

T-490-92

Sentencia No. T-490/92

DERECHO A LA LIBERTAD-Reserva Judicial/AUTORIDAD JUDICIAL/COMPETENCIA/ALCALDE

En materia del derecho a la libertad personal, el constituyente ha estructurado una serie de garantías sin antecedentes en nuestra tradición jurídica. La Constitución establece una reserva judicial en favor de la libertad individual, siendo indispensable el mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley, para que una persona pueda ser reducido a prisión, arresto o detención. En adelante, solamente las autoridades judiciales tienen competencia para imponer penas que conlleven la privación de la libertad. En consecuencia, a la autoridad administrativa le está vedado imponer motu proprio las penas correctivas que entrañen, directa o indirectamente, la privación de la libertad, salvo mandamiento escrito de la autoridad judicial competente. La opción por la libertad que llevó a consagrar el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se basa en el principio de la separación de poderes, propio del régimen democrático y republicano. Los jueces son, frente a la administración y al propio legislador, los principales defensores de los derechos individuales. Es inconstitucional la imposición de penas de arresto por parte de autoridades de policía.

SANCION/DEBIDO PROCESO

La imposición de penas o medidas correccionales por la autoridad de policía debe sujetarse, por tanto, a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción y, en especial, al principio constitucional de la presunción de inocencia. Los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución tienen como finalidad preservar el debido proceso como garantía de la libertad del ciudadano. La presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa. Las garantías materiales que protegen la libertad de la persona priman sobre las meras consideraciones de la eficacia de la administración. las sanciones administrativas impuestas de plano, por ser contrarias al debido proceso están proscritas del ordenamiento constitucional.

ARRESTO-Improcedencia

El arresto supletorio por el incumplimiento en el pago de una multa de carácter correctivo es una institución del derecho de policía contraria al precepto constitucional que prohíbe la detención, prisión o arresto por deudas, además de ser un medio desproporcionado de privación de la libertad respecto de la finalidad buscada, cual es la de garantizar el pago de la obligación pecuniaria pública originada en la sanción de un supuesto contravencional. En efecto, la metamorfosis de la deuda para con el erario público (pago de la multa) en arresto (privación de la libertad) no se compadece con el valor otorgado a la libertad física en el orden constitucional, amén de prescindir, y por tanto tornar ineficaz, el régimen de la jurisdicción coactiva instituido precisamente para exigir el cumplimiento de las obligaciones y cuya actuación permite despojar a la sanción del carácter vindicativo que, aparte de innecesario, no se aviene con su función esencial.

PODER DE POLICIA/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se inaplican parcialmente los artículos 435 y 436 del Decreto 1889 de 1986, expedido por el Gobernador de Cundinamarca en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 8o. de la ordenanza No. 27 de 1985, que facultan a los alcaldes para imponer sanciones de multa o arresto a las personas que incurran en actos de irrespeto a la autoridad, con base en una simple certificación del secretario o la declaración de dos o más testigos presenciales. La sanción de plano establecida en el mencionado artículo es manifiestamente contraria al artículo 29 de la Constitución. Es así mismo evidente la vulneración de los derechos al debido proceso y al derecho de defensa del petente sancionado, habida cuenta que la norma ni siquiera le otorgaba la posibilidad de controvertir las pruebas aducidas por el Alcalde presuntamente agraviado, ni éstas se ajustaban a los requisitos legales exigidos para imponer la mencionada sanción. Igualmente, la eventual conversión de la multa impuesta en arresto es contraria a la prohibición constitucional de la imposición de penas de prisión, arresto o detención por deudas. Las anteriores razones justifican la revocatoria de la sanción impuesta por el Alcalde.

ACCION DE TUTELA/ACTO POLICIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Improcedencia

Las decisiones mediante las cuales se imponen por los alcaldes, al término de un juicio penal

de policía, sanciones o penas correccionales, están excluidas expresamente de la competencia de la jurisdicción contencioso- Administrativa. No existiendo otro medio de defensa judicial frente a las decisiones proferidas en los juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley, es necesario concluir que la acción de tutela constituye, para éstos casos, el único medio idóneo a disposición de la persona agraviada para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

AGOSTO 13 DE 1992

REF: Expediente T-1973

Actor: PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-1973 adelantado por el señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR contra las Resoluciones número 020 del 13 de febrero y 052 del 22 de febrero de 1992, proferidas por la Alcaldía Municipal de Sasaima.

