

Sentencia C-472/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional sobre oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

Como cuestión previa la Corte analiza la aptitud sustancial de los cargos y encuentra que el relacionado con la violación del debido proceso carece de claridad, certeza, especificidad y suficiencia en tanto el accionante confunde el procedimiento policivo con el proceso penal y esto lo lleva a afirmar que la Policía Nacional para realizar su actividad debe encontrarse prevalida de autorización de la Fiscalía. También que el cargo es deficiente para explicar la oposición de la disposición demandada con la Carta Política y no logra despertar duda alguna sobre la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. Así mismo advierte, en punto al cargo por violación del derecho a la no auto incriminación contenido en el artículo 33 superior, que los argumentos incorporados no permiten suscitar un juicio de constitucionalidad, al ser genéricos sobre el contexto de la garantía, pues no se presenta un hilo conductor en el texto, sino una simple remisión a legislaciones foráneas, sin advertir cómo la solicitud de información sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad en el marco del trámite policivo afecta tal garantía. Solo se realizan descripciones

hipotéticas que no permiten advertir la oposición del enunciado normativo con la Carta Política de tal manera que no se alcanza el estándar argumentativo mínimo para cuestionar la constitucionalidad del artículo 35 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016

Referencia: Expediente D-13032

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 numeral 4º de la Ley 1801 de 2016 “Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y de Convivencia”.

Demandante: Camilo Alejandro Cárdenas Rojas

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, y los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, 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 Constitución Política, el ciudadano Camilo Alejandro Cárdenas Rojas formuló acción de inconstitucionalidad contra el artículo 35 numeral 4º de la Ley 1801 de 2016 “Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y de Convivencia” por la presunta violación de los artículos 2, 29 y 33 de la Constitución Política, así como el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por Auto del trece (13) de diciembre de 2018[1], el Despacho Sustanciador admitió parcialmente la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 35 numeral 4º de la Ley 1801 de 2016 “Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y de

Convivencia” por la presunta violación de los artículos 29 y 33 de la Constitución Política y la inadmitió en relación con los cargos por violación de los artículos 2º de la Constitución Política y 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En proveído del veintinueve (2) de enero de 2019[2] ante la falta de corrección por el demandante se rechazaron los cargos inadmitidos.

El inicio del proceso de constitucionalidad se comunicó al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Defensa y a la Defensoría de Pueblo para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado designado para el efecto, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Así mismo, se invitó a participar a las Facultades de Derecho de la Universidad de EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad del Rosario, Universidad Libre, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana de Bogotá; así como Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, a las organizaciones Corporación Colectivo José Alvear Restrepo, DeJusticia, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Yira Castro, Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el DIH del Oriente y Centro de Colombia -DHOC-, para que intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que sustentan la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada.

1. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma, se subraya y resalta en negrilla el párrafo demandado:

2. LA DEMANDA

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

<Rige a partir del 29 de enero de 2017>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 35. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Irrespetar a las autoridades de Policía.
2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.
3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía.
4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía.
5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de Policía.
6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de Policía.
7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.

PARÁGRAFO 1o. El comportamiento esperado por parte de los habitantes del territorio nacional para con las autoridades exige un comportamiento recíproco. Las autoridades y en particular el personal uniformado de la Policía, deben dirigirse a los habitantes con respeto y responder a sus inquietudes y llamado con la mayor diligencia. Los habitantes del territorio nacional informarán a la autoridad competente en caso de que no sea así.

PARÁGRAFO 2o. A quien incurra en cualquiera de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas de manera concurrente:

COMPORTAMIENTOS MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR

Numeral 1 Multa General tipo 2.

Numeral 2 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 3 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 4 Multa General tipo 4.

Numeral 5 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 6 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 7 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

PARÁGRAFO 4o. La Policía debe definir dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, un mecanismo mediante el cual un ciudadano puede corroborar que quien lo aborda para un procedimiento policial, efectivamente pertenece a la institución.

2.1. La demanda

El accionante sostiene que el derecho a guardar silencio y a no auto incriminarse integra el

debido proceso y así se ha reconocido en diversas legislaciones a las que alude, esto es Francia, que los incorpora en el artículo L 116 del Código de Procedimiento Penal por virtud del cual el imputado, de ser obligado a rendir declaración no la realiza bajo la gravedad del juramento y en Estados Unidos de América que tras la Quinta Enmienda, que desarrolla el caso *Miranda Vs. Arizona*, impone la obligación a la Policía de enunciar sus derechos y los efectos de declarar contra sí mismo. Asimismo, en Canadá, las secciones 7 y 11 del Canadian Charter of Rights and Freedoms replican tales garantías.

Con lo anterior refiere que “el reconocimiento de este tipo de premisas en cuestión de derechos es una característica de naciones altamente democráticas” y que incluso al entenderlo así esta corporación, en sentencia C-782 de 2005 destacó que no declarar contra sí mismo en el curso de un proceso criminal, correccional o de policía es una forma de defensa y, por tanto, un verdadero derecho de carácter fundamental, específicamente del debido proceso.

Apunta que la disposición demandada parcialmente se ocupa de un proceso policial, en el cual deben prevalecer los derechos a guardar silencio y a no auto incriminarse. Explica que la violación del artículo 29 superior se concreta en que “si el sujeto proporciona la información requerida por las autoridades estas deberán realizar una valoración de veracidad” lo que origina un conflicto pues en estos casos la Policía no tiene la competencia para determinar si la información que brindan los ciudadanos es veraz o no, por lo que requeriría habilitación de la fiscalía.

Agrega que si “la profesión que ejerce el sujeto es ilegal y este proporciona esta información se presentaría una violación al derecho de no auto incriminación art. 33 CN el derecho a guardar silencio”. Menciona los efectos de la norma en el evento de no otorgar la información solicitada, esto es la imposición de un comparendo con una multa que recae sobre el patrimonio lo que conduce a “un escenario donde se violaran sus derechos en cualquiera de los casos posible” pues el ciudadano compelido a pronunciarse y su dicho es sometido a la valoración de quien impone la sanción.

Lo anterior le sirve de sustento para pedir la inexecutable del numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, subsidiario a ello se declaren inconstitucionales las acepciones “residencia” y “domicilio” y que sean reemplazadas por “identificación” que se adecúa a

las competencias de la Policía Nacional y, de no acogerse tales solicitudes, se declare la exequibilidad condicionada del aparte normativo demandado “haciendo claridad en cuanto al procedimiento que se debe realizar para la verificación de la información proporcionada por el sujeto del procedimiento policial”.

II. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General[3] de esta Corporación, dentro del término de fijación en lista, se recibieron escritos de intervención de la Universidad Externado de Colombia, la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Rosario, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo -CCAJAR-, la Corporación Jurídica Yira Castro y la Campaña Defender la Libertad Asunto de Todxs, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Presidencia de la República, la Policía Nacional, la Universidad de la Sabana y el ciudadano Ernest Paladinez Gil, los cuales se resumen a continuación:

1.- Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada especial el Ministerio solicita la exequibilidad de la norma[4], para ello argumenta que la Ley 1801 de 2016 sirve para propiciar la convivencia y el cumplimiento de deberes y obligaciones y que es un avance en relación con el Decreto 1355 de 1970 que punibilizaba, como contravenciones, las relaciones sociales. Afirma que es obligación de los ciudadanos colaborar con la justicia y por ello deben permitir la identificación. Trae la Ley de Contravenciones española para dar cuenta sobre su viabilidad.

Agrega que no es posible trasladar las reglas del derecho penal y administrativo al derecho policivo. Luego de ello discurre sobre las distinciones de poder, actividad y función policial de acuerdo con lo señalado por esta Corte en las sentencias C-258 de 2011, C-511 de 1994, C-657 de 1997, C-492 de 1994 y advierte que no es aplicable el principio de no autoincriminación en el derecho policivo, pues en este caso es la autoridad la que busca la convivencia social, en los términos del artículo 218 constitucional y del artículo 2 numeral 5 de la Ley 1801 de 2016, de la que transcribe luego los preceptos 1, 2, 4, 8 y 19, para significar que es necesario poder identificar plenamente a los ciudadanos e insiste en que “la labor de plena identificación que desarrolla la Policía Nacional no se hace dentro de un proceso penal o judicial alguno, sino dentro de la actividad preventiva que debe cumplir,

situación que no implica métodos invasivos que van acompañados de un registro personal externo y superficial que se realiza al individuo objeto de los pormenores en un sitio determinado, solo son actos elementales de rutina, para identificar plenamente a quien deambula en los barrios, calles y zonas de la ciudad”.

Prosigue con que el poder de policía se ejerce para preservar el orden público, pero en beneficio del ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos, y que lo que procura el cuerpo policial es el mantenimiento de la convivencia social que la habilita para llevar a cabo medidas preventivas y correctivas, bajo el principio de legalidad y con el fin de contrarrestar acciones que puedan poner en riesgo a la comunidad, siempre que se ajusten a los principios de proporcionalidad y razonabilidad en el uso de la fuerza.

2.- Ministerio de Justicia y del Derecho

El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del ministerio, solicita que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo y, en todo caso, defiende la constitucionalidad de la norma. Inicialmente cuestiona la aptitud sustantiva de la demanda por estimar que no se encuentra sustentada la violación del artículo 2° de la Constitución Política y el 8° de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y sobre los cargos por los artículos 29 y 33 superiores esgrime que el escrito se limita a describir casos en los que se pueden ver afectados los derechos de los ciudadanos, sin acompañar un análisis abstracto y constitucional, por lo que carecen de pertinencia, aunado a que su exposición se edifica en presupuestos que no se infieren de la norma cuestionada y por lo cual le falta certeza.

En segundo lugar, señala que la norma demandada se ajusta a la Constitución Política, pues se enmarca dentro de los objetivos del Código de Policía el cual dispone de unos procedimientos, verbal inmediato y verbal abreviado, que garantizan el debido proceso, lo que proscribe todo autoritarismo y apela a que el legislador tiene margen para imponer cargas a los particulares, como la que prescribe la disposición demandada por lo que la solicitud de datos básicos a los ciudadanos no puede considerarse como carga excesiva que no estén en capacidad de asumir o soportar, ni implica que deba obtener órdenes o autorizaciones previas de otras autoridades para su consecución.

3.- Presidencia de la República

Afirma que la norma demandada se refiere al ejercicio de una actividad de policía, que se despliega por las autoridades policivas para garantizar el interés general y por ende defiende su constitucionalidad.

Se remite a la sentencia C-024 de 1994 en la que se sostuvo que el propósito de la Policía dentro del Estado Social de Derecho es el de preservar el orden público, entendiendo el mismo como un conjunto de condiciones que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Cita la providencia en los siguientes términos: "(...) La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos".

Manifiesta que la conservación del orden público mediante las atribuciones del poder policivo se encuentra limitado por principios constitucionales, entre los que se destaca: (i) que el objetivo del poder policivo debe consistir en asegurar el orden público y (ii) que las medidas policivas deben recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.

Alega que el ejemplo presentado por el accionante, respecto al ejercicio de una profesión ilegal, no puede ser tenido en cuenta por el juez constitucional en tanto las medidas policivas para conservar el orden público justamente se erigen contra aquellos ciudadanos que lo perturban por actuar de manera ilegal y a su vez, se encaminan a permitir el goce de los derechos por parte de aquellos ciudadanos que sí ejercen de manera legal sus libertades.

Concluye que la norma demandada no vulnera los artículos 2, 29 y 33 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención de Derechos Humanos, en cuanto el poder de policía y la actividad de policía deben contar los medios para su materialización, y la restricción de las libertades por parte de los ciudadanos es uno de estos medios, de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

4.- Policía Nacional

Expone que la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia”, es una norma de carácter preventivo y busca establecer las condiciones necesarias para la Convivencia, dejando en claro que su fin no es sancionar, por el contrario, trae consigo unas medidas correctivas que buscan disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia, promoviendo comportamientos que favorezcan la convivencia, como una relación pacífica, armónica y respetuosa entre las personas, sus bienes y el ambiente.

Añade que la jurisprudencia de la Corte Constitucional define la actividad de policía, como ejecución material del poder y de la función de policía, y que su esencia es preventiva la cual se traduce en medidas lícitas, razonables y proporcionadas, tendientes a la conservación del orden público, de ahí que las acciones preventivas se presentan precisamente para conservar la convivencia pacífica que postula el artículo 2º superior. Por tanto la adecuada interpretación del Código Nacional de Policía y Convivencia está intrínsecamente relacionada con sus principios, como lo es su esencia preventiva y las condiciones regladas para el debido proceso, en observancia de los deberes y obligaciones de las personas.

