

III. EXPEDIENTE D-12326 - SENTENCIA C-054/19 (febrero 13)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

ARTÍCULO 92. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes.

[...]

6. Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar.

[...]

10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público.

[...]

12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.

[...]

16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

[...]

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 2; Destrucción de bien; Suspensión temporal
Numeral 6	Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 10	Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 12	Multa General tipo 4; Suspensión definitiva de actividad.
Numeral 16	Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.

[...]

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.

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

PARÁGRAFO. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

2. Decisión

Primero. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo por los cargos dirigidos contra el numeral 12 y el parágrafo 2º, en su numeral 12, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los numerales 1, 6, 10 y 16 y el parágrafo 2º, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92, de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en relación con los cargos analizados en esta Sentencia.

Tercero. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo por los cargos dirigidos contra el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, salvo respecto de los planteados contra sus numerales 4 y 5, los cuales se declaran **EXEQUIBLES**, en relación con los cargos analizados en esta Sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

De manera preliminar, la Sala Plena encontró que contaban con aptitud sustantiva el cargo por violación al debido proceso (Art. 29 de la C.P.), formulado contra los numerales 1, 6, 10 y 16 y el parágrafo 2º, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016. De la misma manera, consideró aptos los cargos por desconocimiento de la prohibición de la doble incriminación y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, planteados contra los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016. Observó que superaban los requisitos de *certeza*, *claridad* y *pertinencia*, pues partían de una interpretación razonable de las normas acusadas y mediante argumentos comprensibles les atribuían presuntas remisiones indeterminadas, contrarias al principio de legalidad, así como infracciones a la prohibición de exceso. Así mismo, estimó que eran *específicos* y *suficientes*, en tanto evidenciaban una confrontación entre las reglas legales censuradas y los mandatos constitucionales invocados y generaban una mínima duda sobre la validez de las primeras.

En contraste, consideró que carecían de aptitud sustantiva y, en consecuencia, se inhibió de pronunciarse sobre los cargos dirigidos contra el numeral 12 y el parágrafo 2º, en su numeral 12, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta violación del derecho al trabajo, el principio de progresividad y la prohibición de retroceso. De igual forma, señaló que no reunían los requisitos para ser decididos de fondo los cargos por desconocimiento de la prohibición de la doble incriminación y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, planteados contra los numerales 1, 2 y 3, el segundo inciso y el parágrafo del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016. Básicamente estimó que el demandante no había explicado elementalmente en qué consistía la presunta transgresión a los mandatos constitucionales citados, de manera que las acusaciones carecían de *suficiencia*.

Así, correspondió a la Corte determinar dos problemas jurídicos: (i) si los numerales 1, 6, 10 y 16 y el parágrafo 2º, en sus numerales 1, 6, 10 y 16, del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, violan el debido proceso constitucional, por afectación a los principios de legalidad o tipicidad en la definición de normas que comportan la imposición de medidas correctivas de Policía, y (ii) si los numerales 4 y 5 del artículo 183 del Código Nacional de Policía y Convivencia, que establece un conjunto de sanciones por el *no pago de multas*, desconoce la prohibición de imponer dos sanciones por los mismos hechos (*non bis in ídem*), así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en la medida en que restringen intensamente diversos derechos constitucionales.

Para resolver los problemas mencionados, la Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre (i) el poder, la función y la actividad de policía y el ámbito de configuración de policía en el primer escenario; (ii) el principio de legalidad en el ámbito de las medidas correctivas de policía; y (iii) las medidas coactivas para el pago de multas. Al analizar la demanda, encontró que las disposiciones acusadas son compatibles con la Constitución, en relación con los cargos analizados.

Señaló que las expresiones "*sitios no permitidos*", "*normas vigentes*" y "*normatividad vigente*", de los numerales 1 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 debían interpretarse y podían ser determinadas con apoyo en el artículo 87 de la misma Ley, relacionado con la facultad de los municipios de definir el uso del suelo y con la fijación, en el régimen de policía, de las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales para la ejecución de una actividad económica.

Señaló que la expresión "*capacidad del lugar*" del numeral 6 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 debe ser entendida, así mismo, con arreglo a los artículos 83 a 88 del mismo Código, relativos a la actividad económica y su reglamentación y, en especial, en articulación con las normas sobre seguridad contenidas en tales disposiciones. De igual manera, estimó que el alcance de la expresión "*ocupación indebida*" del numeral 10 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, no queda librado a la libertad del operador, sino que está vinculado a las normas jurídicas que, dictadas por las autoridades competentes, definan cuando una ocupación adquiere dicho carácter

Desde otro punto de vista, la Sala consideró que no infringían el principio *non bis in ídem* las medidas fijadas en los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, que restringen el ejercicio de derechos fundamentales, al establecer la prohibición de contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio, respectivamente, para que quienes, pasados seis meses desde la imposición de una multa, no hayan procedido con el pago correspondiente. Consideró que estas no sancionan los comportamientos contrarios a la convivencia sino el incumplimiento de la obligación pecuniaria a favor del Estado. Por otro lado, sometió a un test estricto de proporcionalidad las citadas prohibiciones, a fin de analizar la posible vulneración a la prohibición de exceso.

Indicó que tales medidas son idóneas, pues es plausible suponer que una persona prefiere asumir el pago de la multa, antes que no poder ejercer los citados derechos. Señaló que la valoración legislativa sobre la necesidad del medio no se descarta, pues *prima facie* se trata de mecanismos menos lesivos que otros para los derechos posiblemente afectados. Además, consideró que respetan el principio de proporcionalidad en sentido estricto, en la medida en que quienes pueden ofrecer bienes y servicios al Estado o ejercer una actividad económica que requiere registro mercantil poseen, plausiblemente, la posibilidad de pagar multas que exceden

de un salario mínimo legal mensual vigente. Además de esto, consideró que la certeza de la afectación ocasionada con el no pago de la multa es indiscutible, mientras que la restricción al derecho de la persona que ha sido multada es relativa y parece deberse principalmente a su negligencia. En conclusión, consideró que las medidas contenidas en los numerales 4 y 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 no desconocían el principio de proporcionalidad.

4. Aclaraciones de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto respecto de varias consideraciones incluidas en la parte motiva de la sentencia. Entre otros aspectos, precisó que el comportamiento tipificado como contrario a la convivencia, que consiste en "*Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar*", sólo podrá dar lugar a la imposición de medidas correctivas, en casos concretos, una vez se establezca un sistema administrativo que determine, de manera previa y cierta, la capacidad de aforo de los establecimientos públicos o abiertos al público. Reiteró que esta condición es la única manera de evitar que sea, caso a caso y en violación del principio de legalidad, la autoridad de policía, la que determine si se superó o no la capacidad del lugar y, en esa medida, se incurra en arbitrariedades. Por lo tanto, puso de presente que, en ausencia de la determinación concreta y previa de la capacidad de aforo de los lugares, imponer medidas correctivas conduciría necesariamente a que esos actos administrativos sean anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, de manera subsidiaria, dejados sin efectos, mediante acciones de tutela.

Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** se reservó una eventual aclaración de voto.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE ALGUNOS ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, DECLARADOS EXEQUIBLES EN LA SENTENCIA C-130/18. DE OTRA PARTE, LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE FONDO SOBRE OTROS ASPECTOS DE ESTE IMPUESTO, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA