Sentencia C-223/19

Referencia: Expediente: D-12552

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*".

Actor: Mario Felipe Daza Pérez

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el ciudadano Mario Felipe Daza Pérez, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

2. Por medio de auto del 5 de marzo de 2018, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda en referencia al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Ministerio del Interior, para que si lo consideraran conveniente, intervinieran en el presente proceso.

3. Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, y a las Facultades de Derecho de las universidades Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Javeriana, del Norte, La Sabana, Libre; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; a la Federación Colombiana de Municipios; y a las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Santiago de Cali, Bucaramanga, Pasto, Manizales y Pereira. Y se solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que indicara a la Corte de manera detallada el impacto que, a su juicio y de acuerdo con la información disponible, puede tener la medida demandada en la efectividad de las decisiones adoptada por las autoridades judiciales.

4. Finalmente, en la misma providencia se ordenó la suspensión de términos del asunto bajo estudio.

5. Mediante auto del 10 de abril de 2018 el Magistrado Ponente decidió requerir al Consejo Superior de la Judicatura para que presentara un informe consolidado en el que indicara el impacto de la medida en, al menos, los siguientes circuitos judiciales: Medellín, Cali, Barranquilla, Pasto, Tunja, Pereira, Manizales, Villavicencio, Montería, Bucaramanga, Mocoa y Quibdó.

6. Posteriormente, con base en el plan de trabajo y en el orden cronológico de las decisiones de admisión proferidas por el magistrado sustanciador, se dispuso mediante Auto 388 del treinta (30) de mayo de 2018, levantar la suspensión de términos, y se ordenó a la Secretaría General de esta corporación notificar dicha decisión.

7. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

8. A continuación, se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexequible:

"*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 206. ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA RURALES, URBANOS Y CORREGIDORES. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente.
2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.
3. Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales.
4. Las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
5. Conocer, en única instancia, de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;
b) Expulsión de domicilio;
c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas;
d) Decomiso.
6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
a) Suspensión de construcción o demolición;
b) Demolición de obra;
c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;
d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;
e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;
f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;
g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;
h) Multas;
i) Suspensión definitiva de actividad.

PARÁGRAFO 1o. <u>Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia</u>.

PARÁGRAFO 2o. Cada alcaldía tendrá el número de inspectores de Policía que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio.

Habrá inspecciones de Policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos, y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes.
*PARÁGRAFO 3o**.** Para los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Decreto 785 de 2005, la formación profesional para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía Urbano Categoría Especial, 1ª Categoría y 2ª Categoría, será únicamente la de abogado, y la formación técnica para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría e Inspector de Policía Rural requerirá la terminación y aprobación de los estudios de la carrera de derecho".*

B. LA DEMANDA

9. El ciudadano Mario Felipe Daza Pérez solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad[1] del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, al considerar que vulnera el principio de colaboración amónica entre las ramas del poder público y el derecho al acceso a la administración de justicia, según lo dispuesto en los artículos 95.7 y 229 de la Constitución Política.

10. Según la demanda y las precisiones efectuadas en la corrección del libelo, el actor considera que para garantizar el acceso a la administración de justicia no basta que en los procesos se emitan providencias mediante las cuales se resuelvan las controversias planteadas por los ciudadanos, sino que es necesario que se materialice lo dispuesto en ellas; de tal forma que este derecho comporta el cumplimiento efectivo de las providencias, en relación con la eficacia de los derechos (art. 4 CP). Al respecto, cita la sentencia T-186 de 2017 de esta Corte.

11. Afirma que, para lograr este cometido, los artículos 10.8 y 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC) establecen el deber que tienen las autoridades de policía de colaborar con las judiciales en la prestación del servicio de justicia. Indica que, en el mismo sentido, el artículo 38 del Código General de Proceso (CGP) habilita a los jueces de la República a comisionar a las autoridades de policía.

12. Alega que, no obstante, la disposición acusada no permite que los inspectores de policía realicen diligencias jurisdiccionales en comisión, como por ejemplo las de secuestro y entrega de bienes, con lo cual impide que se materialicen las providencias judiciales.

13. El actor afirma que *"el debate constitucional estriba en que esas actuaciones que son propias de jurisdiccionales* (sic)*, hace* (sic) *caer en error al operador jurídico, ya que bien una orden dada por un juez para comisionar en un inspector de policía sea el que fuera (sic) va entendida como prohibición*

[1] En el escrito inicial de la demanda, solicita de manera subsidiaria la declaratoria de "*una **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, en el entendido que la restricción que existe en la comisión judicial enviadas* (sic) *a los Inspectores son las entendidas en lo que tengas* (sic) *que ver con las funciones jurisdiccionales y no administrativas*". (Resaltado original)

a su práctica". Cita un *"fallo"* (sic) del 6 de septiembre de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se plantea una *"interpretación* [que] *no permitirá que se comisionara* (sic) *a los inspectores ni siquiera para las diligencias de entrega de bienes y secuestro, es allí (sic) el quid del asunto".*

14. Sin embargo, considera que "*el parágrafo del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 cuando aclara que los Inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia, se refiere por ejemplo a la práctica de pruebas que es un acto propio de los jueces y no de las instancias policivas*". Al respecto, cita la sentencia C-733 de 2000 de esta Corte.

15. En este sentido, considera que *"*[*e*]*n la Circular PCSJC1710 de marzo 9 de 2017, lo mismo que del (sic) 12 de junio de 2017, CSJCUC17-118 ha permitido aclarar la situación, como en reciente Sentencia del Consejo Superior de la Judicatura del 2 de marzo de 2017, con número de radicación 201700097- C. M.P. Carreño Hernández, la Inspección Segunda Municipal de Policía Urbana Tránsito y Espacio Público de Tunja y el Juzgado de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de la misma ciudad tuvieron un conflicto de competencia negativo que fue resuelto a favor de ejecutar por el primero el despacho comisorio, pero no ha permitido abarcar el problema constitucional, porque sigue estancado el problema de funcionar la justicia correctamente, al quedarse inerme los despachos comisorios en la Alcaldía o en su defecto devolverlos a su lugar de origen*".

16. De esta manera, señala que entre el Código General del Proceso y el Código Nacional de Policía y Convivencia se presenta una "*aparente antinomia legal* (…) [porque] *una ley ordena y la otra restringe y que su interpretación en abstracto termina siendo vacua, vacía y no contradictoria*". Así mismo, asevera que, *"ya que no se trata de suplantar funciones jurisdiccionales sino de cumplir órdenes judiciales que bien no se están realizando, debido a que la norma de referencia lo impide".*

17. Sostiene que *"existe un conflicto normativo que debe ser resuelto a partir de una interpretación constitucional integral, teleológica de la norma, ya que resulta que la norma demandada afecta un funcionamiento constitucional como se ha dicho y es el acceso y funcionamiento de la administración de justicia. No es mero capricho, sino una realidad que se está presentando debido a la no materialización de las providencias judiciales (como orden) en razón de que este parágrafo de la norma comentada no permite realizar diligencias jurisdiccionales en comisión en los entes territoriales a través de los inspectores de policía".*

18. "*En síntesis, las actividades que ejecutan los Inspectores de Policía en desarrollo de un despacho comisorio no corresponden a actuaciones jurisdiccionales sino a actuaciones meramente administrativas y a estos les corresponde la colaboración armónica en la prestación del servicio de justicia no solo en lo predicho en la ley, sino también la Constitución, artículos 95.7 y*

229, no hacerlo estaría violando el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, desde el punto de vista de su materialización. Entonces, está claro que el Inspector de Policía no ejerce funciones jurisdiccionales, ya que la potestad solo se la puede otorgar la Ley, artículo 116 Constitución Nacional (sic) pero no pasa lo mismo con su ejecución que es administrativa su función. El juez al comisionar a un Inspector no le delega función jurisdiccional, se reitera, porque, ello es del resorte exclusivo del legislador, porque iría en contravía del artículo 116 constitucional, pero las diligencias de carácter administrativo no están prohibidas. Son de carácter judicial indiscutiblemente, las que, practicando pruebas y resuelven oposiciones y no está permitido en la citada norma por revisar".

C. INTERVENCIONES

(1) Intervenciones oficiales

a. Consejo Superior de la Judicatura[2]

19. El Presidente de dicha corporación afirma que la norma demandada ha tenido un impacto negativo para el funcionamiento de la oferta judicial, además de resultar regresiva para el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, pues ante la imposibilidad de los jueces de comisionar a los inspectores de policía para ejecutar las decisiones judiciales, estos han tenido que asumir directamente la práctica de las diligencias; circunstancia que ha generado la fijación de fechas de práctica para dentro de varios años[3], o han comisionado "a los alcaldes y demás funcionarios de policía", de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso-. Anota que el propio Consejo Superior de la Judicatura había hecho alusión a esa posibilidad en una Circular del 9 de marzo de 2017[4].

20. Explica que algunas alcaldías manifestaron que no se encontraban preparadas para asumir tales labores, por lo que fijaron fechas para dentro de dos y tres años, y que este alto represamiento en el trámite de los despachos comisorios ha obligado a los usuarios a acudir a la acción de tutela. Por ejemplo, en el circuito de Bogotá la situación de los despachos comisorios en algunas localidades, en octubre de 2017, era la siguiente:

N°	Localidades	Diligencias en las alcaldías locales de Bogotá D.C.				
		Agendados 2017	Agendados 2018	Agendados	Por agendar 2019-2022	Total de diligencias
1	Usaquén	35	88	123	1.143	1.266
2	Chapinero	90	1	91	413	504
3	Santa Fe	49	0	49	284	333
4	San Cristóbal	0	0	0	294	294
5	Usme	9	2	11	169	180

[2] Intervención presentada por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Dr. Edgar Carlos Sanabria Melo.
[3] Frente a tal afirmación, anexó las declaraciones de varios jueces a lo largo del territorio nacional.
[4] PCSJC17 -10.

N°	Localidades	Diligencias en las alcaldías locales de Bogotá D.C.				
		Agendados 2017	Agendados 2018	Agendados	Por agendar 2019-2022	Total de diligencias
6	Tunjuelito	60	52	112	18	130
7	Bosa	39	187	226	173	399
8	Kennedy	112	312	424	763	1.187
9	Fontibón	25	235	260	346	606
10	Engativá	112	191	303	616	919
11	Suba	229	291	520	1.163	1.683
12	Barrios Unidos	56	9	65	240	3.5
13	Teusaquillo	60	122	182	104	286
14	Los Mártires	14	90	104	166	270
15	Antonio Nariño	29	55	84	1	85
16	Puente Aranda	84	155	239	87	326
17	Candelaria	53	14	67	0	67
18	Rafael Uribe Uribe	57	26	83	216	299
19	Ciudad Bolívar	63	19	82	117	199
Totales		**1.176**	**1.849**	**3.025**	**6.313**	**9.338**

21. Informa que, frente a lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA17-10832 del 30 de octubre de 2017, dispuso que cuatro juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple de Bogotá asumieran de manera exclusiva y transitoria, hasta el 30 de junio de 2018, el diligenciamiento mensual de mínimo 140 despachos comisorios. Sin embargo, las medidas no han sido suficientes; estos cuatro juzgados recibieron 2.400 provenientes de las Alcaldías Locales de Suba, Kennedy, Chapinero y Fontibón.

22. En suma, señala dicho órgano que el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 ha afectado gravemente el acceso a la administración de justicia, no solo en lo concerniente a la materialización de las providencias, sino que también se ha convertido en un instrumento dilatorio de las decisiones judiciales, ya que los jueces han tenido que dedicarse a ejecutar sus propias decisiones.

23. Posteriormente, dando cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 10 de abril de 2018, el 26 de abril del mismo año, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura presentó un informe sobre el impacto de la medida en varios circuitos judiciales del país (Medellín, Cali, Barranquilla, Pasto, Tunja, Pereira, Manizales, Villavicencio, Montería, Bucaramanga, Mocoa, Quibdó, Ibagué y Cartagena). Al respecto, sobre la base de lo señalado por los respectivos Consejos Seccionales de la Judicatura, se indicó lo que estaba sucediendo en varios lugares del país:

24. Medellín: al 16 de abril de 2018 en el Distrito Judicial de Antioquia se libraron 7.703 despachos comisorios a la Alcaldía o a inspectores de policía, y 1.167 se recibieron en juzgados civiles municipales. El Consejo Seccional promovió una reunión con la administración municipal para sensibilizarla frente al impacto de la Ley 1801 de 2016. La alcaldía ha sostenido que los inspectores no pueden continuar asumiendo funciones o realizando diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, y creó dos cargos de rango directivo, con el perfil necesario y con funciones exclusivas para atender las comisiones.

25. Cali: desde la vigencia del nuevo Código de Policía, se han ordenado 3.500 despachos comisorios, y están pendientes de tramitar 3.000. En Cartago se han ordenado 124 comisiones, y de esas están pendientes 118; en Sevilla de 25, se han tramitado 21; en Buga, de 184, 75 están pendientes de realización; y en Buenaventura de 12, se han cumplido 10.

26. Barranquilla: El Consejo Seccional informó que se ha reunido con la administración distrital, y que los despachos comisorios los están asumiendo los alcaldes locales. Manifiesta que a raíz de la circular PCSJC18-6 de 2018 del Consejo Superior de la Judicatura se están comisionando a las alcaldías e inspecciones de policía para la realización de las diligencias, pero según dicho Consejo, no existen datos precisos sobre el estado actual.

27. Pasto: existe un retraso en la evacuación de las diligencias judiciales, y aunque en se concretó un acuerdo con el municipio, este no se cumplió, *"en atención al concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado"*.

28. Tunja: se presentan retrasos en las diligencias, pues los inspectores devolvieron los despachos comisorios a los jueces, lo que ha ocasionado un retraso aproximado de ocho meses. Luego de la expedición de la citada circular PCSJC18-6 de 2018, se concertó que los inspectores realizarían las diligencias sin resolver lo concerniente a oposiciones y solicitudes de allanamiento, y que los despachos comisorios represados en la alcaldía serían remitidos a los inspectores. *"Lo anterior, para dar cumplimiento a los lineamientos de la sentencia de tutela proferida por la Corte Suprema de Justicia"*.

29. Pereira: con base en la directriz del Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Seccional llegó a un acuerdo con las autoridades locales, que se materializó en el Decreto 28 del 16 de enero de 2018, el cual dispuso *"subcomisionar el conocimiento y ejecución de despachos comisorios a algunos inspectores"*.

30. Manizales: se han presentado conflictos de competencia entre los jueces e inspectores de policía, y *"se resolvieron devolviendo los comisorios a la alcaldía"*. Finalmente se estableció entre el Consejo Seccional y la administración municipal que *"las funciones de los inspectores de policía, tratándose de despachos comisorios, son netamente administrativas"*.

31. Villavicencio: hay congestión y retraso en los procesos porque los jueces han debido asumir directamente las diligencias.

32. Montería: no se ha presentado impacto negativo a raíz de la entrada en vigencia de la norma en cuestión, pues el Consejo Seccional acordó con la administración municipal que los inspectores seguirían atendiendo despachos comisorios, y mediante circular 001 de 2017 el municipio dispuso que los inspectores urbanos de Montería realizarían las comisiones, salvo que se presenten oposiciones, caso en el cual se remitiría el asunto al juzgado de origen.

33. Bucaramanga: no ha habido un acuerdo entre el Consejo Seccional y la Alcaldía municipal respecto de los despachos comisorios. El alcalde, mediante circular, ordenó la devolución de aquellos a los juzgados de origen, lo que ha causado desgastes administrativos, inseguridad jurídica y afectación al usuario.

34. Mocoa: el Consejo Seccional de Nariño informa que no se han presentado dificultades para realizar diligencias.

35. Quibdó: los inspectores se han negado a desarrollar despachos comisorios, lo que ha generado congestión judicial. Y el Consejo Seccional no ha logrado ningún acuerdo con la Alcaldía.

36. Ibagué: inicialmente se atendió el criterio trazado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el citado concepto; sin embargo, a raíz de que la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia profirió la sentencia STC22050-2017, la alcaldía expidió un decreto en el que se hace *"una delegación de funciones a los inspectores urbanos municipales de policía y corregidores de Ibagué, para atender y practicar diligencias de carácter administrativo que se comisionen por parte de los Jueces de la República".*

37. Cartagena: se han librado 773 despachos comisorios, que se han enviado a alcaldías y juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple. Se señala que no se ha presentado ninguna dificultad y que han seguido los lineamientos de lo dispuesto en la referida sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

38. El presidente del Consejo Superior de la Judicatura consigna las siguientes conclusiones de los anteriores datos:

- *"Se advierte la falta de unanimidad en la interpretación del parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto cada autoridad administrativa adopta criterios diferentes con fundamento en los conceptos emanados por el Consejo de Estado y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, aunado a lo resuelto en los conflictos de competencia que se han generado.*
- *Las autoridades administrativas de Ibagué, Tunja, Pereira y Cartagena siguen los lineamientos expuestos en la sentencia de tutela por la Corte Suprema de Justicia; los alcaldes de Pasto, Quibdó y*

Bucaramanga tomaron como directriz el concepto del Consejo de Estado; las autoridades de Montería decidieron continuar realizando las diligencias sin tener en cuenta ninguna interpretación jurisprudencial posterior a la vigencia de la ley, y las autoridades administrativas de Manizales siguen los lineamientos indicados en decisiones judiciales que resolvieron conflictos de competencia.

- *La aplicación del parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 está quedando exclusivamente en manos de las autoridades locales, quienes en últimas determinan cómo cumplir el principio constitucional de colaboración armónica que debe existir entre las Ramas del Poder Público.*
- *El problema radica en que la aplicación de la norma demandada supera la capacidad instalada de los despachos judiciales, para adelantar directamente la ejecución de sus órdenes jurisdiccionales. Con la entrada en vigencia del parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, los funcionarios judiciales no cuentan con instrumentos eficaces para materializar las órdenes que imparten, lo cual impide un real y material acceso a la justicia y sólo se ha podido superar dicha dificultad cuando los alcaldes delegan a los inspectores la labor de realizar las diligencias, como sucede en la ciudad de Manizales, Pereira y Cartagena.*
- *El impacto negativo y regresivo que ha tenido el parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, en el acceso a la administración de justicia* (…)*, se presenta en todo el ámbito nacional, siendo el lugar más crítico la capital del país, donde ha sido mayor la afectación generada por la imposibilidad de comisionar a los inspectores de Policía.*
- *La norma demandada afecta agresiva y profundamente el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, no sólo por la demora en el cumplimiento y ejecución de las órdenes judiciales que buscan garantizar los derechos de las personas en esos municipios que brindan una interpretación a la norma con alcance judicial y no administrativo, sino en la falta de certeza respecto de la aplicación de la norma de manera unánime y sin equívocos".*

b. *Ministerio de Defensa Nacional*[5] *- Policía Nacional*[6]

39. El Ministerio de Defensa presenta dos intervenciones similares, una de manera autónoma, y otra a través de la Secretaría General de la Policía Nacional.

40. Como solicitud principal propone que la Corte se declare **inhibida** para emitir un pronunciamiento de fondo por falta de certeza, claridad y pertinencia de los cargos de la demanda.

[5] Interviene Sandra Marcela Parada Acero, en representación del Ministerio de Defensa Nacional.
[6] Interviene el coronel Pablo Antonio Criollo Rey, Secretario General de la Policía Nacional, en representación de la Policía Nacional - Ministerio de Defensa Nacional.

41. En efecto, considera que hace falta un hilo conductor en la argumentación; que el accionante se limita a expresar sus opiniones y narrar asuntos fácticos; que no coteja la norma demandada con la Constitución, sino con disposiciones del Código General del Proceso y conceptos emitidos por el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura; que "*ponen en función de la Corte Constitucional, un tema que desborda su misionalidad, al buscar que se dirima un tema de interpretación legislativa*"; que ignora que "*la administración municipal o distrital tiene en su organización otras dependencias que pueden cumplir ciertas funciones o despachos comisorios de la rama judicial, es decir, el problema es administrativo y no jurídico*"; y que "*la norma no establece desde ningún punto de vista, el incumplimiento de las decisiones judiciales, lo que vislumbra una interpretación subjetiva del accionante*".

42. Subsidiariamente solicita la declaratoria de **exequibilidad** de la norma demandada. Expresa que, al expedir la Ley 1801 de 2016, el Legislador pretendió "*cumplir con los valores constitucionales de la dignidad humana y la convivencia*". Al respecto, expone lo siguiente:

> "[*E*]*n el Decreto 1355 de 1970, los comportamientos de las personas en sociedad, hacían referencia a contravenciones, lo que penaliza cualquier evento en el que incurriera el infractor de normas de convivencia, habida cuenta que* (sic) *el artículo 19 de la Ley 599 de 2000, así lo enunciaba* (…). *La esencia por lo tanto del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, es la corrección de comportamientos contrarios a la convivencia, no conductas penales o contravenciones*".

43. Precisa que "*la* [*e*]*stadística sobre la aplicación de la Ley 1801 de 2016, a cargo de los Inspectores de Policía de acuerdo con la categoría del municipio puede promediar en 200 casos al mes en una jurisdicción de sexta categoría y de 1.200 a 1.500 para el caso de las capitales, con tendencia al incremento de acuerdo a la materialización de la ley y los Decretos Reglamentarios que el legislativo* (sic) *siga expidiendo para su reglamentación*". Así mismo, resalta las funciones asignadas a los inspectores en los artículos 206, 209 y 210 del Código de Policía.

44. A partir de lo expuesto, concluye que "*al señalar el legislador la prohibición para los inspectores de policía de realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, no descartó la posibilidad que otros funcionarios de la administración pudiera* (sic) *conocer de los mismos,* (sic) *evento que desvirtúa lo considerado por el actor, al invocar una violación al derecho de acceso a la justicia, simplemente, suprimió una función, a fin que destinaran su actividad a la misionalidad con la cual fueron creados, y es fungir como competentes dentro del derecho de policía para resolver comportamientos contrarios a la convivencia*".

45. De esta manera, solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada, teniendo en cuenta que se trata de "*un tema decantado por el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y el Consejo*

Superior de la Judicatura", en el concepto 2332 del 6 de septiembre de 2017 y la circular PCSJC1710 del 9 de marzo de 2017, respectivamente.

c. *Ministerio de Justicia y del Derecho*[7]

46. Solicita que la norma demandada se declare **exequible** por las siguientes razones:

(i) "[*L*]*os inspectores de policía no son las únicas autoridades que pueden adelantar las diligencias tendientes a lograr el cumplimiento de las providencias judiciales* (…). *El principio de colaboración no se materializa exclusivamente con la comisión realizada a Inspectores de Policía, es posible que, los jueces comisiones* (sic) *a otras autoridades para el cumplimiento de sus providencias*".

(ii) "*Resulta importante definir qué comprende la expresión 'diligencias jurisdiccionales', a efectos de conocer el alcance de la restricción señalada en el parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, toda vez que, tenemos dos (2) pronunciamientos por parte de las Altas Cortes, los cuales resultan contrapuestos*".

Indica que mientras el Consejo de Estado[8] considera que "[*c*]*uando el inspector de policía actúa como comisionado del juez dentro de un proceso judicial, lo hace en ejercicio de una función jurisdiccional adelantada dentro de los límites y restricciones definidos en la ley*"; la Corte Suprema de Justicia[9] expone que "*ello meramente es el ejercitamiento (sic) de una función de carácter administrativo, que propende a realizar lo que un juez de la República al efecto dispuso mediante providencia ejecutoriada*".

(iii) "[*E*]*l parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 restringe cualquier comisión a los Inspectores de Policía para adelantar 'diligencias jurisdiccionales', entre tanto que, como principio general 'donde la ley no distingue no le es dado al intérprete hacerlo'*".

d. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*[10]

47. Interviene para argumentar que el parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC es **inexequible**, porque resulta ser contrario a los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CP) y al acceso a la administración de justicia (art. 229

[7] Intervención presentada por Néstor Santiago Arévalo Barrero, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, según el Decreto 1427 de 2017, la Resolución 0641 del 4 de octubre de 2012, la Resolución 1010 del 11 de diciembre de 2017 y el Acta de posesión 017 del 11 de diciembre de 2017 (folios 253-257).
[8] Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil, concepto del 6 de septiembre de 2017, C.P. Óscar Darío Amaya Navas, Rad. 11001-03-06-000-2017-00051-00(2332).
[9] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Margarita Cabello Blanco, 19 de diciembre de 2017, Rad. 76111-22-13-000-2017-00310-01.
[10] Interviene Rodrigo Andrés Bernal Montero, en nombre del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según Resolución 0054 del 4 de noviembre de 2011, Resolución 0654 del 3 de septiembre de 2018, Acta de Posesión 052 del 3 de septiembre de 2018 y poder otorgado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica (folios 346-349).

CP), así como al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público (arts. 113 CP y 8° CNPC), pues "*en muchos casos no es posible llevar a cabo el restablecimiento de un derecho a la persona que inicia las acciones judiciales debido a que son funciones por principio que efectúa la inspección de policía y no el alcalde*".

e. *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*[11]

48. Solicita la declaratoria de **exequibilidad** del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

49. La Alcaldía se refiere al marco jurídico aplicable en materia de comisiones (que a su juicio está integrado por la norma acusada, y los artículos 37, 38 y 39 del CGP), la jurisprudencia de tutela que se ha pronunciado sobre las falencias y retos de la política pública en esta materia (sentencias T-1171 de 2003 y T-84 de 2004 de la Corte Constitucional), y la forma en que el Distrito desde 2007 ha asignado a ciertas inspecciones de policía la asunción permanente de comisiones judiciales.

50. En cuanto al estado actual de la situación, señala que con la expedición del CNPC, en tanto dicho estatuto estableció un nuevo marco de competencias para los inspectores de policía, las cargas laborales de estos se incrementaron[12], y que en caso de declararse inexequible la norma, *"no se permitiría una aplicación pronta y cumplida de la justicia local"*. Arguye que, si se tratase de diligencias administrativas y no judiciales, ello en todo caso entrabaría los procesos, pues los inspectores no tendrían competencia para hacer allanamientos ni para resolver oposiciones, y sería necesario reprogramar las diligencias o devolver el asunto a los juzgados de origen. Dicho ente territorial sostuvo que aun cuando el CGP y el CNPC tienen igual rango normativo, este último es norma especial y por tanto debe primar.

51. Asevera que el cargo de inconstitucionalidad planteado "*no cumple con los criterios de claridad, especificidad y suficiencia*", a los que se refiere la sentencia C-1052 de 2011, puesto que el accionante no explica el contenido de la norma constitucional que sirve como parámetro de control, sino que se limita a exponer sus opiniones y a citar la sentencia T-283 de 2013 para hacer referencia al contenido normativo del derecho fundamental a la administración de justicia, "*sin demostrar que ese fallo cumple la función de sentencia hito determinante, es decir, que es el precedente constitucional vinculante*".

52. Además, destaca que el demandante no cumple con la carga argumentativa de probar que los despachos comisorios realizados por los inspectores de policía son el único mecanismo eficaz para lograr el cumplimiento de las providencias judiciales, con lo cual "*soslaya los otros mecanismos estipulados por la Ley y*

[11] Intervención presentada por Luz Elena Rodríguez Quimbaya, Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Alcaldía de Bogotá D.C., de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 212 del 5 de abril de 2018, la Resolución 005 del 3 de agosto de 2016 y el Acta de Posesión 004 del 3 de agosto de 2016

[12] Artículos 206 y 222 del referido Código.

el Distrito para conjurar la demanda masiva de despachos comisorios". Aunado a lo anterior, afirma que el actor tampoco "*evidenció que la autoridad de policía idónea para efectuar los despachos comisorios sean los inspectores de policía*".

f. *Alcaldía de Manizales*[13]

53. Estima que la norma impugnada es **exequible** porque no restringe el acceso a la administración de justicia, pues aquella no impide que las diligencias puedan adelantarse por los jueces, quienes gozan de autoridad para materializar el cumplimiento de sus providencias. Además, el ordenamiento (CGP) prevé la posibilidad de que los jueces comisionen a otros jueces de igual o inferior jerarquía.

g. *Alcaldía de Pasto*[14]

54. Solicita que se declare la **exequibilidad condicionada** del parágrafo acusado, *"en el entendido que los tribunales y jueces no podrán comisionar a los Alcaldes e Inspectores de Policía para ejercer diligencias jurisdiccionales y administrativas"*. Pide a la Corte hacer un test de proporcionalidad respecto de los derechos e intereses en conflicto, y valorar especialmente que *"la voluntad del Legislador fue derogar tácitamente los incisos segundo y tercero del artículo 38 del Código General del Proceso por considerar que la figura de la comisión es incompatible con el catálogo de deberes asignados a los Alcaldes e Inspectores de Policía, puesto que la norma especial -Ley 1801 de 2016- es una norma que responde a una nueva realidad social que requiere del concurso de los Inspectores de Policía como actores principales de la imposición de medidas correctivas a quienes atenten contra el bien jurídico de la convivencia"*.

55. Sostiene que la interpretación adecuada de la norma demandada, a la luz de los postulados superiores, supone tener en consideración que los inspectores de policía salvaguardan la convivencia (seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública), en los términos del artículo 6 de la Ley 1801 de 2016, y con las finalidades señaladas en el artículo 7 ibídem.

56. Pide convocar al Consejo Superior de la Judicatura con el propósito de que disponga de lo necesario para que los jueces y tribunales cuenten con funcionarios judiciales que realicen despachos comisorios, ante la derogación tácita de los incisos segundo y tercero del artículo 38 del CGP; lo anterior, para garantizar los derechos de los usuarios a que se cumplan las decisiones judiciales.

57. Asevera que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1801 de 2016, la iniciativa legislativa tuvo como propósito la actualización de las normas de policía conforme a la nueva realidad social, las cuales están dirigidas a la convivencia, la efectividad de los derechos y el empoderamiento de las

[13] Interviene María del Socorro Zuluaga Restrepo, como representante judicial del municipio.
[14] Interviene Carlos David Narváez Bacca, representante judicial de la entidad territorial.

autoridades de policía *"mediante mecanismos e instrumentos legales que fortalecieran sus competencias, como el cumplimiento de la actividad de policía a través de medios materiales e inmateriales, y la imposición de medidas correctivas previo trámite de procedimientos que observen el debido proceso y el derecho de defensa"*. Recuerda que el referido código encomendó a los inspectores de policía la imposición de medidas correctivas (artículo 173 ibídem). Además, se asignó a las autoridades de policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

58. Afirma que a partir de la entrada en vigencia del CNPC, los inspectores de policía ya no atienden despachos comisorios, pues este estatuto, que es especial, derogó tácitamente las normas del CGP que así lo preveían.

59. Sostiene que los inspectores ahora asumen funciones similares a las judiciales, pues deben atender público, realizar audiencias, garantizar el debido proceso, practicar y valorar pruebas, dirigir conciliaciones e imponer medidas correctivas. Y llama la atención sobre que, así como en la rama judicial existe congestión, así también, dependiendo del ente territorial, se presenta ese mismo fenómeno por causas relacionadas con falta de recursos, de personal, instalaciones, equipos, etc.

60. Al respecto estima que *"la ciudadanía en general, los tribunales y jueces, y particularmente el ciudadano demandante, no dimensionan el nivel de carga laboral"* que asumen los inspectores a raíz de la entrada en vigencia del nuevo CNPC, "*más aún, cuando la naturaleza del proceso requiere de acciones o de decisiones adoptadas con prontitud*", y se ven expuestos a asumir la responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de sus funciones. Por ello dicho código ordenó a los alcaldes tener en la planta de personal de la administración los cargos de inspectores de policía necesarios para la aplicación del Código (artículo 205.13). Además, sostiene que las 40 horas de jornada laboral (artículo 7, Ley 1437 de 2011) son insuficientes para cumplir las actividades propias del empleo, por lo que sería desproporcionado y atentatorio de los derechos de estos servidores públicos que se les exija realizar los despachos comisorios.

61. Reitera que el inciso segundo y tercero del artículo 38 del CGP fue derogado por la norma acusada, dado que la comisión es incompatible con las nuevas tareas a cargo de los inspectores de policía, *"independientemente si* (sic) *los despachos comisorios tradicionales de secuestro, embargo y entrega de bienes se denominan diligencias de naturaleza jurisdiccional o diligencias de naturaleza administrativa"*. Pero reconoce que al respecto se han planteado diversas interpretaciones. Cita, entre otras, la sentencia del 19 de febrero de 1996, expediente T-2834, de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se afirma que *"se trata (…) de una actuación judicial que se está ejecutando por la rama ejecutiva";* y la sentencia del 21 de abril de 1995, expediente 2153, mediante la cual esa misma corporación judicial señaló que los funcionarios de policía comisionados para la práctica de diligencias civiles, como las de embargo, secuestro y lanzamiento, ejercen funciones jurisdiccionales. Y resaltó que frente a las interpretaciones del artículo en

cuestión, la Corte Suprema también ha señalado que la labor que cumplen los inspectores, al asumir la comisión, es meramente administrativa y no judicial, *"por lo que no es plausible predicar que a la luz del canon 206 de la Ley 1801 de 2016 (...) se hallen impedidos para asumir el diligenciamiento de las comisiones que en ese sentido les impongan los jueces de la República".*

62. A su vez, cita el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 6 de junio de 2017, en el que se consideró que el CNPC, en cuanto norma especial y posterior, derogó las normas del CGP que regulaban la comisiones en los inspectores de policía.

63. Por último, sostiene que las diversas interpretaciones que se ha dado sobre la norma en cuestión, ha puesto en vilo los derechos de quienes acuden a la justicia, motivo por el cual –a su juicio- la Corte, como intérprete supremo de la Carta, debe determinar cuál es el entendimiento que debe darse a la norma acusada, es decir, que aquella debe señalar *"cuál es la interpretación que se armoniza de mejor forma con los postulados constitucionales; en razón a que el escenario genera tensión entre los derechos de los inspectores de policía atendiendo su carga laboral versus la colaboración armónica con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia y el acceso a la administración de justicia de quienes ven paralizados sus procesos por causa de estas disímiles interpretaciones".*

h. *Alcaldía de Bucaramanga*[15]

64. Llama la atención sobre la necesidad de interpretar la norma demandada de manera sistemática e integral con otras disposiciones del ordenamiento jurídico, como el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 y el artículo 38 del CGP; y a la luz del artículo 113 de la Constitución Política.

65. Afirma que lo anterior llevaría a establecer que "*en pro del principio de coordinación y colaboración, las inspecciones de policía deben prestar su colaboración para la realización de las diligencias requeridas por los jueces; dejando claro que ello no implica resolver oposiciones o recursos que se presenten durante la práctica de las mismas, por cuanto estas deben ser de conocimiento del juez que las ordenó*".

i. *Alcaldía de Pereira*[16]

66. Solicita la declaratoria de constitucionalidad del parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC, con fundamento en la cláusula general de competencia asignada al Legislador para expedir codificaciones (art. 150.2 C.P.), en concordancia con los principios de dignidad humana (art. 1 CP), separación de las ramas del poder

[15] Intervención presentada por Francisco José Plata Jiménez, en representación de la Alcaldía de Bucaramanga, en virtud de poder otorgado el 6 de junio de 2018, según lo dispuesto en el Decreto 0001 de 2016 del alcalde de Bucaramanga. Resolución 0004 del 4 de enero de 2016 y Acta de Posesión 0003 del 4 de enero de 2016 (Folios 238-245).

[16] Intervención presentada por Adrián Vallejo de la Pava, en representación de la Alcaldía de Pereira, según Decreto 985 del 5 de junio de 2016 Acta de Posesión 704 de junio de 2016 (folios 230 y 234).

público (art. 113 CP) y reconocimiento de los derechos inalienables de la persona (art. 5 CP).

67. Expone que existen distintas interpretaciones de la norma efectuadas por varias autoridades: la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia[17], la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura[18] y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[19], siendo la de esta última corporación la que, a su juicio, debe prevalecer.

68. Indica que la Corte Suprema de Justicia ordenó al alcalde municipal de Palmira (Valle) colaborar armónicamente con la rama judicial cumpliendo los despachos comisorios librados por los jueves civiles municipales, al estimar que la realización material de las diligencias de entrega o secuestro de bienes por parte de los inspectores de policía no está prohibida por el CNPC, por tratarse de actuaciones administrativas desprovistas de cualquier injerencia en la actividad judicial. Dicha corporación –anota- infiere eso de los artículos 596-2 y 309-7 del Código General del Proceso, sobre las diligencias de secuestro y entrega, que disponen que el comisionado no puede definir aspectos del debate judicial, y que en caso de que estos se presenten, está en la obligación de remitir al comitente para que se defina la situación según corresponda.

69. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura señaló que "*al encontrarse vigente la primera parte del inciso 3 del artículo 38 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes, con el fin de materializar la colaboración armónica entre las ramas del poder público*".

70. Finalmente, alude al concepto del Consejo de Estado en el cual se sostuvo que el parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC derogó tácitamente el artículo 38 del CGP, de tal manera que "*solo los despachos comisorios en los cuales se haya dado inicio a la diligencia judicial antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, pueden continuar siendo ejecutados por los inspectores de policía*".

(2) Intervenciones académicas

a. *Instituto Colombiano de Derecho Procesal*[20]

71. Solicita que se declare la **exequibilidad** del parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC, argumentando que devolver las funciones jurisdiccionales a quienes originalmente les corresponde, no riñe con los objetivos constitucionales, ni con la administración de justicia.

72. Expone que el fundamento de la norma demandada es que los inspectores de policía cumplan con la función de policía que habían descuidado por cumplir

[17] Corte Suprema de Justicia, M.P. Margarita Cabello Blanco, radicación número 76111-22-13-000 (sic).
[18] Circular PCAJC17-10 del 9 de marzo de 2017.
[19] Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil, concepto del 6 de septiembre de 2017, C.P. Óscar Darío Amaya Navas, Rad. 11001-03-06-000-2017-00051-00(2332).
[20] Intervención presentada por Miguel Enrique Rojas Gómez, en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

funciones jurisdiccionales, en aras de darle una mayor importancia a la convivencia ciudadana.

73. Considera que no le asiste razón al demandante cuando afirma que esta modificación legislativa impide el cumplimiento de las decisiones judiciales, puesto que "*la práctica de diligencias de entrega y secuestro de bienes son funciones propias de los jueces* (…) [que] *ha vuelto a quedar en cabeza de los jueces*".

74. Sostiene que el hecho de "[*q*]*ue en la práctica sean insuficientes los despachos judiciales, para realizar inmediatamente las diligencias de secuestro y entrega de bienes, no equivale a decir que sea imposible su realización o que eso sea consecuencia del precepto legal que inhibe a los inspectores de policía para practicarlas*".

75. Indica que, por el contrario, la disposición estudiada implica dar cumplimiento a la Ley estatutaria 1285 de 2009 sobre administración de justicia, la reorganización de los despachos judiciales "*y la adopción de medidas administrativas por parte del Consejo Superior de la Judicatura, para la adecuada prestación del servicio de justicia*".

b. *Academia Colombiana de Jurisprudencia*[21]

76. Dicha institución afirma que la norma en cuestión, aun cuando es **constitucional** por los cargos planteados, contiene un enunciado legal insuficiente, por su indeterminación, lo que a su vez genera confusión en cuanto a su alcance y aplicabilidad. En consecuencia, solicita que se profiera una decisión integradora o aditiva -no condicionada como lo plantea el demandante-, mediante la cual se proyecte en la norma el deber de los inspectores de policía de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, en lo atinente al cumplimiento de comisiones judiciales que no tengan carácter jurisdiccional, empleando la siguiente fórmula:

> "*Parágrafo 1ª. Sin perjuicio de la estricta observancia del deber constitucional y legal de colaborar con las autoridades judiciales para el buen funcionamiento de la administración de justicia, los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia*". (Lo subrayado es el texto que se sugiere añadir)

77. Respecto del cargo por violación del derecho de acceso a la administración de justicia, expresó que cuando la Rama jurisdiccional no cuenta con los medios para hacer cumplir las providencias, se aplica el principio constitucional de la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

[21] Intervención presentada por Carlos Adolfo Arenas Campos en calidad de Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

78. Así mismo, indicó que el parágrafo demandado condiciona la prohibición a los inspectores de policía de realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, a la aplicación de las normas especiales sobre la materia, que en este caso son aquellas establecidas en el CGP (art. 6, 37, 38 y 171), de lo cual se desprende que "*las comisiones judiciales susceptibles de ser confiadas a las autoridades de policía, son exclusivamente aquellas que no tengan carácter jurisdiccional, tales como el secuestro y la entrega de bienes* (…) *y las necesarias para facilitar la recepción y práctica de pruebas por medios idóneos de comunicación simultánea, en el entendido de que tales diligencias deban sustituirse fuera de dicha sede*".

79. En lo relativo al artículo 95.7 Superior, señaló que el deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, en él establecido, fue consignado expresamente en el artículo 10.8 del CNPC[22] respecto de los inspectores de policía, cuya observancia es imperativa en virtud del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y el carácter obligatorio de los deberes del servidor público, de tal manera que "*las comisiones judiciales de carácter no jurisdiccional confiadas a los Inspectores de Policía* (…) *deben surtirse oportunamente al impulso del deber que les asiste de colaboración con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia*".

c. *Universidad Sergio Arboleda*[23]

80. Defiende la **constitucionalidad** de la norma impugnada, y afirma que esta es una manifestación legal del principio constitucional de la división de poderes.

81. Sostiene que la disposición cuestionada no dificulta el acceso a la administración de justicia, porque ella únicamente prohíbe a los inspectores de policía la realización de funciones jurisdiccionales, por lo que subsiste la posibilidad de comisionarlos para adelantar actividades administrativas, como por ejemplo la ejecución de medidas cautelares o las diligencias de entrega de bienes, las cuales son actuaciones que "*tienen como propósito ejecutar las decisiones ya adoptadas por una actividad jurisdiccional. Es decir, en estos casos, los inspectores de policía no están declarando derechos o dirimiendo conflictos como sería si realizaran una función jurisdiccional, son haciendo cumplir o ejecutar lo ya decidido por un juez*". Sobre los criterios para catalogar una función como jurisdiccional, cita la Sentencia C-263 de 2012.

d. *Pontifica Universidad Javeriana*[24]

---

[22] *"**ARTÍCULO 10. DEBERES DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA.** Son deberes generales de las autoridades de Policía: (...)*
8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia. (...)".

[23] Intervención presentada por Rodrigo González Quintero, director del Departamento de Derecho Público; Luis Javier Moreno, director del Grupo de Investigación Crear; Andrés Sarmiento Lamus, investigador del Departamento de Derecho Público; y Marcela Palacio Puerta, investigadora del Departamento de Derecho Público, en representación de la Universidad Sergio Arboleda.

[24] Intervención presentada por Lorena Cecilia Vega Dueñas, Profesora Asistente del Departamento de Derecho Procesal, en representación de la Pontificia Universidad Javeriana.

82. Solicita acceder a las pretensiones de la demanda y declarar **inexequible** la norma impugnada, porque esta "*se constituye como limitante del acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y el principio de colaboración entre los órganos públicos*".

83. Considera que es necesaria la intervención de la Corte Constitucional para aclarar el alcance de la norma impugnada, puesto que existen pronunciamientos judiciales encontrados al respecto.

84. Señala que, por una parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, actuando como juez de tutela manifestó, en la Sentencia STC22050 del 19 de diciembre de 2017, que cuando los inspectores de policía son comisionados para la práctica de un secuestro o una diligencia de entrega, actúan en ejercicio de función administrativa y no judicial, porque sirven de instrumentos para materializar las órdenes previamente impartidas por funcionarios judiciales, de tal manera que el artículo 206 de la Ley 1801 no les prohíbe realizar estas actividades.

85. De otro lado, afirma que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto emitido el 6 de septiembre de 2016, a petición del Ministerio del Interior, Radicado 11001030600020170051 00, señaló que la norma impugnada "*suprimió la competencia de los inspectores de policía para adelantar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, luego de dilucidar el conflicto normativo existente entre el* (…) *artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y la norma demandada, en aplicación de los criterios de cronología y especialidad normativa*".

86. Sobre lo anterior, concluye que es necesario mantener la colaboración institucional entre los inspectores de policía y la rama judicial para que el acceso a la administración de justicia sea eficiente como presupuesto del Estado social de derecho, y según lo dispone el artículo 7 de la Ley 270 de 1996, dado que los recursos de la rama judicial son limitados. Al respecto cita la sentencia C-733 de 2000, en relación con la aplicación de los artículos 113 y 201 de la Constitución Política.

e. *Universidad de La Sabana*[25]

87. Solicita que se declare la **exequibilidad** del precepto demandado. Considera que la norma objeto de cuestionamiento no impide el acceso a la administración de justicia, y señala que los inspectores solo pueden realizar diligencias jurisdiccionales en los casos expresamente previstos en el ordenamiento. Aclara que algunas actuaciones deben estar reservadas al juez, quien cumple la función de administrar justicia y es garante del proceso.

(3) Intervenciones ciudadanas

[25] Intervención presentada por Valentina Segura Vásquez, quien anuncia que actúa a nombre propio y como miembro activo de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la referida institución educativa.

a. *Federación Colombiana de Municipios*[26]

88. Solicita a la Corte Constitucional declarar **exequible** la norma acusada, pues de ninguna manera atenta contra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sino que complementa la autonomía de la rama judicial, en tanto hace que no dependa de autoridades extrañas a ella para la ejecución de sus decisiones.

89. Señala que el hecho de que los inspectores de policía y los funcionarios municipales ejerzan funciones, como el secuestro de bienes, implica una falta de claridad en las competencias de las distintas ramas del Estado, desconociendo el "principio de responsabilidad" definido por la Corte Constitucional en sentencias C-617 de 2002 y la C-958 de 2006, que impone a cada ámbito territorial aplicar los recursos sólo para ejercer las competencias propias y no destinarlos a competencias ajenas.

90. Indica que de permanecer la costumbre de que los funcionarios municipales ejecuten tareas propias de los jueces por comisión bajo su dirección, en cada caso tendría que existir un previo convenio entre el Consejo Superior de la Judicatura o la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y el respectivo municipio para que puedan remitirse los despachos comisorios.

b. *Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores de Policía*[27]

91. Pide la declaratoria de **exequibilidad** de la norma demandada, con fundamento en conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la materia, y en la finalidad de la prohibición en aquella consignada.

92. En cuanto a lo primero, expone que el concepto 2363 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[28], que reiteró el concepto 2332[29], sostuvo que "*el parágrafo 1° del Código Nacional de Policía y Convivencia, derogó tácita y parcialmente el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, en el entendido de que eliminó la competencia de los inspectores de policía para ejercer funciones o realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces*".

93. En el segundo de los citados conceptos, el Consejo de Estado enfatizó en "[*l*]*a naturaleza jurisdiccional de la actuación de los inspectores de policía cuando actúan por comisión de los jueces*". Para reforzar lo anterior, cita las consideraciones de las Sentencias C-1038 de 2002[30] y la proferida por la Sala de Casación Civil dentro del Expediente No. 2153[31], que entienden como

[26] Intervención presentada por Julio Freyre Sánchez, en calidad de Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios.
[27] Interviene Carlos Mario Medellín Cáceres, Director Ejecuto Nacional, en nombre de la Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores de Policía (ANINCOP).
[28] Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil, Concepto del 13 de febrero de 2018, C.P. Édgar González López, Rad. 11001-03-06-000-2017-00197-00 (2363).
[29] Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil, concepto del 6 de septiembre de 2017, C.P. Óscar Darío Amaya Navas, Rad. 11001-03-06-000-2017-00051-00(2332).
[30] Ver sentencia C-1038 de 202.
[31] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 21 de abril de 1995, Exp. 2153.

"*judiciales las funciones que cumplían los inspectores de policía cuando actuaban como comisionados de los jueces*".

94. Reitera que, en estos casos, "*no está ejerciendo funciones administrativas sino las mismas facultades del comitente con las limitaciones que les imponía la ley, tanto es así que el control sobre las decisiones que tomara y actuaciones desplegadas en ejercicio de esa comisión no se controlaban en sede administrativa sino en sede judicial por ser esas actuaciones parte del proceso judicial del cual se desprende la comisión*".

95. Así mismo, el concepto expone que, se aparta del criterio de las autoridades judiciales que han señalado que se trata de una función administrativa, en particular, de la Sentencia de tutela de la Sala de Casación Civil[32], y asevera que esa interpretación es equivocada por las siguientes razones:

(i) El artículo 40 del CGP asigna al comisionado las mismas facultades del delegatario "*pudiendo inclusive resolver reposiciones y conceder apelaciones (procedentes) contra las providencias que dicte*".
(ii) La ejecución material de las providencias es de carácter jurisdiccional, porque "*se da en virtud de un proceso judicial de acuerdo con las normas propias de este, no las de la función administrativa*".
(iii) "*La circunstancia de que el comisionado no sea quien resuelva las oposiciones a la diligencia de secuestro o entrega de un bien, sino que tal función le corresponda al juez comitente, no les resta a tales diligencias su carácter de jurisdiccionales*".
(iv) El Código de Policía se refiere tanto a la prohibición de ejercer funciones jurisdiccionales, como a la de adelantar diligencias judiciales.
(v) "[*R*]*ecientemente la Sala de Casación Civil*[33] (…) *reconoció implícitamente la derogación del inciso tercero del artículo 38 del Código General del Proceso*".
(vi) El Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA17-10832 del 30 de octubre de 2017, asignando en la ciudad de Bogotá a cuatro juzgados para el diligenciamiento de los despachos comisorios.
(vii) Es improcedente que los alcaldes deleguen en los inspectores de policía las funciones o diligencias comisionadas por los jueces porque el CNPC prohíbe tanto la delegación directa como la indirecta, el artículo 11.2 de la Ley 489 de 1998 proscribe la subdelegación, el supuesto no encaja en lo dispuesto en el artículo 9° de la misma ley, y el artículo 38 del CGP "*otorgó una competencia precisa a los alcaldes para recibir comisiones de los jueces*".

96. Bajo las anteriores consideraciones, el Consejo de Estado estimó "*necesario que el señor Ministro de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura se sirvan tomar las medidas pertinentes para prevenir la eventual*

[32] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Margarita Cabello Blanco, 19 de diciembre de 2017, Rad. 76111-22-13-000-2017-00310-01.
[33] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de tutela No. STC15868-2017 del 3 de octubre de 2017, Rad. 76001-22-03-222-2017-00457-01.

situación de congestión de los alcaldes en la tramitación de las comisiones, principalmente en las ciudades capitales de departamento".

97. Respecto de la razón de ser de la prohibición establecida en la norma demandada, manifiesta que corresponde a los inspectores de policía la labor de restablecer la convivencia para garantizar la paz. Bajo este marco, se han asignado nuevas funciones a su cargo: resolver en segunda instancia los procesos verbales inmediatos (parágrafo 1° del artículo 22 Ley 1801), facultades en el control urbano de los municipios (Decreto 1203 de 2017), el conocimiento de los comparendos; el registro de los procedimientos de registro en el Sistema Nacional de Medidas Correctivas (artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1284 de 2017).

98. Entonces "*la carga laboral de los señores inspectores y corregidores de policía es bastante ardua, siendo por demás, la menos favorecida económicamente y la más desprotegida funcionalmente, en especial en los municipios de tercera a sexta categoría*", de tal manera que, "*la norma demandada* (…) *lo único que hizo fue ajustar las competencias de los inspectores de policía y corregidores*".

c. *Federación de Lonjas de Propiedad Raíz (FEDELONJAS)*[34]

99. Interviene para solicitar la declaratoria de **inexequibilidad** del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801, alegando que el cambio que esta norma efectúa sobre la figura jurídica de la comisión judicial imposibilita obtener justicia material e instrumental, esto es, hacer cumplir las decisiones del juez y respetar la justicia, en contravía de lo dispuesto en el artículo 38 del CGP y del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

100. Indica que, en la práctica, los jueces han comisionado a los alcaldes, quienes consideran que "*carecen de capacidad operativa y financiera, jurisdicción, disponibilidad de tiempo, entre otros*", devolviendo los encargos, o fijándolos en fechas muy alejadas.

101. Argumenta que esta norma no tiene en cuenta que, en el ámbito de la resolución de los conflictos surgidos de las relaciones contractuales, la diligencia de restitución de inmuebles requiere la participación de una autoridad con funciones de policía, pues "*el Estado es quien posee el poder coercitivo para dar cabal cumplimiento a las decisiones judiciales*". Y si esto no sucede, se dilatan los procesos de recuperación efectiva de los inmuebles arrendados, generando un detrimento económico para los propietarios y las empresas garantes de los arrendamientos, en contra de los intereses legítimos de los particulares, en los términos de la sentencia T-283 de 2013.

102. Añade que "*esta situación* (…) *no sólo está afectando al sector inmobiliario, sino al afianzados, al asegurador, al financiero, al constructor y a muchos otros grupos y personas*".

[34] Interviene Ramón Eduardo Madriñán Rivera, en representación de FEDELONJAS, según poder otorgado por el representante legal (folios 311-316).

103. Analiza el impacto económico, y advierte que existe una enorme cartera como consecuencia del número de contratos en mora existentes, generando "*una cultura del no-pago de las obligaciones civiles y comerciales, la cual llevaría al sector a una crisis, que inclusive podría llegar a ser sistemática, afectando gravemente a la economía del país*".

d. *Asociación Nacional de Afianzadoras (ASOFIANZAS)*[35]

104. Pide la declaratoria de **inexequibilidad** de la norma impugnada, "*dado que* [su] *implementación* (…) *generó una flagrante vulneración al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia*".

105. Lo anterior, porque existe una imposibilidad material de ejercer los derechos reconocidos judicialmente por la demora o la falta de realización de las diligencias administrativas que los garantice. "[*D*]*e nada sirve reconocer un derecho o protegerlo mediante una medida cautelar si no se puede realizar la respectiva diligencia de secuestro o restitución que garantiza que el titular del derecho puede ejercerlo gracias a la efectiva intervención del Estado*".

106. Así mismo, señala que se desconoce el "*principio procesal que faculta a las autoridades judiciales para comisionar a las autoridades administrativas para la instrumentalización de los derechos base de un Estado social*", plasmado en el artículo 38 del CGP. De esta manera, el equivocado entendimiento de una diligencia de restitución como una actividad jurisdiccional vulnera el derecho al debido proceso.

107. Adicionalmente, argumenta que se viola el "*principio de justicia rápida y eficaz que garantiza el acceso a la misma*", siendo la colaboración armónica uno de sus presupuestos. "*Los procesos judiciales de restitución* (…) *de un momento a otro se quedaron sin órgano competente para la realización de las diligencias que históricamente realizaban los inspectores de policía y que dentro de la rama administrativa eran los únicos capacitados para realizarla*".

108. Finalmente hace alusión al impacto socioeconómico de la norma, expresando que, por ejemplo, las afianzadoras del sector inmobiliario que garantizan los contratos de arrendamiento han evidenciado que los "*casos judiciales con sentencia del 2016* (…) *todavía no tienen fecha de diligencia de restitución judicial*".

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

109. El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de **inexequibilidad** de la norma demandada con fundamento en los efectos negativos causados sobre el derecho al acceso a la administración de justicia, según se desprende de las pruebas obrantes en el expediente, a pesar de que la

[35] Interviene Clemencia Parra de Villamizar en calidad de representante legal de la Asociación Nacional de Afianzadoras (ASOFIANZAS) (folios 259-361).

disposición resulte constitucional desde la perspectiva de un juicio meramente abstracto de constitucionalidad.

110. Considera que cuando los inspectores de policía realizan despachos comisorios, ejercen función jurisdiccional desde el punto de vista material, según los criterios establecidos en la sentencia C-1038 de 2002.

111. Afirma que "*la comisión a los inspectores de policía no es el único mecanismo para hacer cumplir las decisiones judiciales como elemento integrante del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia*", según lo dispuesto en el artículo 38 CGP, y cita al respecto el concepto del Consejo de Estado[36]. Por lo tanto, la prohibición de que los inspectores realicen esta actividad no vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia en su componente del cumplimiento de las decisiones judiciales, y, en consecuencia, el Legislador no rebasó su potestad de configuración legislativa en la materia.

112. Sostiene que, aun cuando este derecho se realiza a través del principio de la colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113 CP), y que "*el artículo 116 de la Constitución establece* (…) *la facultad del legislador para 'radicar excepcionalmente la función de administrar justicia en cabeza de autoridades del orden administrativo* (…), *de ninguna manera estableció específicamente el tipo de autoridad administrativa a la que se le pueden asignar estas funciones*".

113. Entonces, concluye que "*el legislador cuenta con amplias facultades para determinar la regulación de las competencias dentro de los procedimientos judiciales y administrativos, razón por la cual la asignación de competencias materialmente jurisdiccionales a autoridades administrativas no se agota en los Inspectores de Policía y es claro que el juez puede comisionar a otras autoridades, razón por la cual la conclusión en principio es que no se estaría violando el derecho al acceso a la administración de justicia*".

114. No obstante, solicita a este Tribunal la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, con fundamento en el reporte sobre el impacto de la medida legislativa a partir de las pruebas practicadas por el Magistrado Sustanciador, toda vez que "*el juez constitucional no puede ser indiferente ante una realidad que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, pues en la práctica el diseño legislativo ha resultado regresivo de cara a su garantía*", lo cual "*no resulta acorde con los fines del Estado (art. 2 CP)*".

115. En efecto, advierte que los informes sobre la situación de circuitos judiciales de Medellín, Cali, Barranquilla, Pasto, Tunja, Pereira, Manizales, Villavicencio, Montería, Bucaramanga, Mocoa, Quibdó, Ibagué, Cartagena y Bogotá, arrojan las siguientes conclusiones: "*(i) los despachos judiciales no tienen la capacidad institucional para hacer cumplir las sentencias directamente, y en caso de que lo hagan, la programación de las diligencias se*

[36] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 6 de septiembre de 2016, Rad- 2332, C.P. Óscar Darío Amaya Navas.

prolonga por años; (ii) los jueces han comisionado a otras autoridades de Policía, como los alcaldes y han manifestado que las diligencias se pueden realizar en un término de 2 a 3 años, y en algunos casos los alcaldes han delegado esta facultad en servidores del nivel asesor y en otros el grado de incumplimiento de las comisiones es realmente alto; (iii) en algunos eventos se comisionó a los Inspectores de Policía en aplicación del artículo 38 del CGP, lo que evidencia una antinomia entre esta disposición y el parágrafo acusado; (iv) en otros casos los Inspectores devolvieron las comisiones de los jueces y se negaron a tramitarlos; (v) en ocasiones los inspectores siguen conociendo los despachos comisorios con el riesgo de que sus actos estén viciados por cuenta de la prohibición establecida en el Código de Policía; y (vi) en otros eventos se han enviado las comisiones a los juzgados de pequeñas causas".

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

116. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este Tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra preceptos contenidos en normas con fuerza y rango de ley: Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

(1) Aptitud sustancial de la demanda

117. El Ministerio de Defensa Nacional y la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá consideran que la demanda no es apta para producir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, porque incumple con el requisito de explicar las razones por las cuales se violan las normas constitucionales invocadas, establecido en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

118. La solicitud de proferir un fallo inhibitorio por parte del Ministerio de Defensa se fundamenta en que las razones de la violación no son claras, ciertas, ni específicas, en la medida en que, el accionante, en lugar de cotejar la norma demandada con la Constitución Política, la confronta con el Código General del Proceso y con conceptos emitidos por el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, señala asuntos fácticos relativos a su aplicación, y pide una interpretación armónica de la disposición acusada; asunto que desborda las competencias de la Corte Constitucional, pues "*busca* (…) *que se dirima un tema de interpretación legislativa*".

119. Ese Ministerio indica que el problema planteado "*es administrativo y no jurídico*", pues el actor "*desconoce que la administración municipal o distrital tiene en su organización otras dependencias que pueden cumplir ciertas funciones o despachos comisorios de la rama judicial*".

120. Añade que los argumentos tampoco son pertinentes ni suficientes porque "*la norma no establece desde ningún punto de vista, el incumplimiento de las*

decisiones judiciales, lo que vislumbra una interpretación subjetiva del accionante", de tal manera que no se comprende la aludida vulneración del derecho a la administración de justicia.

121. Por su parte, la Alcaldía Mayor del Distrito Capital, sostiene que el cargo de inconstitucionalidad no satisface los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia, porque el accionante no logra explicar cuál es el parámetro constitucional a partir del cual se juzga la norma impugnada, y además, no explica por qué comisionar a los inspectores de policía, es el único mecanismo eficaz para dar cumplimiento a las providencias judiciales, sin tomar en consideración que existen otras herramientas disponibles en la legislación.

122. Adicionalmente, en el auto admisorio de la demanda, proferido por el Magistrado Sustanciador el cinco (5) de marzo de 2018, se precisó que uno de los propósitos para continuar con el estudio del presente caso es "*que la Sala Plena aborde el alcance del principio pro actione en materia de acción pública de inconstitucionalidad*".

123. En esa oportunidad, se señaló que, "*revisado el escrito de corrección y no obstante que varios de los fragmentos que lo componen pueden dificultar su comprensión, es posible identificar, al menos prima facie, un cargo de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801. En efecto, la acusación supone (i) que dado que los inspectores de policía no pueden ejercer funciones ni realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, (ii) se afecta el derecho de acceder a la administración de justicia reconocido en el artículo 229 de la Carta, puesto que (iii) se obstaculiza el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales al eliminar un instrumento idóneo para el efecto, en relación, por ejemplo, con la práctica de medidas cautelares o la realización de diligencias para la entrega de bienes*".

124. Bajo las consideraciones anteriores, es necesario determinar si la demanda bajo estudio cumple con los requisitos mínimos de aptitud, según los siguientes presupuestos jurídicos.

125. El artículo 40.6 de la Constitución Política prescribe que *interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley* es uno de los mecanismos para hacer efectivo el derecho de todo ciudadano *a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*.

126. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las normas de rango legal acusadas, así como las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas, exponer las razones por las cuales se desconocen dichos preceptos, indicar el trámite constitucional que debe surtir la norma demandada en algunos casos, y fundamentar la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la demanda.

127. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la exigencia de explicar el concepto de la violación se traduce en el cumplimiento de "*unos criterios*

mínimos de racionalidad argumentativa"[37], que se reflejan en los denominados requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como criterios de evaluación de los cargos de inconstitucionalidad, empleados por la Corte a partir de la sentencia C-1052 de 2001.

Como se ha expuesto en oportunidades anteriores[38]:

a. La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

b. El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

c. La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

d. La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

e. Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

128. Así mismo, se ha establecido que las demandas de inconstitucionalidad deben ser estudiadas a la luz del principio *pro actione*, "*en virtud del cual*[,] *cuando exista duda acerca del cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales de la demanda, esta se resuelva a favor del accionante, admitiéndola como apta y resolviendo el fondo del asunto* (…), [sin] *llevar al absurdo de que la Corte resuelva sobre la exequibilidad de una norma construyendo el cargo ante la insuficiente argumentación de quien la interpuso*"[39]. Además, la jurisprudencia ha señalado que, en aplicación de este

[37] Ver sentencia C-036 de 2019.
[38] Ver sentencias C-206 de 2016 y C-636 de 2016.
[39] Ver sentencia C-112 de 2018.

principio, "*corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio*"[40].

129. Con base en estas reglas, se pretende conjugar la informalidad propia de una acción pública y la efectividad del derecho a la participación ciudadana (art. 40 CP); el carácter rogado del control constitucional ordinario (art. 241 numerales. 1, 4 y 5 CP); la garantía del acceso al recurso judicial efectivo (art. 229 CP); el debido proceso (art. 29 CP); y la supremacía de la Constitución en relación con las decisiones del Legislador (art. 4 CP), de tal manera que la corporación ejerza sus competencias en los estrictos y precisos términos de la Carta Política, como señala el artículo 241 del texto superior, en el marco de una democracia participativa[41].

130. La aplicación de los parámetros expuestos al caso concreto da lugar a dar aplicación del principio *pro actione*, por lo cual, es posible desentrañar el sentido de la demanda sin desbordar el alcance del control ejercido por la Corte, suscitando una controversia constitucional que amerita un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación.

131. En efecto, la demanda incoada por el ciudadano Mario Felipe Daza Pérez no es *clara* en determinados apartados. Adicionalmente, en su escrito, el accionante presenta afirmaciones que parecen *inciertas*, al otorgarle a la norma un contenido subjetivo, como aquellas según las cuales esta prescribe el incumplimiento de las decisiones judiciales. Aunado a lo anterior, algunos de los argumentos de la acción podrían considerarse *impertinentes*, pues en lugar de expresar reproches de inconstitucionalidad, manifiestan opiniones, aluden a exámenes de conveniencia de las medidas legislativas, o se trata de aspectos que no constituyen parámetro de constitucionalidad. Es el caso de las consideraciones sobre cuáles autoridades de policía deberían ser comisionadas judicialmente, las críticas al cambio de legislación efectuado por el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, y los problemas prácticos ocasionados por la norma.

132. Sobre este último punto, es preciso aclarar que el Magistrado Sustanciador practicó pruebas con miras a evidenciar los efectos de la norma demandada, no con el propósito de ampliar el alcance del control abstracto de constitucionalidad, sino con el objeto de ilustrarse mejor sobre si los inconvenientes de hecho mentados por la parte actora surgen del texto mismo de la norma cuestionada, o se originan en otras causas; tema sobre el cual este tribunal se pronunciará más adelante.

133. No obstante las identificadas falencias, no vacían de contenido a la demanda y su corrección, toda vez que se advierte que el accionante plantea la existencia de dos interpretaciones posibles del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801, y solicita a la Corte que expulse del ordenamiento jurídico una de estas por ser contraria al derecho al acceso a la administración de justicia y al

[40] Ver sentencias C-206 de 2016 y C-636 de 2016.
[41] Ver sentencias C-480 de 2003, C-978 de 2010, C-372 de 2011, C-835 de 2013, C-909 de 2012, C-743 de 2012, C-641 de 2012, C-533 de 2012, C-055 de 2013, C-033 de 2014, C-283 de 2014 y C-435 de 2017.

principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Entonces, la Corte entiende que el accionante busca que ella realice una *interpretación conforme* de la norma cuestionada.

134. En efecto, el demandante señala que una de las interpretaciones existentes es la del Consejo de Estado[42], el cual considera que en virtud "[d]*el principio de especialidad de la norma*, [en relación con el artículo 38 del CGP], *los inspectores de Policía no podrán ejercer funciones ni desarrollar diligencias jurisdiccionales por comisión de los* jueces". Afirma que, "[*e*]sta *interpretación no permitirá que se comisionara* (sic) *a los inspectores ni siquiera para las diligencias de entrega de bienes, secuestro…, es allí el quid del asunto*". En cuanto a la segunda interpretación, expone que el Consejo de la Judicatura[43] ha sido partidario de que los inspectores de policía realicen los despachos comisorios librados por los jueces.

135. El accionante defiende la segunda postura, porque entiende que cuando "*el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016* (…) *aclara que los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces* (…), *se refiere por ejemplo a la práctica de pruebas, que es un acto propio de los jueces y no de las instancias policivas* (…). *Las actividades que ejecutan los Inspectores de Policía en desarrollo de un despacho comisorio no corresponden a actuaciones jurisdiccionales sino a actuaciones meramente administrativas*".

136. Entonces, el actor advierte que, "[*e*]*sto no se trata de un antinomia* (sic) *total-parcial, tal como lo predicaba Alf Ross, sino de una aparente antinomia o de un conflicto de leyes inexistente, pero sí de interpretación in abstracto o jurídica*" entre los artículos 38 del CGP, referente a la colaboración armónica entre las ramas ejecutiva y judicial del poder público, y 10.8 y 206 del CNPC.

137. A partir de lo anterior, el actor considera que, comprender que los inspectores de policía no podrán ser comisionados por los jueces para la realización de ninguna diligencia es inconstitucional, porque "*a estos les corresponde la colaboración armónica en la prestación del servicio de justicia no solo en lo predicho en la ley, sino también en la Constitución, artículos 95.7 y 229, no hacerlo estaría violando el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, desde el punto de vista de su materialización*".

138. Con fundamento en lo expuesto, el demandante solicita en el escrito inicial "*DECLARAR INEXEQUIBLE el parágrafo 1 del artículo 206 de la norma citada, contenida en la Ley 1801 de 2016*; *o en su defecto una EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, en el entendido que la restricción que existe en la comisión judicial enviadas* (sic) *a los Inspectores son las entendidas en lo que tengas* (sic) *que ver con las funciones jurisdiccionales y no*

[42] "[*A*]*cto emitido de la* (sic) *Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de la Consulta formulada por el Ministerio del Interior Rad° 2332, fallo* (sic) *del 6 de septiembre de 2017, C.P. Amaya Navas*".
[43] "*En la Circular PCSJC1710 de marzo 9 de 2017, lo mismo que del 12 de junio de 2017, CSJCUC17-118 ha permitido aclarar la situación, como en reciente Sentencia del Consejo Superior de la Judicatura del 2 de marzo de 2017, con número radicado 201700097- C. M.P. Carreño Hernández*".

administrativas" (mayúsculas en el texto original). Al corregir la demanda, únicamente solicita la declaratoria de inexequibilidad simple.

139. En definitiva, el cargo de inconstitucionalidad planteado por el ciudadano Mario Felipe Daza Pérez contra el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 consiste en que, si se interpreta que esta norma prohíbe que se libre cualquier clase de despacho comisorio por parte de los jueces a los inspectores de policía, como lo entiende la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, entonces la disposición es inexequible porque afecta el derecho al acceso a la administración de justicia -en su faceta de materialización de las providencias-, y desconoce el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Lo anterior, puesto que, en su criterio, la interpretación de la norma que se adapta a la Carta Política es aquella según la cual la prohibición allí consignada no cobija la realización de ciertas diligencias que considera de naturaleza administrativas, como, por ejemplo, la entrega y el secuestro de bienes, postura sostenida por el Consejo de la Judicatura.

140. Por consiguiente, este tribunal considera que, no obstante las falencias presentes en la demanda, en aplicación del principio *pro actione* es posible determinar cuál es su pretensión, evitando un fallo inhibitorio, sin que ello implique que el juez construya el cargo de inconstitucionalidad de manera oficiosa o caprichosa, sino con base en el conflicto objetivamente planteado por la parte actora, puesto que, "[*e*]*s 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*"[44].

141. Al respecto, es relevante mencionar que varios de los intervinientes fomularon el debate constitucional en los mismos términos, como son el Ministerio de Justicia y del Derecho; las alcaldías de Pasto, Bucaramanga y Pereira; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Pontificia Universidad Javeriana; y la Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores de Policía.

142. Así, el Ministerio de Justicia y del Derecho manifiesta que "[*r*]*esulta importante definir qué comprende la expresión 'diligencias jurisdiccionales', a efectos de conocer el alcance de la restricción señalada en el parágrafo primero del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, toda vez que, tenemos dos (2) pronunciamientos por parte de las Altas Cortes, los cuales resultan contrapuestos*", después de lo cual reseña las consideraciones del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia.

143. En el mismo sentido, la Alcaldía de Pasto solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma atacada, bajo el entendido de que ella prohíbe comisionar a los alcaldes e inspectores de policía tanto para ejecutar diligencias jurisdiccionales como administrativas, a partir de una interpretación constitucional adecuada. Al respecto, cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y el concepto del Consejo de Estado que interpretan el parágrafo 1° del

[44] Corte Constitucional, Sentencia C-112 de 2018.

artículo 206 del CNPC en concordancia con el CGP. Expresa que las variadas interpretaciones de la norma afectan los derechos de las personas que acuden a la justicia, y, por lo tanto, corresponde a la Corte determinar cuál es el entendimiento que debería primar.

144. Así mismo, la Alcaldía de Pereira y la Pontificia Universidad Javeriana exponen el significado que autoridades como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado le han dado a la norma; y solicitan que la Corte aclare el alcance de esta. La referida alcaldía anuncia estar de acuerdo con el Consejo de Estado; y la universidad en contra de dicha postura, pues considera que se debe mantener la colaboración institucional entre los inspectores y la rama judicial.

145. Igualmente, la Alcaldía de Bucaramanga plantea que es necesario realizar una interpretación sistemática e integral de la norma demandada a favor del principio de coordinación y colaboración entre las autoridades.

146. Por su parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia estima que la norma cuestionada es indeterminada, lo que genera confusión en su alcance y aplicación, motivo por el cual solicita que se profiera una sentencia aditiva, mediante la cual se agregue al parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801, el deber de los inspectores de policía de colaborar con las autoridades judiciales para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

147. Finalmente, la Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores de Policía se centra en defender los conceptos del Consejo de Estado en los que se interpreta la norma demandada, y explica las razones por las cuales la Corte Suprema de Justicia sostiene una postura equivocada sobre el asunto.

148. Bajo esta óptica, se estudiarán los dos cargos de inconstitucionalidad propuestos, por violación al derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229 CP) y al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, aun cuando respecto de este último el accionante haya citado el artículo 95.7 de la Carta -relacionado con el deber de las personas y de los ciudadanos de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia-, en lugar del artículo 113 Superior, norma esta en la que efectivamente está consignado el principio que él invoca.

149. Según lo explicado, la Corte se enfocará en el estudio de una solicitud de interpretación conforme del parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC, entendiendo que las posturas jurisprudenciales de las altas cortes, que sostienen una u otra interpretación, son insumos para dar por sentada la objetividad de dichos entendimientos a la hora de señalar el alcance de la norma acusada por parte del accionante, y en consecuencia, estos pronunciamientos judiciales no son el objeto del control de constitucionalidad bajo la óptica de la doctrina del derecho viviente.

150. Así mismo, este tribunal no se pronunciará sobre la exequibilidad de normas distintas a la acusada, contenidas en la Ley 1801 o en otras

codificaciones, traídas al debate por el accionante y algunos de los intervinientes. Por consiguiente, no se empleará la figura de la integración normativa[45], puesto que, al tratarse de una solicitud de interpretación conforme, dichas disposiciones normativas servirán únicamente para exponer los significados que se han planteado del parágrafo impugnado.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

151. El parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 prevé que *"Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia"*. Para el demandante, esta disposición, en cuanto se entienda en el sentido de que la prohibición a los inspectores de policía comprende cualquier delegación de autoridad judicial, sin reparar en la naturaleza del acto que deba desplegarse por parte de aquellos, afecta el acceso a la administración de justicia y el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder. Estima que la interpretación adecuada a los postulados constitucionales es aquella según la cual se admite que los inspectores de policía puedan realizar despachos comisorios que supongan desarrollar actividades simplemente ejecutivas (o administrativas), como el secuestro y entrega de bienes.

152. En estos términos, el problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en el presente caso es el siguiente: ¿el Legislador, en el parágrafo demandado, al prohibir que los inspectores de policía puedan *ejercer funciones o realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia*, en cuanto dicho enunciado normativo se entienda que ello veda toda posibilidad de que los inspectores de policía puedan atender despachos comisorios de los jueces relacionados con secuestro y entrega de bienes, desconoce el derecho de acceder a la administración de justicia y el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público?

153. Para responder el referido problema jurídico, esta Corte hará alusión a los siguientes aspectos (i) las amplias potestades de configuración del Legislador para expedir normas procesales; (ii) el principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público y el derecho de acceder a la administración de justicia; (iii) las interpretaciones que se plantean de la norma en cuestión; (iv) la conformidad de la norma impugnada con el ordenamiento constitucional; y (v) el alcance del control de constitucionalidad.

D. LAS AMPLIAS POTESTADES DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR PARA ESTABLECER REGLAS PROCESALES

154. La norma cuestionada señala a qué funcionarios les compete realizar despachos comisorios por encargo de los jueces. Al respecto es importante tener presente que se parte de una amplia potestad del Legislador en la definición de los

[45] Ver sentencia C-180 de 2014.

procedimientos y mecanismos previstos para la garantía del respectivo derecho sustancial[46] y hacer efectivo el acceso a la administración de justicia.

155. El soporte de la señalada atribución se halla en el artículo 150.2 CP; norma que prescribe que corresponde al Congreso de la República "*Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones"*. Al respecto, la jurisprudencia ha afirmado que "*todo cuanto concierne a los procedimientos judiciales, a menos que lo haya establecido directamente la Constitución, corresponde al legislador, como surge con claridad de los artículos 29, 228, 229 y 230 de aquélla, entre otros*"[47], de manera que "*mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio*"[48].