Asevera que la persona no puede escudarse “en su derecho a guardar silencio, a no suministrar los generales de ley, indispensables para que la administración pueda convocarlo posteriormente para adelantar las diligencias administrativas necesarias dentro del proceso único de policía y poder garantizar el debido proceso, aspecto que deviene de lo postulado en el artículo 95, en el sentido de la necesidad que toda persona colabore con las autoridades, las respete y las apoye”[5].

Afirma que la Corte reconoce que no solo existen derechos, sino también obligaciones de los ciudadanos para con el Estado y sus entidades, en pro de conseguir sus fines, como lo enunciado en la sentencia C-657 de 1997, así: “(...) La Constitución Política no sólo reconoce derechos en cabeza de las personas sino que contempla obligaciones, deberes y cargas, correlativos a aquéllos, cuyo cumplimiento se exige a los asociados como factor insustituible para la efectiva vigencia de los postulados y mandatos constitucionales y para la realización de un orden jurídico, económico y social justo, como lo preconiza la Carta desde su mismo Preámbulo. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella implica responsabilidades. Estas y aquéllos tienen vocación de realización objetiva y entre

los fines esenciales e impostergables del Estado figura el de garantizar su efectividad, lo que compromete a las ramas y órganos del poder público a propender que tales derechos y deberes salgan del plano teórico y tengan cabal realización. (...)”.

Concluye que tales cargas imponen al ciudadano, la necesidad de colaborar con las autoridades, a fin de poder conservar la seguridad que la misma sociedad requiere. Con fundamento en lo expuesto solicita la exequibilidad de la norma.

5.- Defensoría del Pueblo

A través de la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales Paula Robledo Silva[6] solicita se declaren inexecutable las expresiones “lugar de residencia” y “domicilio” y executable condicionada la de “actividad” “en el sentido de que las autoridades de policía que pregunten tal información a un particular deberán justificarle legítimamente, esto es, con apego al contenido de los preceptos constitucionales y legales, por qué la misma es necesaria para el desarrollo de sus funciones de prevención y mantenimiento del orden público, sin que ello implique que negarse a dar la misma pueda ser motivo para la imposición de multa”.

Una vez trae a colación lo señalado por el demandante en su escrito, apunta que el derecho a no auto incriminarse es una faceta del debido proceso y también del derecho a la intimidad, este último reforzado en varios instrumentos del bloque de constitucionalidad por virtud del cual nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, domicilio, correspondencia, ataques a su honra o a su reputación, y que debe ser la ley quien lo proteja. Copia para el efecto, apartes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Discurre que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la intimidad se refiere a la posibilidad de contar con un espacio de vida privada que no es susceptible de la interferencia arbitraria de los demás y que esto también implica una faceta de la libertad, de allí que no es posible que terceros o autoridades intervengan en la esfera de lo privado y dice que “se trata de una conexión estrecha entre la prohibición de la arbitrariedad y la obligación de justificar las injerencias, siempre y cuando estén en consonancia con el espíritu de la Carta”.

Acude al contenido de la Ley 1266 de 2008 en la que se indica cuáles datos se consideran públicos, semi privados y privados, e igual con lo señalado por el Decreto 1377 de 2013 reglamentario de la Ley 1581 de 2012, así como a lo considerado en la sentencia C-602 de 2016. Utiliza tales preceptos para indicar que si bien la norma demandada puede tener una finalidad loable, como es la de prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia, lo cierto es que no puede la Policía ejercer arbitrariamente una intrusión en la vida privada de los ciudadanos, como es la de determinar el lugar de residencia, domicilio y actividad de una persona y “por ello quien guarde silencio frente a los cuestionamientos de la autoridad de policía sobre información más específica acerca de su actividad u ocupación no está incurriendo en un comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades y por ello no debería ser acreedora o acreedor de una multa, tal como lo establece la norma acusada”.

Esgrime que algunas actividades u ocupaciones pueden ser vistas por las autoridades policiales con prejuicios, e igual sucede con el lugar del domicilio y por eso se le ha dado trato de dato privado y destacó sobre la necesidad de disminuir cualquier conducta que constituya abuso de autoridad o actos de hostigamiento que puedan llegar a violar derechos humanos. Recaba en que no existe razón constitucionalmente admisible “que justifique la solicitud de esta información, ya que las labores de prevención de la policía no guardan una relación directa con la solicitud de esta información a un particular, la cual hace parte del núcleo del derecho a la intimidad” y por ello guardar silencio o negarse a proporcionarla no puede ser pasible de multa.

Solicita que las disposiciones acusadas se declaren inexecutable dada su falta de proporcionalidad, las cuales son contrarias a la Constitución. En su criterio la norma trasgrede el núcleo esencial del derecho a la intimidad y aquellas establecidas como parámetro de control pues se está obligando al ciudadano a aportar datos de su domicilio y residencia al servidor de la Policía Nacional en procedimientos propios de la institución, sin que la disposición detalle, ni describa específicamente en qué procedimientos policiales estarían obligados los ciudadanos aportar dicha información.

7.- Universidad Externado de Colombia

El Profesor investigador del Departamento de Derecho Constitucional Alejandro Santamaría

Ortiz[7] solicita la inexecutable de la norma parcialmente demandada.

Explica que el artículo 33 de la Constitución establece el derecho de toda persona “a no ser obligada a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil” y que, como lo advierte el accionante, esta es una de las dimensiones del debido proceso, reconocida por diversos instrumentos internacionales, que implica la relación jurídica entre el Estado y el particular.

Asegura que cualquier lectura debe realizarse de acuerdo con el artículo 15 superior, esto es el derecho a la intimidad y tras remitirse a su contenido aduce que “la Constitución sólo admite una limitación a este derecho cuando de por medio existe una orden judicial y exclusivamente respecto la correspondencia y la comunicación privada”. Apunta que el artículo 33 constitucional refuerza esa protección de la intimidad personal o familiar, y se interroga cómo, si las normas superiores impiden que se pueda intervenir las comunicaciones privadas de una persona, y declarar contra sí mismo, puede suponerse que un funcionario administrativo, dentro de un proceso disciplinario o policivo o en cualquier actuación, sí está autorizado.

La respuesta es, a su juicio que, en cualquier tipo de proceso o actuación administrativa, el Estado no puede obligar a una persona a revelar información que podría afectarlo y no existe posibilidad que permita que una autoridad constriña a alguien a revelar información que podría incriminarlo que es distinto a cuando la persona, por su propia iniciativa decide revelar cualquier información.

Luego refiere que la conducta por la que se sanciona, y que se demanda por inconstitucionalidad, viola la prohibición de no auto incriminarse y, por esa vía, el derecho a la intimidad y sobre esto último se remite al contenido de la sentencia C-575 de 2009, relacionado con el juicio de proporcionalidad que busca evitar excesos en el ejercicio del poder público y lo aplica al artículo demandado, para sostener que no se satisface el criterio de necesidad pues “el Estado debe respetar las decisiones que autónomamente un particular adopta respecto de su propia persona” y existen otros medios menos lesivos para hacerlo, respetando la libertad de elección y la autonomía personal.

8.- Universidad del Rosario

El Grupo de Acciones Públicas integrado por María Paula Ramos Bolívar, Juan Felipe Parra Rosas y Luisa Fernanda Villarraga Zschommler solicita que se declare la inexecutable de la expresión “veraz” del artículo 35 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016 (parcial)[8] y la exequibilidad condicionada del resto del numeral “en el entendido de que, ante el requerimiento de información elevado por las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones, el sujeto podrá abstenerse de suministrar información que lo auto incrimine como consecuencia del cumplimiento del deber de información que detenta”.

Se indica que el debido proceso es un principio rector de la Ley 1801 de 2012, y su finalidad es proteger a las personas de decisiones arbitrarias y eliminar que puedan fundarse en criterios subjetivos y, en punto a la disposición demandada cuentan que lo problemático es la palabra veraz, pues se le otorga a la Policía la facultad de calificarla para imponer o no una multa lo que además vulnera el principio de legalidad “en tanto que el grado de generalidad que se ocasiona con el calificativo deja abierta la puerta a la toma de decisiones eminentemente arbitrarias. Pues tal como se ha precisado, se parte de una percepción personal que dota de contenido al adjetivo cuando la ley no contiene ningún criterio para determinarlo”.

En lo que atañe a la violación del derecho a la no auto incriminación de que trata el artículo 33 superior, mencionan que esta Corporación ha señalado sobre su relevancia y su aplicación en las distintas esferas, entre las que se incluye el requerimiento de información por parte de autoridades de policía, específicamente al resolver sobre la exequibilidad condicionada del artículo 31 del Decreto ley 522 de 1971 que contenía similar premisa, y sostienen que si bien el sujeto tiene un deber de información para con la administración, respecto de su domicilio, lugar de residencia y/o profesión implique una vulneración del derecho a la no autoincriminación, éste se encuentra en todo su derecho de guardar silencio.

9.- Universidad de la Sabana

Pide la exequibilidad de la norma demandada. En relación con el cargo por vulneración del artículo 29 expone que no es posible hacer una interpretación aislada de las normas legales previstas en el ordenamiento jurídico, dado que, si bien el Código Nacional de Policía y Convivencia acoge disposiciones particulares relativas a conductas determinadas y

específicas, no significa que deban ser interpretadas cada una en su propio sentido sin entender el contexto de la normatividad. Por ello considera necesario que se interpreten de manera armónica para evitar que pueda derivarse un sentido que no ha sido el dispuesto por el legislador al momento de su creación.

En su criterio la conducta legal frente a la cual la autoridad policial solicita información es clara al mencionar que deberá proporcionarse “cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía de manera que ha de existir un trámite previo y debidamente autorizado para la obtención de la información y por ello no es posible derivar una interpretación considerada como violatoria del debido proceso, siempre que la misma norma señala con claridad el contexto en el cual se ha de colaborar con la fuerza pública”[9].

Asevera que la Constitución en su artículo 95, numeral 7 dispone que es un deber de la persona y el ciudadano “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia”, situación en la que se ve enmarcada la conducta indicada en la norma acusada y se entiende que la fuerza pública se encuentra en el debido cumplimiento de sus funciones, frente a lo que el “civil” debe cooperar para el recto funcionamiento de la administración de justicia y el orden público.

Para el interviniente el suministro de información personal debe darse en un marco procedimental, conforme a los artículos 157, 158, 159, 161 y 162 de la Ley 1801 del 2016, por lo cual no puede entenderse como abuso de poder o violatorio de derechos fundamentales, pues no se pretende excluir al sujeto del proceso que le corresponde, limitando su derecho de defensa, de actuación procesal, etc., “sino que por el contrario se le solicita la información necesaria para dar trámite a un proceso conforme a lo que nuestro ordenamiento jurídico dicta. Por otro lado, la información que en el numeral demandado se indica no es información que no se debe con frecuencia en eventos que impliquen hacer públicos tales datos, pues el domicilio, la residencia y la actividad, son datos que en el ámbito procesal son necesarios respecto de los sujetos implicados para llevar a cabo un trámite determinado, de ahí que se deba entender el sentido de la norma en un contexto armónico y no de manera aislada de las demás disposiciones en la materia”[10].

En relación con el cargo por la presunta vulneración del artículo 33 Superior evidencia que

la norma demandada no vulnera el derecho de no autoincriminación y guardar silencio, pues su intención no es la obtención de material probatorio para atribuir responsabilidad criminal, sino la cooperación con las autoridades de policía en el normal ejercicio de sus funciones. Por tanto, “no debe presumirse que la información requerida por la autoridad policial vaya a ser usada en desventaja del civil, no es adecuado dar por sentada la mala voluntad de la autoridad policiva, ya que el suministrar datos tales como la dirección de residencia, domicilio y actividad no son declaraciones auto incriminatorias sino meramente informativas”[11].

Concluye que el punto de partida de la petición se fundamenta exclusivamente en el reclamo del ejercicio de actividades ilegales, siendo esto contrario al ordenamiento jurídico colombiano. Así las cosas, de declararse la inconstitucionalidad de este artículo, el Estado se vería limitado en el cumplimiento de su obligación constitucional de seguridad, consagrada en el artículo 2° superior.

10.- Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo -CCAJAR- Corporación Jurídica Yira Castro -CJYC-, delegado de la Campaña Defender La Libertad Asunto de Todxs

En escrito conjunto[12] Jomary Ortégón Osorio, José Jans Carretero Pardo, Blanca Irene López Garzón y Oscar Eduardo Ramírez Puerta solicitaron la inexequibilidad de la disposición demandada.

Aseguran que la norma habilita que sea el Policía quien determine qué es veraz y a la par tenga la potestad de aplicar o no una determinada sanción. Que esto claramente es desproporcionado e irrazonable a la luz de la Constitución Política, pues quebranta el principio de legalidad al permitir que sea la autoridad policiva la que determine el contenido de veracidad y que esto ha tenido consecuencias en concreto en relación con el disfrute y vigencia de los derechos humanos, como los casos de empadronamientos que han sido más recurrentes en los lugares con mayor intensidad de conflicto interno armado y refieren que, incluso, existe “una relación directa entre estas conductas y los asesinatos de líderes sociales” para lo cual remiten al contenido de una investigación sobre la materia.

Enfatizan que el principio de legalidad también se aplica en materia sancionatoria administrativa y que, en relación con la norma demandada se quebranta “ya que no existe un procedimiento establecido en el Código de Policía por medio del cual se pueda

comprobar la veracidad de la información con la observancia del debido proceso y que, en ese sentido, haga posible la imposición por parte de la autoridad de la consecuencia que para el efecto la norma contempla (medida correctiva)". Subrayan que el proceso verbal inmediato no es idóneo pues la autoridad policiva debe identificar y ponderar, sin que exista plena certeza sobre la presunta conducta prohibida, de allí que dispongan de una irrazonable discrecionalidad.

Arguyen que ni analizándose de forma armónica se podría validar la norma demandada, pues se trasgrede el principio de buena fe "en razón a que se consideraría desde el principio que la información otorgada no es veraz afectando de esta forma el debido proceso al prejuzgar como culpable de la conducta al ciudadano" y a la par tendría la potestad de juez para calificar qué es o no veraz, lo cual trasgrede los propios principios y finalidades que se le adjudican a la actividad de policía.

En relación con la garantía de no auto incriminación y del derecho a guardar silencio, contenido en el artículo 33 superior la norma demandada esgrimen que también es inconstitucional, pues pese a que nadie está obligado a declarar contra sí mismo, y el silencio voluntario del individuo se ha reconocido como derecho fundamental, la disposición acusada la infringe al imponer una medida correctiva a quien no brinde información o que, haciéndolo no tenga la carga de veracidad que estime la autoridad se requiere. Se apoyan en lo señalado en la sentencia C-349 de 2017 para significar que, en principio, suministrar datos a la autoridad de policía no es inconstitucional, pero sí lo es conminar a los ciudadanos a hacerlo, seguido de una medida correctiva que va en detrimento de su patrimonio económico, pero además que paralelamente desconoce la garantía de no autoincriminación y su derecho a guardar silencio, cuando por ello opten, lo cual es libre y voluntario.

Recalcan que no puede considerarse ilícito hacer uso de la garantía constitucional de no autoincriminación. Acuden a jurisprudencia de la CoIDH caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala en la que se señala que la reseñada garantía de no autoincriminación se aplica a todos los procesos en los que se pueda tener un impacto desfavorable y no justificado y a continuación transcriben un aparte de la sentencia C-422 de 2002 que estudió una norma con similar regla, esto es el artículo 31 del Decreto 522 de 1971 en la que se destaca que "el deber de información de los ciudadanos haya (sic) límite en la garantía constitucional, de

manera tal que en la medida en que el cumplimiento de aquel pueda implicar autoincriminación el requerido podrá legítimamente abstenerse” y que esta decisión tiene elementos en común con la aquí analizada esto es i) ambas sancionan la falta de veracidad; (ii) se trata de un asunto de domicilio; (iii) se otorga información a una autoridad pública en cumplimiento de sus funciones; (iv) la abstención de informar puede tener como consecuencia la imposición de una sanción.

Culminan con que se trata de un caso análogo, aun cuando recaban que, en este evento, debe realizarse un análisis más cuidadoso sobre las afectaciones de los derechos ciudadanos “esto por cuanto evidenciamos que se está ampliando la órbita de intromisión de la actividad de la Policía Nacional en la intimidad personal y respecto del derecho de no autoincriminación, sin que medie ningún procedimiento claro, adecuado y justo que garantice el debido proceso” lo que califican como un exceso del legislador al conferir atribuciones a la Policía Nacional que desbordan sus competencias, en tanto les adjudica la responsabilidad de establecer la veracidad de una información entregada.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Considera que la demanda carece de aptitud sustantiva y por tanto la Corte debe inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo. Este razonamiento se fundamenta en que el demandante afirma de manera equivocada que suministrar información a las autoridades policiales significa, en cualquier caso, la violación de los derechos al debido proceso, a la no autoincriminación e incluso la “la violación directa a sus bienes materiales e inmateriales, dado el comparendo que se le impondrá”, sin explicar cómo llega a esas conclusiones. Así las cosas, la demanda no cuenta con argumentos sólidos y coherentes respecto de cada cargo, que incluya el alcance normativo y lo contraste con el artículo constitucional que considera vulnerado. En palabras de la Vista Fiscal: “Vale anotar que, de la solicitud de información sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad, hecha por autoridades policiales, no se puede deducir genérica y razonablemente cómo vulnera el derecho al debido proceso ni a la no autoincriminación, argumento este que le corresponde suministrar al accionante para delimitar el debate constitucional”[13].

Afirma que no se cumple con el requisito de especificidad porque el actor no expone “un punto preciso según el cual la norma hace nugatorios los derechos contenidos en los

artículos 29 y 33 constitucionales, y simplemente se dedica a describir hipotéticas consecuencias de la aplicación de la norma como que “pone al sujeto que ostenta una profesión ilegal en un escenario en donde se violaran [sic] sus derechos en cualquiera de los casos posibles”.

Por demás la demanda no satisface la carga de pertinencia porque el actor se abstuvo de realizar una explicación que contraponga el alcance de la norma y el artículo constitucional alegado en el cargo. “De hecho, mencionar una “debida autorización expedida por parte de la Fiscalía” evidencia una confusión del procedimiento policivo con el procedimiento penal y la falta de coherencia para provocar un verdadero juicio, pues no se detiene a analizar la proporcionalidad y razonabilidad de la norma en el ámbito apropiado”.

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 Preliminar: Aptitud Sustantiva de la Demanda[14]

2.1. Antes de plantear el problema jurídico y toda vez que algunos de los intervinientes[15] solicitaron que esta Corte se inhiba de pronunciarse de fondo en relación con los cargos planteados en la demanda, puntualmente porque no se desarrollaron las acusaciones del artículo 2º de la Constitución Política y el 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos y, en relación con el 29 y 33 superiores, porque carecen de explicaciones propias de un juicio de constitucionalidad, dado que no se indica cómo se llega a la conclusión de que la norma lesiona tales derechos superiores, ni se exponen de forma precisa los cuestionamientos constitucionales que se realizan a la norma demandada, procede esta Corte, como cuestión previa a pronunciarse en relación con tales reparos.

2.2. El artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir los siguientes requisitos: i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, sea por medio de su transcripción literal o

anexando un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas; iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

2.3. En relación con el tercer requerimiento, es decir, los argumentos que integran las razones o argumentos de la violación, desde la Sentencia C-1052 de 2001, C-856 de 2005, y más recientemente, la C-165 de 2019, la Corte Constitucional ha construido reglas encaminadas a detallar los requisitos mínimos para la estructuración de los cargos de inconstitucionalidad. Ha precisado que los mismos deben reunir las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia[16].

2.4. Ahora bien, tal y como se dispone por el artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991, las demandas que no cumplan con las condiciones formales exigidas por la norma podrán rechazarse. En ese sentido, podría pensarse que el examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad; pese a ello, la norma indicada habilita a la Corte para que esta clase de decisiones se adopten en la sentencia; y ello por cuanto, no siempre resulta evidente en esa fase preliminar el incumplimiento de los requisitos mencionados, permitiendo a la Sala Plena abordar un análisis con mayor detenimiento y profundidad al momento de emitir sentencia[17].

2.5. Claridad hace referencia a que el demandante debe ofrecer razones de inconstitucionalidad con coherencia argumentativa, de tal manera que permita a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles, hiladas y mínimamente concatenadas.

2.6. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de

normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

2.7. Especificidad resulta acreditada cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “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 inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” 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.”[18]

2.8. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”[19]. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias, en la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante, en su aplicación a un problema particular y concreto, o en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

2.9. Finalmente, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad guarden 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; (...) 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.” [20]

2.10. En línea con lo anterior, en la sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este Tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos: “(...) Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”.

2.11. En esas condiciones, si al estudiar los cargos propuestos en una demanda, la Corte encuentra que no se cumplen las exigencias del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y de la jurisprudencia constitucional[21], se impone la necesidad de proferir un fallo inhibitorio, por la ineptitud sustancial de la misma. Tal inhibición, por una parte, garantiza que la Corte ajuste su ámbito de decisión a los cargos propuestos, sin suplir el papel del demandante y, por otra, implica la ausencia de cosa juzgada frente a las normas impugnadas, tornando viable la posibilidad de presentar nuevas acciones contra ellas, oportunidad que se eliminaría si la Corte, pese a las deficiencias argumentativas de los cargos, optara por pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los contenidos normativos acusados[22].

2.12. Lo anterior opera como un mecanismo de auto restricción judicial y ello por cuanto el control de constitucionalidad es, en el caso de la acción pública, de carácter rogado y, por ende, los cargos propuestos delimitan el ámbito de decisión de la Corte. Por lo tanto, esta Corporación está limitada para asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones no planteadas. Es claro que la Corte tiene vedado suplir la demanda del accionante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, ausentes en el libelo.

2.13. Asimismo, el establecimiento de los requisitos argumentativos de la demanda de constitucionalidad se relaciona directamente con la vigencia del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes pues estas son producto de la actividad democrática deliberativa del Congreso y se entienden amparadas por la presunción de compatibilidad con la Constitución, la cual solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política.

2.14. En relación con los requisitos de argumentación para la formulación de un cargo de constitucionalidad contra una disposición legal, por la presunta vulneración de la garantía de no autoincriminación, la jurisprudencia constitucional ha decantado reglas referidas a la estructuración de este tipo de cargo. Así, en sentencias como la C-621 de 1998 o C-102 de 2005 y C-1195 de 2005, la Corte Constitucional profirió fallos inhibitorios, en atención a que los demandantes realizaron afirmaciones genéricas e imprecisas en las que no atacaban concretamente las disposiciones legales acusadas.

2.15. Por su parte, en la Sentencia C-848 de 2014, la Corte estudió una demanda de inexecutableidad dirigida contra la norma del código de procedimiento penal (Ley 906 de 2004) que contiene la exoneración del deber de denuncia. En esa ocasión, la Corte indicó que una acusación contra una disposición legal, por vulneración de la garantía de la no autoincriminación contenida en el artículo 3, puede basarse en interpretaciones plausibles de la norma censurada, pero que en todo caso, el demandante debe proponer una contradicción objetiva entre una hermenéutica plausible de la norma infra constitucional y el artículo 33 superior, razón por la cual, están descartados argumentos fundados en discusiones doctrinarias, estrictamente legales, o reflexiones que no presenten una confrontación de carácter constitucional. En aquel caso, se discutió, entre otras cosas, si la estructura del proceso penal contenida en la Ley 906 de 2004 era compatible con las garantías constitucionales. En atención a la intervención del Ministerio Público, la Corte precisó que, los debates doctrinarios resultan ajenos a la discusión constitucional, si la demanda ciudadana no está en condiciones de mostrar una verdadera contradicción entre una norma de carácter sancionatorio, disciplinario o policivo, y la disposición constitucional.

2.16. A partir de lo explicado anteriormente corresponde a la Sala Plena establecer si, en el presente asunto, se satisfacen los requerimientos mínimos para definir de fondo la controversia. Examinado el texto íntegro de la demanda, la Sala Plena encuentra que se formulan dos acusaciones concretas contra la disposición demandada, a saber: (i) por el presunto desconocimiento del derecho al debido proceso, artículo 29 Superior; y (ii) por la supuesta vulneración del derecho a no autoincriminarse, artículo 33 de la Constitución. Los cargos en relación con el artículo 2° de la Constitución Política y 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que cuestiona uno de los intervinientes sin desarrollo, fueron rechazados en auto de 29 de enero de 2019[23].

2.17. En relación con los dos cargos admitidos, encuentra la Corte que el demandante identifica la norma demandada, así como las disposiciones constitucionales que considera infringidas. Seguidamente, expone las razones por las cuales estima que el numeral 4° de la Ley 1801 de 2016, desconoce los artículos 29 y 33 de la Constitución.

2.18. En relación con el cargo por la vulneración del artículo 29 Superior, el cargo no cumple con los requisitos de claridad y de certeza dado que el actor señala que las solicitudes de información de la Policía deben estar precedidas de orden previa de autoridad judicial, lo cual genera un conflicto de competencia institucional, afirmación que no corresponde con la realidad sino que se trata de una posición subjetiva del accionante quien confunde el procedimiento policivo con el proceso penal y esto lo lleva a afirmar que la Policía Nacional para realizar su actividad debe encontrarse prevalida de autorización de la Fiscalía, lo que es inexacto.

2.19. Por demás el cargo no es claro pues no se entiende el razonamiento que efectúa sobre la violación sobre el debido proceso, en tanto sus argumentos se dirigen más bien a complementar las razones para considerar por qué no es constitucional que la Policía Nacional pueda impeler información a los ciudadanos a través de multas y calificar la veracidad de los dichos, lo que refuerza más bien el cargo por violación del artículo 33 superior. De allí que el cargo por violación al debido proceso, como fue presentado, sea deficiente para explicar la oposición de la disposición demandada con la Carta Política y en suma no logra despertar duda alguna sobre la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, motivo para no dar por satisfecha la carga de suficiencia.

2.20. Ahora bien, en punto al cargo por vulneración del artículo 33 de la Constitución, y teniendo en cuenta la totalidad de los argumentos expuestos, en tanto se complementan, la Sala concluye que el mismo no permite realizar un pronunciamiento de fondo, dado que no se satisfacen los requisitos mínimos de la demanda de constitucionalidad, ya explicados

2.21. Así aun cuando es posible advertir que la crítica que se realiza en relación con la constitucionalidad de la medida es que se sanciona con multa a una persona que se niega a dar una información veraz a un miembro de la Policía, lo cierto es que este no es el único aspecto que incorpora la disposición. Al contrastar lo señalado en el numeral 4° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, relacionado con los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades y las coetáneas medidas correctivas, surge que se sanciona a quien se niegue a dar información veraz ante el requerimiento de las autoridades de policía sobre (i) el lugar de su residencia; (ii) el domicilio; y (iii) su actividad de manera que si la cuestión recaía sobre dicho contenido normativo, debía siquiera identificar con nitidez el origen de la censura, y referir por qué se trasgrede el derecho a no auto incriminarse incorporado en el artículo 33 constitucional.

2.22. No es entendible el argumento según el cual los ciudadanos indican la contradicción del texto de la norma con la Constitución, al requerirse información al ciudadano sobre el tipo de actividad que realizan, pues afirman, sin advertirse consonancia con la discusión, que cuando esta es ilegal trae de consuno no solo las medidas correctivas del Código de Policía, sino las penales, todo ello para advertir que la disposición, en realidad, constituye una flagrante violación al derecho a no auto incriminarse, protegido por esta Corte y por razón de la cual no es viable mantenerlo, solo que no es posible encontrar coherencia argumentativa.

2.23. Además son genéricas las afirmaciones que se realizan sobre la exigencia sobre la veracidad de la información, en tanto solo aduce que ello implica una afectación al contenido del artículo 33 superior, al sancionarse el hecho de que una persona decida otorgar unos datos inexactos, porque considera que pueda verse afectada, en relación con su actividad, o con el lugar en el que reside aun cuando con ello se auto incrimine en la comisión de un ilícito, incurre en una conducta objeto de sanción por ministerio de la norma demandada, por lo cual la norma establece una excepción los derechos constitucionales a guardar silencio y a no declarar contra sí mismo, pero esto aparece como hipotético y

abstracto.

2.24. Si bien se aspira a plantear una controversia de naturaleza constitucional, lo cierto es que no hay un hilo conductor que permite entrever sobre la supuesta inconstitucionalidad de la disposición demandada desconoce normas constitucionales, que concretan principios como el debido proceso, el derecho a guardar silencio, la garantía de no autoincriminación, la validez de las pruebas recaudadas sin orden de autoridad competente, en tanto se limita a hacer un texto genérico, amparado en legislaciones de otras latitudes, sin explicar sobre su pertinencia en el asunto bajo examen.

2.25. Efectuadas estas precisiones, el debate propuesto se cimienta en apreciaciones subjetivas, sin demostrar una tensión entre normas superiores, como el deber de respetar y apoyar a las autoridades democráticamente constituidas, en procura del bienestar general (art. 95 C.P.) frente a derechos que protegen el interés individual como no auto incriminarse (art. 33 C.P.). Debido a ello, la Sala considera que no se satisface el requisito de pertinencia.

2.26. El parámetro de control al que debe someterse la disposición acusada está plenamente identificado por el actor. El artículo constitucional que, en su criterio, ha sido desconocido por el Legislador tiene una garantía implícita: el derecho a guardar silencio. Pero no se refiere el alcance que está tienen sobre el ordenamiento jurídico y como entra en conflicto con la norma demandada.

2.27. De otra parte, señala que la colisión entre el artículo 33 Superior y el numeral 4° de la Ley 1801 de 2016, tiene lugar porque la decisión de guardar silencio, cuyo ejercicio puede tener como propósito no auto incriminarse, es castigada dado que la norma exige la consecución de una acción positiva: dar información y además que esta sea veraz, pero cimentada en argumentaciones amplias, vagas, subjetivas.

2.28. Aun cuando el actor establece el parámetro de control, artículo 33 Superior, no sucede lo mismo con explicar el alcance que este tiene sobre el ordenamiento jurídico y la manera en que resulta incompatible con la norma demandada, de allí que la Sala concluya que no se cumple con el requisito de especificidad.

2.29. En ese orden el debate que se propone no se aportan razones que pongan en duda la

conformidad del numeral 4° de la Ley 1801 de 2016 frente al orden constitucional, concretamente por el presunto desconocimiento del legislador del derecho a no autoincriminarse y a guardar silencio, por ello la demanda no cumple con el requisito de suficiencia.

2.. Hechas estas precisiones la Sala se INHIBIRÁ de pronunciarse sobre los cargos por la presunta vulneración de los artículos 29 y 33 Superiores, dado su ineptitud sustantiva (incumplimiento de los requisitos de certeza, claridad, especificidad y suficiencia).

VI. SÍNTESIS

Se demanda el numeral 4° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 por considerar que viola el derecho al debido proceso y el de no autoincriminación al facultar a las autoridades policivas la imposición de medidas correctivas a los ciudadanos que se nieguen a dar información veraz en relación con su domicilio, lugar de residencia y actividad.

Para el demandante, la disposición legal desconoce la garantía de todos los ciudadanos de guardar silencio o de no autoincriminarse ante las autoridades e, incluso, permite que estas sean las que determinen la veracidad de sus dichos, relacionados con datos personales que podrían incriminarlos. Aduce que la medida correctiva que se impone recae sobre su patrimonio y, en últimas, ejerce una interferencia indebida al derecho contenido en el artículo 33 superior, bien porque sanciona el guardar silencio y además porque si se brinda información esta puede ser utilizada en su contra por carecer de veracidad, bajo la conminación de la multa. Así mismo porque la Policía, sin autorización judicial, puede impeler las declaraciones de los ciudadanos, en desconocimiento del artículo 29 constitucional.

En relación con los cargos, algunos de los intervinientes piden que se declare constitucional la norma parcialmente demandada. En suma, aseveran que es deber de los ciudadanos colaborar con las autoridades y para ello es necesario que estos se identifiquen plenamente. Así mismo sostienen que el derecho de no autoincriminación es de naturaleza penal y no es aplicable en el derecho policivo pues su finalidad es preservar el orden público y el ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Arguyen que las medidas correctivas que trae el Código de Policía no son sancionatorias,

sino que, en sus propios términos, buscan disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia y que eso es lo que busca la actividad de la policía, de allí que uno de los presupuestos necesarios es que las y los ciudadanos se identifiquen, además porque esto es esencial para garantizarles el debido proceso en los procesos policivos.

Así mismo en otras intervenciones se solicita la inexecutable de las expresiones “lugar de residencia”, “domicilio” y “veraz” y el condicionamiento del contenido restante de la disposición para que se entienda que ante el requerimiento de información el ciudadano puede abstenerse de darla amparado en el artículo 33 constitucional. Sostienen que sí existe una trasgresión del derecho de no autoincriminación al exigirse brindar información bajo la coerción de una medida correctiva, incluso sobre datos íntimos o que pueden conllevar a una carga de prejuicio por parte de la autoridad policiva, relacionada con el lugar en el que se vive o la actividad económica que se desarrolla, sin que esto sea constitucionalmente admisible de allí que las y los ciudadanos puedan guardar silencio o entregar únicamente la información que consideren, sin cumplir la carga de veracidad exigida.

Otros convocados consideran que la norma parcialmente demandada debe declararse inexecutable. Argumentan que del artículo 33 constitucional se desprenden varias garantías cuales son (i) abstenerse de dar información o (ii) revelar solo la que estime necesaria sin cumplir la carga de veracidad, de allí que el procedimiento policial no sea idóneo pues es la autoridad policiva la que, bajo una irrazonable discrecionalidad, identifica y pondera la información que se le otorga, lo que además contraviene el principio de buena fe, también constitucional.

La Vista Fiscal y el Ministerio de Justicia y del Derecho estiman en cambio que ambos cargos son ineptos y que por tanto esta Corte no debe emitir un pronunciamiento de fondo. Refieren que no se esgrimen razones de orden constitucional y que el accionante simplemente acude al tratamiento que, en otros países, se da al derecho a la no autoincriminación, pero no se ocupa de explicar por qué la disposición demandada lo trasgrede, cómo tampoco de qué manera se viola el debido proceso.

Como cuestión previa la Corte analiza la aptitud sustancial de los cargos y encuentra que el

relacionado con la violación del debido proceso carece de claridad, certeza, especificidad y suficiencia en tanto el accionante confunde el procedimiento policivo con el proceso penal y esto lo lleva a afirmar que la Policía Nacional para realizar su actividad debe encontrarse prevalida de autorización de la Fiscalía. También que el cargo es deficiente para explicar la oposición de la disposición demandada con la Carta Política y no logra despertar duda alguna sobre la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. Así mismo advierte, en punto al cargo por violación del derecho a la no auto incriminación contenido en el artículo 33 superior, que los argumentos incorporados no permiten suscitar un juicio de constitucionalidad, al ser genéricos sobre el contexto de la garantía, pues no se presenta un hilo conductor en el texto, sino una simple remisión a legislaciones foráneas, sin advertir cómo la solicitud de información sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad en el marco del trámite policivo afecta tal garantía. Solo se realizan descripciones hipotéticas que no permiten advertir la oposición del enunciado normativo con la Carta Política de tal manera que no se alcanza el estándar argumentativo mínimo para cuestionar la constitucionalidad del artículo 35 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016.

VII. 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:

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHELSINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

(Con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 8 a 14.

[2] Folios 17 a 19.

[3] Folios 112 y 151.

[4] Folios

[5] Ibid. Página 49.

[7] Folios 48 a 51.

[8] Folios 57 a 63.

[9] Ibid. Folio 142.

[10] Ibidem.

[11] Ibidem.

[12] Folios 65 a 72.

[13] Ibid. Folio 155.

[14] Se reitera la C-112 de 2018, C-309 de 2017, C-494, C-372, C-179 y C-183 de 2016; C-497, C-387, C-227 y C-084 de 2015; C-584 y C-091 de 2014, C-531, C-403, C-253 y C-108 de 2013; C-636, C-620 y C-132 de 2012; C-102 de 2010; C-761 de 2009; C-1089 y C-032 de 2008, entre otras.

[15] Intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Procurador General de la Nación.

[16] La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por las sentencias C-370/06 y C-085/18.

[17] En la sentencia C874 de 2002, reiterada en la sentencia C-612 de 2015, la Corte consideró que: “[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las

disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”.

[18] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. Fundamento jurídico 3.4.2.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem.

[21] Sentencia C-1052 de 2001.

[22] Sentencias C-002 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017 y C-584 de 2016.

[23] Folios 17 a 19.