

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo consistente en prácticas observadas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

El concepto de la violación no se configura con la simple cita de un artículo constitucional acompañado de la mera afirmación de que éste ha sido violado. El demandante debe indicar clara y específicamente, por qué razón y en qué forma, la norma acusada es contraria al contenido material de los artículos constitucionales citados. Así, los argumentos esgrimidos por el demandante deben ser suficientes para suscitar dudas acerca de la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes. Es necesario, además, explicar por qué razón existe una oposición objetiva entre la norma demandada y la Constitución, y no entre una práctica observada por el demandante y un mandato constitucional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Motivos fácticos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No idoneidad para declaración de derogación tácita de norma/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No concebida para juicio de vigencia de normas/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Juicios de validez y de vigencia

No es la acción de inconstitucionalidad el medio idóneo para pedirle a la Corte que declare formalmente que la norma demandada ha sido tácitamente derogada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad exige de esta Corporación un juicio de validez y un análisis constitucional. No ha sido concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las normas jurídicas. Cuando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Solicitud de inconstitucionalidad de norma/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-

Solicitud de declaración de derogatoria tácita

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud por solicitud de declaración de derogatoria tácita

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inadmisión y corrección

Referencia: expediente D-3430

Normas Acusadas:

Artículos 186 numeral 12, 196, 208 numerales 2 y 3, y 214 numeral 2 del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”

Demandante:

Carlos Andrés Lizcano Rodríguez

Temas:

- Ineptitud por pedir declaración de derogatoria tácita
- Juicio de validez y juicio de vigencia - diferencia
- Demanda de inconstitucionalidad - inadmisión y corrección

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., agosto veintidós (22) de dos mil uno (2001)

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,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Carlos Andrés Lizcano Rodríguez solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable o la derogatoria de los artículos 186 numeral 12, 196, 208 numerales 2 y 3, y 214 numeral 2 del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

Código Nacional de Policía

Artículo 186. Son medidas correctivas:

[...]

12. La suspensión de permiso o licencia

Artículo 196. La suspensión de permiso o licencia, que no excederá de treinta días hábiles, inhabilita a su titular para ejercer por el lapso correspondiente la actividad que aquel autorizaba. El documento en el que conste el permiso se retendrá por término igual al señalado en la medida.

Artículo 208. Compete a los Comandantes de estación y de subestación imponer el cierre temporal de establecimientos abiertos al público:

[...]

2. Cuando el establecimiento funcione sin permiso de la autoridad o en estado de notorio desaseo o cuando la licencia concedida haya caducado.

3. Cuando se ejerzan actividades no incluidas en el permiso

Capítulo XII

Artículo 214. Compete a los Alcaldes o a quien haga sus veces, retirar o suspender licencias o permisos:

2. Al que, habiendo obtenido permiso de la autoridad para ejercer oficio o tarea determinados, viole las condiciones de la licencia.

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, las disposiciones censuradas violan el artículo 333 de la Constitución Política por la siguiente razón:

El artículo 333 de la Constitución señala que “[...] la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y que para su ejercicio NADIE podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”¹.

Dice que el artículo 1° de la Ley 232 de 1995 “prohíbe categóricamente la exigencia de licencias o permisos de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno que no esté expresamente ordenado por el legislador”².

De esta forma, “[...] se puede inferir lo siguiente: a. La Constitución a través de su artículo 333 delega la autorización legal para exigir permisos únicamente al Legislador por medio de la Ley de la República. b. La ley como único medio jurídico capaz de crear y autorizar la exigencia de permisos, no solamente no los crea, sino que categóricamente los prohíbe. c. El Decreto 1355 de 1970, en los artículos y capítulos de la referencia hace expresa alusión a tales permisos y licencias, los cuales en este orden de ideas son abiertamente inconstitucionales”³.

En consecuencia, el demandante concluye: “Vale la pena destacar que el artículo 6° de la Ley 232 de 1995, establece una derogatoria tácita a tales disposiciones, sin embargo es la Corte Constitucional la que debe declarar expresamente su inconstitucionalidad y extirparlas del

ordenamiento jurídico Colombiano, prohibiendo sin duda alguna el constante uso de estas normas por parte de las autoridades de Policía. Considerar que al no existir una derogatoria expresa o una declaratoria de inconstitucionalidad, estas disposiciones legales continúan vigentes, consolida su uso indiscriminado y la libre interpretación por parte de las autoridades de policía, como en la actualidad se viene presentado, siendo éstas abiertamente inconstitucionales y debiendo ser declaradas así, por la Honorable Corte Constitucional”⁴.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención del presidente de la H. Cámara de Representantes

El presidente de la Cámara de Representantes, Basilio Villamizar Trujillo, intervino para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

En su concepto, el propósito de las normas acusadas consiste en dotar a los alcaldes municipales y demás autoridades de policía de la facultad de suspender las licencias de funcionamiento. “Es por ello que las autoridades, a través de indistintas normas, como las acusadas, adelantan labores preventivas de salubridad (por ej. con el cierre de establecimientos que amenazan la salud de los integrantes de una comunidad); de seguridad (por ej. con el cierre de establecimientos dedicados al lenocinio, en zonas residenciales); de tranquilidad (por ej. con el cierre de establecimientos que fomentan el delito); de moralidad (por ej. con el cierre de establecimientos que atentan contra las creencias generales de la comunidad); etc.”. (folio 17)

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Este Ministerio, mediante apoderado, intervino en el proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para proferir un fallo de fondo por carencia actual de objeto.

En su concepto, “a partir de la vigencia de la Ley 232 de 1995 ‘por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales’, las disposiciones acusadas, que establecen suspensión o sanciones al no poseer permiso o licencia de funcionamiento los establecimientos comerciales, están derogadas”⁵.

Por esta razón “[...] carece de objeto una decisión acerca de si son o no exequibles, pues ha

sido el propio legislador quien los ha retirado del ordenamiento jurídico, conduciendo a una decisión inhibitoria”⁶.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se declare inhibida para proferir fallo de fondo en relación con la demanda objeto de estudio. Fundamenta su concepto con base en los siguientes argumentos:

Respecto del numeral 12 del artículo 186 y del numeral 2 del artículo 214 (Capítulo III), el Procurador afirma que el demandante no elevó cargo específico alguno, diferente a los formulados en contra de los artículos 196 y 208 en sus numerales 2 y 3, motivo por el que encuentra procedente una decisión inhibitoria por “inepta demanda”⁷.

Respecto de los artículos 196 y 208 numeral 3, el Procurador encuentra que éstos fueron tácitamente derogados por el artículo 1° de la Ley 232 de 1995, por lo que considera que lo procedente es dictar un fallo inhibitorio por carencia de objeto.

Respecto del artículo 208 numeral 2, el Procurador encuentra que éste plantea tres hipótesis diferentes: que el establecimiento funcione sin permiso; que la licencia haya caducado; que el establecimiento funcione en notorio estado de desaseo.

Respecto de las primeras dos hipótesis, el Procurador solicita que la Corte profiera fallo inhibitorio por carencia de objeto, según el argumento mencionado en el numeral anterior.

Respecto de la tercera, que contempla el cierre temporal de establecimiento abierto al público que funcione en estado notorio de desaseo, el Procurador considera que aún se halla vigente. Sin embargo, solicita que también se profiera fallo inhibitorio toda vez que el demandante no proporciona razón alguna para demostrar la inexequibilidad de la referida hipótesis.

VI. 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.

2. El problema jurídico que se plantea

Afirma el demandante que los artículos 186 numeral 12, 196, 208 numerales 2 y 3, y 214 numeral 2 del Decreto 1355 de 1970 son contrarios a la Constitución Política y, en particular, a su artículo 333, porque hacen referencia a la exigencia de licencias o permisos, lo cual es materia exclusiva de la ley.

Señala también que las normas acusadas fueron derogadas por la Ley 232 de 1995, opinión que comparte el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho y, parcialmente, la Vista Fiscal. No obstante lo anterior, considera el demandante que las autoridades de policía continúan aplicándolas, de manera que, afirma, la declaratoria de inconstitucionalidad o de derogatoria tácita solicitada es necesaria para impedir que con su aplicación se continúe vulnerando el ordenamiento jurídico.

3. Consideraciones

En consecuencia, esta Corporación habrá de estudiar los cargos planteados con el propósito de establecer si de éstos se colige una vulneración del texto constitucional. La Corte abordará la cuestión relativa a los requisitos que deben tener los cargos que se formulan en contra de las normas acusadas para configurar el concepto de la violación. Luego se analizará si la demanda de la referencia cumple con tales requisitos.

3.1. Los cargos que se formulan en la demanda

3.1.1. Procede la Corte a estudiar los cargos formulados. El demandante indica, como primera medida, que las normas demandadas son contrarias a la Constitución toda vez que éstas hacen referencia a la exigencia de autorizaciones o permisos, lo cual, de acuerdo con el artículo 333 de la Constitución, es materia reservada al órgano legislativo del Estado. En segundo lugar, señala el demandante que la declaratoria de inconstitucionalidad o de derogatoria tácita es necesaria para evitar que las autoridades de policía continúen solicitando autorizaciones o permisos en clara contravención al ordenamiento jurídico. Para el demandante, las normas fueron tácitamente derogadas y la declaratoria de

inconstitucionalidad puede evitar que sigan en vigor.

3.1.2. El accionante afirma que las normas demandadas son inconstitucionales porque versan sobre la exigencia de autorizaciones o permisos, pues sólo la ley puede crear autorizaciones o permisos. La tautología es tan evidente que es difícil, aún interpretando la demanda con base en el principio *pro actione*, identificar cuál es el concepto de la violación.

[...] esta Corporación ha sido enfática al sostener, que para realizar un juicio de valor sobre la constitucionalidad de una preceptiva legal, es esencial que el demandante formule el concepto de la violación, en los términos que se indican en reciente jurisprudencia que se transcribe enseguida:

“No obstante la importancia de esta acción, representada en la posibilidad de mantener un control permanente sobre los organismos creadores de derecho, su ejercicio implica el cumplimiento de requisitos mínimos que, lejos de afectar el núcleo esencial del derecho ciudadano a la participación, conformación, ejercicio y control político (art. 40 C.P.), buscan garantizar su realización material y, a su vez, permitir un óptimo funcionamiento en la administración de justicia.

Fueron precisamente esas razones las que llevaron a la Corte Constitucional, en la Sentencia C-131 de 1993 (M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero), a declarar exequibles aquellos apartes del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 que exigen, como presupuesto indispensable para avocar el conocimiento de la acción y emitir un pronunciamiento de fondo, que la demanda contenga: (i) las normas acusadas de inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que se consideran violadas y (iii) las razones que motivan su desconocimiento. (Subraya la Sala).

Este último requisito, el referido al señalamiento del concepto de violación, lejos de fijar una simple formalidad le impone al ciudadano una obligación de contenido material: definir con toda claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, esto es, la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada.^{8.}” (Sentencia C-519 de 1.998, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)^{9.}

La Corte ha precisado que el concepto de la violación no se configura con la simple cita de un artículo constitucional acompañado de la mera afirmación de que éste ha sido violado. El

demandante debe indicar clara y específicamente, por qué razón y en qué forma, la norma acusada es contraria al contenido material de los artículos constitucionales citados. Así, los argumentos esgrimidos por el demandante deben ser suficientes para suscitar dudas acerca de la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda”¹⁰.

Es necesario, además, explicar por qué razón existe una oposición objetiva entre la norma demandada y la Constitución, y no entre una práctica observada por el demandante y un mandato constitucional:

“La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexecutable una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta. La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto”¹¹.

Recientemente, esta Corporación precisó que la acción ciudadana de inconstitucionalidad exige a quien la ejerce una serie de requisitos orientados a garantizar la preservación de su naturaleza:

“Es claro que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad impone que la Corte no acuda a un criterio en extremo riguroso para determinar si la demanda cumple o no con las exigencias impuestas por la Constitución y la ley sino a un criterio amplio que sea consecuente con esa naturaleza pública de la acción y que le permita al ciudadano ejercer un verdadero control sobre la producción del derecho. Sin embargo, también es cierto que esa fundada amplitud de criterio no puede llevar a la Corte a emitir pronunciamientos de fondo con base en demandas que no satisfacen unas mínimas exigencias, con mayor razón cuando se trata de demandas que no formulan cargo alguno contra las disposiciones demandadas.

De emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con base en una demanda que no contiene una razonable exposición de los motivos por los cuales se estima que las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza”¹².

3.1.3. La segunda inquietud que formula el demandante consiste en que la declaratoria de inconstitucionalidad es necesaria para evitar que las autoridades de policía continúen solicitando autorizaciones o permisos a los establecimientos de comercio en clara contravención al ordenamiento jurídico.

Si las autoridades de policía exigen licencias o permisos que no estén contemplados en la ley o que hayan sido derogados –como es el caso de las licencias para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio–, ello no es materia que pueda ser objeto de revisión en un juicio de constitucionalidad.

