



Bogotá, D.C., 20 MAR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia.

Demandante: Camilo Alejandro Cárdenas Rojas

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

Expediente: D-13032

Concepto 006543

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Camilo Alejandro Cárdenas Rojas, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 constitucional, y numeral 1 del artículo 242, *ibidem*, solicita que se declare la inexecutable, y en subsidio exequibilidad condicionada, del numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, cuyo texto se transcribe a continuación, subrayando lo demandado:

“LEY 1801 DE 2016”

(julio 29)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO IV.

DE LA TRANQUILIDAD Y LAS RELACIONES RESPETUOSAS.

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.



Concepto No. 006543

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 territoriales~~ 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 3o. Las multas impuestas por la ocurrencia de los comportamientos señalados en el numeral 7 del presente artículo se cargarán a la factura de cobro del servicio de la línea telefónica de donde se generó la llamada. La empresa operadora del servicio telefónico trasladará mensualmente a las entidades y administraciones territoriales respectivas las sumas recaudadas por este concepto según lo establecido en la reglamentación de la presente ley.

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".

1. Planteamientos de la demanda

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el derecho al debido proceso (art. 29, C.P.) y a la no autoincriminación (artículo 33, C.P.), pues, en su concepto, "pone al sujeto del proceso policial en una situación en la cual sus derechos serán violados en cualquiera de los escenarios posibles".

Por esta razón solicita la inexecutable del numeral demandado, y, en subsidio, la inexecutable de las expresiones "residencia" y "domicilio", que



Concepto No. 006543

deben ser reemplazadas por la expresión “identificación”, o (3) la constitucionalidad condicionada del numeral demandado, “*haciendo claridad en cuanto al procedimiento que se debe realizar para la verificación de la información proporcionada por el sujeto del procedimiento policial*”.

Para argumentar el cargo por violación al derecho al debido proceso plantea que, una vez el sujeto suministre la información requerida, la autoridad policial incurrirá en un conflicto de competencias al realizar la valoración de la veracidad, “*en caso de que la Policía no haya recibido la debida autorización por parte de la Fiscalía*”.

Respecto del cargo por violación al principio de no autoincriminación, el accionante se limita a afirmar que “*si la profesión que ejerce el sujeto es ilegal y este proporciona esta información se presentaría la violación al derecho de no autoincriminación Art 33 CN [sic] y el derecho a guardar silencio que aunque no es un derecho constitucional pertenece a esta por medio del bloque de constitucionalidad*”.

A manera de conclusión expone que si en ejercicio del derecho a guardar silencio el ciudadano no proporciona la información, “*el artículo establece una violación directa a sus bienes materiales e inmateriales, en cuanto se realizará un comparendo que acarreará [sic] una multa tipo 4 la cual recae en su patrimonio*”.

2. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico que le corresponde resolver a la Corte Constitucional es el siguiente:

- ¿Sancionar al ciudadano que se niegue a dar información veraz sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía, conforme al numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, vulnera la Constitución Política, en especial el derecho al debido proceso (art. 29, C.P.) y a la no autoincriminación (art. 33, C.P.)?

3. Cuestión previa: aptitud de la demanda

La Procuraduría General de la Nación considera que la Corte Constitucional debe inhibirse frente a la demanda presentada, toda vez que los cargos planteados por el accionante contra el numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 no ofrecen los requisitos mínimos exigidos por la norma



Concepto No. 006543

(Decreto 2067 de 1991) y la jurisprudencia que los ha desarrollado, lo que impide que se plantee un verdadero debate constitucional sobre la disposición y un consecuente pronunciamiento de fondo.

3.1. De los cargos presentados.

A primera vista los cargos reprochan de la norma demandada que, una vez el ciudadano suministre la información requerida por la autoridad policial, “sus derechos serán violados en cualquiera de los escenarios posibles”, en especial, el derecho al debido proceso y a la no autoincriminación.

Sin embargo, una lectura detenida de la demanda permite apreciar que cada cargo expuesto tiene una estructura básica y mínima: mención del artículo constitucional y algunas apreciaciones sobre la pretendida vulneración, de donde se puede concluir que los cargos planteados carecen *de claridad, especificidad y pertinencia*, toda vez que se fundan en aproximaciones subjetivas e infundadas que no dan cabida a un análisis, como bien lo ha decantado la misma Corte Constitucional:

“La jurisprudencia sistematizó estos requisitos, así: (i) claridad, se refiere a que la argumentación esté hilada y los razonamientos sean comprensibles; (ii) certeza, exige la formulación de cargos contra una proposición jurídica real, y no una deducida por el actor e inconexa con respecto al texto legal; (iii) especificidad, exige concreción en el análisis efectuado; (iv) pertinencia, está relacionada con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, que se basen en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado, no en argumentos meramente legales o doctrinarios, ni en puntos de vista subjetivos o de conveniencia; y (v) suficiencia, cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas”².

En primer lugar, entendida como la existencia de una conexión entre la pretensión de la acción y las razones que la fundamentan, del escrito del accionante no se puede predicar la **claridad**, pues cuando afirma que el suministrar información a las autoridades policiales significará, 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”, pues no explica cómo llega a esas conclusiones, razón por la cual no hay un argumento sólido y coherente respecto de cada cargo, que incluya el alcance normativo y lo contraste con el artículo constitucional que considera vulnerado.

² Corte Constitucional, sentencia C-032 de 2018. Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas.



006543

Concepto No.

ordenamiento jurídico". Para ello enlista las conductas que atenten contra esa convivencia, de entre las cuales figura la norma demandada -numeral 4 del artículo 35, la cual califica como comportamiento que afecta las relaciones entre personas y autoridades, el negarse a dar información veraz sobre el lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía. De suceder, aplicaría la medida correctiva de multa.

La ausencia de claridad en la carga argumentativa se advierte también en las peticiones formuladas, pues el accionante persigue la declaratoria de inexecutable de la disposición contenida en el numeral 4 del artículo 35 estudiado. Luego, como primera petición subsidiaria, solicita la inexecutable de las expresiones "*residencia*" y "*domicilio*", para que "*sea [sic] reemplazadas por identificación la cual se adecua [sic] mas a las competencias de la Policía Nacional*". La segunda y última petición subsidiaria se refiere a la "*executable condicionada del mencionado numeral, haciendo claridad en cuanto al procedimiento que se debe realizar para la verificación de la información proporcionada por el sujeto del procedimiento policial*". Estas dos últimas peticiones parecen plantear una omisión legislativa relativa, figura jurídica que exige el cumplimiento de ciertos requisitos para su estructuración y que, demás está anotar, tampoco se encuentran en la demanda.

Entonces, incumplida la carga de argumentar mínimamente la pretensión de inconstitucionalidad, se imposibilita realizar el examen de la norma, lo cual implica que "*efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal*"⁴.

Así, los argumentos del actor no son más que afirmaciones subjetivas de la norma, que no explican la forma en que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso y a la no autoincriminación, pues son transcripciones de los artículos que echan de menos los argumentos derivados de la comparación entre los artículos constitucionales y el legal así como un razonamiento de naturaleza constitucional que permita dudar sobre la validez de la norma a la luz de la Constitución Política.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Corte Constitucional se declare INHIBIDA para decidir de fondo sobre el

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-002 de 2018. Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido.



Concepto No. 006543

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.

En segundo lugar, la **especificidad** exige a los actores del proceso constitucional que se ilustre concretamente el cargo planteado, lo que de paso elimina posibilidades de planteamientos vagos, abstractos o indeterminados frente a la norma demandada. En esta ocasión, el accionante no presenta 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”.

En tercer y último lugar, la **pertinencia** asegura que los alegatos planteados respecto de la norma que se demanda y las disposiciones presuntamente vulneradas sean de índole constitucional, calidad que tampoco se encuentra en el escrito del actor, quien se abstiene de realizar una explicación -con lo que ello implica- 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.

Al mismo tiempo, el accionante pierde de vista que el Código Nacional de Policía y Convivencia tutela bienes jurídicos como la tranquilidad, la convivencia, el ambiente y la salud pública, cuyo titular es la colectividad, lo que lo convierte en un asunto de interés general, y aun en tratándose de derechos individuales, al legislador sí le es posible crear medidas para garantizar procedimientos y derechos de los que es titular toda la ciudadanía.

Como bien se plasmó en la exposición de motivos³, la Ley 1801 tiene como finalidad “*brindar herramientas que conserven y favorezcan el bien supremo de la CONVIVENCIA, entendida como la interacción pacífica, respetuosa, dinámica y armónica entre las personas y con el ambiente en el marco del*

³ Gaceta del Congreso No. 554 del 29 de septiembre de 2014, Exposición de motivos al proyecto de ley 099 de 2014 - Senado.



Concepto No. 005543

numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO GARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

DYM/amf