

Sentencia C-671/05

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración en aplicación de medidas correctivas del Código Nacional de Policía

Referencia: expediente D-5622

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “o en el reglamento” contenidas en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía”

Actor: Leonel Olivar Bonilla

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiocho (28) 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 trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Leonel Olivar Bonilla presentó demanda contra las expresiones “o en el reglamento” contenidas en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía”.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 33.139 del 4 de septiembre de 1970. Se subraya lo

demandado.

“DECRETO 1355 DE 1970”

(agosto 4)

Por el cual se dictan normas sobre policía

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA:

(...)

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

(...)

I. LA DEMANDA

El demandante afirma que las expresiones acusadas vulneran los artículos 1º, 6º, 29, 121, 150-25 y 300-8 de la Constitución Política.

Afirma el actor que el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 contentivo de las expresiones acusadas vulnera el artículo 6º constitucional, norma de carácter restrictivo, que establece que los particulares solamente son responsables por la infracción a la Constitución y las leyes, toda vez que amplía en forma ilegal los precisos límites fijados por la norma superior, al agregar otra especie de normas para endilgar responsabilidad a los particulares esto es, los reglamentos de policía, permitiendo en consecuencia que se les apliquen sanciones distintas a las previstas en la Constitución y la Ley.

Considera que las expresiones acusadas vulneran el artículo 29 constitucional, al introducir los reglamentos como una clase de norma nueva cuya infracción también genera

responsabilidad de los particulares, dado que éstos no hacen parte de las normas preexistentes al acto que se imputa, pues de conformidad con el mandato superior las penas, medidas de seguridad o medidas correctivas como expresión del ius puniendi solo pueden ser creadas por la Constitución y por la Ley.

Afirma que el precepto acusado quebranta el artículo 121 superior, pues el ordenamiento constitucional no atribuye competencias expresas a las autoridades públicas administrativas para ocuparse de asuntos propios de la potestad punitiva del Estado, y en consecuencia ninguna autoridad pública, verbigracia, las Asambleas y Concejos pueden ejercer funciones distintas a las que les atribuye la Constitución y la Ley.

De otra parte, señala que las expresiones acusadas incurren en una doble vulneración al numeral 25 del artículo 150 superior, dado que al autorizar el establecimiento de medidas correctivas por el reglamento de policía, que generalmente se hace por medio de los Códigos Departamentales, olvida que la atribución de ejercer el derecho sancionador o ius puniendi corresponde exclusivamente al Congreso de la República por medio de las leyes, y además porque a dicho órgano corresponde igualmente la expedición de los Códigos como el de policía.

Así mismo, considera que la expresión acusada vulnera el numeral 8º del artículo 300 constitucional, en la medida en que tal disposición no autoriza a las Asambleas Departamentales para dictar Códigos de Policía que creen contravenciones y penas u otras sanciones cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Congreso, de forma tal que la atribución que se le da a las Asambleas es solamente para dictar normas de policía y no Códigos en esa materia, especialmente si se considera que: "...cuando la Constitución faculta para dictar normas en todo aquellos que no sea materia de disposición legal, en manera alguna está autorizando a las asambleas para sustituir al Congreso si éste no legisla sobre aspectos de policía que son de su competencia..." .

En ese orden de ideas, advierte que no se puede confundir el poder de policía residual, que es el que confiere a las Asambleas Departamentales el numeral 8º del artículo 300 constitucional, con el poder de policía subsidiario que es el que pretendió establecer el artículo 8º del Código Nacional de Policía, pues la expresión "normas de policía" que estableció el Constituyente en el artículo 300-8º, no puede ser equivalente a la expresión

“normas punitivas”.

Concluye entonces que es inadmisible que los derechos y libertades públicas establecidos en la Constitución Nacional para todos los habitantes del territorio nacional y que el derecho internacional defiende, queden a la libre disposición de funcionarios de la administración pública, diputados a las Asambleas, Concejales o Alcaldes que quieran restringirlos bajo sanciones o medidas correctivas que establezcan discrecionalmente, con el pretexto de dictar reglamentos de policía.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de los preceptos demandados, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente recuerda que respecto del alcance de la expresión “reglamento”, la Corte Constitucional en sentencia C-447 de 1996 señaló que ésta hace referencia no solo a los Decretos Reglamentarios que corresponde expedir al Presidente de la República como atribución constitucional propia, sino también a una serie de actos de diversa forma como son entre otros, las resoluciones, las circulares, las instrucciones y las órdenes, provenientes de las autoridades administrativas jerárquicamente inferiores.

Así mismo, advierte que la Corte en sentencia C-024 de 1994, se pronunció en relación con las atribuciones de la policía administrativa ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público, y señaló que éstas se ejercen mediante la expedición de regulaciones generales como los reglamentos, suponen la expedición de actos jurídicos concretos como la concesión de una autorización, y se desarrollan mediante operaciones materiales de uso de la fuerza pública que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función.

Manifiesta que en relación con la distribución general de competencias para el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía en el régimen constitucional, la Corte dijo que: “...si bien la regla general es que sólo el Congreso ejerce el poder de policía, pues es el único

órgano que puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados en la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades, lo cierto es que la Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos, lo cual significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario...”.

Finalmente, señala que solamente la Ley y en subsidio el reglamento, entendido éste como un acto administrativo de contenido general ostentan el poder de policía, sin embargo dicho poder lo puede ejercer subsidiariamente el Presidente, las Asambleas y los Concejos sin que ello implique que se invadan las esferas en las cuales la Constitución Nacional haya establecido una reserva legal, de forma tal que: “...las medidas correctivas de policía, que no solamente tiene carácter sancionatorio, sino preventivo, pueden ser establecidas mediante reglamento, siempre y cuando ellas no se refieran a materias respecto de las cuales exista reserva legal...”.

2. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente manifiesta que la función de policía en el campo administrativo presupone un deber eminentemente preventivo, que la distingue de la policía judicial encargada de reprimir los atentados contra el orden público una vez que ellos hayan ocurrido, y por tanto la distinción entre ambas es importante no solo por el principio de separación entre autoridades administrativas y judiciales propiamente dichas, sino porque en la práctica numerosas acciones de policía son mixtas y su calificación se funda algunas veces en la finalidad de la acción más que en su contenido.

Recuerda que la Corte Constitucional en las sentencias C-024 de 1994 y C-366 de 1996, se pronunció en relación con el origen, la finalidad del poder de policía y la función de policía, estableciendo los parámetros y objetivos que debe observar la Policía Nacional en el desarrollo de sus funciones.

Así mismo, aclara que la norma contentiva de las expresiones acusadas tiene como propósito atacar comportamientos que atenten contra la vida social, con el fin de evitarlos o prevenirlas, para conjurar las situaciones que alteren el orden social, y para ello se debe contar con los mecanismos apropiados, así como fortalecer las instituciones para mantener la seguridad nacional y el orden democrático, especialmente si se considera que no se puede esperar a que el problema se agudice con el tiempo porque de ser así, el Estado entraría en una etapa de estancamiento, inoperancia e impotencia dejando de cumplir con las funciones constitucionales que se le ha encomendado.

Advierte que la Corte Constitucional señaló que el concepto de policía dentro del sistema jurídico colombiano se refiere no sólo al órgano especializado al que se le atribuye ese nombre, sino también al poder jurídico de tomar decisiones encaminadas a limitar los derechos con miras a impedir alteraciones del orden público, y en ese sentido, definió la policía administrativa en términos generales como “el conjunto de medidas coercitivas utilizables para la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público”, y por el contrario, las fuerzas de policía “tienen una misión de ejecución material, siendo sus funcionarios agentes de ejecución, que no realizan actos jurídicos, sino operaciones materiales”.

En ese entendido, afirma que la Corte: “...adicionalmente distingue entre lo que sería el poder de policía propiamente dicho, que implica la expedición de normas generales y abstractas que regulan la actividad de los particulares, y la función de policía, que se presenta como una derivación del poder de policía y que se manifiesta en la expedición de actos jurídicos concretos de aplicación de las normas de policía. El poder y la función de policía, a su vez, se distinguen de la actividad de policía, que es pura ejecución material de las normas y actos que surgen del ejercicio del poder y la función de policía...”.

Señala que la Corte Constitucional posteriormente manifestó que el poder de policía propiamente dicho es en general y bajo circunstancias de normalidad una atribución del órgano legislativo, pues solo éste se encuentra legitimado para imponer límites a los derechos ciudadanos, no obstante en casos de excepción en materia de orden público o en condiciones de normalidad mediante reglamentaciones, las autoridades administrativas pueden ejercer también ese poder de policía, siempre que la Constitución Nacional no imponga una estricta reserva legal al límite del derecho en cuestión, caso en el cual éste no

podrá ser regulado por la administración.

Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-809 de 2002 y C-518 de 2002.

Así mismo, indica que la Corte en la sentencia C-024 de 1994 dejó claramente establecido que la naturaleza civil de la Policía Nacional deriva del hecho de que es una autoridad administrativa que cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando coactúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial y también por la ausencia de disciplina castrense, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban.

Finalmente, considera que para evitar la vulneración de los derechos fundamentales, el Estado a través de las instituciones de todo orden debe hacer uso de las herramientas jurídicas que posee, como lo prevén las expresiones acusadas, precisamente como un instrumento jurídico para brindar y garantizar a la sociedad la protección de sus derechos, la tranquilidad, la paz y la armonía que le han sido arrebatadas o que se vean amenazadas por los actos que atentan contra ella, para el cumplimiento y el logro de los cometidos estatales y el normal desarrollo de la vida, social, económica, cultural y jurídica de los habitantes.

3. Policía Nacional

El Secretario General de la Policía Nacional, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare la constitucionalidad de los preceptos acusados, con fundamento en las siguientes consideraciones.

El interviniente advierte que el poder de policía se presenta como la facultad de hacer la ley policial, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tiene que ver con el orden público y la libertad, de forma tal que: "...corresponde por tanto una facultad de regulación constitucional y legítima de libertad, fundada principalmente en el Congreso de la República (...). También la puede ejercer el Presidente de la República, en períodos de excepción con la firma de todos sus Ministros, expidiendo Decretos con fuerza de ley, mediante los cuales comparte con el Congreso la facultad de limitar algunas libertades...".

Considera que de aceptarse los argumentos expuestos por el actor, en el sentido que los

particulares solamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes, implicaría desconocer las funciones constitucionales y legítimas asignadas a las autoridades político-administrativas, generando con ello una ilegalidad y desobediencia frente a los actos administrativos proferidos por las autoridades referidas.

Afirma que: "...la policía administrativa está ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público, restricciones que se ejercen mediante la expedición de disposiciones generales (reglamentos), pasando posteriormente a la expedición de actos administrativos concretos referidos a las barreras impuestas y llegando por último a la intervención de los cuerpos armados y funcionarios especiales con los cuales se busca el cumplimiento de la función. Por lo tanto la Constitución Política no establece una reserva legislativa frente a la totalidad de los derechos consagrados en la misma, ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos...". En ese entendido, solo la Ley y en subsidio el reglamento ostentan el poder de policía, aclarando que tal facultad subsidiaria ejercida por las autoridades administrativas, no puede en ningún momento transgredir los aspectos sobre los cuales la Constitución haya establecido una reserva legal.

Así mismo, precisa que las autoridades administrativas en ejercicio del poder de policía orientan su actuar a la expedición de reglamentos con los cuales buscan mantener el orden público, éstos tienen una naturaleza regulatoria, impersonal y general, lo cual constituye una garantía y no un atentado contra la libertad, además contienen aspectos policivos y no punitivos sin que ello signifique que estén en lugar de la ley o por encima de ella, siendo esa la razón por la que tales reglamentos se han concebido como una guía para la convivencia ciudadana, mediante el respeto de los derechos ajenos y la auto imposición de límites con el fin de no abusar de los derechos propios.

El interviniente, señala que no se puede confundir la imposición de sanciones por violación de los deberes ciudadanos estipulados, con la imposición de penas, ya que son consecuencias jurídicas que tienen diferente naturaleza, de forma tal que no es que la infracción de los reglamentos de policía no suponga sanciones, las hay y se aplicarán cuando sea necesario, observando los derechos de los ciudadanos, evitando el exceso de la arbitrariedad y precisando claramente la procedencia de los correctivos para eliminar la discrecionalidad policial, pues de nada serviría establecer reglamentos policivos si no se cuenta con herramientas eficaces para hacerlos cumplir.

Destaca que: "...Los reglamentos de policía implican la producción de normas de policía, por lo tanto, si se producen varias normas de policía por parte de las autoridades administrativas facultadas constitucionalmente para ejercitar tal autoridad, éstas pueden ser reunidas en un Código de Policía, sin que la utilización de ese término implique una trasgresión del artículo 150 de la Constitución Política. (...) lo anterior opera en virtud del poder de policía subsidiario, que implica regular aspectos sobre los cuales no exista pronunciamiento legal y que no hayan sido sometidos a reserva por mandato de la Constitución...".

