso para el Presidente de la República aplica por lógica elemental a otros miembros del ejecutivo, entre otras cosas por la estructura piramidal de esta rama del poder público”.

Indica que tampoco es viable considerar que la atribución del Presidente y de los alcaldes de conservar el orden público (arts. 189-4 y 315-2, C.P.) implica una “atribución legislativa implícita de dictar preceptos sancionatorios, en pro de procurar el mantenimiento del orden público, pues, no debe perderse de vista que en el sistema constitucional colombiano no hay facultades legislativas implícitas radicadas a favor del ejecutivo. El Constituyente nunca confiere facultades implícitas de punición a los gobernantes, siempre éstas son por naturaleza regladas, definidas de manera preexistente por la Constitución”.

5.4. También indica el demandante que “las consecuencias jurídicas de la conducta punible, en materia contravencional de policía, solo pueden ser dispuestas por el legislador, quien realiza dicha función legislativa unificadora haciendo uso de la cláusula general de competencia (art. 150 C.P. Ord. 1 y 2); ello garantiza la organización republicana unitaria, plasmada por el artículo 1º de la Carta, y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley (art. 13, C.P.), así pues, no es de recibo que en distintos lugares del territorio nacional, los ciudadanos sean sancionados de manera diferente, teniendo en cuenta y en consideración el

lugar de comisión de los hechos de la presunta infracción de policía”.

Para sustentar sus aseveraciones sobre la reserva de ley que cobija a los asuntos relacionados con la potestad punitiva del Estado en todos sus órdenes, el actor cita en este punto diversas sentencias de la Corte Constitucional, así: (i) la sentencia C-052 de 1997, ratificada en la sentencia C-710 de 2001, en la cual afirmó este tribunal que “corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal, etc.), señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior”; (ii) la sentencia C-087 de 2000, reiterada en la sentencia C-1444 de 2000, en que la Corte, según el actor, “se pronunció respecto a la absoluta falta de competencia que tienen las entidades administrativas para crear, modificar o adicionar las sanciones de policía establecidas por el legislador”, en los términos literales siguientes: “(...) se observa por la Corte que aún si se considerara que las disposiciones acusadas son normas incompletas, ellas no pueden complementarse con ordenanzas, acuerdos u otra clase de disposiciones administrativas locales, pues normas como el precepto objeto de análisis en esta providencia, por hacer parte del Código Nacional de Policía, Decreto-Ley 1355 de 1970, sólo pueden ser expedidas mediante normas también de alcance nacional, es decir, expedidas por el Congreso de la República. Para tal efecto sería conveniente que el Congreso legislara sobre el punto, de tal manera que la normatividad por expedir alcance los fines legítimos que requiere la protección de terceros, pero sin menoscabo de los derechos fundamentales que, como el de la libertad personal, solo pueden ser objeto de regulación por el Legislador con respeto absoluto a los principios consagrados por la Carta Política”; (iii) la sentencia C-070 de 1996, en la cual la Corte determinó que “la dosimetría de las penas es un asunto librado a la definición legal”; (iv) la sentencia C-301 de 1999, en que la Corte, al examinar la distinción entre delitos y contravenciones, afirmó que “lo cierto y definitivo de estas distinciones, es que la competencia radica exclusivamente en el legislador, quien en ejercicio de sus atribuciones y, en concordancia con la política criminal fijada por el Estado, es el encargado de establecer los nuevos hechos punibles, y determinar la jerarquía de los mismos, así como establecer las sanciones y los procedimientos aplicables a los hechos punibles, en uno u otro caso”; (v) la sentencia C-710 de 2001, en la cual la Corte señaló que

“uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas punibles no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa (...). Las sanciones administrativas deben estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia”; y (vi) la sentencia C-1081 de 2002, en que la Corte precisó: “sólo el legislador ordinario o extraordinario se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer las conductas objeto de reproche penal y fijar las penas restrictivas de la libertad o las sanciones de índole administrativo y disciplinario, así como establecer los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para su imposición”.

Con base en estas afirmaciones, explica el demandante que “los entes territoriales en ejercicio de su competencia subsidiaria para dictar normas de policía están excluidos de cualquier competencia para dictar preceptos sancionatorios”, y que “sólo el legislador mediante ley, está legítimamente facultado para establecer el quantum punitivo, y la dosimetría de las sanciones, no pudiendo órganos del poder ejecutivo alterar el régimen sancionatorio vigente, con la finalidad de imponer sanciones (medidas correctivas) diferentes a las tarifadas por la ley, asignadas para cada contravención”.

5.5. En relación con la violación del artículo 29 de la Carta, señala el actor que el precepto demandado desconoce el principio de legalidad –“Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege...”-, “pues demostrado está a lo largo de este escrito que la potestad punitiva del Estado solamente puede desarrollarse, realizar legítimamente sus fines y positivizar sus expresiones de imperio, mediante actos jurídicos con fuerza de ley, lo cual excluye cualquier posibilidad de hacerse mediante reglamentos, actos administrativos de contenido general desprovistos de la investidura del rango de ley”.

5.6. También señala que la disposición acusada viola el principio de tridivisión de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución, puesto que con ella “mediante reglamentos (actos administrativos de carácter general) se le reconocen facultades de carácter sancionatorio a órganos del poder ejecutivo, lo cual conculca el principio democrático de tridivisión de poderes, fundamento político del Estado de Derecho, se cohonestaría así una invasión a la potestad punitiva del Estado, competencia normativa que con estrictez recae en el Congreso, como foro natural de representación de la sociedad civil”.

5.7. Por último, expresa que el mismo legislador extraordinario en el Código de Policía “determinó el carácter de reserva de ley de las medidas correctivas” en el artículo 187, según el cual “ninguna autoridad de policía podrá imponer medidas correctivas diversas de las previstas en el artículo anterior”, y el artículo 188, en virtud del cual “cuando según los artículos 8º y 10, el Gobierno Nacional, las asambleas, los concejos, los intendentes y los comisarios expidieren reglamentos de policía no podrá estatuir medidas correctivas distintas a las descritas en este decreto”. También afirma que la Ley 16 de 1968, que facultó al Gobierno nacional para expedir normas en materia de policía, no lo habilitó para “subdelegar en los entes territoriales aspectos relacionados con la potestad punitiva del Estado; de ahí que, ante la inexistencia de estas precisas facultades el precepto demandado no sólo resulta contrario a la Constitución, sino ilegal (de la Ley 16 de 1968) por exceder las facultades inicialmente concedidas por el Congreso de la República”.

6. El actor adjuntó a su demanda una serie de documentos con los cuales busca “probarle a la Corte Constitucional el estado de cosas inconstitucional que se presenta en Colombia en lo relacionado con el ius puniendi, por cuanto los servidores públicos con algún grado de poder suelen ‘legislar’ constantemente preceptos sancionatorios, lo cual se traduce en la práctica en continuas violaciones de los derechos fundamentales ciudadanos, debido al atropello y la arbitrariedad que despliegan los funcionarios que ejercen funciones de policía, los cuales obran en obediencia de órdenes amparadas por un manto de falsa legalidad”. Estos documentos incluyen recortes de periódico y normas dictadas por los Alcaldes Mayores de Bogotá que en criterio del actor establecen sanciones policivas no previstas en la ley, entre otros.

I. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, en su calidad de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la disposición acusada, en los términos siguientes:

“Teniendo como punto de partida que uno de los cometidos estatales, es el poder y las facultades que el Estado debe tener a través de sus instituciones de todo orden, para crear, actualizar y modificar las herramientas jurídicas necesarias con el fin de brindarle y garantizarle a la sociedad la protección de sus derechos, la tranquilidad, la paz y la armonía que le han sido arrebatadas o que se ven amenazadas por los actos que atentan contra ella. // Por lo tanto, para el cumplimiento y logro de los cometidos estatales, las instituciones deben contar con los elementos jurídicos necesarios a fin de combatir eficazmente, los hechos que impiden el normal desarrollo de la vida, social, económica, cultural, jurídica, etc., de los habitantes y entidades del territorio nacional, brindándole a aquellas las facultades que requieren para el cumplimiento ágil, eficiente y seguro de sus funciones, máximo si tenemos en cuenta que las instituciones tienen como tarea fundamental la satisfacción de las necesidades sociales. // Vemos como, la finalidad de la norma atacada, es precisamente, que se creen herramientas o mecanismos jurídicos para brindarle a las autoridades competentes, los elementos necesarios para combatir de manera frontal y radical, las conductas que atentan contra la sociedad, cumpliendo de esta manera su finalidad de garantizar los derechos de sus habitantes y prevenir los actos que atenten contra ellos, y si las existentes son ineficientes, se deben mejorar para enfrentar, sancionar y castigar directa y eficientemente el problema que se presenta, con la finalidad de mantener la armonía social y la seguridad, porque día a día se crean o nacen nuevas conductas o modalidades, con las cuales los individuos al margen de la ley, pretenden lograr sus fines y por esta razón el Estado debe modernizar sus herramientas jurídicas a medida que se van presentando estas manifestaciones, para enfrentarlas en debida forma”.

Así, concluye la interviniente que la finalidad de la norma acusada es “la protección general de los ciudadanos, como lo consagra la norma superior del interés general (sic), y como es obligación del Estado él debe buscar, crear y desarrollar los mecanismos apropiados para su logro, porque debe velar por el respeto de la dignidad humana, logrando la efectividad de sus derechos, encargando, facultando y brindándole los mecanismos a las autoridades para proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades (...)”.

I. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención de la Asociación Nacional de Anunciantes

El ciudadano Carlos Delgado Pereira, obrando en su calidad de representante de la Asociación Nacional de Anunciantes -ANDA-, intervino en el proceso de la referencia para presentar los siguientes argumentos de coadyuvancia a la demanda de la referencia:

1.1. En virtud de los artículos 150-1 y 150-2 de la Constitución, corresponde al Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia, legislar sobre asuntos penales, penitenciarios, contravencionales y disciplinarios; igualmente, le corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

1.2. “De antiguo, la posibilidad que tienen las asambleas departamentales de dictar codificaciones de policía obedece a una consuetudinaria práctica, resquicio de la organización republicana federal donde cada estado soberano se proveía de su propia normatividad”; sin embargo, considera que ni la Constitución de 1886 ni la de 1991 “confieren competencias a las asambleas departamentales para expedir códigos de policía”. Cita al respecto el artículo 300-8 de la Carta, en virtud del cual compete a las asambleas departamentales dictar normas de policía en todo lo que no sea materia de disposición legal; y afirma que “el primer corolario al que irremisiblemente debe arribarse en este debate es que las asambleas departamentales, así como el concejo de Bogotá D.C., no tienen competencias de orden constitucional para dictar códigos de policía, solamente tienen una competencia restringida y subsidiaria, para dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal, en aras de precisar los dictados dispuestos por el legislador ordinario o extraordinario en lo nacional, ello plenamente es concordante y consecuente con la organización republicana unitaria del Estado colombiano, plasmada en el artículo primero de la Carta Política”.

1.3. “Si las asambleas departamentales, y el concejo de Bogotá D.C., no están constitucionalmente habilitados para expedir códigos de policía en la forma y términos establecidos por el artículo 150 numeral 2 de la Carta Política, es apenas obvio y natural que tampoco tienen competencia alguna para pronunciarse en asuntos referidos a la potestad punitiva del Estado, para derogar, reformar y sustituir en la práctica contravenciones y sanciones establecidas a lo largo del Decreto Ley 1355 de 1970”.

1.4. El derecho policivo no es punitivo por regla general, sino por excepción; “este es un derecho clásicamente concebido como preventor del orden y de la libertad, no represivo”. Toda represión estatal derivada excepcionalmente de asuntos de policía compete al legislador, puesto que “a él corresponde constitucionalmente y por vía implícita determinar cuáles son las sanciones de policía, así como su dosimetría”. Sin embargo, el derecho policivo es la única rama del derecho colombiano en la que existen códigos vigentes dictados por dos ramas distintas del poder público –el Código Nacional de Policía y los códigos departamentales: “siempre se ha pretendido la actualización normativa del primero a través de actos administrativos, con la inclusión en los últimos de preceptos sancionatorios. A través de reglamentos subsidiarios de policía no pueden las asambleas departamentales ni los concejos municipales sustituir en sus funciones al poder legislativo”.

1.5. Las siguientes son las conclusiones a las que llega el interviniente:

“1. Coincide la ANDA, con el criterio expuesto por el demandante, al determinar que la potestad punitiva y/o sancionatoria del Estado, recae perentoriamente en el legislador, quien debe cometer sus funciones mediante leyes, aquí hay expresa reserva legal, lo cual garantiza la igualdad de los ciudadanos frente a la ley y el tratamiento igualitario que deben recibir de las autoridades públicas de policía en todo el territorio nacional.

2. No tienen facultades constitucionales legislativas las asambleas departamentales ni los concejos municipales así sea el de la capital de la república para dictar preceptos sancionatorios que agreguen, sustituyan, modifiquen y deroguen las sanciones establecidas por el legislador extraordinario, en el Decreto Ley 1355 de 1970, y el Decreto Ley 522 de 1971.

3. El régimen contravencional de policía por ser punitivo y no preventor del orden y la libertad no puede ser sujeto de alteraciones mediante disposiciones dictadas por miembros del poder ejecutivo.

4. Cualquier modificación que deba realizarse en materia de medidas correctivas de policía hacia el futuro debe hacerse mediante ley de la república, previamente debatida y aprobada por el Congreso, sancionada por el Presidente de la República y controlable por la Corte Constitucional.

5. La libertad económica y la iniciativa privada no puede restringirse a través de actos administrativos de carácter sancionatorio, ello no sólo conculca los preceptos invocados por el actor en el libelo demandatorio, sino que repercute en otros como el definido en el artículo 333 de la Constitución Nacional”.

1. Intervención de la Asociación Colombiana de Restaurantes

La ciudadana Lilia Linares, obrando en su condición de representante de la Asociación Colombiana de Restaurantes – ACODRES, intervino igualmente en el presente proceso para presentar los siguientes argumentos de coadyuvancia a la demanda:

2.1. La disposición acusada desconoce el artículo 6 de la Constitución, puesto que la Carta Política “por ninguna parte otorga a las autoridades públicas la posibilidad de sancionar a los particulares por la violación que éstos hagan de actos administrativos, conocidos para estos casos como reglamentos de policía”. Según la Constitución, los particulares únicamente son responsables por infringir la Constitución y la ley; “el Constituyente guardó silencio con relación a los reglamentos, de lo contrario diría el texto constitucional: ‘Los particulares sólo son responsables por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos’”.

Indica, a este respecto, que los reglamentos de policía dictados por la rama ejecutiva no se pueden equiparar a la ley.

2.2. También viola el artículo 29 de la Constitución, de conformidad con el cual el debido proceso se aplicará a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas, y nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto. “En consecuencia, consideramos que la potestad punitiva del Estado, entendida como el poder de configuración del Estado en materia punible, sólo puede ejercitarse a través de leyes, actos jurídicos expedidos por el Congreso de la República, controlables judicialmente por la jurisdicción constitucional, lo cual salvaguarda y garantiza el principio de legalidad, bastión fundamental del Estado de Derecho”.

2.3. La Constitución Política no confiere en forma expresa “facultades a órganos del poder ejecutivo para dictar preceptos sancionatorios, inherentes a la potestad sancionatoria del

Estado. Dicha función únicamente ha sido encomendada al Congreso para que se ocupe de estos asuntos mediante leyes (...)"

1. Intervención del ciudadano Leonel Olivar Bonilla

El ciudadano Leonel Olivar Bonilla intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada, invocando argumentos similares a los que se han expuesto en los acápites precedentes.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3747, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 4 de febrero de 2005, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declare la inexecutable parcial de la disposición que se revisa, por los motivos señalados a continuación.

1. Recuerda en primer lugar que "las medidas correctivas de policía están dispuestas taxativamente en los artículos 185 y 186 que hacen parte del Título I del Libro III del Código Nacional de Policía"; y cita los artículos 187 y 188 del mismo Código, en virtud del cual ninguna autoridad de policía podrá imponer medidas correctivas diferentes a las previstas en los artículos precedentes, y las autoridades administrativas, al expedir reglamentos de policía, no pueden establecer medidas correctivas diferentes a las descritas en el Código Nacional de Policía.

2. A continuación indica que la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 27 de enero de 1977, declaró inexecutable los artículos 8 y 10 del Código Nacional de Policía, al considerarlos contrarios al principio de legalidad, por cuanto "el artículo 8º facultaba al Gobierno Nacional para reglamentar el ejercicio de la libertad en materias en que la ley no se hubiere ocupado y consagraba lo propio en relación con las asambleas departamentales y los concejos municipales respecto de la entidad territorial correspondiente. El artículo 10 facultaba a los intendentes y comisarios para dictar reglamentos de policía".

