

COMUNICADO No. 20

Mayo 13 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA INCLUSIÓN EN EL BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES DE LA INFORMACIÓN SOBRE QUIENES NO HAN PAGADO OPORTUNAMENTE MULTAS POR INFRACCIONES POLICIVAS RESULTA INCOMPATIBLE CON EL DERECHO AL BUEN NOMBRE, HABIDA CUENTA DE LA NATURALEZA DE ESTAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DEL REPORTE A DICHO BOLETÍN CREADO PARA OTRO TIPO DE SANCIONES Y CONDUCTAS

I. EXPEDIENTE D-11992 AC - SENTENCIA C-142/20 (mayo 13)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

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

[...]

LIBRO SEGUNDO

De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia

[...]

TÍTULO V

De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad

[...]

CAPÍTULO II

Grupos de especial protección constitucional

[...]

Artículo 41. Atención Integral a la Población Habitante de y en Calle. De conformidad a la Ley 1641 de 2013, establézcase un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en calle, orientada a promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, modelo que tendrá como principios la igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención y que procure el diálogo y reconocimiento de realidades sociales del territorio y contribuya al bienestar y desarrollo integral del ser.

Parágrafo 1. Con base en el marco conceptual de la Ley 1641 de 2013 y en la caracterización cuantitativa y cualitativa que las entidades territoriales realicen, el modelo de atención integral que contemplará las metodologías de intervención, procedimientos, rutas de atención y servicios requeridos; así mismo, tendrá como ejes la atención psicosocial, la formación y capacitación, gestión de oportunidades, movilización social y reconstrucción de redes,

todo ello orientado a la reincorporación responsable, digna y sostenible de los habitantes de y en calle, a sus familias y a la sociedad.

Parágrafo 2. Para establecer los alcances y resultados del modelo de atención integral, las entidades territoriales serán autónomas en definir los servicios integrales requeridos de acuerdo a los lineamientos que dicte el Ministerio de Salud y teniendo en cuenta la caracterización poblacional de cada municipio. Los entes territoriales deberán definir los equipos interdisciplinarios necesarios y pertinentes, que faciliten en el tiempo y de manera integral la intervención oportuna para el restablecimiento de los derechos de los habitantes de y en calle.

Parágrafo 3. La Policía Nacional deberá trasladar en el término de la distancia a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos.

[...]

LIBRO TERCERO

Medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos

[...]

TÍTULO I

Medios de policía y medidas correctivas

[...]

CAPÍTULO II

Medidas correctivas

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.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
2. Infracción urbanística.
3. Contaminación visual.

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto disponga las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma. En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

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.

A cambio del pago de la Multa General tipo 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de Policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueron pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boleín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa pedagógico para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Parágrafo transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una Multa General tipo 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de Policía competente que se les permita participar en programa o actividad pedagógica de convivencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.

[...]

Artículo 182. Consecuencias por mora en el pago de multas. El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. Así mismo se reportará el Registro Nacional de Medidas Correctivas, el cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes.

Si transcurridos noventa días desde la imposición de la multa sin que esta hubiera sido pagada se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses por mora y costos del cobro coactivo".

2. Decisión

Primero. LEVANTAR, en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Segundo. Declarar **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró **INEXEQUIBLE** el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones: *“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”*, *“Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv)”* y *“sin perjuicio de su condición económica y social”*, contenidas en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión: *“El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente.”*, contenida en el artículo 182 de la Ley 1801 de 2016.

Cuarto. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

3. Síntesis de la providencia

En el estudio de las dos demandas acumuladas, la Sala comenzó por resolver dos cuestiones previas. La primera cuestión fue la de establecer que, respecto de la norma enunciada en el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Por tanto, decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró la inexecutable de esta norma. La segunda cuestión fue la de verificar la aptitud sustancial de la demanda, en cuanto atañe a los dos cargos restantes: el relacionado con el principio de igualdad, que se plantea respecto de normas contenidas en varias expresiones de los artículos 180 y 182 de la Ley 1801 de 2016, y el que tiene que ver con los derechos al debido proceso, al buen nombre, al derecho a acceder a cargos públicos y al principio de igualdad, que se formula respecto de la norma contenida en el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. Esta verificación concluyó que ambos cargos tenían aptitud sustancial.

Luego de precisar lo anterior, le correspondió a la Sala determinar: 1) si las normas demandadas, enunciadas los artículos 180 y 182 del CNPC, al prever que a) es deber de toda persona, sin perjuicio de su condición económica, pagar las multas, b) que dichas multas pueden incrementarse en caso de desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, y c) que, en caso de no pagarse dentro del primer mes, habrá lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente, son compatibles con el principio de la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución; y 2) si la norma demandada, enunciada en el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 del CNPC, al prever que si las multas, liquidadas y comunicadas, no son pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente tiene el deber de reportar su existencia al BRF, es compatible con los derechos al debido proceso, al buen nombre, con el principio de igualdad y con el derecho a acceder a cargos públicos, previstos en los artículos 29, 15, 13 y 40.7 de la Constitución.

Para resolver estos problemas la Sala 1) precisó el sentido y alcance de las normas demandadas; 2) analizó el principio de igualdad y el juicio integrado de igualdad y sus presupuestos; 3) dio cuenta de la doctrina de este tribunal tanto sobre el pago de multas como sobre las consecuencias de no hacerlo; 4) sintetizó el sentido y alcance de los derechos a un debido proceso, al buen nombre y a acceder a cargos públicos. A partir de estos elementos de juicio procedió a 5) resolver los problemas jurídicos planteados.

Respecto del primer problema se estableció que las normas demandadas son compatibles con el principio constitucional de igualdad, luego de haber aplicado el juicio integrado de igualdad. En desarrollo de este juicio se empleó el test de proporcionalidad leve, cuyos estándares fueron satisfechos por dichas normas. En consecuencia, se declara la exequibilidad de dichas normas.

Respecto del segundo problema se estableció que la norma demandada no es compatible con el derecho al buen nombre. Si bien el legislador puede modificar el contenido de un instrumento legal como el Boletín de Responsables Fiscales, para incluir en él a personas que no tienen la condición de responsables fiscales, esta modificación exige readecuar el instrumento, de modo tal que no se llegue a inducir a errores sobre la conducta de las personas y, eventualmente, a partir de ese error se llegue a aplicar normas que no regulan la situación de personas a las que no se ha declarado responsables fiscales. La eventual publicidad que se lograría con el reporte previsto en la norma demandada, se cumple también y, más adecuadamente, con el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que es la herramienta específica diseñada por el Código Nacional de Policía para tal fin. En consecuencia, se declara la inexecutable de esta norma.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El Magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** manifestó salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. Concordó con la Sala Plena en que (i) la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró inexecutable el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia, en adelante "CNPC"); y (ii) que las expresiones demandadas de los artículos 180 y 182 de CNPC, referentes al pago de multas y el cobro de intereses, no vulneran el derecho a la igualdad y, por lo tanto, son executable.

Sin embargo, consideró que la Sala Plena no debió declarar la inexecutable del aparte del artículo 180 del CNPC que ordenaba reportar las deudas en el pago de multas por infracciones policivas en el Boletín de Responsables Fiscales (en adelante, BRF). Lo anterior por dos razones: (i) los presuntos cargos por vulneración a los derechos al debido proceso, buen nombre e igualdad de acceso a cargos públicos presentados en contra de esta norma, no eran aptos; y (ii) en cualquier caso, la norma era executable.

Primero. Los presuntos cargos por vulneración al derecho al debido proceso, buen nombre e igualdad en el acceso a cargos públicos no eran aptos, por cuanto carecían de certeza y pertinencia. De un lado, carecían de certeza, en tanto la interpretación del demandante no se desprendía razonablemente del texto de la norma demandada. En efecto, la norma demandada únicamente establecía que "el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República". Como puede verse, no establecía: (i) que los infractores al CNPC fueran responsables fiscales; (ii) no señalaba que los infractores al CNPC serían reportados como responsables fiscales en el BRF; y (iii) tampoco preveía que la mora en el pago de las multas generaba las mismas sanciones que el daño fiscal. Por el contrario, la norma del CNPC que contiene las sanciones para los infractores que no pagan las multas, es el artículo 183 (numerales 2 y 4), que el demandante pasó por alto en la demanda.

De otra parte, carecían de pertinencia, porque el demandante no presentó argumentos de naturaleza constitucional para sustentar su solicitud. La afirmación de que los infractores del CNPC que tienen una deuda por el pago de las multas no deberían tener la misma sanción que los responsables fiscales es de mera conveniencia, no de constitucionalidad. Lo mismo ocurre con el argumento en el sentido de que los infractores deberían ser registrados en otro registro público. El actor no expuso por qué es inconstitucional que dos faltas diferentes (mora en el pago de multas por infracciones de policía y daño fiscal) produzcan una misma consecuencia

jurídica (imposibilidad de ser nombrados en cargos públicos) y fueran reportadas en un mismo registro. Por estas razones, concluyo que la Sala Plena debió haberse declarado inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este punto.

Segundo. Reportar en el BRF a los infractores del CNPC que no habían pagado sus multas era una medida exequible. Para la mayoría de la Sala, el reporte en el BRF era contrario a la Constitución, por cuanto causaba una confusión que afectaba el buen nombre de los infractores al CNPC y generaba incertidumbre en los operadores jurídicos sobre la consecuencia del reporte de las multas impagadas. Discrepo de este razonamiento por dos razones.

De un lado, el reporte en el BRF no vulneraba el derecho al buen nombre, porque (i) la norma ordenaba reportar, únicamente, la existencia de una multa que no había sido pagada, y no que los infractores al CNPC habían generado un daño fiscal y eran responsables fiscales. En este sentido, la norma ordenaba reportar información que, es estricto sentido, era verdadera; y (ii) el legislador no estaba obligado a establecer la forma en que las anotaciones en el BRF debían hacerse y publicarse de forma tal que los infractores al CNPC no fueran registrados como responsables fiscales y no se generara una confusión en relación con la causa del reporte. Esta materia podía haber sido definida y aclarada por vía reglamentaria.

De otro, el Magistrado **BERNAL PULIDO** consideró que el registro en el BRF no vulneraba el derecho de igualdad de acceso a cargos públicos en tanto: (i) la incertidumbre o dificultad de interpretación de una norma no hace que esta sea inconstitucional¹; y (ii) en cualquier caso, considero que establecer un mecanismo de apremio y/o sanción a los infractores del CNPC que no pagaban sus deudas dentro del mes siguiente al que estas eran liquidadas y comunicadas, consistente en la imposibilidad de ser nombrados en cargos públicos, era compatible con la Constitución por las mismas razones que fueron expuestas por la Corte en las sentencias C-054 de 2019 y C-093 de 2020.

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto para resaltar la amplia facultad de configuración del legislador para disponer medidas que den eficacia a las sanciones por incumplimiento de las normas de convivencia. En principio, la inclusión de los datos del infractor incumplido en sistemas de información está dentro de las posibilidades del Congreso, en tanto tal medida realiza una finalidad constitucional importante, que es dar eficacia al ordenamiento, y se presenta idónea para la realización de dicho fin. Sobre esto, resaltó que la información, presentada de manera veraz, completa y precisa, constituye un elemento importante para evitar la elusión en el pago de las multas policivas por incumplimiento de los deberes mínimos de convivencia. A pesar de esto, observó que cuando la medida tiene un impacto significativo en el derecho al buen nombre de los reportados, la Corte Constitucional tiene el deber de intervenir para corregir la inconstitucionalidad que se deriva de tal circunstancia.

De igual manera, el Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** aclaró su voto por cuanto, si bien compartió la decisión de inexecutable de la norma del Código Nacional de Policía y Convivencia examinada, en su concepto, no puede entenderse que sea contrario a la Constitución que el legislador establezca sistemas de información sobre sanciones y por tanto, sobre quienes no cumplan con su pago en forma oportuna. En su criterio, la inexecutable debía haberse limitado a la expresión *Boletín de Responsables Fiscales*, toda vez que la incompatibilidad con el ordenamiento constitucional no estaba en el reporte de la información en sí misma considerada, de la mora o el no

¹ En estos términos, la posible incertidumbre o dificultad de interpretación conjunta de las sanciones o mecanismos de apremio previstos en los artículos 183 del CNPC y el artículo 60 de la Ley 610 de 2001, no hacía que la norma fuera inconstitucional. La armonización de estas normas bien podía haber sido abordada por la Corte en la sentencia o podía haber sido resuelta en sede de control concreto por las autoridades administrativas y judiciales llamadas a aplicar e interpretar el CNPC.

pago de las multas policivas previstas en la disposición demandada, que constituye una medida razonable, idónea y justificada dirigida a evitar la elusión de sus obligaciones por parte del infractor, sino en el instrumento que contendría dicho reporte, creado para unas conductas de naturaleza muy distinta y con una consecuencias graves derivadas de la naturaleza de las conductas generadoras de responsabilidad fiscal, que no, de infracciones policivas.