156. En ese sentido, el legislador ordinario puede regular los distintos procesos judiciales, señalando la manera en que estos habrán de surtirse, qué funcionarios son competentes para definir y participar en el asunto, cuáles serán las etapas, términos procesales, recursos y demás mecanismos para hacer efectivo el derecho de defensa y contradicción; es decir, cómo habrá de desarrollarse esa serie de actos sucesivos y organizados que están encaminados a garantizar los derechos y, en últimas, a impartir justicia[49].

157. Ahora bien, esa potestad de regulación para determinar las formas propias de cada juicio, comprende las medidas que el Legislador adopte tendientes a desarrollar el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos y ramas del poder público, y que buscan prestar apoyo o hacer efectiva la concreción de lo decidido por las autoridades judiciales.

E. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA ENTRE LAS RAMAS Y LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO, Y EL DERECHO DE ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

158. El principio de separación de poderes es un esquema que permite la distinción de funciones y la asignación de estas a diferentes órganos. Así, como la existencia de controles intra e inter orgánicos que conlleven a impedir la concentración de poder y tener controles cruzados en el ejercicio de cada una de estas funciones. La Constitución de 1991 recoge este principio en el artículo 113 CP, señalando que en el caso colombiano no existe una separación absoluta de órganos, puesto que, todos deben colaborar armónicamente en el cumplimiento de las funciones que les han sido otorgadas.

159. En la parte orgánica de la Constitución de 1991 se materializa el diseño institucional que hace posible la aplicación del principio de separación de poderes. En este sentido, una de las funciones del Legislador es la de definir lo

[46] Ver, entre otras, las sentencias C-005 de 1996; C-346 de 1997; C-680 de 1998; C-323 de 1999; C-384, C-803, C-596, C-927, C-1512 y C-1717 de 2000; C-1104 de 2001, C-426 de 2002; C-204, C-318 de 2003, C-798 de 2003 y C-899 de 2003; y C-091 de 2018.
[47] Ver sentencia C-217 de 1996, así como la sentencia C-742 de 1999.
[48] Ver sentencia C-227 de 2009.
[49] Al respecto, ver sentencia C-252 de 2001.

diseños concretos sobre como los órganos del Estado se interrelacionan en el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando, ello no contraría aquellas que han sido específicamente otorgadas en el texto constitucional.

160. En cuanto atañe a la rama judicial, el artículo 228 de la Constitución establece que la administración de justicia es una función pública, y que sus decisiones son independientes. Por su parte, el artículo 201 CP, y sin perjuicio de la autonomía que se reconoce a dicha rama, prevé el deber que en particular tiene el Gobierno en relación con ella de *prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias*. Y aunque la citada norma se refiere expresamente al Gobierno, ha dicho la Corte que dicha prescripción *"se extiende a toda la administración pública"*[50]. Pero la forma en que se ha de cumplir este precepto, esto es, qué funcionarios deben colaborar con la rama judicial para efectos del desarrollo de ciertas diligencias, no fue señalada directamente por la Carta Política. En ese sentido, existe un amplio margen de configuración del Legislador, como órgano de representación popular (artículos 3 y 150 CP), para determinar cuáles son los servidores públicos de la administración que cumplirán esa tarea de auxilio (artículo 201 CP) o de colaboración (artículo 113 ibídem).

161. En lo que corresponde al derecho de acceder a la administración de justicia (artículo 229 CP), se tiene que este no se garantiza simplemente con el enunciado formal de unos mecanismos judiciales para dirimir los conflictos.

162. En virtud del principio de separación de poderes, así como del principio de colaboración armónica, el juez cuenta con independencia y autonomía para conducir los procesos judiciales. Sin embargo, el cumplimiento de sus decisiones en la mayoría de los casos, requiere la intervención de la rama ejecutiva del poder público, según lo dispuesto en el artículo 201 CP. En todo caso, las medidas adoptadas por el Legislador para dicho efecto deben tener cuidado de no interferir con la autonomía judicial (artículo 228 CP)[51], y ser razonables y proporcionadas para lograr ese cometido[52].

F. LA NORMA CUESTIONADA Y SUS INTERPRETACIONES

163. Como se anunció, el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 ha sido interpretado por altas corporaciones judiciales y diversas autoridades de dos formas diferentes: (i) se prohíbe que los inspectores de policía cumplan cualquier

---

[50] Ver sentencia C-733 de 2000.

[51] Al respecto, en sentencia C-288 de 2012 de este tribunal, se dijo que *"si bien el principio de colaboración armónica permite que en el ejercicio de las funciones de una autoridad, se cuente con la concurrencia de otra, para lograr el desarrollo cabal de los fines del Estado. Dicha alternativa tiene límites dirigidos precisamente a preservar la autonomía e independencia de cada poder. En este sentido, en criterio de este Tribunal, las atribuciones que tienen su origen a partir de la articulación del citado mandato de colaboración, se sujetan a la imposibilidad de (i) reemplazar el poder concernido en el ejercicio de sus competencias, o (ii) de incidir con un grado de intensidad tal que anule su independencia y autonomía".* Y, en relación con la administración de justicia, se dijo en la citada providencia que *"la garantía de la separación de poderes se ve reforzada por la importancia que asume en el ámbito constitucional: la independencia y autonomía del poder judicial (CP arts. 116, 228 y 230). Su consagración es de vital importancia, pues los jueces cumplen un papel trascendental en el Estado, dirigido a garantizar los derechos de los ciudadanos y a servir como instrumento para la solución pacífica de las controversias".*

[52] Ver, entre otras, las sentencia C-925 de 1999 y C-555 de 2001.

despacho comisorio; y (ii) se prohíbe que los inspectores de policía ejecuten algunos despachos comisorios, pues está permitido que realicen los que impliquen el desarrollo de actuación administrativa, como la entrega y secuestro de bienes[53]. La primera interpretación ha sido postulada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; y la segunda, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de la Judicatura.

164. De la lectura de la demanda y de las intervenciones se deduce que las reseñadas interpretaciones parten de una divergencia sobre los siguientes cuatro aspectos: (i) la derogatoria o vigencia del artículo 38 del Código General del Proceso; (ii) el carácter judicial o administrativo de las actividades que se desarrollan a través de los despachos comisorios; (iii) la conveniencia o no de que los jueces se desprendan de sus funciones, la posibilidad de comisionar a otras autoridades, y la insuficiencia de estas; y (iv) la tensión entre la congestión judicial y la materialización de las providencias de los jueces, frente a la nueva carga de trabajo de los inspectores de policía relacionada con los objetivos preventivos del Código Nacional de Policía y Convivencia.

165. A continuación, se hará referencia a las posturas que han adoptado las referidas corporaciones judiciales, y para el efecto, se expondrán según el orden cronológico en que se han pronunciado al respecto.

(1) Interpretación del Consejo de la Judicatura

166. A continuación se desarrollará el contenido de los pronunciamientos del Consejo de la Judicatura mencionados en el escrito de demanda.

167. El Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá[54] "*resolv*[ió] *el conflicto negativo de competencia suscrito entre l4nspección* (sic) *Segunda Municipal de Policía Urbana Tránsito y Espacio Público de Tunja y el Juzgado de pequeñas Causas y Competencia Múltiple de la misma ciudad*".

168. Sostuvo que "*con la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y Convivencia* (…) *no se derogaron tácitamente los artículos 6, 37 y 171 del Código General del Proceso* (…), *ya que dichos artículos facultan a los jueces para comisionar, cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas que tengan el carácter jurisdiccional, a los alcaldes y demás funcionarios de policía, quienes son llamados a colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia*".

169. Manifestó que "*los Inspectores de Policía, no pueden administrar justicia, en el sentido que carece de funciones jurisdiccionales, en consecuencia, tampoco puede llevar a cabo diligencias de idéntica naturaleza, sin embargo de conformidad con el principio de colaboración armónica* (…), *no impide que*

[53] La Corte entiende que la alusión a estas diligencias en particular por parte del accionante y demás intervinientes, así como en las providencias y conceptos citados, se deriva de la concordancia de la regla demandada con lo dispuesto en el artículo 37 del CGP.
[54] Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Rad. 20100097-C, 2 de marzo de 2017.

cumpla con la función de colaboración en la práctica de diligencias encargadas a través de despachos comisorios, (…) *en la práctica de aquellas que no tengan el carácter de jurisdiccionales, tales como diligencias de entrega de bienes, secuestro y medidas cautelares que son diligencias administrativas*".

170. En Circular PCSJC17-10, el Consejo Superior de la Judicatura[55] expresó que la interpretación sistemática de los artículos 38 de la Ley 1564 de 2012 y 206 de la Ley 1801 de 2016, "*permite concluir, que al encontrarse vigente la primera parte del inciso 3° del artículo 38* (…), *las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes, con el fin de materializar la colaboración armónica entre las ramas del poder público*".

(2) Interpretación de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, vertida en el concepto 2332 del 6 de septiembre de 2017

171. En primer lugar, se sintetizará el concepto 2332 del 6 de septiembre de 2017[56], emitido con ocasión de una consulta elevada por el Ministerio del Interior, el cual fue citado dentro del presente proceso por el demandante; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional; las Alcaldías de Pasto y Pereira; la Pontificia Universidad Javeriana; la Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores de Policía; y la Procuraduría General de la Nación.

172. La Sala de Consulta y Servicio Civil, como supremo cuerpo consultivo del gobierno (art 237 CP) conceptuó que, "*con la entrada en vigencia del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, los inspectores de policía perdieron la competencia para realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces*", principalmente por dos razones: (i) la aplicación de dicho artículo en lugar del 38 de la Ley 1564 de 2012; y (ii) "*el carácter jurisdiccional que tiene la actuación de los inspectores de policía cuando son comisionados por los jueces*".

173. En cuanto a lo primero, advirtió la existencia de una contradicción "*de tipo total-parcial*" entre las dos disposiciones normativas, puesto que mientras la última autoriza comisionar a los inspectores, la primera lo prohíbe, entonces sostuvo que el parágrafo 1° del artículo 206 del Código de Policía derogó parcial y tácitamente el artículo 38 del Código General del Proceso, "*en el entendido de que eliminó la competencia de los inspectores de policía para ejercer funciones o realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces*".

174. Expuso que esta disparidad debe ser superada "*acudi*[endo] *a los criterios de jerarquía, cronológico y de especialidad*", así como al principio de que "*no puede desatenderse al tenor literal de la Ley cuando su sentido sea claro*", establecidos en el artículo 5° de la Ley 57 de 1887, el artículo 2° de la Ley 153 de 1887 y el artículo 27 del Código Civil.

[55] Consejo Superior de la judicatura, presidencia, Circular PCSJC17-10, del 9 de marzo de 2017, dirigida a los funcionarios de la Rama Judicial, asunto *despachos comisorios de jueces de la República*,
[56] Radicación 11001-03-06-000-2017-00051-00.

175. Resaltó que, empleando estos criterios, se concluye que únicamente el artículo 206 del Código de Policía regula las competencias de los inspectores para adelantar despachos comisorios, puesto que "*a la luz del criterio jerárquico ninguna de las dos normas estudiadas prevalece* (…); [pero *b*]*ajo el criterio cronológico prevalece el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, pues esta norma es posterior* (…) [y *s*]*egún el criterio de especialidad, también prevalece el parágrafo 1° del artículo 206* (…)*, en razón a que esta disposición es norma especial, pues se encuentra contenida dentro de una norma que regula concretamente la competencia de los inspectores de Policía y hace parte de un Código que tuvo justamente como uno de sus propósitos normar lo relativo a este aspecto*".

176. Respecto al segundo tema, afirmó que "[*c*]*uando el inspector de policía actúa como comisionado del juez dentro de un proceso judicial, lo hace en ejercicio de una función jurisdiccional adelantada dentro de los límites y restricciones definidos en la ley*".

177. Lo anterior con fundamento en "*los criterios establecidos por la Corte Constitucional para diferenciar la función administrativa de la judicial*", en las sentencias C-1038 de 2002 y C-863 de 2012; y la jurisprudencia de "*la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia* [que] *ha señalado que los funcionarios de policía que actúan en comisión de un juez cumplen una función jurisdiccional*[57]".

178. De esas providencias concluyó que eran judiciales las funciones que el inspector de policía ejercía en desarrollo de una comisión conferida por un juez, cuando esto era permitido, porque "*si bien la diligencia del despacho comisorio se radicada en una persona diferente al juez de conocimiento, no perteneciente a la rama judicial, se trataba de una actuación desarrollada dentro del marco de un proceso judicial*"; "[*e*]*l hecho de que la diligencia se realizara por una persona ajena a la rama jurisdiccional no implicaba per se que dicha actuación se convirtiera en administrativa*"; contaba con las mismas facultades del comitente; y "*el control sobre las decisiones que tomara y actuaciones desplegadas en ejercicio de esa comisión no se controlaban en sede administrativa sino en sede judicial por ser esas actuaciones parte del proceso judicial*".

179. Señala que, "[*f*]*inalmente, si en gracia y discusión se aceptara que los inspectores de policía ejercen exclusivamente una función administrativa cuando actúan como comisionados de los jueces, esta actividad difícilmente podría ejercerse por dichos funcionarios, pues lo cierto es que por expreso mandato del parágrafo 1º del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, los inspectores de policía no pueden ser comisionados por los jueces para la realización de diligencias judiciales, las cuales generalmente se determinan por los códigos de procedimiento que rigen la función de administrar justicia; como serían entre otras las diligencias relacionadas con: i) la entrega de bienes (artículo 308), el embargo y secuestro de bienes (artículos 593 y 595) y*

[57] "*Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 21 de abril de 1995. Expediente No. 2153*".

iii) la guarda y aposición de sellos (artículo 476), actividades estas que se desprenden de un procedimiento judicial y por tanto son verdaderas actuaciones judiciales (…). [*L*]*a voluntad del legislador* (…) *fue descargar a los inspectores de policía de las comisiones provenientes de los jueces de la República*".

180. Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado sostuvo que "*solamente aquellos despachos comisorios en los cuales se haya dado inicio a la diligencia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, pueden continuar siendo ejecutados o cumplidos por los inspectores de policía*", según lo dispuesto en los artículos 107 y 624 de la Ley 1564 de 2012, puesto que, a pesar de que "*las normas procesales son por regla general de aplicación inmediata* (…), *existen una serie de situaciones en las cuales debe continuar aplicándose la ley anterior*" a las "*diligencias iniciadas*".

181. Como preludio a las consideraciones antes expuestas, en el concepto se indicó que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia[58], la comisión judicial es una forma de delegación de competencia con el fin de que se agoten ciertos actos de carácter instrumental dentro de un proceso judicial, sin desprenderse de la potestad decisoria o de la dirección del juicio, que "*materializa el principio de colaboración armónica entre las autoridades* (…) [y] *contribuye a que el ejercicio de la función judicial se delante de forma eficaz y eficiente*".

182. Agregó que la comisión judicial se caracteriza porque "[*p*]*uede conferirse para la práctica de pruebas y de diligencias que deban adelantarse por fuera de la sede del juez de conocimiento* (…); [*e*]*s posible comisionar: a) a otras autoridades judiciales, b) autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y c) a los alcaldes y demás funcionarios de policía, salvo los inspectores de policía* (…); [*l*]*a autoridad que haya sido comisionada debe tener competencia en el lugar en donde se va a desarrollar la actividad delegada* (…); [y *d*]*e acuerdo con el artículo 40 del Código General del Proceso, el comisionado tiene las mismas potestades del comitente en relación a la diligencia que se le ha encargado*".