3. Acto seguido cita la doctrina constitucional sobre la noción de "reglamento", consagrada en la sentencia C-447 de 1996, para plantear así el problema a resolver: "Desde esta

perspectiva, deberá analizarse si la Administración o los demás órganos del Poder Público que no ostentan la potestad legislativa, pueden, a la luz de la Constitución, dictar reglamentos que consagren medidas correctivas de policía”.

4. Expresa que de conformidad con el principio de legalidad que consagra el artículo 29 de la Constitución, nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al hecho que se imputa; “así, al legislador le corresponde determinar la política criminal del Estado, calificando las conductas como delitos o contravenciones de acuerdo a la mayor o menor relevancia de los bienes jurídicos que, a su juicio, ‘deben ser protegidos por medio de la intervención punitiva, determinando las sanciones que se aplicarán a quienes incurran en las conductas prohibidas y estableciendo los procedimientos que habrán de seguirse para derivar la responsabilidad de los presuntos infractores de la ley, respetando siempre las garantías del debido proceso y el derecho de defensa’ (sentencia C-364 de 1996)”.

5. Cita las sentencias C-110 de 2000, C-024 de 1994 y C-087 de 2000, en las cuales la Corte se pronunció sobre la limitación de derechos constitucionales en virtud del poder de policía, para concluir que “la expresión acusada es un vestigio de los artículos 8º y 10º declarados inexecutable en su oportunidad por la Corte Suprema de Justicia. Así mismo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada, la posibilidad de que por medio de reglamentos se determinen medidas correctivas de policía desconoce abiertamente el principio de legalidad y por la misma vía el principio de separación de poderes, el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad. // Ningún precepto de la Constitución le atribuye el poder de policía a un órgano diferente del Congreso de la República y por lo tanto, las autoridades que no ostentan la potestad legislativa no tienen competencia para determinar medidas limitantes de la libertad individual. Así, la expresión acusada vulnera el principio democrático, comprometiendo el reparto general de las competencias normativas y las garantías del debido proceso sin reparar en que en materia de ius puniendi, siempre hay reserva de ley para la predeterminación de la conducta y su correspondiente sanción –principio de legalidad-.”

6. Por último, afirma que la disposición que se estudia es contraria al principio constitucional de igualdad, ya que “implica que se produzcan discriminaciones injustificadas a ciertos sectores e individuos ya que frente a la misma contravención pueden existir tantas y tan diversas medidas correctivas como reglamentos, lo cual a su vez generaría inseguridad

jurídica, abriendo paso a la arbitrariedad administrativa y cercenando la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Problemas jurídicos

El problema jurídico central que ha de resolver la Corte en esta oportunidad es el siguiente: ¿El principio de reserva de ley para la regulación de los derechos constitucionales, así como para el establecimiento de sanciones, prohíbe que ‘en el reglamento’ se indiquen las medidas correctivas de policía aplicables en cada caso?

Dados los diversos cargos formulados en la demanda, la Corte también debe pronunciarse sobre los siguientes problemas jurídicos específicos:

2.1. ¿La disposición acusada desconoce el principio constitucional de legalidad (art. 6, C.P.), de conformidad con el cual los particulares sólo pueden ser sancionados por incurrir en conductas prohibidas por la ley, y no por el reglamento?

2.2. ¿La disposición acusada viola el artículo 121 de la Constitución, en la medida en que le atribuye a organismos administrativos funciones propias del poder de policía que radica exclusivamente en el Legislador?

2.3. ¿La disposición acusada desconoce el artículo 300-8 de la Carta Política, en la medida en que la facultad allí atribuida a las Asambleas Departamentales no incluye sustituir al

Legislador en la fijación de las sanciones de policía?

2.4. ¿La disposición acusada viola los artículos 150-1 y 150-2 de la Constitución Política, así como el principio de la república unitaria (art. 1, C.P.) y el principio de igualdad (art. 13, C.P.), por desconocer la reserva de ley que en virtud de dichos artículos se impone sobre los asuntos relacionados con el ejercicio de la potestad punitiva del Estado?