Podría eventualmente serlo de un juicio ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, o por medio de otras acciones consagradas en la Constitución como la acción de tutela, si hubiere una vulneración o amenaza a un derecho fundamental. Sin embargo, la Corte no puede entrar a juzgar la constitucionalidad de las normas a partir de motivos meramente fácticos, que nada tienen que ver con la adecuación de la norma o de las normas acusadas a la Carta Política.

3.1.4. Tampoco es la acción de inconstitucionalidad el medio idóneo para pedirle a la Corte que declare formalmente que la norma demandada ha sido tácitamente derogada. No puede el demandante afirmar, sin elevar cargos específicos de inexequibilidad, que una norma es inconstitucional, para luego pedir que se declare que en realidad no está vigente. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad exige de esta Corporación un juicio de validez y un análisis constitucional. No ha sido concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las normas jurídicas. Cuando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control, vgr., cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos, respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad.

No es éste el mismo caso. En el presente proceso, el demandante concentra su argumentación en probar que las normas legales fueron derogadas. Pide la declaratoria de inconstitucionalidad o la derogatoria porque cualquiera de las dos alternativas satisface su pretensión de excluir las normas demandadas del ordenamiento jurídico, pero no formula cargos para mostrar que los artículos demandados del Código de Policía, que es una ley, son contrarios al artículo 333 de la Constitución, que permite sólo a la ley regular el tema de las licencias y permisos respecto de las actividades que se desarrollen en ejercicio de la libertad económica. Así, la solicitud de inconstitucionalidad es tan sólo la puerta de entrada para pedir una declaratoria de derogatoria tácita, lo cual es contrario a la acción pública de inconstitucionalidad.

En consecuencia, por inexistencia de concepto de la violación la demanda es inepta y el fallo será inhibitorio.

3.1.5. Finalmente, es necesario advertir que aunque la Corte puede decidir que la demanda es inepta en la sentencia, el análisis acerca de la existencia material de cargos de inconstitucionalidad puede hacerse en el momento de la decisión acerca de la admisión de la demanda y ello es lo preferible.

Esto no implica una restricción del ejercicio del derecho a interponer la acción pública, porque el demandante puede corregirla dentro de los tres días siguientes a la inadmisión. En todo caso, aunque se pase el término para corregir la demanda, puede volver a interponerla corregida, nuevamente.

Por otra parte, tampoco implica valorar los cargos en relación con la Constitución, sino verificar que materialmente estos existen, que los mismos se predicen del texto de la norma demandada y que se construyen a partir de la norma constitucional.

La decisión acerca de la ineptitud sustancial de la demanda en el momento de la admisión es más garantista del derecho a interponer acciones públicas de inconstitucionalidad, pues evita que se frustre la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, lo cual fue inevitable en este caso.

Adicionalmente, evita la movilización inocua del aparato jurisdiccional de la Corte Constitucional, del Ministerio Público, y de las demás entidades intervinientes. En esa

medida, contribuye a hacer más eficiente la prestación del servicio público de administración de justicia y a hacer efectivo el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción constitucional.

VII. 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

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 186 numeral 12, 196, 208 numerales 2 y 3, y 214 numeral 2 del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Folio 3.

2 Cfr. Folios 3 y 4.

3 Cfr. Folio 4.

4 Cfr. Folio 4.

5 Cfr. Folio 20.

6 Cfr. Folio 21.

7 Cfr. Folio 30.

8 Consultar la Sentencia C-447/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Sentencia C-297 de 1999; M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano (En dicha sentencia, la Corte Constitucional profirió fallo inhibitorio respecto de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 9° de la Ley 4° de 1976 por considerar

que no cumplía con los requisitos mínimos de procedibilidad).

11 Sentencia C-587 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En dicho fallo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso 1º del artículo 16 del Decreto 624 de 1989, que reprodujo el artículo 2º, inciso 1º, del Decreto 1979 de 1974. La Corte analizó la constitucionalidad de las normas acusadas a la luz de los cargos formulados y encontró que éstos no daban lugar a un cuestionamiento efectivo de la exequibilidad de la norma acusada).

12 Sentencia C-652 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño (En dicha sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1795 dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, pues encontró que no existía relación entre los artículos constitucionales presuntamente violados y los términos de la demanda de inexequibilidad).