

82

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**El nuevo código de policía. ¿Una
norma inconstitucional?**

Mario Ospina, Bernardo Carvajal, y
César Vallejo

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en www.icrp.uexternado.edu.co/

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 82
El nuevo código de policía. ¿Una norma inconstitucional?

Mario Ospina, Bernardo Carvajal y César Vallejo

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del autor y la editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la editora y la editorial.

© 2015, Departamento de Derecho Constitucional,
Universidad Externado de Colombia.
Paola Andrea Acosta, Editora
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia
www.icrp.uexternado.edu.co/

Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO
*Directora del Departamento
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.
Editora

El nuevo código de policía. ¿Una norma inconstitucional?

INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, los documentos de trabajo fueron concebidos como herramientas que propicien la reflexión y el debate, en el que los trabajos inacabados, con ideas en formación, pueden ser enriquecidos con la crítica y el debate resultante de esta.

En este sentido, el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia ha decidido echar mano de los valiosos insumos contenidos en las intervenciones que ha realizado frente a los procesos de constitucionalidad que se siguen en la Corte Constitucional, para así hacer visible las ideas de nuestros docentes frente a importantes temas de trascendencia constitucional, sometiendo estas consideraciones a la crítica pública, siempre tan necesaria y enriquecedora.

La intervención que a continuación se presenta fue realizada por los docentes Mario Ospina Ramírez, Bernardo Carvajal Sánchez y César Vallejo Serna, quienes intervinieron en el trámite del control de constitucionalidad de los artículos 41, 53, 180 y 182 de la Ley 1801 de 2016

1. SOBRE EL PROBLEMA INTERPRETATIVO Y DE APLICACIÓN DEL DERECHO.

Primera Cuestión: El contenido del Artículo 41 de la ley 1801 de 2016.

En cuanto al CARGO PRIMERO se considera, en línea con los argumentos de la demanda, que el parágrafo 3 del artículo 41 vulnera, entre otros, los artículos 1, 2, 13, 16 y 29 de la Constitución, por las razones que se exponen a continuación:

Se trata de un enunciado que a pesar de tener carácter restrictivo, -lo cual resulta de entrada paradójico sobre todo si se tiene en cuenta que dicha regulación está contenida dentro del capítulo denominado “Grupos de especial protección constitucional”-, no define con total claridad las situaciones fácticas que pueden dar lugar a la intervención

policial, generando mayor discrecionalidad por parte de la autoridad, y correlativamente, menor seguridad jurídica para el ciudadano.

De ese modo, no existe plena certeza sobre el alcance de locuciones tales como “habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoativas que les vulneren su voluntad” o “alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos”. De hecho, no resulta del todo claro si la intervención policial está sujeta al acaecimiento de cualquiera de las dos situaciones antes descritas o si, por el contrario, se requiere que confluyan ambas, esto es, que se presente una vulneración de la voluntad de la persona que, efectivamente, se traduzca en una afectación de la convivencia, a través de una relación de causalidad.

Dado los perjuicios y estigmas que siempre han existido alrededor de la población habitantes de calle, la aplicación de la norma otorga pocas garantías al ciudadano, quien ya de partida, tendrá la carga de demostrar, para evitar ser conducido, que no tiene alterada su voluntad; pero, además, que no ha afectado la convivencia, lo que acentúa aún más su situación de desventaja en materia probatoria, sobre todo si se tiene en cuenta que, habitante de calle, consumo de sustancias psicoactivas y delito, son cuestiones que desde el imaginario colectivo siguen estando asociadas, incluso en la actualidad.

Lo anterior, pone además en evidencia los rezagos de la doctrina peligrósista -la cual se sustenta en el riesgo que representa la persona para la sociedad por sus rasgos y características individuales-, la cual alcanzó a tener influencia en el Código Penal de 1936 y en alguna medida en el Código Penal 1980. Dicha doctrina vendría a ser desterrada del ordenamiento jurídico colombiano con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

De sus primeros fallos, la Corte Constitucional ha expresado que el artículo 29 constitucional impone un cambio sustancial a propósito del enfoque de la responsabilidad, pasando de un derecho penal de autor a un derecho penal de acto, argumentando que, desde esta nueva perspectiva “...sólo se permite castigar al hombre por lo que hace, por su conducta social, y no por lo que es, ni por lo que desea, piensa o siente”.¹ Incluso la jurisprudencia actual sigue destacando la importancia del principio de culpabilidad en el marco del Estado Social de Derecho. De ese modo, ha indicado la Corte que “...la valoración

¹Corte Constitucional colombiana. Sentencias C-239 de 1997. M.P. Carlos Gaviria D.

*de la culpabilidad recae sobre actos exteriores del ser humano y no sobre aspectos de su fuero interno, el juicio de reproche debe ser adscrito a la conducta del actor y constituye el fundamento de la proporcionalidad de la pena a imponer”.*²

En conclusión, si bien puede llegar a justificarse la intervención estatal cuando un determinado comportamiento efectivamente trasgreda o al menos tenga la entidad suficiente para poner en riesgo intereses jurídicos de terceras personas, no obstante, el enunciado que es objeto de análisis, tal como está formulado, no brinda las garantías suficientes para poder legitimar medidas coactivas que sean restrictivas de la libertad.

En todo caso, ya existe normativa pertinente para otorgar protección a dichos bienes e intereses jurídicos, incluso en el mismo Código de Policía, con carácter general, lo cual resulta más adecuado, no solo porque brinda mayores garantías ciudadanas, sino porque asociar la alteración de la convivencia o el consumo de sustancias psicoactivas con determinados grupos poblacionales conlleva a acentuar los estereotipos y estigmas ya existentes; al tiempo que, desde el punto de vista normativo, comporta una vulneración al principio constitucional de igualdad y no discriminación (Art. 13 C.P)

Ahora bien, de lo anterior surge el siguiente interrogante: ¿es posible justificar la intervención policial cuando se trata de conductas que sólo competen al habitante de calle?

Tratándose de personas que ya han alcanzado la mayoría de edad, en el marco de un sistema democrático (Art. 1), en principio la respuesta es no, porque se asume que cada persona es libre de orientar su propio destino. En múltiples oportunidades la Corte Constitucional ha hecho referencia al libre desarrollo de la personalidad, indicando que, *“...considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatárle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen”.*³

Si bien es factible que en determinados eventos lleguen a estar justificadas las denominadas medidas coactivas de protección (medidas

²Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-181 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz D.

³Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria D.

paternalistas), dadas las condiciones del individuo (p ej., porque el sujeto no tiene información relevante sobre el riesgo que asume con un determinado comportamiento), en todo caso aquellas deberán estar fundadas en la dignidad humana, esto es, deberán estar acordes a los intereses, preferencias, gustos, ideales, etc., del propio sujeto. De lo contrario se estaría abonando el camino hacia su instrumentalización.

Es de anotar, que la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), en su artículo 12, reconoce la capacidad jurídica en igualdad de condiciones, lo que supondrá dar un giro copernicano frente el reconocimiento de la autonomía, pasando de un modelo de representación a un modelo de apoyo para la toma de decisiones. Pese a que la precitada Convención no hace concreta alusión al habitante de calle, son realidades que para el caso concreto podrían llegar a asimilarse, para efectos de otorgar un mejor estándar de protección. Es de anotar, que Colombia ratificó la CDPD en mayo de 2011.

A lo que deben propender, entonces, las precitadas medidas de protección, en el marco de un sistema democrático, es a garantizarle a la persona las condiciones necesarias para que pueda tomar decisiones de manera autónoma, en virtud del plan de vida que ella misma se haya trazado.

Por el contrario, no estarán justificadas las medidas que estén orientadas a anular la voluntad del ser humano o a afianzar determinados códigos morales (moralismo legal) o modelos de virtud humana (perfeccionismo ético), bajo el argumento de la mayor protección. Como bien lo ha señalado MILL, *“La sociedad puede ofrecer e incluso e imponer al individuo ciertas consideraciones para ayudar a su propio juicio, algunas exhortaciones para fortificar su voluntad, pero, después de todo, él es el juez supremo. Cuantos errores pueda cometer a pesar de esos consejos y advertencias, constituirán siempre un mal menor que el de permitir a los demás que le impongan lo que ellos estiman ha de ser beneficioso para él”*.⁴

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el consumo de sustancias psicoactivas no es razón suficiente para justificar la intervención coactiva estatal, porque se trata de una conducta que solo

⁴ MILL, John Stuart. Sobre la libertad. Trad. Josefa Sainz Pulido. Ed. Aguilar. Madrid, 1972, p 114.

atañe al individuo.⁵ También ha entendido la Corte, sobre la defensa de la libertad individual de la población habitantes de calle, que “...cualquier tipo de reproche jurídico, sea en forma de sanciones o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles en tanto cosifica al habitante de la calle en aras de un supuesto modelo ideal del ciudadano virtuoso o a manera de una acción preventiva en contra de un potencial criminal”.⁶

Pues bien, siguiendo con esta misma línea argumentativa, tampoco podría justificarse el traslado del habitante de calle a un hogar o centro de atención, sin contar con su consentimiento, por el solo hecho de haber consumido sustancias psicoactivas, o por el posible riesgo que ello conlleva para él mismo o para la comunidad.

Es necesario aclarar, que efectivamente los poderes públicos deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar, desde diferentes ámbitos, los derechos de los habitantes de calle. No hay duda que se trata de uno de los colectivos con mayores índices de exclusión. Sin embargo dichas medidas deberán respetar la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P).

Para finalizar, debe aclararse que el Código Nacional de Policía quizá no sea el instrumento idóneo para arbitrar las medidas de protección a favor de esta población, si ello efectivamente es lo que se pretende, y más allá de que dicha regulación esté contenida dentro del título “Grupos de especial protección”. De hecho, incluir dicha regulación en una norma de tales características refuerza la idea de que las medidas que se adoptan realmente no van encaminadas a proteger a los habitantes de calle, por su condición de vulnerabilidad, sino a proteger a la comunidad, por el riesgo que aquellos aparejan.

Segunda Cuestión: El contenido del Artículo 53 de la ley 1801 de 2016.

Debemos empezar aclarando que la Corte ya declaró la inexecutable del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016. En sentencia C-223-17, el alto tribunal examinó la constitucionalidad de este y otros artículos demandados mediante un juicio de integración normativa argumentando que, por tratarse de una regulación de los derechos fundamentales de reunión y protesta pública

⁵Al respecto ver, Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria D.

⁶Al respecto ver, Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-043 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio P.

pacífica, la ley debió expedirse como ley estatutaria y no como ley ordinaria. Por tal motivo, la Corte declaró la inexecutable diferida, otorgándole un plazo al Congreso de la República para que “en ejercicio de sus competencias constitucionales, expida la normatividad respectiva”, dicho plazo, aclaró la Corte, se agotará después de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.

Ahora bien, que exista un pronunciamiento de fondo por parte del máximo intérprete constitucional no es óbice para exponer aquí algunas consideraciones sobre un asunto que, entendemos, reviste la mayor importancia. Lo que sigue, entonces, es presentar las razones que nos llevan a apoyar la declaración de inconstitucionalidad del artículo demandado en tanto resulta violatorio del derecho fundamental de reunión y protesta pública pacífica:

- A) *La norma demandada regula derechos fundamentales de manera sustancial, razón por la cual debe expedirse siguiendo los procedimientos de las leyes estatutarias:*

El artículo 53 de la ley ordinaria demandada regula, como dice su propio tenor, “el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público”, y así pretende determinar y condicionar el núcleo de un derecho fundamental, por lo que desconoce la reserva de ley estatutaria contenida en el literal a) del artículo 152 de la Carta.

- B) *La norma demandada vulnera el derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica contenido en el artículo 37 de la Constitución Política:*

El derecho a reunirse y manifestarse públicamente es una garantía básica de la libertad civil y política, sin él se desnaturaliza la práctica democrática y se resquebrajan los pilares que sostienen el edificio de los derechos. Como bien decía Von Ihering, la “lucha es el trabajo eterno del derecho”, haciendo alusión a que, así como “hay que ganarse el pan con el sudor de la frente”⁷, para la realización de los derechos no basta con su consagración en instrumentos jurídicos, han de ser los propios ciudadanos los que exijan sus libertades, las conquisten y las hagan respetar. No se entiende, entonces, cómo puede anteponerse al derecho del pueblo soberano de manifestarse libremente un requisito meramente procedimental.

El artículo 53 condiciona el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pacífica cuando estipula requisitos como el de informar con 48

⁷ VON IHERING, R. La lucha por el derecho, ILSA, Bogotá, 2007, pág. 157.

horas de anticipación “a la primera autoridad administrativa del lugar” o el de que dicha comunicación deba ir “suscrita por al menos tres personas”. Establecer tal tipo de condiciones constituye una restricción injustificada y sustancial del derecho fundamental y en esa medida viola el precepto constitucional.

Tercera Cuestión: El contenido del Artículo 41 de la ley 1801 de 2016.

A) Objeto

Los accionantes elevaron acción pública de constitucionalidad contra el artículo 180 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

(...)

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

(...)

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda” (subrayas fuera del texto original).

Toda vez que esta intervención se presenta en el marco de la acumulación de los expedientes D-11992 y D-11994, en primer lugar, haremos referencia al cargo por vulneración al principio de igualdad, formulado en el primer expediente referido; y en segundo lugar, haremos lo propio con los cargos formulados en la segunda acción. Veamos:

Mediante auto de 17 de marzo de 2017, el magistrado sustanciador resolvió admitir únicamente el cargo relacionado con la presunta vulneración al principio de igualdad, elevado en contra del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. A juicio de los accionantes, el hecho que la norma establezca en su inciso 6° que “*Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas (...)*”, vulneraría el principio de igualdad, toda vez que “*resulta incoherente e inconstitucional no tener en cuenta la condición económica o social de los individuos, a sabiendas de la desigualdad de clases que impera en Colombia*”⁸. Concluyen, que resultaría inconstitucional la imposición de una multa de cuantía superior, a personas que devengan ingresos inferiores.

Por su parte, en relación con el expediente D-11994, en el citado auto de 17 de marzo de 2017, fueron admitidos los cargos relacionados con el derecho fundamental al debido proceso, al buen nombre, a la igualdad y al acceso a cargos y funciones públicas formulados contra la expresión “*el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República*”, contenida en el inciso 9° del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

Los accionantes argumentaron que la inscripción de una multa que no ha sido pagada dentro del mes siguiente a su interposición, en el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, en primer lugar, atentaría contra el derecho fundamental al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto en dicho Boletín “*se registran los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo de responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho las obligaciones contenidas en el*”⁹, y en ese sentido, se estaría aplicando una consecuencia del proceso de responsabilidad fiscal en un proceso policivo, a una persona que no es objeto de control fiscal.

En segundo lugar, se aduce en la demanda que la expresión señalada vulneraría el derecho al buen nombre, el cual está contenido en el artículo 15 constitucional. Esto ocurriría por cuanto al inscribir en este Boletín los nombres de personas que no han sido objeto de control fiscal, se envía un mensaje erróneo a la comunidad, sobre la real conducta llevada a cabo por estas personas. Argumenta, que la sociedad percibe a los responsables fiscalmente como personas “*corruptas o deshonestas*”, y por consiguiente, esta inscripción estaría generando esa percepción sobre quien ha incumplido una norma policiva como la emisión de ruidos molestos o el consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos.

⁸ Expediente D-11992, folio 22.

⁹ Ley 610 de 2000, artículo 60.

Finalmente, a juicio de la parte actora, la mencionada inscripción vulneraría los artículos 13 y 40, numeral 7 de la Constitución Política, los cuales se refieren, respectivamente, al derecho a la igualdad y al acceso a los cargos públicos. Esta presunta vulneración, surgiría de la inhabilidad para acceder a cargos públicos, la cual surge como una consecuencia directa de encontrarse inscrito en el Boletín de Responsables Fiscales. Argumentan que efectuar este registro, que a su vez conduce a la respectiva inhabilidad, resultaría inequitativo, toda vez que el multado no posee la calidad de “*gestor fiscal*”, otorgando así, un trato igual a desiguales.

B) *Análisis de los cargos*

En cuanto al cargo relacionado con la vulneración al principio de igualdad, formulado al interior del expediente D-11992, nos abstendremos de emitir pronunciamiento de fondo, habida cuenta que el presunto reproche constitucional no cumple con el requisito de suficiencia, el cual ha sido determinado por la jurisprudencia constitucional¹⁰ como necesario para que en una acción de inconstitucionalidad se encuentre integralmente desarrollado el concepto de la violación.

De conformidad con lo expresado por este Tribunal, la demanda de inconstitucionalidad debe contener “*la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios), necesarios para inicial el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche*”¹¹. No obstante, en el desarrollo argumentativo de la presente demanda no se argumenta con suficiencia la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, pues los reproches planteados pueden ser solucionados por vía de interpretación en cada caso concreto en el cual se de aplicación al inciso 6° del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, sin que sea evidente la necesidad de eliminar la norma del ordenamiento jurídico. El problema constitucional resulta entonces aparente, pues se soluciona caso a caso en función de los criterios de graduación de las multas.

Respecto de la expresión “*el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República*” contenida en el artículo 180 de la Ley 1801, y demanda en el expediente D-11994, encontramos que tiene vicios constitucionales objetivos, relacionados con la vulneración al precedente constitucional, al principio de igualdad y al debido proceso; vulneraciones que serán abordadas a continuación:

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

¹¹ *Ibíd.*

La Corte Constitucional ha emitido diferentes pronunciamientos relacionados con la obligatoriedad del precedente constitucional. Al respecto, ha reconocido que no obstante el artículo 230 superior le da el carácter de fuente auxiliar a la jurisprudencia, aquella emitida por el máximo intérprete de la Constitución tiene el carácter de fuente obligatoria dada la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico¹².

Asimismo, ha afirmado que *“el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta”*¹³.

Lo anterior implica que, de existir un precedente constitucional vinculante, este debe ser tenido en cuenta al momento de determinar el alcance de una determinada disposición legal, como en efecto debió hacerse en el caso concreto. Sin embargo, el legislador pasó por alto lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1083 de 2005, en la cual se establecieron las diferencias entre el Boletín de Responsables Fiscales y el Boletín de Deudores Morosos, en los siguientes términos:

*“Debe señalarse finalmente que la situación derivada del Boletín de Deudores Morosos del Estado, de que trata la expresión acusada, es distinta de la derivada del Boletín de Responsables Fiscales regulado en el Art. 60 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, ya que en este último caso el boletín contiene “los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”, lo cual significa que, por una parte, se ha adelantado un proceso administrativo en el que la persona ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y, por otra parte, la declaración de responsabilidad se fundamenta en malos manejos de bienes públicos. En cambio, en el caso del Boletín de Deudores Morosos del Estado no ocurre ni lo uno ni lo otro”*¹⁴.

Así pues, resulta evidente que este Tribunal ya se había pronunciado sobre el alcance del Boletín de Responsables Fiscales, para concluir, en el marco de un ejercicio interpretativo del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que la inscripción en aquel es directa consecuencia de un proceso de responsabilidad en dónde se ha determinado que la persona encargada del manejo del patrimonio público, lo manejó de forma reprochable. Esto nos permite

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1083 de 2005.

concluir, que el inciso 9º del artículo 180 de la Ley 1801 es inconstitucional por cuanto vulnera el precedente constitucional.

Cabe aclarar, que si la norma acusada es declarada inconstitucional, la Policía Nacional no será despojada de un medio efectivo a través del cual buscar el cobro de la multa impuesta, pues la misma Ley 1801 de 2016 contiene en su artículo 184¹⁵, la regulación del denominado Registro Nacional de Medidas Correctivas, en dónde se registran las multas impuestas y el estado de pago de las mismas. Así mismo, en el artículo 183¹⁶ de la Ley demandada, se enlistan las sanciones por el no pago de multas, de tal forma que se conserva tanto la posibilidad de llevar un registro por el no pago de las multas impuestas, como de imponer sanciones derivadas del incumplimiento de normas propiamente policivas.

El artículo 13 de la Constitución Política contiene el principio de igualdad, el cual se erige como uno de los pilares de los Estados Constitucionales, y del cual se desprenden dos subreglas. Así, *“de un lado, existe un mandato de trato igual frente a todas aquellas situaciones fáctica o jurídicamente equiparables siempre que no existan razones suficientes para proveer un trato diferente y, de otro lado, hay un mandamiento de trato desigual frente a circunstancias diferenciables”*¹⁷.

Teniendo en cuenta lo establecido por la jurisprudencia constitucional en cuanto al mandato de tratamiento desigual cuando se esté frente a situaciones diferentes, en conjunto con lo establecido por el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y la interpretación que esta Corte le ha dado al mismo, resulta evidente que la norma demandada es inconstitucional por cuanto equipara a las

¹⁵ **Artículo 184. Registro nacional de medidas correctivas.** La Policía Nacional llevará un registro nacional de medidas correctivas que incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva.

La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará a las autoridades de Policía el acceso a sus bases de datos para la identificación e individualización de las personas vinculadas a procesos de Policía por comportamientos que afecten la convivencia.

Parágrafo. Solo las personas que sean registradas en dicha base de datos tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido en ella, en los términos contemplados en la ley.

¹⁶ **Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas.** Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
 2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
 3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
 4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
 5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.
- (...).

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-468 de 2016.

personas que han tenido a su cargo el manejo de dineros del Estado, y que como consecuencia del mal manejo del mismo han sido objeto de responsabilidad fiscal, a las personas que han infringido normas de naturaleza puramente policiva.

El artículo 29 constitucional establece, entre otros, el derecho que tienen todos los ciudadanos a que el debido proceso sea observado en toda clase de actuaciones, tanto judiciales como administrativas. Al respecto, la Corte ha señalado que el debido proceso *“es un derecho fundamental que debe aplicarse en actuaciones judiciales y administrativas, en desarrollo del principio de igualdad, según el cual toda competencia y toda función de las autoridades públicas deben estar previamente establecidas en la ley”*¹⁸.

Adicionalmente la jurisprudencia constitucional también ha entendido al debido proceso como una garantía que persigue *“procurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus actuaciones y salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*¹⁹.

Tal como lo hemos reiterado a lo largo del presente acápite, el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 establece la inscripción de los deudores de multas impuestas por incumplimientos a normas de policía en un Boletín de naturaleza propia de los procesos de responsabilidad fiscal. En este sentido, la norma en comento también resulta violatoria del derecho fundamental del debido proceso que le asiste a todo asociado, toda vez que está ordenando la aplicación de normas de naturaleza fiscal a procesos de naturaleza policiva, vulnerando así la seguridad jurídica que poseen los ciudadanos infractores de ser tratados de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.

2. CONCLUSIÓN

Con base en los anteriores argumentos, respetuosamente solicitamos a la H. Corte Constitucional que, en primer lugar, se declare inhibida para pronunciarse sobre el cargo por vulneración al principio de igualdad, formulado en el expediente D-11992; y en segundo lugar, que declare la inexecutable de la expresión contenida en el inciso 9° del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

Adicionalmente, Por lo anteriormente expuesto, se concluye que los artículos 41, 53 y 182 de la Ley 1801 de 2016, deben ser declarados inexecutable.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-061 de 2002.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-552 de 1992; y Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia T-1021 de 2002.