2.5. ¿La disposición demandada desconoce el derecho al debido proceso (art. 29, C.P.), en particular el principio de la legalidad en materia punitiva (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), al conferir a entidades distintas al Legislador la posibilidad de establecer regímenes sancionatorios?

2.6. ¿La disposición acusada viola el principio de tridivisión de poderes establecido en el artículo 113 de la Constitución?

Para resolver estos interrogantes, es menester que la Corte haga referencia a su doctrina previa sobre la relación entre los principios de la república unitaria y de autonomía territorial en el ámbito del poder de policía.

1. El poder de policía, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, radica en cabeza del Congreso de la República. Reiteración de jurisprudencia.

En un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana (art. 1, C.P.) y en la primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5, C.P.), en el cual el principio constitucional de legalidad indica que los particulares únicamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las leyes de la República (art. 6, C.P.), y en el que todas las personas son titulares del derecho fundamental al debido proceso, conforme al cual nadie podrá ser juzgado sino de conformidad con leyes preexistentes al acto que se le imputa (art. 29, C.P.), únicamente el Congreso de la República, en tanto órgano representativo y democrático por excelencia, puede establecer limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales, mediante la adopción de normas generales de policía destinadas a preservar el orden público. Según explicó la Corte en la sentencia C-825 de 2004 (M.P.

Rodrigo Uprimny Yepes), “la preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso esta Corte Constitucional, en numerosas sentencias, ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para diferenciar esos distintos medios de policía, en lo cual ha reiterado la conceptualización realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia”. Dentro de este marco, es pertinente comprender el alcance del poder de policía, y las autoridades que sobre las cuales recae por mandato expreso de la Constitución.

En la sentencia C-790 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte señaló que el poder de policía, o “la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general”, radica como regla general en cabeza del Congreso de la República. Tal como se precisó en la sentencia C-825 de 2004, “el poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen”; en tal medida, se señaló en la misma providencia que “esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual, como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley”. En efecto, la incidencia de las regulaciones policivas sobre los derechos y las libertades de los asociados hace que sea el Congreso de la República el llamado a expedirlas como regla general, principalmente por su carácter democrático y representativo. En este sentido, ha explicado la jurisprudencia constitucional que el orden público, entendido como el conjunto de condiciones que garantizan la plena vigencia de la dignidad humana y

los derechos fundamentales, opera como el marco general dentro del cual ha de ejercerse el poder de policía; así, en la sentencia C-825 de 2004, dijo la Corte: “el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.”

Excepcionalmente, y con estricto respeto por el marco dispuesto en las normas constitucionales y legales aplicables, también las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales pueden, dentro de ámbitos normativos específicos y, se reitera, con sujeción a lo dispuesto por el Legislador nacional sobre el particular, dictar normas de policía, con un alcance circunscrito tanto en lo territorial como en lo material.

La reserva de ley en materia de limitaciones y restricciones a los derechos fundamentales cuenta, así mismo, con un amplio sustento en el derecho internacional de los derechos humanos, que es constitucionalmente relevante por virtud del mandato del artículo 93 Superior. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 30, dispone que sólo serán permisibles aquellas restricciones establecidas “conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general”. Según ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-06/86, citada en anteriores oportunidades por esta Corporación, la expresión “leyes” contenida en este artículo “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes (...). La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”.²

En consecuencia, ha precisado la Corte Constitucional que “corresponde al Congreso de la República expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos con base en razones de orden público e interés general”, con pleno respeto por los límites establecidos en la Carta Política y en los tratados internacionales que protegen los derechos humanos (art. 93, C.P.). Ello implica que el poder de policía del que es titular el Congreso de la República “no puede coexistir [con] un poder de policía subsidiario o residual en cabeza de las autoridades administrativas, así éstas sean también de origen representativo como el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes y las corporaciones administrativas de elección popular -asambleas departamentales y concejos municipales-, pues, se repite, el órgano legislativo es quien detenta en forma exclusiva y excluyente la competencia para limitar tales derechos y libertades públicas”³.

Ahora bien, la imposibilidad de que coexista el poder de policía del Congreso de la República con otros poderes de policía “residuales” en cabeza de autoridades administrativas, no riñe con el hecho de que la Constitución Política también ha asignado a las corporaciones plurales representativas del orden territorial el poder de dictar normas de policía dentro de ámbitos específicos y concretos, con acatamiento de lo dispuesto por el Legislador nacional en la materia, y únicamente dentro de las esferas materiales previstas por el Constituyente.

En este punto, debe recordarse que la Constitución Política también asigna en forma expresa algunas funciones normativas en materia de policía tanto a las Asambleas Departamentales como a los Concejos Distritales y Municipales. Por una parte, el artículo 300-8 de la Carta asigna a las Asambleas Departamentales la función de “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”; por otra, el artículo 313 de la Constitución faculta a los Concejos Municipales para (i) reglamentar los usos del suelo, y (ii) dictar las normas necesarias para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico del municipio. Ha dicho la Corte (sentencia C-790 de 2002) que esta atribución normativa en cabeza de las entidades territoriales referidas “no puede ser entendida como el reconocimiento a dichas corporaciones de un poder de policía autónomo y absoluto para limitar de manera general derechos y libertades públicas, pues no puede olvidarse que en materia de derechos fundamentales el poder de policía está reservado al legislador, y además porque conforme a lo dispuesto en el artículo 287 Superior las competencias de las autoridades locales deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley”. En efecto, según se precisó en la sentencia C-825 de 2004, “el poder de policía subsidiario que

ejercen ciertas autoridades administrativas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual, en general los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser reglamentados por el Congreso. Esto significa que, tal y como esta Corte lo había precisado, ‘en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979) y la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977)”⁴.

Este cambio trascendental en la distribución de competencias para limitar los derechos constitucionales fue señalado por la Corte constitucional desde sus primeros pronunciamientos sobre el tema. En la sentencia C-024 de 1994, la Corte ya había advertido que “el poder de policía que pueden ejercer subsidiariamente (...) las Asambleas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual un gran número de derechos y libertades sólo pueden ser reglamentados por el Congreso, lo cual deriva de la naturaleza misma del Estado colombiano como república unitaria (CP Art.1º). Así las cosas, en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado⁵ y la Corte Suprema de Justicia⁶”, doctrina reiterada posteriormente –como se aprecia en las demás sentencias arriba citadas.

4. El alcance de las competencias reglamentarias de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, y los límites constitucionales de imperativa observancia. Reiteración de jurisprudencia.

Con base en la doctrina constitucional que se acaba de reseñar, la Corte concluye hasta este punto que en principio, es únicamente el Congreso el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas de policía que limiten o restrinjan los derechos fundamentales de los asociados, y que dentro del marco normativo que éste señale, las corporaciones de elección popular en las cuales el Constituyente radicó expresa y específicamente la atribución de dictar normas de policía en ciertos ámbitos, pueden dictar normas generales y abstractas en la materia, sin exceder ni modificar lo establecido en la ley nacional. Es

importante ahora que la Corte aluda a cuál es el ámbito propio de los reglamentos que pueden adoptar las Asambleas y los Concejos en esta materia.

Como se indicó anteriormente, las Asambleas Departamentales fueron investidas por el artículo 300-8 de la Carta, de una facultad en virtud del cual les corresponde “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”. La doctrina constitucional que se reseñó en el acápite precedente indica, con toda claridad, que éste no es un poder de policía autónomo o residual en virtud del cual las Asambleas puedan limitar o restringir los derechos ciudadanos; por el contrario, es una facultad normativa que se ha de ejercer dentro del marco estricto de los principios de legalidad y constitucionalidad. Cuando la Carta Política autoriza a las Asambleas Departamentales para establecer normas de policía en “aquello que no sea materia de disposición legal”, no está facultando a estas corporaciones, en lo que respecta a la limitación o restricción de derechos constitucionales, para (i) reglamentar aquellos asuntos que no han sido regulados en absoluto por el Legislador, ni para (ii) reglamentar lo que el Legislador ha regulado sólo parcialmente en aquellos ámbitos no regulados por éste; cualquiera de estas dos interpretaciones implicaría desconocer la reserva estricta de ley que pesa sobre cualquier limitación o restricción normativa del ejercicio de los derechos fundamentales. Considera la Corte, a la luz de la jurisprudencia citada, que la cláusula constitucional en comento debe interpretarse como una autorización para que las Asambleas dicten reglamentos de policía en aquellos temas que no están sujetos a una reserva legal. Ello comprende, por ejemplo, los aspectos que son necesarios para responder a las especificidades departamentales, distritales o municipales, sin establecer limitaciones o restricciones adicionales a los derechos de los ciudadanos que no hayan sido previstas o autorizadas con anterioridad por el Legislador Nacional, y con pleno respeto por las normas legales y constitucionales pertinentes. Esto significa que corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

Igualmente, las atribuciones constitucionales de los Concejos Municipales en materia de policía –es decir, las facultades de (i) “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (art. 313-7, C.P.) y (ii) “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (art. 313-9, C.P.)- han de ser interpretadas como una autorización constitucional para establecer las normas necesarias para responder en estos dos ámbitos específicos a las particularidades y necesidades concretas de sus respectivos municipios, y no como una potestad autónoma o residual para establecer limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales, entre ellas sanciones policivas, que no han sido previstas por el Congreso de la República. Al igual que las Asambleas Departamentales, dentro del ámbito limitado de estas dos atribuciones policivas los Concejos Municipales deben obrar con pleno acatamiento de las normas legales y constitucionales aplicables, así como de las ordenanzas departamentales correspondientes, y sin ir más allá de las limitaciones o restricciones a los derechos que han sido previstas o autorizadas por el Legislador Nacional. Así mismo, también corresponde al Congreso de la República establecer, mediante el instrumento legal correspondiente, (a) las bases para que los Concejos dicten acuerdos en estas dos esferas, (b) la delimitación concreta del alcance de cada uno de estos dos ámbitos de reglamentación, y (c) las prohibiciones a las que están sujetos los Concejos en ejercicio de dicha atribución.

En cualquier caso, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales y Distritales, al momento de dictar normas de policía, han de observar cuidadosamente los límites constitucionales que pesan sobre las limitaciones y restricciones de los derechos constitucionales en este campo. Tales límites al poder de policía fueron resumidos en la sentencia C-825 de 2004 como los “principios constitucionales mínimos que gobiernan la policía en un Estado democrático”, así: “que (i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) obviamente se encuentra sometida a los

correspondientes controles judiciales”.

5. El caso concreto: inconstitucionalidad de la disposición bajo estudio.

En aplicación de la doctrina constitucional precedente, considera la Corte que la disposición demandada, al establecer que las medidas correctivas aplicables a quienes cometan contravenciones de policía serán las que establezca la ley “o el reglamento”, es contraria a la Constitución Política, en la medida en que es únicamente el Congreso, como órgano democrático y representativo a quien se le ha confiado y reservado el poder de policía a nivel nacional, el que está constitucionalmente habilitado para dictar normas que limiten o restrinjan los derechos constitucionales de los asociados, función que no puede ser cumplida mediante un reglamento. En efecto, las medidas correctivas de policía constituyen restricciones o limitaciones de derechos constitucionales por varias razones atinentes a su naturaleza, su función y sus implicaciones, como puede concluirse de las previstas o autorizadas en las normas legales vigentes. Baste para este propósito citar lo dispuesto en el artículo 186 del Código Nacional de Policía, de conformidad con el cual son medidas correctivas, entre otras, la reprensión en audiencia pública, la expulsión de sitio público o abierto al público, la retención transitoria, la multa, el decomiso, el cierre de establecimientos, la suspensión de obras o la suspensión de permisos o licencias. Por lo tanto, sólo el Congreso mediante leyes puede crear legítimamente este tipo de medidas, o autorizar su creación; una norma que, como la demandada, atribuye a las autoridades administrativas la facultad de establecer medidas correctivas adicionales mediante reglamento contraría la reserva de ley en este campo y resulta, por lo tanto, inconstitucional.

En esa medida, dado que la Corte considera que el aparte de la norma bajo revisión desconoce el principio de reserva de ley en la limitación o restricción de derechos fundamentales, este será declarado inexecutable, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás problemas jurídicos específicos planteados por el demandante.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o en el reglamento”, contenida en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 –Código Nacional de Policía-.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia del 27 de enero de 1977, Sala Plena, M.P. Luis Sarmiento Buitrago.

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

3 Sentencia C-790 de 2002.

4 Sentencia C-024 de 1994.

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979.

6 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977.