A N T E C E D E N T E S

1. El Alcalde Especial de Sasaima, Cundinamarca, mediante Resolución 020 del 13 de febrero

de 1992, con fundamento en el Decreto 1889 de 1986, expedido por la Gobernación de Cundinamarca, decidió “imponer (...) al señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR como medida correctiva multa equivalente a la suma de DOS MIL PESOS (\$ 2.000.00), o arresto hasta de seis (6) días”, por irrespeto a la autoridad.

2. Según la autoridad local:

“El día Domingo 19 de enero de 1992 hacia las 5:30 p.m. se presentaron algunos hechos de irrespeto a la Autoridad en mi calidad de Alcalde Especial de esta localidad por parte del señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR, al encontrarme parado en la puerta del establecimiento o negocio de mi propiedad ubicado en el perímetro urbano de Sasaima calle principal y al pasar dicho individuo en su vehículo y al verme me lanzó un improperio diciéndome “Alcalde Hijueputa” y continuó su marcha. Horas más tarde en el negocio de cantina de propiedad de la señora MERCEDES ARAQUE DE PICO procedió a hacer dos (2) disparos al aire y se retiró”.

La sanción se basó en la declaración de la señorita ARGELIA RAMOS LEON y en la declaración del Comandante de la policía de la localidad a quien el Alcalde informó personalmente de lo sucedido.

3. El señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR interpuso recurso de reposición contra la Resolución, negando la ocurrencia de los hechos y cuestionando el valor de las pruebas aportadas para sustentarla. Afirmó el recurrente que:

“de conformidad con el artículo 217 del Código de Procedimiento Civil la testigo ARGELIA RAMOS LEON es sospechosa porque ha sido dependiente en el establecimiento comercial de propiedad del señor Alcalde (...) Es normal que la declaración que una persona rinda en esas circunstancias no refleje lo que en la realidad sucedió si no que por el contrario se incline en favorecer los fines del interesado”.

Respecto a la segunda prueba anotó que “testigo presencial no es el uniformado que recibió el informe de parte del Alcalde de lo que sucedió”.

No obstante, la impugnación fue rechazada mediante resolución 052 del 22 de febrero de 1992, quedando así en firme la decisión.

4. El 3 de marzo del año en curso, el afectado ejerció acción de tutela contra la Resolución sancionatoria, por considerar que con ella se amenazaba su derecho fundamental de la libertad de locomoción y se vulneraban los artículos 29 y 15 de la Constitución. El petente solicitó declarar la ilegalidad de la resolución No. 052 de 1992, que culminó la actuación administrativa, y ordenar al Alcalde abstenerse de ejecutar el mencionado acto.

5. El Juzgado Civil Municipal de Sasaima, mediante providencia del 13 de marzo de 1992, denegó la tutela impetrada. Sostiene el Juzgado:

“El interesado cuenta con un mecanismo de defensa judicial para debatir ante el estrado correspondiente la legalidad o ilegalidad de la resolución atacada aquí, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho encaminada a que el acto del señor Alcalde sea declarado nulo y en consecuencia se reparen los daños ocasionados con él. Es la Jurisdicción Contenciosa-administrativa la llamada por la ley a resolver tal controversia.

“Tampoco cabe la tutela como mecanismo transitorio, habida razón de que dentro del trámite contencioso administrativo se puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, medida tendiente a evitar posibles perjuicios que la ejecución del acto acarrearía”.

6. Por no haber sido impugnada la anterior decisión, el proceso fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, siendo seleccionado, correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Petitum de la acción de tutela

1. El accionante aduce la vulneración producida a su derecho al buen nombre, al debido proceso y la amenaza de su derecho a la libertad de locomoción por parte del Alcalde Especial de Sasaima, quien mediante resolución le impuso multa de dos mil pesos o arresto hasta por seis días, por irrespeto a la autoridad.

2. El Código de Policía de Cundinamarca (Decreto 1889 de 1986, artículo 435) otorga a los Alcaldes la atribución de imponer multa o arresto hasta por seis (6) días, a las personas que les desobedezcan, no cumplan sus órdenes o les falten al respeto debido. El numeral

segundo del artículo 435 establece:

“Artículo 435.- PENAS CORRECCIONALES. Los funcionarios de policía del Departamento podrán imponer pena correccional a los que los desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que les falten al respeto debido, en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, de acuerdo con las reglas siguientes:

(...)

2. Los alcaldes municipales con multas o con arresto hasta de seis (6) días;

(...)”.

Para imponer la correspondiente pena correccional el artículo 436 de la misma normatividad exige que “es necesario probar primero la falta, bien con una certificación escrita del secretario, o con declaraciones de dos (2) o más testigos presenciales”. En similar sentido, el Código Nacional de Policía consagra la sanción de arresto de uno a treinta días para aquel que desobedezca orden legítima de autoridad u omita sin justa causa prestarle el auxilio que aquella solicite (Decreto 522 de 1971, artículo 18), la cual para poder ser impuesta requiere de un procedimiento previo que garantice el derecho de defensa.

Dentro de las razones que históricamente explican la existencia de “sanciones de plano”, o sea, aquellas tomadas sin procedimiento alguno ni previa audiencia del acusado, está el interés de dotar a la autoridad de un instrumento de coacción suficiente para ser obedecida. La práctica de este tipo de sanciones fue corriente en el Estado-policía que se prolongara hasta fines del siglo XVIII, finalmente, suprimida como consecuencia de la Revolución Liberal que consagró el principio de la separación de poderes y antepuso los derechos del hombre a las prerrogativas del monarca. No obstante, la doctrina autoritaria que la avala se conserva en forma atenuada en ciertos ámbitos del derecho de policía y aparece revestida con el argumento de ser necesaria para asegurar la efectividad de la función pública, así como para controlar situaciones que requieren la adopción de decisiones inmediatas.

Poder y función de policía

3. La distinción conceptual entre las diversas manifestaciones del poder de policía permite fijar con precisión los límites de las competencias estatales que pueden llegar a restringir los

derechos y las libertades públicas. Tradicionalmente, la doctrina ha entendido por poder de policía la atribución o facultad de expedir normas, - leyes o reglamentos -, que limitan o restringen los derechos individuales con la finalidad de conservar el orden público interno y salvaguardar la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas. Esta potestad normativa reposa en el legislativo (CP art. 150-1, 150-2 y 152-a.) y, residualmente, en las Asambleas Departamentales, a las cuales corresponde dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal (CP art. 300 num. 8).

La función de policía puede dar lugar al ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de las autoridades administrativas. El ejercicio de la función de policía exige el uso racional y proporcionado de la fuerza, así como la escogencia de los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales al momento de contrarrestar los peligros y amenazas que se ciernen sobre la comunidad.

Facultad sancionatoria de los Alcaldes y derechos fundamentales

4. Las normas Nacionales y Departamentales que facultan a los Alcaldes para imponer multas o arrestos a las personas que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y les falten al debido respeto, deben interpretarse y aplicarse con arreglo a la Constitución política vigente. En este campo, la intervención estatal sólo será legítima si con ella no se vulneran o amenazan los derechos fundamentales. Esta exigencia constituye una mínima garantía en favor de la libertad y del Estado de Derecho, que contribuye a evitar la arbitrariedad y el autoritarismo.

En el caso sub-examine, la atribución de imponer multas o arrestos conferida a los Alcaldes busca garantizar la obediencia y el respeto debido a la autoridad, y con ello asegurar la efectividad de la función pública, mediante la afectación del patrimonio del acusado o, en su defecto o reticencia, la privación hasta por seis (6) días de su libertad física.

Desde una perspectiva constitucional, la imposición de penas correctivas por parte de la administración no riñe con las normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales, siempre y cuando en el procedimiento respectivo sean respetadas las garantías procesales que protegen la libertad personal y el debido proceso (CP arts. 28, 29 y 31), sin perjuicio desde luego de mantener abierta la posibilidad de recurrir ante los jueces en defensa de sus derechos constitucionales fundamentales (CP art. 86).

Aplicación de los principios constitucionales del derecho penal a la actividad sancionatoria de la administración.

5. La imposición de penas de multa o arresto por parte de la administración tenía sustento bajo la Carta de 1886. El artículo 23 de la antigua Constitución no precisaba la autoridad competente en virtud de cuyo mandamiento escrito una persona podía ser detenida o arrestada. A su vez, el artículo 27 de la misma consagraba excepciones al principio *nemo poena sine legale iudicium* al permitir, entre otros casos, a los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción “penar con multas o arrestos a cualquiera que los injurie o les falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo”. Finalmente, el artículo 28 de ese Estatuto fundamental contemplaba la aprehensión y retención administrativas por parte del gobierno nacional de personas contra quienes pesaran graves indicios de que atentaban contra la paz pública.

La recuperación de la legitimidad de las instituciones fue una de las ideas fuerza que guió el proceso constituyente de 1991, el cual se tradujo en una nueva concepción del ejercicio de la autoridad. No sólo la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5) y la consagración de las garantías para su efectividad (CP arts. 84, 85, 86, 93, 94) reflejan la redistribución del poder político en favor de los individuos y las colectividades, sino igualmente la convicción de que el fortalecimiento de la autoridad y de la conciencia institucional se logra por la vía de la protección de los derechos fundamentales y no mediante el ejercicio patrimonialista del poder político, tan severamente cuestionado en el pasado. Es por ello que en el texto constitucional ha quedado plasmada una noción de la autoridad acorde con el principio fundamental de la dignidad humana (CP art. 1), con el acento puesto más en la protección de la libertad (CP arts. 28, 29) que en las ciegas razones de estado.

En materia del derecho a la libertad personal, el constituyente ha estructurado una serie de garantías sin antecedentes en nuestra tradición jurídica. La Constitución establece una reserva judicial en favor de la libertad individual, siendo indispensable el mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley, para que una persona pueda ser reducido a prisión, arresto o detención (CP art. 28). En adelante, solamente las autoridades judiciales tienen competencia para imponer penas que conlleven la privación de la libertad. En consecuencia, a la autoridad

administrativa le está vedado imponer motu proprio las penas correctivas que entrañen, directa o indirectamente, la privación de la libertad, salvo mandamiento escrito de la autoridad judicial competente.

Además de la garantía fundamental de la reserva judicial, se eliminaron de la Constitución las excepciones a la imposición de penas sin juicio previo y la detención y retención por orden del Gobierno. De otra parte, el constituyente elevó a rango constitucional la garantía procesal penal del Habeas Corpus (CP art. 30) y estableció la prohibición de imponer las penas de destierro y de prisión perpetua (CP art. 34). Adicionalmente y como garantía última de la libertad, el artículo 29 de la Carta impone la observancia del debido proceso (v.gr.: el derecho de defensa, la presunción de inocencia, el principio de contradicción), en toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, operándose una derogatoria tácita de los procedimientos contrarios a esta exigencia constitucional.

Separación de poderes y reserva judicial en materia de restricción de la libertad

6. La opción por la libertad que llevó a consagrar el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se basa en el principio de la separación de poderes, propio del régimen democrático y republicano. Los jueces son, frente a la administración y al propio legislador, los principales defensores de los derechos individuales. Por ello su protección inmediata ha sido confiada a la rama judicial, como garantía de imparcialidad contra la arbitrariedad, impidiendo así que la autoridad acusadora acabe desempeñando el papel de juez y parte. Si la autoridad administrativa tuviere la potestad de imponer penas de arresto, sin intervención judicial que las autorice (CP art. 28), la protección del derecho a la libertad personal confiada a ésta última se tornaría innecesaria y carecería de efectividad para cumplir su cometido. El reconocimiento de los derechos fundamentales y su limitación o restricción en la práctica, suponen la intervención de una instancia imparcial, que mediante una decisión motivada, proporcional y razonada, concilie los valores e intereses en pugna, permitiendo la judicialización del conflicto social y evitando la exacerbación de la violencia mediante el uso exclusivo de la coacción.

El artículo 113 de la Constitución consagra el principio de la separación de poderes, recogiendo parcialmente el contenido del artículo 55 del anterior texto constitucional pero conservando su esencia al establecer que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones

separadas pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado”. De otra parte, tratándose de la función jurisdiccional, la misma Constitución establece la posibilidad excepcional de que ésta sea atribuida por la ley en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, sin que les sea permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos (CP art. 116, inc. 3). Sin embargo, la regulación estatutaria de los derechos fundamentales y de los procedimientos para su protección (CP art. 152) y la reserva judicial respecto a la imposición de penas de prisión, arresto o detención (CP art. 28), constituyen claros límites constitucionales al ejercicio de funciones jurisdiccionales excepcionalmente confiadas por la ley a otro órgano del Estado, todo lo cual representa una garantía insustituible del estado de derecho y de la institución de la libertad.

Tránsito constitucional y deber del legislador

7. Las anteriores consideraciones serían suficientes para deducir la inconstitucionalidad de la imposición de penas de arresto por parte de autoridades de policía. No obstante, el fundamento temporal de dicha facultad deriva de lo señalado en el artículo 28 transitorio de la Constitución, el cual establece:

“Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos”.

La norma transitoria cobija tanto los hechos punibles de irrespeto o desobediencia a la autoridad, como las demás contravenciones especiales, particularmente las consagradas en la Ley 23 de 1991, cuya competencia está atribuida a las autoridades de policía. Por mandato constitucional, de imperiosa observancia dado el carácter de derecho de aplicación inmediata que ostenta la libertad (CP art.85), corresponde al Legislador, en un término breve, expedir la ley que atribuya integralmente a las autoridades judiciales el conocimiento de estas conductas, so pena de incurrir en inconstitucionalidad por la vía omisiva.

Respeto a la autoridad y rechazo al autoritarismo

8. No obstante lo anterior, el constituyente tampoco ignoró al momento de definir la Carta Política colombiana que no se puede tener libertad sin seguridad. Prescindir del ejercicio legítimo de la autoridad es contrario a la conservación misma de la democracia y equivale a

la claudicación ingenua ante las fuerzas violentas que pretenden desestabilizar y destruir las instituciones. En tal sentido, la Constitución impone a toda persona el deber de respetar y apoyar a las autoridades legítimamente constituidas (CP arts. 95 y 6).

El ejercicio de la autoridad es indispensable para el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades están instituidas principalmente para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (CP art. 2). Estos, a su vez, tienen el deber de respetar y obedecer a las autoridades (CP arts. 4 y 95). En caso de irrespeto o desacato, las diferentes autoridades tienen a su disposición medios coercitivos cuyo empleo debe ser proporcional a la transgresión. En materia contravencional, la autoridad administrativa está facultada para imponer multas al término de un procedimiento, el cual debe tener por objeto garantizar el debido proceso y el derecho de defensa. Tratándose de la imposición de penas que conlleven la privación de la libertad - detención o arresto -, mientras el legislador expide la ley que atribuya su competencia a las autoridades judiciales, la constitucionalidad de su ejercicio dependerá exclusivamente de la proporcionalidad y racionalidad de la medida y, sobre todo, del estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso (CP art. 29).

La efectividad y credibilidad de las autoridades públicas no justifican el uso de medios inadecuados o desproporcionados, menos aún existiendo otros mecanismos alternativos igualmente eficaces para exigir el respeto y la obediencia a la autoridad pero que no desconocen el núcleo esencial de los derechos fundamentales. La libertad personal no debe ser el precio del irrespeto o de la desobediencia. Cuando estas conductas adquieren una magnitud que no es razonable tolerar, la autoridad tiene a su alcance variadas opciones que van desde la imposición de multas hasta la aprehensión y conducción ante un juez de la persona que presuntamente pueda estar incurso en la flagrante comisión de un ilícito penal. La tradicional regulación, proscrita por el artículo 28 de la Constitución, de imponer arrestos por parte de la primera autoridad policiva del municipio, con el fin de hacer valer "su autoridad" y exigir el debido respeto, se compagina más con estados autoritarios donde el poder ejecutivo se confunde con el judicial y la preservación del orden público, en sus manifestaciones abstractas de la tranquilidad, la salubridad y la moralidad, es invocado como fundamento para la represión. Estas características de la autoridad, en el régimen monárquico del Estado Feudal obedecían a la necesidad de afianzar una endeble legitimidad y a inculcar la noción de soberanía y autoridad en la población de los nacientes Estados. En

las democracias modernas solamente el juez ostenta la facultad de limitar o restringir la libertad física de las personas, ya que es precisamente la autoridad judicial la encargada de impartir justicia, previo el trámite de un procedimiento con el lleno de las garantías procesales que la Constitución ordena.

Sanciones de plano y debido proceso

9. El artículo 29 de la Constitución obliga al respeto del debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas. La imposición de penas o medidas correccionales por la autoridad de policía debe sujetarse, por tanto, a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción y, en especial, al principio constitucional de la presunción de inocencia.

Los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución tienen como finalidad preservar el debido proceso como garantía de la libertad del ciudadano. La presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa. Las garantías materiales que protegen la libertad de la persona priman sobre las meras consideraciones de la eficacia de la administración.

Si al procedimiento judicial, instancia imparcial por excelencia, son aplicables las reglas de un proceso legal justo, a fortiori deben ellas extenderse a las decisiones de las autoridades administrativas, en las cuales el riesgo de arbitrariedad es más alto y mayor la posibilidad de “manipular” - mediante la instrumentación personificada - el ejercicio del poder.

Toda persona tiene derecho a que antes de ser sancionada se lleve a cabo un procedimiento mínimo que incluya la garantía de su defensa. La sola exigencia de una certificación secretarial o de la declaración de dos o más testigos presenciales para sancionar al acusado, prescindiendo de que éste pueda contradecir la veracidad de las pruebas, constituye una acción unilateral de la administración contraria al estado de derecho democrático y participativo y a la vigencia de un orden jurídico justo.

La prevalencia de los derechos inalienables de la persona humana (CP art. 5), entre los que se encuentra la libertad personal, desplaza la antigua situación de privilegio de la

administración y la obliga a ejercer las funciones públicas en conformidad con los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es precisamente la garantía de eficacia de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución (CP art. 2). En consecuencia, las sanciones administrativas impuestas de plano, por ser contrarias al debido proceso (CP art. 29), están proscritas del ordenamiento constitucional.

Prohibición de prisión, arresto o detención por deudas

10. El arresto supletorio por el incumplimiento en el pago de una multa de carácter correctivo es una institución del derecho de policía contraria al precepto constitucional que prohíbe la detención, prisión o arresto por deudas (CP art. 28 inc. 3), además de ser un medio desproporcionado de privación de la libertad respecto de la finalidad buscada, cual es la de garantizar el pago de la obligación pecuniaria pública originada en la sanción de un supuesto contravencional. En efecto, la metamorfosis de la deuda para con el erario público (pago de la multa) en arresto (privación de la libertad) no se compadece con el valor otorgado a la libertad física en el orden constitucional, amén de prescindir, y por tanto tornar ineficaz, el régimen de la jurisdicción coactiva instituido precisamente para exigir el cumplimiento de las obligaciones y cuya actuación permite despojar a la sanción del carácter vindicativo que, aparte de innecesario, no se aviene con su función esencial.

Vulneración de los derechos fundamentales en el caso concreto

11. En el caso sub-examine es palmario que una autoridad administrativa en ejercicio de la función de policía impuso una multa conmutable en arresto a un particular por la supuesta conducta de irrespeto a la autoridad y, luego, confirmó su decisión, sin abundar en otros argumentos ni dar lugar al ejercicio del derecho de defensa. Lo expuesto en los numerales anteriores es suficiente para proceder a revocar dicha resolución, e inaplicar parcialmente los artículos 435 y 436 del Decreto 1889 de 1986, expedido por el Gobernador de Cundinamarca en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 8o. de la ordenanza No. 27 de 1985, que facultan a los alcaldes para imponer sanciones de multa o arresto a las personas que incurran en actos de irrespeto a la autoridad, con base en una simple certificación del secretario o la declaración de dos o más testigos presenciales. La sanción de plano establecida en el mencionado artículo es manifiestamente contraria al artículo 29 de la Constitución. Es así mismo evidente la vulneración de los derechos al debido proceso y al

derecho de defensa del petente sancionado, habida cuenta que la norma ni siquiera le otorgaba la posibilidad de controvertir las pruebas aducidas por el Alcalde presuntamente agraviado, ni éstas se ajustaban a los requisitos legales exigidos para imponer la mencionada sanción. Igualmente, la eventual conversión de la multa impuesta en arresto es contraria a la prohibición constitucional de la imposición de penas de prisión, arresto o detención por deudas. Las anteriores razones justifican la revocatoria de la sanción impuesta por el Alcalde Especial de Sasaima, mediante resolución 020 del 13 de febrero, confirmada por resolución 052 del 22 de febrero de 1992.

Revocatoria del fallo de tutela revisado

12. El Juzgado Civil Municipal de Sasaima, en providencia del 13 de marzo de 1992, denegó la tutela solicitada aduciendo la existencia de otros medios de defensa judicial, en particular, las acciones contencioso-administrativas a disposición de la persona agraviada para hacer valer sus derechos fundamentales. No obstante, las decisiones mediante las cuales se imponen por los alcaldes, al término de un juicio penal de policía, sanciones o penas correccionales, están excluidas expresamente de la competencia de la jurisdicción contencioso- Administrativa por los artículos 1 y 82 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 13 de marzo de 1992, proferida por el Juzgado Civil Municipal de Sasaima, mediante la cual se denegó la tutela solicitada por el señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela solicitada por el señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR y, con el objeto de dar protección inmediata a sus derechos fundamentales de libertad personal, defensa y debido proceso, INAPLICAR PARCIALMENTE los artículos 435 y 436 del Código de Policía de Cundinamarca (Decreto 1889 de 1986), y REVOCAR las resoluciones número 020 del 13 de febrero y 052 del 22 de febrero de 1992, proferidas por el Alcalde

especial de Sasaima.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Civil Municipal de Sasaima, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de Agosto de mil novecientos noventa y dos).