

Sentencia T-009/04

ACCION DE TUTELA-Procedencia contra decisiones de querellas policivas

INSPECTOR DE POLICIA-Autonomía en sus decisiones

PROCESO POLICIVO-Motivación en medidas correctivas

Toda imposición de medidas correctivas en un proceso policivo implica motivación. Toda motivación debe tener como soporte el sustento fáctico y jurídico. Es decir, el señalamiento de la pruebas y las normas legales en las cuales fundamenta su decisión la autoridad policiva.

DEBIDO PROCESO-Vulneración por indebida interpretación de norma policiva/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ACTUACION POLICIVA-Vulneración

La Sala observa que sí se presentó una vulneración al debido proceso en la interpretación de la norma en virtud de la cual se impuso la amonestación en privado. Al no tener el alcance pretendido la norma que soportó la actuación policiva, y no haber otra norma que señalara que la conducta del accionante constituía una contravención, se violó el principio de legalidad en la actuación policiva.

VIA PUBLICA-No la constituye los corredores de apartamentos

El comandante de policía consideró que la amenaza del accionante a la querellada se había dado en una vía pública. Tal subsunción de la conducta en la norma no es razonable, toda vez que el los corredores internos de los apartamentos no pueden ser considerados vía pública. El hall de un apartamento no se encuadra dentro de la definición de vía pública, puesto que este si bien tiene fines de uso común de los propietarios de bienes privados no es accesible para cualquier persona como sí lo es uno de uso público.

PROCESO POLICIVO-Amonestación en privado trasciende el mero llamado de atención

Peticionario: José Miguel Ramírez León

Accionado: Comandante de la Estación 1ª de Policía de Usaquén

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., quince (15) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado 64 Penal Municipal, el 5 de agosto de 2003, y el Juzgado 16 Penal de Circuito de Bogotá, el 26 de septiembre de 2003

I. HECHOS

1. Manifiesta el señor José Miguel Ramírez León que el Comandante de la Estación 1ª de Usaquén, Departamento de Policía de Tisquesusa, Teniente Coronel, Farel Pérez Rojas, incurrió en una vía de hecho en la imposición a él y a su esposa, Oliva Diazgranados, de la medida correctiva denominada amonestación en privado.

2. Indica que tal medida fue tomada de manera arbitraria con base en unos supuestos hechos de agresión verbal a la señora Luz Ángela Roa Rincón, toda vez que no se probaron como ciertos los sucesos expuestos por la querellante y, además, así se hubieran configurado, no se encuadrarían dentro de la norma que indicó el Comandante como soporte jurídico de la sanción.

3. Señala el peticionario que la conducta de supuesta agresión verbal se presentó en el corredor del apartamento suyo, el cual linda con el de la querellante, y tal conducta fue encuadrada dentro del artículo 201 del Código Nacional de Policía que señala que “compete a los comandantes de estación y subestación amonestar en privado: 1. al que en vía pública riña o amenace a otros(..)”. Indica que el hall de los apartamentos en ningún momento se puede considerar como vía pública, toda vez que si bien es propiedad horizontal, esto no conlleva su carácter público.

4. Añade que la medida impuesta constituye antecedente policivo, lo cual agrava las consecuencias de la vía de hecho.
5. Afirma que procede la tutela, toda vez que contra la medida policiva no cabe recurso alguno.
6. En consecuencia, solicita la nulidad de la actuación adelantada.

Contestación del accionado

Indica el Comandante de la Estación 1ª de Usaquén, Departamento de Policía Tisquesusa, que los hechos de agresión verbal expuestos por la querellante sí se encontraban probados al momento de realizar la amonestación en privado, toda vez que además del dicho de la señora Luz Ángela Roa Rincón se tuvo en cuenta el testimonio del señor Héctor Achury - plomero que por error cerró el registro del agua de la casa del señor Ramírez, hecho que generó el altercado- según el cual los hechos se habían presentado tal y como había expuesto la señora Roa. Es decir, que el accionante había insultado a la señora y que de no ser porque ella detuvo a su hijo, él y el señor Ramírez se hubieran agredido físicamente.

Por otro lado, indicó que la conducta sí había tenido lugar en espacio público toda vez que el artículo 75 del Código Nacional de Policía expresamente señalaba que los corredores de apartamentos no constituyen domicilio.

Añade que la amonestación en privado por parte de la autoridad de policía consiste en llamar la atención al infractor a quien se le impartirá una orden de policía para que cese el comportamiento contrario a la convivencia ciudadana.

A. Primera Instancia

El Juzgado 64 Penal Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 5 de agosto de 2003, negó la tutela toda vez que, contrario a lo señalado por el accionante, la actividad del Comandante es loable en virtud de que procura la armonía social. Además, el artículo 201 del Código Nacional de Policía sí era aplicable, puesto que el artículo 75 del mencionado Código indica que “no se reputa domicilio los lugares públicos o abiertos al público ni los sitios comunes de los edificios de departamentos (...) tales como pasajes, pasadizos y vestíbulos.”

Por otro lado, señala que reconvenir a las partes para que no se agredan no puede constituir una vulneración a los derechos fundamentales del accionante.

Escrito de impugnación

Señala el accionante que en derecho sancionatorio no se puede aplicar la analogía in malam partem para ampliar caprichosamente el contenido de una norma. La interpretación en materia policiva debe ser restringida.

Por otro lado, si bien el artículo 75 indica que el hall de los apartamentos no es domicilio, esto sólo se hace para efectos del allanamiento, para que esta diligencia no se tenga como violación de domicilio.

B. Segunda instancia.

El Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá, en sentencia del 26 de septiembre de 2003, revocó el fallo de primera instancia por considerar que del hecho de que un lugar no se reputa como domicilio no se desprende el que sea una vía pública. Estos dos conceptos no se pueden asimilar, ya que vía pública es aquella a la que tienen acceso todas las personas, únicamente con las restricciones de ley. Por tanto, a la conducta expuesta por la querellante no se le podía aplicar lo señalado en el artículo 201 del Código Nacional de Policía. Así las cosas, por vulneración al principio de legalidad, fundamental en materia penal, se incurrió en vía de hecho.

III. PRUEBAS

1. Querrela policiva interpuesta el 23 de junio de 2003 por Luz Ángela Roa Rincón contra el señor José Miguel Ramírez y la señora Oliva Díazgranados. En esta describe la agresión verbal del señor Ramírez en virtud del error cometido por el plomero quien cerró el registro de agua de sus vecinos, en lugar del de la casa de la querellante. Señala que el querrellado es un sujeto violento de quien se podría presumir que porta arma.

2. Boleta de citación dirigida a José Miguel Ramírez y Oliva Díazgranados.

3. Diligencia 739 del 23 de junio de 2003, acta de amonestación en privado, dentro de la querrela interpuesta por Luz Ángela Roa Rincón contra José Miguel Ramírez León y Olivia

Díazgranados. La querellante expuso que había presentado la queja porque el 21 de junio de 2003 ella llamó al señor Héctor Achury, plomero, para que arreglara una avería en la tubería de su lavaplatos. Éste por error cerró el registro del agua de la casa del señor Ramírez, vecino suyo, el cual vino a insultarla a la puerta de su apartamento, junto con su esposa. Cuando salió su hijo a defenderla, él y el señor Ramírez estuvieron cerca de la agresión física.

El señor Ramírez manifestó que en virtud del error con el cierre del registro, él se acercó al apartamento de la querellante a pedirle de buena manera que solucionara el problema. En ningún momento hubo agresión verbal.

La señora Oliva Díazgranados confirmó el dicho del señor Ramírez.

Por los hechos expuestos se dispuso:

- a. Imponer una amonestación en privado a José Miguel Ramírez León y Oliva Díazgranados por agredir verbalmente a la señora Luz Ángela Rincón
- b. Prohibir a las partes agredirse física o verbalmente.
- c. Advertir a los querellados que de reincidir se les impondrá un correctivo de presentaciones periódicas ante el Comando y que si bien el acta no tiene efectos judiciales, sí es un antecedente, que se puede hacer valer ante un juicio criminal o civil.

El acta está suscrita por querellante y querellados, el Jefe de la Oficina de Denuncias y Contravenciones y el Comandante de la Estación de Usaquén.

4. Declaración juramentada rendida por el Coronel Fariel Pérez Rojas, Comandante de la Estación 1ª de Policía de Usaquén, rendida ante el Juzgado 64 Penal Municipal. En ésta manifestó que en la actuación policiva no existió vía de hecho alguna. El acto de reconvencción en privado no es una sanción, sino un medio de convivencia ciudadana de naturaleza conciliatoria.

5. Declaración juramentada de Osvaldo Enrique Fontalvo, Jefe de Denuncias y Contravenciones de la Estación Primera de Policía de Bogotá rendida el 31 de julio de 2003 ante el Juzgado 64 Penal Municipal. En ésta manifestó que, en virtud de las contradicciones

entre las versiones de querellante y querellado durante la audiencia, como quiera que dentro de la oficina se encontraba el señor Héctor Achury, plomero, se le preguntó su versión de los hechos de manera informal, motivo por el cual no quedó consagrado en el acta -por convenio de las partes -. El dicho de éste coincidió con el de la querellada. Las partes aceptaron este relato. Una vez establecidos los hechos se procedió acorde con el artículo 201 Código Nacional de Policía. Tal sería la veracidad de la existencia de agresión que según el dicho de la querellante, su hijo se vio obligado a intervenir ante ésta. Por último, señala que todo lo ocurrido en la audiencia no quedó consagrado en el acta, puesto que el artículo 227 sólo obliga a consagrar de manera sucinta los hechos, pero no a consagrar todo lo dicho durante la audiencia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

Problema jurídico

En la presente ocasión, la Sala Sexta de Revisión debe determinar si:

- a) El hecho de que para amonestar en privado se haya considerado los corredores de un edificio como vía pública constituye una vía de hecho de carácter sustantivo.
- b) El hecho de que no conste en el acta para la imposición de la amonestación en privado otra prueba diferente al dicho de la querellante constituye una vía de hecho de carácter fáctico.

1. Procedencia de la tutela contra las decisiones de querellas policivas

La tutela procede contra las decisiones de autoridades policivas con arreglo al último inciso del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, en virtud del cual “La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.”¹. Al no existir otro mecanismo para controvertir las decisiones de estas autoridades, la tutela pasa a ser el mecanismo idóneo para solucionar las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que en las actuaciones de esta naturaleza se presenten.

Además, para el caso en estudio, en el cual se analiza la imposición de una medida de carácter policivo por parte de un comandante de estación, se debe tener en cuenta para reforzar la procedencia de la tutela, el artículo 229 del Código Nacional de Policía, según el cual “Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el de reposición.”

2. Vía de hecho de carácter fáctico en actuaciones policivas

A pesar de la sumariedad que debe caracterizar los procesos policivos, en el desarrollo de éstos no se puede desconocer la necesidad de que los hechos expuestos por el querellante se encuentren debidamente probados. En efecto, hace parte del debido proceso policivo el análisis idóneo del acervo probatorio del cual se debe derivar la decisión de esta autoridad administrativa.

En la sentencia T-576/93, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, la Corte encontró que la autoridad policiva había incurrido en una vía de hecho en virtud de que no estando probada siquiera la calidad de poseedora de la querellante que alegaba una ocupación de hecho de un inmueble, se había procedido a expulsar a quienes en éste habitaban.

Posteriormente, en sentencia T-043/96, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández, se encontró que el hecho de no haber considerado unas objeciones al peritazgo realizado dentro de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho constituía vía de hecho.

Sin embargo, se ha negado la tutela cuando, como en la sentencia T-324/02, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, la autoridad policiva sí realiza un análisis de las pruebas aportadas tanto por el querellante como por el querellado y llega a una conclusión adversa al

querellante en un lanzamiento por ocupación de hecho, toda vez que el querellado había probado de manera sumaria el carácter de ocupador de hecho del inmueble.

3. Vulneración del debido proceso en la interpretación de normas policivas

En virtud de la asimilación formal de los procesos policivos a los procesos judiciales, la Corte ha señalado que al igual que a los jueces, a los funcionarios policivos se les debe respetar la autonomía que tienen en el desarrollo de los procesos. Dijo la Corporación:

“Las (...) reflexiones, que cobijan en primer lugar a los jueces, resultan plenamente válidas en el campo de los procesos policivos a cargo de autoridades administrativas, pues aunque ellos no tienen un carácter judicial, como se ha expuesto en varias providencias de la Corte, la materia misma de las decisiones que se adoptan en el curso del trámite y a su culminación exige la independencia del fallador al resolver, en cuanto, al hacerlo, se compromete sin duda derechos de las partes y, muy particularmente, en las distintas fases procesales puede vulnerarse el derecho fundamental al debido proceso, según se deja dicho.”²

Para que se constituya una vulneración al debido proceso en materia de interpretación normativa debe existir un cambio de sentido en la decisión en caso de interpretarse de manera diferente la norma aplicada, afectando así el derecho sustancial en cuestión. Al respecto ha dicho esta Corporación:

“(...) la vulneración del debido proceso no consiste apenas en la aplicación errónea o incompleta de una norma, sino en que ella repercuta de manera probada y clara en menoscabo de cualquiera de las enunciadas garantías procesales, con implicación en el campo del Derecho sustancial.”³

Ahora bien, esta asimilación de las medidas policivas a las judiciales también implica el respeto de las garantías del debido proceso sancionatorio dentro de los procesos policivos. Así las cosas, toda imposición de medidas correctivas en un proceso policivo implica motivación. Toda motivación debe tener como soporte el sustento fáctico y jurídico. Es decir, el señalamiento de la pruebas y las normas legales en las cuales fundamenta su decisión la autoridad policiva.