Finalmente, indica que el artículo 13 del Código Nacional de Policía señala los principios que se deben tener en cuenta para expedir los reglamentos de policía, defendiendo principalmente el respeto y observancia de los principios constitucionales, de forma tal que los derechos y libertades en ningún momento quedan a la libre disposición de los miembros de las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, pues precisamente para controlar tal situación fueron expresamente previstos en la Constitución Nacional, complementados por los pronunciamientos de las Altas Cortes, y además en caso de no ser obedecidos pueden ejercitarse las acciones procesales pertinentes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3764, recibido el 2 de marzo de 2005, en el que solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal precisa que las medidas correctivas de policía están previstas taxativamente en el Código Nacional de Policía en el Libro III, Título I, artículos 185 y 186. A su vez, el Título II se ocupa de las contravenciones en sus diversas modalidades así como de las sanciones respectivas.

Recuerda que la Corte Suprema de Justicia declaró inexequibles los artículos 8º a 10 del Código Nacional de Policía, por considerar que vulneraban el principio de legalidad, 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 establecía lo propio en relación con las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales respecto de la entidad territorial, por su parte el artículo 10 facultaba a los intendentes y comisarios para dictar reglamentos de policía. Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-447 de 1996 se pronunció ampliamente en

relación con el alcance de la expresión reglamento en sus diferentes modalidades.

Afirma que de conformidad con el principio de legalidad previsto en el artículo 29 constitucional, 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. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-364 de 1996.

Advierte que la Corte ha señalado que el poder de policía es una facultad normativa porque implica la atribución estatal para expedir regulaciones jurídicas que limitan o restringen la libertad individual. Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-024 de 1994 y C-087 de 2000.

En esos términos, considera que los preceptos acusados: "...son un vestigio de los artículos 8º y 10 declarados inexequibles 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...".

Considera además que ninguna norma constitucional atribuye poder de policía a un órgano diferente del Congreso Nacional y por lo tanto, las autoridades que no ostentan la potestad legislativa no tienen competencia para determinar medidas limitantes de la libertad individual, y en ese entendido las expresión acusada vulnera el principio democrático, al comprometer el reparto general de las competencias normativas y las garantías del debido proceso sin reparar en que en materia del ius puniendi, siempre hay reserva de ley para la predeterminación de la conducta y su correspondiente sanción.

Finalmente, advierte que las expresiones demandadas dan lugar a 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...".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma de rango legal contentiva de las expresiones acusadas fue expedida en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional en el marco de la Constitución anterior.

2. Existencia de cosa juzgada constitucional absoluta en relación con la expresión “o en el reglamento” contenida en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 frente a lo decidido en la Sentencia C-593 de 2005 que declaró la inexequibilidad de dicho precepto normativo frente a cargos idénticos a los que plantea el actor en el presente proceso

En el caso sometido a revisión encuentra la Corte que para la fecha en que fue admitida la demanda -mediante auto del nueve (9) de febrero de 2004-, se encontraba en curso el proceso D-5505, en el que se demandaron las expresiones “o en el reglamento” contenidas en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía”, por los mismos cargos que en el presente proceso se formulan contra las expresiones referidas, las cuales finalmente fueron declaradas inexequibles en la sentencia C-593 del 9 de junio de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En la sentencia C-593 de 2005 la Corte decidió en efecto: “Declarar inexequible la expresión “o en el reglamento” contenida en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía –”.

La Corte sustentó su decisión entre otras, en las siguientes consideraciones:

“ (...) Para la Corte, es claro que existe la reserva de ley, esto es, la competencia exclusiva del legislador en materia del establecimiento de limitaciones a los derechos constitucionales mediante la adopción de normas generales como manifestación del poder de policía y del poder punitivo del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 29, 150-2 y 300-8 de la Constitución. Por consiguiente, resulta contraria a esa reserva de ley, la posibilidad de que las medidas correctivas de policía puedan ser establecidas mediante

reglamentos generales dictados por las autoridades administrativas, las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales. (...)".

En consecuencia frente a la acusación planteada en el presente proceso dado que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional esta Corporación, habrá de estarse a lo resuelto en la citada sentencia C-593 de 2005 que declaró la inexequibilidad de las expresiones "o en el reglamento" contenidas en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970, y así lo señalara en la parte resolutiva de esta sentencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-593 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, que declaró la inexequibilidad de las expresiones "o en el reglamento" contenidas en el artículo 226 del Decreto 1355 de 1970 "Por el cual se dictan normas sobre policía".

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

EN COMISION

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL