C-022-18

Sentencia C-022/18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Estarse a lo resuelto en Sentencia C-212 de 2017

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Se configuró el fenómeno de la cosa juzgada consitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reglas jurisprudenciales

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia

Referencia: Expediente D-11869

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 163 (Parcial) de la Ley 1801 de 2016 "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"

Demandantes: Divey Yardani Ovalle Castañeda y Fabiola Rojas Valenzuela

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Carta Política, las ciudadanas Divey Yardani Ovalle Castañeda y Fabiola Rojas Valenzuela formularon demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 163 (Parcial) de la Ley 1801 de 2016, por la supuesta vulneración de los artículos 28, 29, 32 y 250 Superiores.

Por Auto del 9 de diciembre de 2016, fue parcialmente admitida la demanda presentada contra el Artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por el cargo relacionado con la supuesta vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio previsto en el artículo 28 de la Constitución.

En la misma providencia se comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Dirección de la Policía Nacional, a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio de Defensa Nacional, para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, indicando las razones que, a su juicio, justificarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Del mismo modo, se invitó a las Facultades de Derecho de la Universidad de Los Andes, de Antioquia, de Cartagena, EAFIT, Santo Tomás sede Bogotá, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, de La Sabana y Sergio Arboleda, para que intervinieran, explicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición demandada.

De acuerdo con lo decidido por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 305 del 21 de junio de 2017, los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad fueron suspendidos a partir de la fecha mencionada y hasta tanto la Sala Plena decidiera levantarlos en cada asunto conforme a la planeación que formule la Presidencia de esta Corporación. En virtud de lo anterior, en la parte resolutiva de la presente providencia se ordenará levantar la citada suspensión.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la norma, se subraya el aparte demandado:

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.” (…)

ARTÍCULO 163. INGRESO A INMUEBLE SIN ORDEN ESCRITA. La Policía podrá penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad:

1. Para socorrer a alguien que de alguna manera pida auxilio.

2. Para extinguir incendio o evitar su propagación o remediar inundación o conjurar cualquier otra situación similar de peligro.

3. Para dar caza a animal rabioso o feroz.

5. Cuando desde el interior de una casa o edificio se proceda por la vía de hecho contra persona o propiedad que se halle fuera de estos.

6. Para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble o domicilio se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, juegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

PARÁGRAFO lo. El personal uniformado de la Policía Nacional que realice un ingreso a inmueble sin orden escrita, de inmediato rendirá informe escrito a su superior, con copia al propietario, poseedor o tenedor del inmueble, donde conste la razón por la cual se realizó el ingreso. Si el propietario, poseedor o tenedor considera que no había razón para el ingreso o que se hizo de manera inapropiada, podrá informar a las autoridades competentes. En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional, por razones propias de sus

funciones, podrá ingresar sin orden escrita a un bien inmueble cuando esté abierto al público.”

2. LA DEMANDA

Las ciudadanas Divey Yardani Ovalle Castañeda y Fabiola Rojas Valenzuela afirman que el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 al permitirle a la Policía Nacional ingresar a los domicilios de las personas, amparándose en las hipótesis allí contempladas, desconoce la reserva judicial establecida en el artículo 28 de la Constitución Política. En palabras de las demandantes:

“El primer cargo que analizaremos es el relacionado con el artículo 28 de la Constitución política; este mandato constitucional busca tutelar el derecho que tienen los colombianos a ser libres y a no ser molestados en su persona ni a su familia, salvo que exista una orden judicial para irrumpir dentro del domicilio de un Colombiano, este tipo de reserva fue establecido para salvaguardar la constitución. Ahora bien el artículo demandado permite, en ciertos casos específicos, que los agentes de la policía nacional puedan irrumpir en los domicilios de los Colombianos sin que se cumpla previamente con las formalidades legales que exige la constitución, esto, amparado en el parágrafo primero del mismo artículo en el cual establece que los agentes de la policía nacional que irrumpan en un domicilio deberán rendir informe a su superior, pero, el superior de los agentes de policía no es la autoridad competente ni facultada para decidir la legalidad o no de un procedimiento policial consumado, es el JUEZ DE CONTROL DE GARANTIAS.

Ahora bien, se evidencia la inconstitucionalidad y la violación del artículo 28 de la CP al permitírsele a la policía nacional que en ciertos casos, los cuales en su mayoría no son específicos ni permitidos por la constitucional ni el precedente judicial, puedan irrumpir en los domicilios de los Colombianos sin un mandamiento escrito de la autoridad judicial, con las formalidades legales.”

A partir de la argumentación transcrita, las accionantes concluyen que al confrontar la norma demandada y el parámetro de inviolabilidad del domicilio es evidente que facultad de las autoridades administrativas para ingresar a las residencias a través de causales no previstas en la Carta Política, se quebranta la reserva judicial consagrada en el artículo 28 de la Constitución.

II. INTERVENCIONES

1. Defensoría del Pueblo

Paula Robledo Silva, en calidad de Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, mediante oficio[1] radicado en la Secretaría General el 13 de febrero de 2017, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del parágrafo 2° del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

Explica que en dicha oportunidad esta Corporación ponderó el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el interés superior de preservar otros derechos constitucionales, y concluyó que las medidas previstas en la norma demandada son razonables, ya que obedecen a circunstancias excepcionales en las cuales se justifica la intervención de las autoridades con el fin de proteger los derechos a la vida, a la integridad física y a la propiedad de las personas.

En sustento de la solicitud de inexequibilidad del parágrafo 2° del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 manifiesta:

"Tal como se explicó anteriormente, los allanamientos administrativos obedecen a ciertos eventos y casuales específicas definidas en la ley, los cuales delimitan la actuación de la respectiva autoridad así como la finalidad que fundamenta el ingreso al domicilio. Sin embargo, el parágrafo segundo de del artículo 163 limita a señalar "que por razones propias de sus funciones", la autoridad de policía podrá ingresar sin orden escrita a un bien inmueble cuando esté abierto al público, circunstancia que, al ser ambigua e indeterminada, no ofrece un parámetro claro y objetivo que le permita a la autoridad determinar en qué casos puede realizar dicho ingreso. Lo anterior, no solo es contrario a la filosofía de los allanamientos administrativos, sino que implica que la respectiva autoridad de policía gozará de discrecionalidad a la hora de ejercer esta facultad."[2]

A partir de lo anterior, sostiene que el legislador de forma amplia e indeterminada estableció que "por razones propias de sus funciones" la policía puede ingresar a un bien inmueble abierto al público, lo que no se adecúa a las excepciones reconocidas por la Corte Constitucional respecto al principio de inviolabilidad del domicilio, ya que el referido parágrafo no especifica los eventos o causales que fundamenten el ingreso sin orden escrita

de las autoridades a los inmuebles, cuestión que puede tornar en una actuación arbitraria.

2. Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional-

El Coronel Pablo Antonio Criollo Rey, en calidad de Secretario General de la Policía Nacional, mediante oficio[3] radicado en esta Corporación el 14 de febrero de 2017, interviene en el proceso de constitucionalidad en defensa de la exequibilidad de la norma demandada.

Señala que la disposición acusada no infringe el artículo 28 Constitucional, porque el legislador, a través de la Ley 1801 de 2016, se propuso dotar al derecho de policía de la autonomía necesaria frente a otras ramas del derecho para permitir la conservación y restablecimiento de la convivencia, bajo un esquema eminentemente preventivo y alejado de la dogmática sancionatoria del derecho penal.

Con respecto a la inviolabilidad del domicilio sostiene que dicho asunto ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, toda vez que las medidas establecidas en el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, estaban previstas en el Decreto 1355 de 1970. De manera puntual, el interviniente refiere que el artículo 83 de dicha normatividad le atribuía a la Policía la posibilidad de penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere imperiosa la necesidad y que dichas medidas son iguales a las establecidas en la norma ahora acusada, las cuales fueron declaradas exequibles mediante la Sentencia C-176 de 2007.

Manifiesta que la medida consistente en ingresar a domicilios sin orden escrita, se da en el contexto de asegurar el cumplimiento de las funciones dadas a la institución. En palabras del interviniente:

“Por todo lo expuesto, el cargo no está llamado a prosperar al quedar demostrado que el medio de policía material de ingreso a inmueble sin orden escrita cuando se presenten alguno de los eventos previstos en os numerales 1 ° al 6° del artículo 163 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016, tiene una finalidad diametralmente opuesta a la prevista en la norma constitucional confrontada (artículo 28), habida consideración que lo pretendido por el legislador no fue menoscabar el derecho a la libertad personal, ni registrar domicilios en el marco del derecho penal como equivocadamente se plantea en la demanda, sino

revestir de las facultades legales a la Policía Nacional para materializar el rol que le corresponde condensado en "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."[4] , de consuno con el "fin primordial" de mantener "las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz" , para que prevalezca el "interés general".

En apoyo de la argumentación transcrita, presenta una relación de casos en los cuales la Policía Nacional ha ingresado a inmuebles sin orden escrita, con el fin de proteger los intereses superiores de las personas, frente a situaciones de imperiosa necesidad. Concluye que la medida salvaguarda el principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular, pues se trata del ejercicio de una función de prevención ante comportamientos, hechos o conductas que pudieran afectar derechos fundamentales.

Con base en lo anterior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del precepto demandado en su integridad, por considerarlo ajustado al artículo 28 de la Constitución Política.

3. Universidad Sergio Arboleda

Por oficio[5] radicado en la Secretaría General el 15 de febrero de 2017, Camilo Guzmán Gómez, Andrés Sarmiento Lamus y Marcela Palacio Puerta, en calidad de comisionados por el Decano de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arbolea, intervienen dentro del proceso de constitucionalidad para solicitarle a la Corte que declare exequible la disposición demandada del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

En sustento de esta postura explican que, en el caso objeto de estudio, se presenta: (i) la cosa juzgada material en cuanto a lo establecido en los incisos 1 al 5, y (ii) la exequibilidad de las disposiciones del inciso 6 y del parágrafo 1°, al ofrecer las garantías necesarias en materia de inviolabilidad del domicilio, desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. A continuación se transcriben los términos de la intervención:

"Este caso presenta los requisitos para la existencia de cosa material juzgada en sentido lato o amplio ya que: i) el contenido del Decreto 1355 de 1970 fue declarado EXEQUIBLE de

manera previa; ii) la Ley 1801 de 2016 en su artículo 163 numerales 1 al 5 reproducen de manera casi textual el contenido del Decreto 1355 de 1970; iii) las razones para declarar la constitucionalidad de (sic) artículo 83 del Decreto 1355 fueron de fondo al examinar su constitucionalidad respecto del artículo 28 de la CP; iv) El artículo 28, el cual motivó la exequibilidad del artículo 83 del Decreto 1355, sigue vigente al igual que la interpretación que motivó dicha exequibilidad."[6]

A partir de lo anterior, señalan que las disposiciones previstas en los numerales 1º al 5º del artículo demandado deben ser declaradas exequibles, toda vez que un cambio en la reiterada posición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional iría en "contra de la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho entre otros valores"[7].

De otra parte, en relación con el numeral 6° del artículo demandado, señalan que lo pretendido por el legislador es la garantía de los derechos que se ponen en riesgo cuándo median actividades peligrosas, tales como la manipulación de la pólvora, fuegos pirotécnicos o juegos artificiales; por tal motivo, plantean la necesidad de realizar una ponderación entre la inviolabilidad del domicilio y la integridad física de las personas y especialmente de los niños, niñas y adolescentes, en la que sostienen:

"En efecto en este caso se puede considerar que la integridad física de las personas y especialmente la de los niños, niñas y adolescentes tiene mayor peso sobre la inviolabilidad del domicilio, además de que por analogía podríamos considerar que como o (sic) estableció la Corte en materia "se proceda por vía de hecho contra persona o propiedad que se halle fuera de estos", aquí se está se utiliza (sic) abusivamente la inviolabilidad del domicilio para afectar derechos de terceros y se utiliza para realizar una actividad ilegal que pone en peligro la integridad física de las personas. Por lo tanto, la medida parece exequible."

4. Ministerio de Justicia y del Derecho

Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en calidad de Directora de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante oficio[8] radicado en la Secretaría General el día 15 de febrero de 2017, solicita se declare: (i) cosa juzgada material sobre el contenido normativo demandado, es decir, el inciso 1º y los cinco numerales iniciales del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, y (ii) la

exequibilidad del numeral 6° y del parágrafo 1º del mismo artículo.

Se fundamenta en que los numerales 1° al 5° de la norma demandada -como situaciones excepcionales que autorizan al personal uniformado de la policía para ingresar a los domicilios sin mandamiento escrito-, son una reproducción total del artículo 83 del Decreto 1355 de 1970, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-176 de 2007 y, en este sentido, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En palabras de la interviniente:

"De lo expuesto, se concluye que en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada material por cuanto a la luz de lo expresado por la jurisprudencia constitucional coexisten los elementos de un mismo objeto de control y un mismo cargo de inconstitucionalidad."[9]

En lo concerniente al numeral 6° del artículo 183, explica que no se encuentra cobijado por el fenómeno de la cosa juzgada, pero, su contenido normativo se ajusta a la Constitución, debido a que las medidas de policía allí previstas tienen la finalidad de prevenir toda situación que coloque en riesgo la vida y la integridad de la comunidad por acciones irresponsables de personas que omiten el deber de cuidado. En este aspecto, resalta que las funciones atribuidas por la Constitución Política a la Policía Nacional en los artículos 2º y 218 consisten en proteger la vida como derecho fundamental inviolable, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y asegurar que los habitantes del territorio nacional convivan en paz.

Adicionalmente, advierte la estrecha relación que existe entre los numerales 6° y 2° de la Ley 1801 de 2016, ya que el uso de fuegos pirotécnicos y demás elementos relacionados en el numeral 6° podrían eventualmente provocar un incendio, siendo ésta una razón justificada para el ingreso de miembros de la Policía Nacional a los inmuebles, sin orden escrita. Con relación a lo anterior precisa:

"De otra parte, guarda estrecha relación con la situación 2 (sic) del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 que fue objeto de análisis por la Sentencia C-176 de 2007, en la que se advierte "que el ingreso al domicilio en estas circunstancias implica una acción humanitaria ante una situación que pone en riesgo la vida o la salud, no solamente del morador de la vivienda, sino de la comunidad en la que se encuentra. (sic) Y "que la urgencia con que se

requiere la medida avala la excepción de la defensa de los derechos fundamentales colectivos (…)"

Sobre la base de lo expuesto, pide se declare la existencia de la cosa juzgada material sobre el contenido de inciso primero y los cinco numerales iniciales, así como la exequibilidad del numeral 6º y el parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

5. Universidad Libre de Colombia

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre, por intermedio del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y mediante oficio[10] radicado el 15 de febrero de 2017, solicita a esta Corporación que proceda a declarar la constitucionalidad de la norma demandada al configurarse la cosa juzgada constitucional y, debido a que los medios de policía establecidos en el artículo 163 del Código Nacional de Policía responden a criterios de imperiosa necesidad.

Para tal efecto, señala que mediante la sentencia C-176 de 2007 la Corte Constitucional determinó la exequibilidad del artículo 83 del Decreto 1355 de 1970, cuyo contenido es el mismo al de las previsiones de los numerales 1° al 5° del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016[11].

6. Ministerio de Defensa Nacional

Sandra Marcela Parada Aceros, en calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, mediante oficio[12] enviado por correo electrónico el 15 de febrero de 2017, solicita a la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo o en su defecto declare la exequibilidad de la norma demandada.

Sobre la ineptitud sustantiva de la demanda sostiene que los cargos formulados deben recaer sobre una proposición jurídica real y existente en el ordenamiento y no sobre una deducida por el actor:

"Esta H. Corporación debe declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia en los cargos de inconstitucionalidad. (…) Todo lo expuesto aunado a que el demandante no estructuró correctamente el cargo de inconstitucionalidad, por virtud de la falta de claridad de la

acusación, por la razón de su falta de suficiencia argumentativa y por condición de su imprecisión conceptual" (sic), los señalamientos de la demanda no pueden ser objeto de valoración en el escenario del control abstracto de constitucionalidad."[13]

Ahora bien, en el evento en que la Corte no encuentre probada la ineptitud sustantiva de la demanda, propone se declare la constitucionalidad del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, al considerar que la finalidad de la norma es desarrollar y brindar herramientas jurídicas a la Policía Nacional para cumplir con sus funciones encomendadas por la Constitución Política, como lo es la protección del interés general de la sociedad:

"Vemos como, la finalidad de la norma atacada, es precisamente, que se creen herramientas o mecanismos jurídicos para brindarle a las autoridades competentes, los elementos necesarios para combatir de manera frontal y radical, las conductas que atentan contra la sociedad, cumpliendo de esta manera su finalidad de garantizar los derechos de sus habitantes y prevenir los actos que atenten contra ellos."[14]

En sustento de la afirmación transcrita, invoca la sentencia C-176 de 2007 como precedente en el que la Corte realizó el estudio de constitucionalidad del artículo 83 del Decreto 1355 de 1970, el cual establecía unas medidas similares a las previstas en la norma demandada y que fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación rindió el Concepto[15] de Constitucionalidad Número 6276 del 14 de marzo de 2017, por medio del cual solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la Sentencia C-176 de 2007, por considerar que existe identidad material entre el contenido de las normas en esa oportunidad demandadas y el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016. De manera subsidiaria, pide declarar la exequibilidad del precepto acusado.

En lo concerniente a la facultad atribuida a la Policía Nacional para ingresar bajo determinadas circunstancias a un inmueble, sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, el Jefe del Ministerio Público reitera lo conceptuado por esa entidad el 26 de octubre de 2016, dentro del Expediente D-11163 de 2016, oportunidad en la cual señaló

que, si bien es cierto que el artículo 28 de la Constitución Política consagra la inviolabilidad del domicilio, también lo es que la misma disposición prevé la posibilidad de ingresar cuando sea necesario para proteger otros derechos fundamentales:

"Debe destacarse, además, que en la Sentencia C-176 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 83 del Decreto 1355 de 1970, anterior Código de Policía, estatuto que rigió hasta el 29 de enero de 2017, y cuyo contenido es idéntico al que hoy se acusa. En efecto, las dos disposiciones establecen el ingreso de la policía sin autorización de la autoridad judicial ni terceros al domicilio, en situación de "imperiosa necesidad" (...) De esta manera, la Corte encontró que se trata de situaciones que deben valorarse conforme a su naturaleza taxativa, urgente, extrema e indispensable, para la protección de derechos fundamentales."[16]

Al referir la sentencia C-176 de 2007 explica que la Corte Constitucional, al realizar el juicio de ponderación entre el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el interés superior de preservar otros derechos fundamentales, concluyó que es constitucionalmente admisible la intervención de la policía, sin orden judicial previa, cuando quiera que medien circunstancias excepcionales.

De otra parte, en defensa del contenido dispositivo del parágrafo 1º del artículo demandado, señala que no se presenta la suplantación de funciones de la Fiscalía General de la Nación ni del juez de control de garantías, -como erradamente lo alegan las demandantes-, ya que precisamente el informe que debe rendir la policía al superior jerárquico, es resultado del análisis integral que hizo el legislador sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial de la sentencia C-176 de 2007:

Con base en lo anterior, el Procurador General de la Nación considera que el cargo propuesto en la demanda ya fue analizado y resuelto por la Corte Constitucional en la jurisprudencia citada y, por consiguiente, operó el fenómeno de la "cosa juzgada constitucional material"[18].

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión Previa (aptitud sustancial de la demanda)

Previo a la formulación del problema jurídico y la presentación del correspondiente esquema de resolución, la Sala Plena debe determinar la aptitud sustancial de la demanda. Esto obedece a que algunos intervinientes, como el Ministerio de Defensa Nacional, solicitan a la Corte proferir un fallo inhibitorio, al advertir que respecto a algunos contenidos de la norma demandada, no se satisfacen las condiciones sistematizadas por la jurisprudencia para iniciar un juicio de constitucionalidad.

La demandante alega que el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, al permitirle a la Policía Nacional ingresar a los domicilios de las personas, sin orden escrita y amparándose en las hipótesis allí contempladas, desconoce la inviolabilidad del domicilio establecida en el artículo 28 de la Constitución Política.

Sobre este cargo, la Corte encuentra que la demanda contra el enunciado general y los seis (6) numerales del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, cumple los requisitos establecidos en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, así como las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarias para suscitar un juicio de constitucionalidad.

Sin embargo, en relación con el parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, la Corte observa que esta disposición prevé dos contenidos normativos diversos, a saber: (i) el primero versa sobre el ingreso de la Policía Nacional a los inmuebles sin orden escrita y el procedimiento que se debe seguir con posterioridad a dicha actuación, y (ii) el segundo establece el derecho que le asiste a las personas para solicitarle a la autoridad de Policía su plena identificación.

La acusación formulada contra el parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, recae únicamente sobre un contenido parcial que se encuentra previsto en el primer contenido normativo, es decir, aquel relativo al supuesto quebrantamiento del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio con el ingreso a los inmuebles sin orden previa,

y no sobre el segundo, el cual en ninguna parte de la demanda fue objeto de reproche.

De esta manera, con respecto a la segunda expresión del parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 la cual dispone: "En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.", se configura la ineptitud sustancial de la demanda porque las accionantes no alegaron el concepto de la violación.

En efecto, el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que cuando los ciudadanos ejercen la acción pública de inconstitucionalidad deben indicar: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

El concepto de la violación, como elemento normativo previsto en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, ha sido sistematizado por la jurisprudencia de esta Corporación[19] bajo condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Al tenor de estos requisitos, la demanda debe reunir los siguientes presupuestos: (i) ser suficientemente comprensible (claridad[20]), (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza[21]), (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad[22]), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia[23]), todo lo cual conduce a (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia[24]).

Así las cosas, es evidente la ineptitud sustancial de la demanda respecto a la segunda expresión del parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto, como ya se

dijo, ni siquiera hay lugar a estudiar las condiciones sistematizadas por la jurisprudencia constitucional anteriormente referidas, ya que los argumentos de las demandantes se contraen a controvertir el primer contenido del parágrafo demandado y, por ende, en cuanto al segundo no se estructuró el concepto de la violación correspondiente.

3. Cuestión previa: cosa juzgada constitucional (Sentencias C-212 y C-334 de 2017)

Durante el curso del presente proceso de constitucionalidad esta Corporación profirió la sentencia C-212 del 5 de abril de 2017, mediante la cual se pronunció frente a la demanda formulada contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, dentro el Expediente D-11630. Así mismo, mediante sentencia C-334 del 17 de mayo de 2017 (Expedientes acumulados D-11717 y 11760), la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-212 de 2017, respecto a la demanda presentada contra el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, al corroborar que se trataba de la misma disposición, la cual fue atacada por el mismo cargo de inviolabilidad del domicilio (art. 28 C.P).

También es importante señalar que en el presente trámite de constitucionalidad varios intervinientes (Defensoría del Pueblo, Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional-, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad Sergio Arboleda), así como el Procurador General de la Nación, han advertido a la Corte que debido a la identidad en el contenido normativo demandado debe decidir estarse a lo resuelto en la sentencia C-176 de 2007.

Debido a lo anterior, antes de proceder al estudio de fondo de la disposición demandada, la Sala Plena determinará si, como consecuencia de dichas decisiones judiciales, en el presente caso se configura el efecto de la cosa juzgada constitucional.

Para tal efecto, la Sala Plena brevemente: (i) reiterará el marco normativo y jurisprudencial sobre el efecto de la cosa juzgada constitucional y, (ii) a partir de ello, verificará si frente al artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, operó el mencionado efecto procesal.

3.1. Marco normativo y jurisprudencial sobre la cosa juzgada constitucional (Reiteración de jurisprudencia)

“Res judicata pro veritate habetur” es una expresión originada en el derecho romano[25]

que define la regla consistente en que un asunto judicialmente resuelto no puede ser nuevamente examinado, porque se quebrantaría el principio de seguridad jurídica. Siguiendo a Chiovenda[26], en términos procesales se trata de un efecto conforme al cual, ante un eventual litigio que verse sobre el mismo objeto, el carácter vinculante de la sentencia judicial hace improcedente realizar un segundo juzgamiento, cuestión que está ligada al derecho fundamental a un debido proceso.

El efecto de la cosa juzgada surge por disposición expresa del ordenamiento jurídico. Es así, que desde su consagración en el artículo 1351 del Código Civil adoptado en Francia en el año 1804, se establecieron los presupuestos propios para su aplicación, a saber: (i) que el objeto demandado sea el mismo; (ii) que la demanda recaiga sobre la misma causa; y, (iii) que la demanda sea entre las mismas partes.

Estos elementos fueron plenamente acogidos por el sistema legal colombiano en el Código de Procedimiento Civil aprobado en 1970, a cuyo tenor:

"ARTÍCULO 332. Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entrambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión."

Estos mismos requisitos fueron replicados en el artículo 303 del Código General del Proceso:

"Artículo 303. Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión."

Ahora bien, en materia de constitucionalidad abstracta la cosa juzgada también consiste en un efecto procesal, pero que reviste características diferenciales propias en relación con las disciplinas de rango legal, sobre todo, porque no existe un extremo que constituya sujeto pasivo de la controversia. Al tratarse de un examen de conformidad con el ordenamiento superior, su consagración expresa es de jerarquía constitucional (art. 243[27] C.P.), e implica que al proferirse una sentencia de constitucionalidad, esta adquiere carácter vinculante y definitivo, de tal manera que, cuando se encuentre en juicio una misma materia y se argumenten los mismos cargos, el operador tiene el deber de estarse a lo resuelto, siempre que se mantengan en el ordenamiento los parámetros superiores en que se sustenta la decisión.

En desarrollo de esta institución, el artículo 21[28] del Decreto 2067 de 1991 "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.", dispone que las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio acatamiento para todas las autoridades públicas y los particulares.

En diversos fallos[29] la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado los elementos que se deben verificar a fin de determinar si ha operado el efecto de la cosa juzgada constitucional, a saber:

"Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada." (Sentencia C-774 de 2001)

En términos extremadamente simples, el efecto de la cosa juzgada constitucional se configura porque al existir una decisión judicial previa sobre la constitucionalidad de un determinado precepto normativo, torna imposible volver a pronunciarse sobre la misma materia[30]. Como se dijo en líneas anteriores, tratándose del control abstracto a cargo de este Tribunal, por encontrase en discusión la conformidad de las normas con el orden superior, las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, produciendo efectos generales, técnicamente denominados "Erga omnes".

Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha distinguido entre diversas modalidades de cosa juzgada posibles, iniciando por la distinción entre la cosa juzgada formal y material, en los siguientes términos:

"La cosa juzgada formal tiene lugar cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte

no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma. Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte. Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que, si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad. Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material."[31]

A la luz de la consideración transcrita, la cosa juzgada formal se presenta cuando la decisión previamente adoptada por la Corte recae sobre el mismo texto que nuevamente se somete a juicio de constitucionalidad. En cambio, la cosa juzgada material se produce cuando a pesar de existir formalmente dos disposiciones distintas, aun así, materialmente tienen el mismo contenido normativo, razón por la cual, frente a una de estas existe un pronunciamiento judicial previo.

A efectos de corroborar la ocurrencia de estas modalidades de cosa juzgada, el operador judicial debe verificar que concurran dos (2) requisitos: (i) que se trate del mismo contenido normativo juzgado en una providencia anterior; y (ii) que se presenten los mismos cargos que fueron sometidos a juicio de constitucionalidad. Al cumplirse estas dos condiciones se genera en el operador judicial el deber de estarse a lo resuelto "Stare decicis".

Cuando una disposición es declarada inexequible, como resultado de ello se sustrae del ordenamiento jurídico y, además, el efecto de la cosa juzgada produce una limitación frente al legislador, a quien se le impide reproducir el contenido material de la norma.

Contrario sensu, si la norma es declarada exequible, en función de los cargos el efecto de la cosa juzgada, a su vez, reviste dos modalidades posibles, estas son: (i) la cosa juzgada absoluta o (ii) la cosa juzgada relativa.

La cosa juzgada es absoluta[32] cuando el pronunciamiento en sede de control abstracto, no está limitado por la propia sentencia, es decir, se declara que la norma es exequible frente a todo el ordenamiento superior. Esto acontece cuando se efectúa un control integral en el que se confronta la norma con todas las disposiciones de la Carta Política. Este tipo de

control es propio de las leyes estatutarias, de los tratados internacionales y de los decretos de excepción.

En contraste, la cosa juzgada relativa[33] se presenta cuando la declaratoria de exequibilidad se limita en forma expresa a los cargos que han sido examinados en la respectiva providencia judicial, quedando abierta la posibilidad para que a futuro se formulen nuevas demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma que ya ha sido objeto de control. En tal caso, para que la Corte proceda a examinar nuevamente la constitucionalidad de la misma disposición, los cargos deben ser distintos a los que fueron objeto de pronunciamiento previo.

Sobre la base de las categorizaciones anteriormente expuestas, la Sala Plena verificará si la demanda en esta oportunidad formulada contra el artículo 163 parcial de la Ley 1801 de 2016, versa sobre el mismo contenido normativo que fue objeto de control por parte de esta Corporación en las sentencias C-212 y C-334 de 2017, y si los cargos ahora propuestos son los mismos que fueron examinados en esas ocasiones.

3.2. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del cargo formulado contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por la vulneración de la inviolabilidad del domicilio (Sentencias C-212 y C-334 de 2017)

Con posterioridad al auto admisorio de la demanda, proferido el 9 de diciembre de 2016, la Corte Constitucional mediante sentencia C-212 del 5 de abril de 2017, se pronunció sobre el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 28 C.P.).

En la sentencia C-212 de 2017, en primer término, la Corte determinó que no se produjo el efecto de la cosa juzgada constitucional relativa, en relación con la sentencia C-176 de 2007, ya que el contexto normativo en el que se expidió la norma (Decreto 1355 de 1970) que fue juzgada en 2007 era el de un decreto ley preconstitucional, mientras que la nueva normatividad (Ley 1801 de 2016) permite realizar un nuevo entendimiento, no sólo en razón de una interpretación sistemática acorde con el conjunto de disposiciones del Código de Policía expedido en 2016, sino porque el mismo artículo 163 incluyó contenidos normativos novedosos. En ese sentido, la Corte determinó que la sentencia C-176 de 2007 constituye un precedente para la resolución de la materia.

A partir de lo anterior, en la sentencia C-212 de 2017, a la Sala Plena de esta Corporación le correspondió determinar: ¿si la medida prevista en el enunciado general, así como en los numerales 1° al 6° del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, que faculta a la Policía Nacional para ingresar en los domicilios de las personas, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad, quebranta el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio? Los problemas jurídicos de la citada sentencia se formularon en los siguientes términos:

" 1. ¿La autorización prevista en el enunciado y en los numerales 1 al 5 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 a la Policía Nacional para penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio?

2. ¿La autorización prevista en el numeral 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 a la Policía Nacional para penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad, para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio?

3. ¿El procedimiento posterior al ingreso a un inmueble sin orden escrita previa, previsto en el parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, así como las funciones propias del juez de control de garantías, al prever que el informe escrito donde consten las razones del ingreso será dirigido al superior del agente de Policía que realizó dicha actuación, en lugar del juez de control de garantías?"[34]

En la parte resolutiva de la pluricitada providencia se dispuso lo siguiente:

" Primero.- Declarar EXEQUIBLES el enunciado y los numerales 1 al 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, EN EL ENTENDIDO de que el cumplimiento de las garantías allí previstas no excluye la realización de un control judicial posterior de la actuación policial.

Tercero.- EXHORTAR al Congreso de la República para que, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia, en un término no superior al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, antes del 20 de junio de 2019, expida una ley que defina: (i) la jurisdicción y el juez competente para realizar el control posterior y rogado del acceso al domicilio sin orden judicial previa por parte de autoridades administrativas, (ii) los términos y condiciones para solicitarlo y para su realización, (iii) los aspectos procesales del control y (iv) los poderes del juez en la materia.

Cuarto.- En el caso en el que al vencimiento del plazo previsto en el numeral anterior, dicha ley no haya sido promulgada, el control judicial del acceso al domicilio sin orden judicial previa deberá ser realizado, previa solicitud del interesado, por el juez de control de garantías."[35]

Los problemas jurídicos y la parte resolutiva transcrita, denotan que en la sentencia C-212 de 2017 el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 se confrontó con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, mismo cargo admitido a trámite en el presente proceso de constitucionalidad. En efecto, por Auto del 9 de diciembre de 2017, originado en el Despacho Ponente en la parte resolutiva se dispuso:

"PRIMERO. ADMITIR PARCIALMENTE la demanda de inconstitucionalidad formulada por los ciudadanos Divey Yardani Ovalle Castañeda y Fabiola Rojas Valenzuela contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por la supuesta vulneración del artículo 28 Superior."[36]

En la sentencia C-212 de 2017, la Sala Plena limitó de forma expresa los efectos de su decisión a los cargos analizados en la demanda, es decir, a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, relacionados con la inviolabilidad del domicilio. En este sentido, de acuerdo con las consideraciones generales anteriormente expuestas, dicha providencia hizo tránsito a cosa juzgada constitucional relativa.

A esta conclusión se arriba, toda vez que al verificar los elementos que deben concurrir para que se configure el efecto de la cosa juzgada constitucional relativa, la Sala Plena encuentra que, en esta oportunidad, la norma parcialmente demandada y el cargo propuesto, y efectivamente admitido a trámite es el mismo que fue objeto de control en la tantas veces referida sentencia C-212 de 2017, decisión que, por demás, fue objeto de reiteración en la

sentencia C-334 de 2017.

Se trata de los mismos contenidos normativos acusados (artículo 163 parcial de la Ley 1801 de 2016) y de acuerdo con los cargos derivados de la demanda, la respectiva confrontación se hizo con el mismo parámetro constitucional que se reputa infringido en esta oportunidad, esto es, la inviolabilidad del domicilio consagrada en el artículo 28 de la Constitución.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena encuentra que frente al cargo de inconstitucionalidad propuesto contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por el desconocimiento del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 28 CP.), operó el efecto procesal de la cosa juzgada constitucional relativa, razón por la cual, en la parte resolutiva de esta providencia se dispondrá, estarse a lo resuelto en la sentencia C-212 de 2017, que declaró exequibles el enunciado general, así como los numerales 1º al 6º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

Ahora bien, debe precisarse que en la sentencia C-212 de 2017 también se declaró la constitucionalidad condicionada del aparte demandado del parágrafo 1° del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, "en el entendido de que el cumplimiento de las garantías allí previstas no excluye la realización de un control judicial posterior de la actuación policial".

Para la Corte, el parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 admite dos interpretaciones posibles, a saber: (i) que la decisión del legislador consistió en excluir el control judicial posterior y establecer solamente controles administrativos internos o la posibilidad de denuncia del afectado, ante las autoridades penales y disciplinarias; o (ii) que el control administrativo interno, así como la posibilidad de informar a las autoridades competentes, son garantías adicionales que rodean el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio a efectos de determinar la responsabilidad penal, disciplinaria y patrimonial del Estado y de sus agentes, pero no excluyen la realización del control de validez efectuado con posterioridad a la actuación, por parte de un juez.

Como se puede verificar entonces, el juicio de constitucionalidad adelantado sobre el parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 (parcial), también se circunscribió a su confrontación con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, consagrado en el artículo 28 Superior, razón por la cual, frente a esta disposición, también opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En este punto, se debe precisar que al efectuar el correspondiente examen en la sentencia C-212 de 2017 se demandó una expresión[37] del parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2017 y, en esta oportunidad, se demanda toda la disposición.

Sin embargo, al verificar los cargos, la Sala Plena encuentra que lo demandado en ambos casos es el mismo contenido normativo, el cual se dirige a cuestionar una materia relacionada con el control posterior que se adelanta al ingreso a un inmueble, sin orden escrita, y no la segunda expresión que establece la posibilidad que le asiste a las personas para solicitarle a la autoridad de policía su plena identificación. Es precisamente por esto que, respecto a este segundo contenido normativo se configura la ineptitud sustancial de la demanda por ausencia del concepto de la violación.

En ese sentido, respecto al parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, opera el efecto de la cosa juzgada constitucional en relación con la expresión: "El personal uniformado de la Policía Nacional que realice un ingreso a inmueble sin orden escrita, de inmediato rendirá informe escrito a su superior, con copia al propietario, poseedor o tenedor del inmueble, donde conste la razón por la cual se realizó el ingreso. Si el propietario, poseedor o tenedor considera que no había razón para el ingreso o que se hizo de manera inapropiada, podrá informar a las autoridades competentes."

No obstante, en lo concerniente a la expresión: "En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.", la demanda es inepta.

3. Síntesis de la decisión

3.1. En el presente trámite de constitucionalidad se demanda de manera parcial el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", con fundamento en que su contenido normativo es contrario al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 28 de la C.P.)

3.2. Al realizar el estudio de la acusación formulada, la Corte encuentra que la demanda contra el enunciado general y los seis (6) numerales del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, cumple los requisitos establecidos en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto Ley

2067 de 1991, así como las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarias para suscitar un juicio de constitucionalidad.

Sin embargo, respecto al parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, la Corte evidencia que la demanda recae únicamente sobre el primer contenido normativo, es decir, aquel relativo al supuesto quebrantamiento del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio que se suscita con el ingreso a los inmuebles, sin orden previa, por parte de los miembros de la Policía Nacional, y no sobre el segundo, el cual en ninguna parte de la demanda fue objeto de reproche.

De esta manera, con respecto a la segunda expresión del parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 la cual dispone: "En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.", se configura la ineptitud sustancial de la demanda porque las accionantes no alegaron el concepto de la violación.

3.3. De otra parte, en cumplimiento de lo decidido por esta Corporación en la sentencia C-212 de 2017[38], mediante la cual se declaró la exequibilidad del enunciado general, de los numerales 1º al 6º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 y, simultáneamente, se condicionó un aparte del parágrafo 1° de la misma disposición, "en el entendido de que el cumplimiento de las garantías allí previstas no excluye la realización de un control judicial posterior de la actuación policial", opera el efecto de la cosa juzgada constitucional relativa.

Lo anterior, toda vez que al verificar los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que se configure el efecto procesal de la cosa juzgada constitucional, la Sala Plena constata que: (i) se trata de los mismos contenidos normativos parcialmente demandados (art. 163 de la Ley 1801 de 2016), y (ii) los cargos formulados en la demanda son idénticos, razón por la cual, la confrontación se hizo con el mismo parámetro de constitucionalidad, esto es, el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 28 C.P.).

Es decir, el examen de constitucionalidad estuvo orientado a determinar si la medida prevista en el enunciado general, en los numerales 1° al 6° y el parágrafo 1º (parcial) del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, que faculta a la Policía Nacional para ingresar en los

domicilios de las personas, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad, quebranta el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

3.4. Al configurarse el efecto de la cosa juzgada constitucional, la Corte está compelida a estarse a lo resuelto en la sentencia C-212 de 2017, la cual fue objeto de reiteración en la sentencia C-334 de 2017.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. – LEVANTAR la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto 305 del 21 de junio de 2017, en relación con el expediente radicado bajo el número D-11869.

SEGUNDO. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-212 de 2017, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE el enunciado y los numerales 1º al 6º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

TERCERO. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-212 de 2017, que declaró: "EXEQUIBLES los apartes demandados del parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, EN EL ENTENDIDO de que el cumplimiento de las garantías allí previstas no excluye la realización de un control judicial posterior de la actuación policial."

CUARTO. – INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión: "En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.", del parágrafo 1º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(Con impedimento)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 47 a 49.

[2] Folio 49.

[3] Folios 66 a 79.

[4] Constitución Política, Artículo 2 inciso segundo.

[5] Folios 80-85.

[6] Folio 82.

[7] Ibídem.

[8] Folios 86 a 92.

[9] Folio 88.

[10] Folios 93-97.

[12] Folio 99-113.

[13] Folios 101 y 102.

[14] Folio 103.

[15] Folios 192-196.

[16] Folio 193.

[17] Folio 195.

[18] Ibídem.

[19] Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

[20] “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental.”

[21]“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[21] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[21] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[21]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”

[22] “De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”[22]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[22] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[22].”

[23]“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[23] y doctrinarias[23], o aquellos otros que se limitan a

expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"[23]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[23], calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"[23] a partir de una valoración parcial de sus efectos."

[24] "…la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional."

[25] En las instituciones de Justiniano del siglo VI.

[26] Chiovenda Giuseppe. Principios de Derecho Procesal Civil. Editorial Reus Madrid.

[27] "ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

[28] En concordancia con ello, el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia", regula los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional en los siguiente términos: "ARTICULO 46. CONTROL INTEGRAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. "

[29] Ver, entre otras, las siguientes C-096 de 2003 C-028 de 2006, C-061 de 2010, C-079, C-220 y C-393 de 2011, C-241 y C-254 A de 2012.

[30] Corte Constitucional Sentencia C-079 de 2011.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2011.

[32] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.

[33] Sentencias C-310 de 2002, C-647 de 2006, C-516 de 2007, C-469 de 2008, C-149, C-406 y C-729 de 2009, C-061, C-819 y C-978 de 2010 y C-542 de 2011.

[34] Folio 26 Sentencia C-212 de 2017.

[35] Folios 43 y 44 sentencia C-212 de 2017.

[36] Folio 16 del expediente D-11869.

[37] En la sentencia C-212 de 2017 se analizó la expresión que se transcribe y subraya en negrillas: "PARÁGRAFO 1o. El personal uniformado de la Policía Nacional que realice un ingreso a inmueble sin orden escrita, de inmediato rendirá informe escrito a su superior, con copia al propietario, poseedor o tenedor del inmueble, donde conste la razón por la cual se realizó el ingreso. Si el propietario, poseedor o tenedor considera que no había razón para el ingreso o que se hizo de manera inapropiada, podrá informar a las autoridades competentes. En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial."

[38] Reiterado en la Sentencia C-334 de 2017.