En relación con lo anteriormente señalado, la doctrina ha expuesto que “puesto que la

reglamentación policial es una limitación a la libertad individual, aquélla está sujeta a los “límites-garantías”(…) de relevancia normativa, en cuanto al alcance y extensión del poder estatal para limitar reglamentariamente los derechos individuales.”⁴ Dentro de estos límites garantías se encuentra la legalidad nadie está privado de hacer lo que no está dispuesto dentro del ordenamiento jurídico “en consecuencia, las limitaciones que no tengan contenido legislativo, v. Gr., reglamentos de policía que imponen penas de policía sin previsión legislativa, son inconstitucionales, pues el principio es: no hay limitación sin ley. La libertad, es decir, la capacidad de hacer lo que no se prohíbe, es anterior a la ley y a toda Constitución; ésta sólo la protege; en consecuencia, aquélla importa también un límite a la competencia pública reglamentaria.”⁵ Así como se debe respetar este principio al momento del desarrollo reglamentario de la actividad policiva, la actuación policiva concreta también debe estar soportada en norma previa.

Del caso concreto

En la presente ocasión se concederá la tutela al debido proceso del señor José Miguel Ramírez toda vez que (i) si bien en el acta de imposición de la medida correctiva no consta prueba con base en la cual se impuso la amonestación en privado, la normatividad policiva no obliga a que en este tipo de amonestaciones esto sea así (ii) no se respetó el principio de legalidad que, en materia sancionatoria, debe considerarse con mayor rigor a la hora de interpretar la normatividad existente.

(i) El accionante señala que la amonestación en privado se le impuso sin prueba suficiente. Por su parte, las autoridades policivas indican que se tuvo en cuenta el testimonio del plomero que cometió el error en virtud del cual se generó el altercado. No obstante, este testimonio no consta en el acta de amonestación en privado ni aparece la firma del plomero dentro de los asistentes a la audiencia en la imposición de la medida. Aunque en principio se podría pensar que esto constituye una irregularidad, al acudir a las normas del Código de Policía se observa que esto no es así toda vez que el artículo 227 señala que “La medida a cargo de los comandantes de estación o subestación no requiere de resolución escrita, pero deberá levantarse acta en la que se consignen sucintamente los hechos, se identifiquen al contraventor y se indique la medida correctiva aplicada. Cuando se trate simplemente de amonestación en privado, reprensión en audiencia pública y expulsión, bastará con hacer las anotaciones respectivas en el libro que al efecto se lleve en el comando. La anotación deberá

llevar la firma del comandante y del contraventor.” En virtud de que no hay norma que obligue a detallar los sucesos y pruebas en que se fundamenta la medida ni a que conste la firma de los testigos y toda vez que dentro de las pruebas dos de los funcionarios de policía (el Comandante de la estación y el Jefe de denuncias de la misma) señalan que en efecto se tuvo en cuenta el testimonio del plomero mientras que sólo el dicho del accionante soporta la afirmación de que para la sanción no se tuvo en cuenta otra prueba diferente al dicho de la querellante, la Sala encuentra que no se configuró una vulneración al debido proceso en ese aspecto.

Además se debe tener en cuenta que después de conocer la contestación del accionado el accionante no cuestionó el hecho de que el plomero hubiera participado como testigo en la audiencia. Por último, es de anotar que sí se oyó lo indicado por el contraventor, según lo indicado en el artículo 224 del Código de Policía, a pesar de que el análisis probatorio no haya favorecido al querellado.

(ii) No obstante, la Sala observa que sí se presentó una vulneración al debido proceso en la interpretación de la norma en virtud de la cual se impuso la amonestación en privado. Al no tener el alcance pretendido la norma que soportó la actuación policiva, y no haber otra norma que señalara que la conducta del accionante constituía una contravención, se violó el principio de legalidad en la actuación policiva como a continuación se analizará.

La sanción cuya ajuste a la Constitución se cuestiona se fundamentó en el artículo 201 del Código Nacional de Policía que señala “Compete a los demandantes de estación y de subestación amonestar en privado:1. Al que en vía pública riña o amenace a otros. (...)” El comandante de policía consideró que la amenaza del accionante a la querellada se había dado en una vía pública. Tal subsunción de la conducta en la norma no es razonable, toda vez que el los corredores internos de los apartamentos no pueden ser considerados vía pública.

Si bien el artículo 75 del Código Nacional de Policía señala que “no se reputan domicilio los lugares públicos o abiertos al público ni los sitios comunes de los edificios de departamentos y de hoteles, tales como pasajes, pasadizos y vestíbulos.” De esto no se puede deducir que al no ser domicilio sea vía pública. El contenido de la norma se debe tener en cuenta en caso de allanamiento de domicilios, como lo indica la pertenencia de la disposición normativa al título

I capítulo VIII relativo al domicilio y su allanamiento.

En efecto, dentro de la normatividad de propiedad horizontal se considera a los corredores internos como un bien común esencial⁶ ya que son pasajes comunes o circulaciones indispensable para aprovechamiento de bienes privados⁷.

Además, si bien dentro de la normatividad policiva no existe una definición de qué es vía pública, ésta sí consta dentro de normas urbanísticas. El Acuerdo 20 de 1995, Código de la Construcción, señala en el artículo B.3.1.4. que vía pública es la “Calle, callejón u otro espacio seguro, abierto al exterior para fines de uso público y con un ancho no menor de 3 m.” El hall de un apartamento no se encuadra dentro de esta definición, puesto que este si bien tiene fines de uso común de los propietarios de bienes privados no es accesible para cualquier persona como sí lo es uno de uso público.

Por último, la Sala considera oportuno anotar que contrario a lo que dice el Comandante de la estación primera de Policía de Usaquén la amonestación en privado sí trasciende más allá del mero llamado de atención en la medida en que según el artículo 206 del Código Nacional de Policía se puede imponer la presentación periódica ante el comando de policía a quien reincida en riña o pelea en vía pública y la existencia de una amonestación en privado puede ser utilizada como prueba en proceso penal o civil.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del Juzgado 16 Penal de Circuito de Bogotá del 26 de septiembre de 2003, por los motivos expuestos en el presente fallo, y, en consecuencia, CONCEDER la tutela al debido proceso al señor José Miguel Ramírez León.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS la Diligencia 739 del 26 de junio de 2003, acta de amonestación en privado, proferida por el Departamento de Policía de Tisquesusa, Estación 1ª Usaquén, dentro de la querrela policiva interpuesta por Luz Ángela Roa Rincón.

TERCERO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Esta norma fue aplicada en las sentencias T-109/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-575/93, M.P. Hernando Herrera Vergara, en las cuales se conocía de tutelas interpuestas contra actuaciones policivas.

2 Ver sentencia T-179/96, M.P. José Gregorio Hernández (En esta ocasión se alegaba la vía de hecho de carácter orgánico puesto que la autoridad policiva había entrado a conocer de un asunto que no era de su competencia. La Corte encontró que, contrario a lo señalado por el accionante, era razonable que la policía encontrara que dentro de sus competencias estaba el conocimiento del caso.) Ver también sentencia T-194/96, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se respetó la competencia de las autoridades de policía y se limitó las del juez de tutela puesto que el proceso policivo tenía recursos para que los aspectos interpretativos fueran discutidos. En dicha sentencia se afirmó que: “La jurisdicción constitucional puede ocuparse de poner término a las violaciones a los derechos fundamentales que cometan los funcionarios de policía, siempre que dentro del mismo procedimiento policivo no haya una

oportunidad o posibilidad efectiva de hacerlo; sin embargo, su función no es la de sustituirlos y resolver las querellas que ante ellos se plantean.”. Por último, ver sentencia T-149/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell (En esta ocasión se determinó que la actuación de la autoridad policiva de no tener en cuenta una oposición en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en la medida en que quien se oponía no se había manifestado poseedor desde el inicio del proceso.)

3 T-179/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Procedimiento Policivo en Colombia Teórico - Práctico Leyer José Armando Ruiz Salazar, 10ª edición 2001, p.11

5 Ibídem

6 Ley 675 de 2001, artículo 3º, “Bienes comunes esenciales: Bienes indispensables para la existencia, estabilidad, conservación y seguridad del edificio o conjunto, así como los imprescindibles para el uso y disfrute de los bienes de dominio particular. Los demás tendrán el carácter de bienes comunes no esenciales. Se reputan bienes comunes esenciales, el terreno sobre o bajo el cual existan construcciones o instalaciones de servicios públicos básicos, los cimientos, la estructura, las circulaciones indispensables para aprovechamiento de bienes privados, las instalaciones generales de servicios públicos, las fachadas y los techos o losas que sirven de cubiertas a cualquier nivel.”

7 Ley 675 de 2001, artículo 3º, “Inmuebles debidamente delimitados, funcionalmente independientes, de propiedad y aprovechamiento exclusivo, integrantes de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal, con salida a la vía pública directamente o por pasaje común.”