(3) Interpretación de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de tutela STC22050-2017, del 19 de diciembre de 2017

183. A continuación se expondrá la interpretación del parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC, sostenida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, como juez de tutela[59], citada en las intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, las Alcaldías de Pereira y Pasto, y la Pontificia Universidad Javeriana.

[58] "*Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de agosto de 2010. Radicación número 11001-02-03-000-2009-01281-00* (…). *Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de agosto de 2010. Radicación número 11001-02-03-000-2009-01281-00*".

[59] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC22050-2017, del 19 de diciembre de 2017, RAD. 76111-22-12-000-2017-00310-01, M.P. Margarita Cabello Blanco.

184. En dicha providencia, la Corte Suprema confirmó la decisión adoptada por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, que tuteló los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de un grupo de litigantes de Cali (Valle del Cauca), por "*la renuencia desplegada por la Alcaldía Municipal de Palmira en torno a recibir los despachos comisorios que remiten los juzgados allí asentados para llevar a cabo las «diligencias de secuestro y entrega de inmuebles que se encuentran represadas», postura que afinca en lo positivado por el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801*". Lo anterior, en contraposición a lo "*expuesto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por cuanto este, mediante Circular PCSJC17-10 del 9 de marzo de 2017, expresó que «[d]e conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas o de la realización de diligencias de carácter jurisdiccional podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía»*".

185. En primer lugar, la Corte Suprema afirmó que "*la potestad de decidir el derecho, constitucionalmente está atribuida –y reservada- prevalentemente a los jueces, salvo concretas excepciones puntualmente regladas (artículo 116 Superior)*". En este sentido, otros servidores pueden contribuir a materializar las resoluciones judiciales bajo la óptica de la colaboración armónica entre los órganos y las ramas del poder público, sin estar habilitados para administrar justicia, como en el caso de los inspectores de policía. Entonces, arguye que la materialización de diligencias judiciales, como la entrega o el secuestro de bienes bajo la figura del despacho comisorio, no traslada la facultad de administrar justicia y "*su gestión se halla desprovista de cualesquiera injerencia resolutoria desde el punto de vista judicial*".

186. En segundo término, con base en lo dispuesto en los artículos 596 y 309.7 del CGP, sostuvo que "*los «inspectores de policía» cuando son «comisionados» para la práctica de un «secuestro» o una «diligencia de entrega» no emprenden un laborío distinto al de sencillamente servir de instrumentos de la justicia para materializar las órdenes previamente impartidas por los funcionarios judiciales que así disponen, por lo propio deviene que bajo ninguna óptica puede predicarse que están desarrollando función o diligenciamiento de tenor judicial, sino que simplemente,* (…) *lo que allí cumplimentan es el ejercicio de una eminente «función administrativa», por lo que no es posible predicar que a la luz del canon 206 de la Ley 1801 de 2016* (…) *se hallen impedidos para asumir el diligenciamiento de las comisiones que en ese sentido se les impongan* (sic) *los jueces de la República*".

(4) Concepto 2363 del 13 de febrero de 2018, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

187. En concepto 2363[60], citado por la Asociación Nacional de Inspectores y Corregidores, el Consejo de Estado insistió en su postura sobre el contenido e implicaciones del parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

188. Al resolver una consulta formulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre el alcance de esta norma, esa corporación reiteró el concepto 2332 del 6 de septiembre de 2017, a través del cual la sala "*hizo el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial en relación con la eliminación de la competencia de los inspectores de policía para realizar funciones y diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces*".

189. Recuerda que, en esa oportunidad, concluyó que "*las funciones o las diligencias que los jueces comisionan a los inspectores de policía son de naturaleza jurisdiccional, y en tal virtud, se presenta una derogación tácita del inciso tercero del artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, en lo referente a los inspectores de policía dentro de la denominación genérica de 'funcionarios de policía' que trae esta norma, por el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia*".

190. Adicionalmente, expuso su desacuerdo con la sentencia de tutela STC22050-2017 del 19 de diciembre de 2017 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual esta sostuvo que "*cuando los inspectores de policía desempeñan funciones o diligencias comisionadas por los jueces de la República, están ejerciendo funciones de carácter administrativo, no jurisdiccional, criterio que respetuosamente no comparte la Sala de Consulta y Servicio Civil porque considera que sí son funciones o diligencias jurisdiccionales, por las razones expuestas en el citado concepto No. 2332 del 6 de septiembre de 2017 y los siguientes argumentos*".

200. Para refutar el referido fallo de la Corte Suprema, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado argumentó que: (i) aun cuando la función judicial está radicada en los jueces de la República, los funcionarios comisionados ejercen una atribución judicial y no administrativa, porque según el artículo 40 CGP, el comisionado ostenta "*las mismas facultades de aquel [alude al que emite el despacho comisorio] respecto de la diligencia delegada, pudiendo inclusive resolver reposiciones y conceder apelaciones*"; (ii) el desarrollo de la ejecución material de las providencias "*es de carácter jurisdiccional, no administrativo, pues se da en virtud de un proceso judicial de acuerdo con las normas propias de este, no las de la función administrativa*". (iii) Cuando la norma estudiada se refiere a funciones y diligencias las califica como judiciales porque "*parte de la base de que efectivamente provienen de la comisión otorgada por un juez de la República en ejercicio de una función judicial*"; (iv) "*La Corte Constitucional en Sentencia C-798 del 16 de septiembre de 2003* (…), *expresó que las diligencias de secuestro y entrega de bienes dentro de un proceso judicial, son de naturaleza jurisdiccional*"; (v) "*La misma Sala de Casación Civil* (…) *en Sentencias del 21 de abril y 12 de agosto*

[60] Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil, concepto del 13 de febrero de 2018, C.P. Édgar González López, Rad. 11001-03-06-000-2017-00197-00 (2363).

de 2010. (…) *reconoció el carácter jurisdiccional de las actuaciones de las autoridades de policía, desarrolladas en virtud de comisiones conferidas por los jueces, en razón de que los comisionados obran con las mismas facultades jurisdiccionales del comitente con las limitaciones legales*"; (vi) "*Más recientemente, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de Tutela No. CTC15868-2017 del 3 de octubre de 2017, dictada dentro del proceso radicado con el No. 76001-22-03-000-2017-00457-01, reconoció implícitamente la derogación del inciso tercero del artículo 38 del Código General del Proceso, respecto de las funciones o diligencias jurisdiccionales comisionadas por los jueces a los inspectores de policía*"; (vii) "*Consciente de esta problemática, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PCSJA17-10832 del 30 de octubre de 2017* (…), *mediante el cual dispuso como una solución temporal, que cuatro (4) de los juzgados creados como de pequeñas causas y competencia múltiple de Bogotá, asumieran de manera exclusiva y transitoria, el diligenciamiento de los despachos comisorios dirigidos a las autoridades policivas*"; (viii) "*Resulta necesario anotar que si en gracia de discusión, se admitiera que las funciones y diligencias comisionadas por los jueces a los alcaldes fueran de carácter administrativo, estos no podrán delegar tales funciones y diligencias en los inspectores de policía, por cuanto ello significaría una subdelegación, que se encuentra prohibida por el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública*".

201. Aunado a lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuó que es improcedente la delegación de las funciones o diligencias jurisdiccionales comisionadas por los jueces a los inspectores de policía y otros funcionarios, dado que la prohibición establecida en la norma no distingue entre la comisión directa o por vía de delegación; "*no se advierte la existencia de una norma habilitante para el alcalde de delegar estas funciones o diligencias jurisdiccionales* (…) *en otros funcionarios de la administración* (…) [y a]*demás no podrá sustentar esta facultad en lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 489 de 1998,* (…) *pues esta norma se refiere a la delegación de funciones administrativas, no jurisdiccionales*"

202. Finalmente, "*la Sala advierte que ante la circunstancia de que los inspectores de policía dejan de ejercer funciones y diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, en virtud de lo dispuesto por el parágrafo 1º del artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia, se puede generar una congestión de la realización de tales funciones y diligencias en los alcaldes distritales y municipales del país* (…). *De la misma manera, la Sala considera necesario que el señor Ministro de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura se sirvan tomar las medidas pertinentes para prevenir la eventual situación de congestión de los alcaldes en la tramitación de las comisiones, principalmente en las ciudades capitales de departamento, como podría ser mediante la creación de jueces especializados para atender los despachos comisorios*".

G. CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA DEMANDADA

203. En el presente asunto se tiene que la pretensión del actor va dirigida a que se haga una interpretación de la norma demandada que esté conforme con la Carta Política, pues a su juicio, de las dos interpretaciones que se han planteado hasta ahora, la que debe imperar es aquella que parte del hecho de que la prohibición a los inspectores de policía para ejercer funciones y realizar diligencias jurisdiccionales, no cobija la asunción de despachos comisorios cuando ello implique la realización únicamente de actos de mera ejecución de las providencias, como es la entrega y embargo de bienes. Dicha petición lleva aparejada la pretensión de que el juez constitucional descarte la interpretación de la norma acusada que comporta la imposibilidad absoluta para inspectores de atender despachos comisorios de jueces de la República. Lo anterior, porque a juicio del actor, ese entendimiento resulta contrario al derecho de acceder a la administración de justicia y al principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público, en tanto que, a partir de la referida interpretación, no se podrá contar con los inspectores para el cabal cumplimiento de las providencias.

204. Debe tenerse presente que para que la Corte haga el cotejo entre la Constitución y la disposición sometida a juicio, ello implica que la interpretación del texto legal planteada por el demandante sea plausible[61], y no debe provenir de meras elucubraciones subjetivas que no corresponden al texto, contenido y alcance de la norma. En este caso, como se indicó anteriormente, la norma impugnada, en cuanto ha sido interpretada de la forma en que es objeto de crítica en la demanda, y dicho entendimiento ha sido postulado no solo por varios intervinientes, sino que también ha sido acogido por el máximo cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración -y, aun cuando su concepto no es obligatorio, sí sirve de pauta interpretativa para la administración pública-. De otro lado, la norma, entendida en la forma en que el demandante estima ajustada al orden superior, ha sido de esta manera interpretada por varios intervinientes y así aplicada por la Corte Suprema de Justicia -en este caso, actuando como juez de tutela y no como órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria- y por el Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de las funciones atribuidas en el artículo 257 CP.

204. Lo anterior ilustra a la Corte Constitucional acerca de que en efecto se trata de interpretaciones posibles de la norma en cuestión, sin que ello comporte, como ya se ha dicho, la necesidad de abordar el asunto desde la perspectiva del llamado *derecho viviente*[62]. Esto, porque en el presente caso, además, no se estaría ante una orientación jurisprudencial dominante u obligatoria, sino que, precisamente lo que pone en evidencia el demandante es un debate entre corporaciones judiciales, y en general entre operadores jurídicos, sobre cuál es el alcance de la

---

[61] Sentencia C-666 de 2016.

[62] En relación con el llamado *derecho viviente*, el control abstracto *"se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley"*. Cfr. sentencia C-426 de 2002.

norma en cuestión, respecto de lo cual en este proceso se han identificado dos interpretaciones posibles.

205. La norma acusada, interpretada en el sentido de que los inspectores de policía no podrán asumir despachos comisorios de los jueces, y que parte de entender que el parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC derogó la regla establecida en el artículo 38 del CGP, en cuanto atañe a la competencia de los inspectores de policía, no obedece a un entendimiento caprichoso del texto legal. Al respecto, cabe anotar que la referida disposición del CGP señaló que *"cuando no se trate de recepción práctica de pruebas, podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía, sin perjuicio del auxilio que deban prestar, en la forma señalada en el artículo anterior"*, y que el parágrafo en cuestión trae la prohibición acerca de que los inspectores puedan realizar funciones y diligencias jurisdiccionales.

206. La interpretación objeto de ataque está sustentada en los criterios cronológico[63] y de especialidad[64], que han sido estipulados en las antiguas leyes 57[65] y 153 de 1887[66]; así como en la literalidad de la disposición (artículo 27 del Código Civil[67]), que da a entender que la prohibición no solo cobija el ejercicio de la función jurisdiccional, sino también la realización de diligencias jurisdiccionales, esto es, las ordenadas por un juez.

207. Aplicando los enunciados criterios de interpretación, es posible considerar que esta última norma prima sobre el CGP, por ser regla posterior, y porque también puede estimarse que el CNPC es norma especial, en tanto este regula particularmente la competencia de las autoridades de policía, y el artículo 206 alude específicamente a las funciones de los inspectores. Así las cosas, bajo esos postulados, razonablemente se puede concluir que el parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC pudo haber derogado el artículo 38 del CGP, en cuanto se refiere a la competencia de los inspectores de policía para ejercer funciones o realizar diligencias por comisión de los jueces de la República.

208. En lo que concierne a la calificación de ser jurisdiccional la actuación de los inspectores de policía, cuando estos actúan por comisión de los jueces, en principio resultaría atinada esa postura, en tanto que se trata de actuaciones que se desarrollan en el marco de procesos judiciales[68]. Lo anterior, sin perjuicio de tener en cuenta que no todas las actuaciones que desarrollan los jueces son necesariamente jurisdiccionales, pues ellos también realizan algunas de carácter administrativo[69]. Además, porque la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema

---

[63] El artículo 2 de la Ley 153 de 1887, *"Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887", señala: "Artículo 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.*

[64] Ley 153 de 1887, "*Artículo 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería".*

[65] Artículo 5.

[66] Artículo 2.

[67] *"**Artículo 27.** Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (...)".*

[68] Al respecto, el Consejo de Estado en el aludido concepto cita la sentencia C-1038 de 2002 de la Corte Constitucional.

[69] Ver, por ejemplo, algunas de las descritas en el Título III del Libro I del Código General del Proceso.

de Justicia, como lo señaló el Consejo de Estado y algunos intervinientes, en anteriores ocasiones había también aseverado que las leyes de procedimiento (CPC[70]) reconocían a las autoridades de policía competencias jurisdiccionales en desarrollo de una comisión[71], por cuanto, para efectos de su encargo, conservan las mismas atribuciones del juez que comisiona.

209. Ahora bien, es importante tener en consideración que en sentencia C-733 de 2000 la Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 31 y 32 del Código de Procedimiento Civil, normas en las que se preveía la posibilidad de comisionar a los alcaldes y demás funcionarios de policía para realizar diligencias de secuestro y entrega de bienes. El cuestionamiento analizado en esa oportunidad consistía en que esas actividades objeto de encargo debían ser de competencia privativa de los jueces, *"dada su trascendencia y los efectos directos que se derivan de ella para los titulares de derechos sobre los bienes afectados"*. Al respecto, este tribunal consideró que el concurso de los referidos servidores en la entrega y secuestro de bienes *"se contrae a ejecutar la decisión judicial previamente adoptada"*, sin que por ello se haya desvirtuado el principio de colaboración entre los diferentes órganos del poder público, dado que se preserva *"una clara distinción y separación entre las funciones estatales"*. Se afirmó en el citado fallo que *"[e]n modo alguno, prever y regular legalmente el apoyo de la administración a la ejecución material de una decisión judicial, significa usurpar las funciones asignadas a los jueces"*, y que la medida -que se estima razonable y proporcionada-, se explica por *"diversas circunstancias vinculadas con la economía procesal, la eficacia de la justicia y la propia organización judicial de las circunscripciones territoriales"*.

Por último, la Corte explicó que *"es consciente de que la intervención de esta categoría de comisionados no se reduce a la realización de actos materiales, puesto que ésta se extiende a la adopción de decisiones en el curso de la práctica de la diligencia. Sin embargo, las normas pertinentes expedidas por el legislador, no atribuyen al comisionado poderes discrecionales, sino estrictamente reglados y sobre una materia precisa. Además, las disposiciones referidas a la ejecución del secuestro restringen en el tiempo y en el espacio la función encomendada a los comisionados, la cual por no referirse a la instrucción de sumarios ni al juzgamiento de delitos, puede excepcionalmente, en los términos del artículo 116 de la C.P., atribuirse a determinadas autoridades administrativas. En todo caso, la decisión del comisionado que resuelva la oposición será apelable en el efecto devolutivo si fuere desfavorable al opositor, y en el diferido en el caso contrario. Sobra destacar que la apelación la decide la autoridad judicial"*.

210. Por otra parte, la interpretación según la cual, como el parágrafo 1° del artículo 206 CNPC prohíbe no solo la función, sino también la realización de diligencias jurisdiccionales, es posible incluir en dicha proscripción, la colaboración que los inspectores prestan en diligencias que han sido ordenadas por un juez, y que, por tanto pueden ser catalogadas como jurisdiccionales,

[70] Código de Procedimiento Civil. Reglas estas que, en lo que atañe al objeto de análisis, no son muy diferentes a lo dispuesto por el CGP.
[71] El Consejo de Estado cita la sentencia de la Sala de Casación Civil del 21 de abril de 1995, Exp 2153.

independientemente de que se entienda o no que el contenido de la actuación sea de naturaleza ejecutiva.

211. A lo anterior se agrega que -aun cuando no lo mencionó el Consejo de Estado- el objeto del CGP, según su artículo 1, es el de *"regula[r] la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes"*.

212. Además, para desentrañar la intención del legislador en relación con el parágrafo en cuestión, más allá de lo que pudiera derivarse de su tenor literal sobre la prohibición expresa y separada de la posibilidad de que los inspectores puedan ejercer, tanto funciones, como la de adelantar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, también puede tomarse en consideración el hecho de que el CNPC se hubieran asignado nuevas funciones a dichos servidores -muchas de ellas relacionadas además en el mismo artículo 206 ibídem-, como lo señalaron algunos de los intervinientes, de lo cual se puede también deducir que la voluntad del Legislador fue fortalecer la convivencia ciudadana[72].

213. Así las cosas, es posible concluir que la interpretación objeto de cuestionamiento, esto es, la que postula que los inspectores de policía no pueden cumplir funciones ni realizar diligencias jurisdiccionales -independientemente de cómo se catalogue la naturaleza de los actos de secuestro y entrega de bienes-, es ciertamente razonable a la luz de las reglas de la hermenéutica jurídica.

H. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL CUESTIONADA

214. Teniendo claro que la interpretación objeto de demanda es plausible, debe ahora determinarse si ella en efecto contraría los preceptos superiores, como lo alega el demandante. La Corte estima que dicho entendimiento de la norma no viola el acceso a la administración de justicia, ni el principio de colaboración armónica entre los órganos del poder para el cumplimiento de los fines estatales.

215. La norma legal y específicamente la interpretación objeto de reproche, no elimina la posibilidad de que la rama ejecutiva cumpla esa importante función de apoyo a la administración de justicia, en desarrollo del principio de colaboración armónica de las ramas del poder (artículo 113 CP), ni el artículo 201 superior; norma esta que señala el deber que en particular tiene el Gobierno en relación la Rama Judicial de *prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias*.

216. La Carta Política no establece una determinada manera de hacer realidad esos mandatos, ni prevé que sean específicamente los inspectores de policía las autoridades que deban cumplir la labor de prestar colaboración o auxilio a los

[72] Ver exposición de motivos de la Ley 1801 de 2016. Gaceta del Congreso 554 de 2014.

jueces a través de la figura de la comisión. El referido artículo 201 contempla que ese precepto superior se cumplirá "conforme a las leyes", lo que supone que es el Legislador quien tiene la atribución de razonablemente disponer qué servidores públicos de la rama ejecutiva cumplirán dicho encargo. En este sentido, el Congreso de la República, como se anunció en acápite anterior, goza de amplias potestades de configuración para ese efecto, así como para señalar las reglas que hacen efectivo el acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.P.) y el debido proceso (artículo 29 ibídem). Para ese efecto, el CGP (artículos 37, 38, 39 y 40) previó que los jueces podían comisionar en otros jueces de igual o inferior jerarquía o en los alcaldes y demás funcionarios de policía la realización de diligencias de entrega y secuestro de bienes.

217. Ahora bien, en cuanto concierne a los inspectores de policía, el nuevo CNPC ha podido derogar o no dicha regla, según se acoja una u otra interpretación del texto en cuestión. Para este tribunal, la derogación del 38 del CGP, por parte del parágrafo 1° del artículo 206 CNPC -de acuerdo con la interpretación que es objeto de demanda-, no conformaría una medida irrazonable ni desproporcionada como opción legislativa, pues la comisión no es la única medida posible de colaboración entre las dos ramas del poder -la ejecutiva y la judicial-, y además porque existen otras autoridades de policía que pueden cumplir la referidas labores de embargo y secuestro de bienes -como excepción al principio de inmediación judicial[73]-.

218. Sobre la viabilidad de que los jueces deleguen en autoridades de policía las diligencias de secuestro y entrega de bienes, la Corte en la sentencia C-733 de 2000[74], en la que analizó la constitucionalidad de los artículos 31 y 32 del Código de Procedimiento Civil, normas que como ya se mencionó preveían la posibilidad de comisionar a los alcaldes y demás funcionarios de policía para realizar diligencias de secuestro y entrega de bienes. Al respecto este tribunal en el referido fallo consideró que, dado que la Constitución *"no se ocupa específicamente de esta precisa materia"*, el Legislador goza de un amplio margen de configuración en el diseño de los medios y de los procedimientos para lograr ese cometido. Afirmó que los medios a los que *"debe recurrirse para obtener la tutela de los derechos", "deben ser razonables y proporcionados"*. Estimó que *"La facultad que concede la ley, en este caso, a los jueces, para que éstos confíen la práctica del secuestro y la entrega de bienes a los alcaldes y demás funcionarios de policía, no viola la Constitución Política";* que la ley había instituido "*un mecanismo concreto de colaboración entre las ramas del poder público"*, y que en virtud de los artículos 113 y 201 CP, *"no es extraño a la dinámica del Estado que para la realización de ciertas tareas, se contemplen adecuados sistemas de cooperación"*. Y agregó que *"en realidad, diversas circunstancias vinculadas con la economía procesal, la eficacia de la justicia y*

[73] Código General del Proceso. *"Artículo 6. INMEDIACIÓN. El juez deberá practicar personalmente todas las pruebas y las demás actuaciones judiciales que le correspondan. Solo podrá comisionar para la realización de actos procesales cuando expresamente este código se lo autorice.*
Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido respecto de las pruebas extraprocesales, las pruebas trasladadas y demás excepciones previstas en la ley".
[74] El cuestionamiento analizado en esa oportunidad por la Corte consistía en que esas actividades objeto de encargo, debían ser de competencia privativa de los jueces, *"dada su trascendencia y los efectos directos que se derivan de ella para los titulares de derechos sobre los bienes afectados"*.

la propia organización judicial de las circunscripciones territoriales, obligan a contemplar la figura de la comisión, con las restricciones y cautelas que por lo demás el Código de Procedimiento Civil introduce en su articulado”.

219. Como se ve, la jurisprudencia constitucional parte de la amplia potestad de configuración del Legislador. Y no resulta irrazonable y desproporcionado que este haya buscado eliminar o restringir la posibilidad de que los inspectores de policía pudieran atender los despachos comisorios, pues como lo anotan la Procuraduría y otros intervinientes, es importante recordar que las autoridades judiciales pueden comisionar también en otros jueces de igual o inferior jerarquía, y que los inspectores son autoridades de policía, pero no son las únicas. En efecto, el nuevo Código de Policía y Convivencia en su artículo 198 señala cuáles son las autoridades de policía:

> ***“ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA.*** *Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.*
> *Son autoridades de Policía:*
> *1. El Presidente de la República.*
> *2. Los gobernadores.*
> *3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.*
> *4. Los inspectores de Policía y los corregidores.*
> *5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.*
> *6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.*
> ***PARÁGRAFO 1o.*** *El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se regirán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.*
> ***PARÁGRAFO 2o.*** *Cuando las autoridades de Policía conozcan de un caso de afectación a Bienes de Interés Cultural impondrán las medidas correctivas respectivas encaminadas a detener la afectación al Bien de Interés Cultural y remitirán el caso a la autoridad cultural competente para que tome las acciones necesarias. En caso de encontrarse involucrado un bien arqueológico la remisión se deberá realizar al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), quien será el encargado de imponer las medidas correspondientes”.*

220. De manera que de todas las autoridades de policía a las que el CGP asigna la función de atender despachos comisorios, solo los inspectores de policía han sido liberados de cumplir dicha tarea. Las autoridades de policía conservan en todo caso la función de colaborar con la administración de justicia, y solo se excluye a los inspectores del deber de actuar en la realización de las indicadas diligencias de secuestro y entrega de bienes.

221. Al respecto es importante anotar que así como el Legislador en ejercicio de su amplia potestad de configuración para definir los procedimientos judiciales creó la regla del artículo 38 del CGP, y antes una similar contenida en el CPC, así también podía modificar dicha regla, dado que no es un asunto directamente previsto por la Carta Política, y una previsión de tal naturaleza tampoco puede percibirse *per se* como una desconocimiento del principio de colaboración armónica ni una traba al acceso a la administración de justicia.

222. Ahora bien, sobre la interpretación que el accionante pide que se declare como la única conforme a la Carta, la Corte no entrará a hacer una valoración acerca de su mayor o menor rigurosidad desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica, en relación con la interpretación que se pide excluir del ordenamiento. Este tribunal parte -a priori, en tanto no es objeto de demanda en este proceso- de que el significado normativo derivado del entendimiento que postula la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, no pugnaría con la Carta Política, y ello sobre la base de las mismas razones que apoyan la constitucionalidad de la norma con el alcance que se critica, esto es, que no violaría el acceso a la administración de justicia ni el principio de colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder.

I. ALCANCE DEL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD

223. De lo dicho se desprende que la norma, interpretada en la forma que es objeto de reproche por el demandante, no contradice la Carta Política. Y partiendo, como se dijo anteriormente, de dos significados normativos conformes al ordenamiento superior, la Corte Constitucional no está llamada a elegir uno de ellos. Al respecto esta corporación ha sostenido que *"si una disposición legal está sujeta a diversas interpretaciones por los operadores jurídicos pero todas ellas se adecúan a la Carta, debe la Corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada sin que pueda establecer, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de la norma legal, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios"*[75]. En efecto, no compete al juez constitucional señalar, entre varias interpretaciones ajustadas al ordenamiento superior, cuál sería la "más conforme". Lo anterior porque entrar a definir ese asunto supone restringir la opción política definida por el Legislador en su función de desarrollo de la Constitución, o invadir la órbita de los jueces para interpretar razonablemente el derecho.

224. Lo anterior no comporta que el juez constitucional decline en su función de defender los postulados superiores, pero ello no puede implicar que en aquellos casos en que no se comprometa la supremacía de la Constitución, el juez

[75] Cfr. sentencia C-496 de 1994.

constitucional invada la órbita de los demás jueces fijando una única interpretación.

225. La labor de la Corte es la de salvaguardar la supremacía e integridad de la Carta Política, de manera que en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, y en aplicación del principio de conservación del derecho, este tribunal puede declarar la constitucionalidad de una norma, en el sentido que se interprete de una determinada manera, si cualquier otro entendimiento fuere contrario al orden superior; o puede declarar la exequibilidad de la disposición objeto de análisis, en tanto que no se interprete de una cierta manera que atenta contra la Constitución.

226. Ahora bien, es cierto que la aplicación de la norma ha generado efectos adversos en materia de acceso a la administración de justicia, como se evidencia de las pruebas decretadas, pero los efectos que produce una norma por sí solos no son objeto del juicio de constitucionalidad. La acción pública de inconstitucionalidad permite a este tribunal realizar un control abstracto de validez de normas con fuerza y rango de ley, que excluye la resolución de problemas o circunstancias particulares, generadas en o por la aplicación de la norma. Igualmente, la conveniencia y la eficacia de la norma son asuntos que, aunque socialmente relevantes, escapan a la competencia del juez constitucional[76]. La resolución de este tipo de problemas compete, en esencia, al órgano encargado de valorar la oportunidad, el mérito o la conveniencia de realizar derogatorias o reformas legislativas: el Congreso de la República.

227. Lo anterior no implica que la Corte Constitucional sea completamente indiferente a las consecuencias generadas por la norma demandada. Los efectos de la norma objeto de control de constitucionalidad pueden ser considerados o tenidos en cuenta por el juez constitucional, en su calidad de elementos de juicio; argumentos que apunten a demostrar una inconstitucionalidad, a condición de que surja de la norma misma, conformada por su tenor literal o por la interpretación que, de la misma, realice la jurisprudencia, de manera consistente, consolidada y relevante[77]. Es decir que los efectos de la norma demandada pueden obrar como pruebas soporte del juicio de validez[78], mas no permiten, por sí solos, afectar la

---

[76] "(…) *la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad"*: Corte Constitucional, sentencia C-955 de 2000.

[77] "*Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada.* ‖ *Observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye.* ‖ *El juicio de constitucionalidad no debe recaer sobre el sentido normativo de una disposición cuando éste es diferente al que realmente le confiere la jurisdicción responsable de aplicarla. El cumplimiento efectivo de la misión institucional que le ha sido confiada a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético*": Corte Constitucional, sentencia C-557 de 2001.

[78] Por ejemplo, la sentencia C-955 de 2000 juzgó la constitucionalidad de varias normas de la Ley 546 de 1999, en la que se reguló un sistema de financiación de compra de vivienda (UVR). Para examinar la constitucionalidad de las normas demandadas, el Magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas "*encaminadas a establecer,*

validez de las normas, generar inconstitucionalidad abstracta de la norma con fuerza y rango legal, cuando del contenido de la misma no se predica la eventual contradicción con la Constitución Política.

228. Así las cosas, los efectos pueden evidenciar la inexequibilidad de la norma, pero esta condición debe desprenderse directamente de la disposición objeto de análisis y, como se señaló, el parágrafo en cuestión, y particularmente la interpretación acusada, no viola ningún precepto constitucional. De lo dicho por varios intervinientes, se deduce que las dificultades que se han presentado no se desprenden *per se* de la disposición acusada; dichas dificultades aluden más a un asunto de gestión pública relacionada con las responsabilidades a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, del Gobierno Nacional y de las administraciones locales, para dar aplicación a la norma, referente a la carencia de personal suficiente, de distribución del trabajo, o de formación o capacitación para realizar las funciones delegadas.

229. Al respecto, como anotaron varios intervinientes, entre ellos el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de la insuficiencia actual de los despachos judiciales, para realizar las diligencias de secuestro y entrega de bienes, no significa que "*sea imposible su realización o que eso sea consecuencia del precepto legal que inhibe a los inspectores de policía para practicarlas*", y que por ello sería pertinente dar cumplimiento a la Ley Estatutaria 1285 de 2009 sobre administración de justicia, en cuanto atañe a la reorganización de los despachos judiciales "*y la adopción de medidas administrativas por parte del Consejo Superior de la Judicatura, para la adecuada prestación del servicio de justicia*".

230. En todo caso es necesario anotar que, aun cuando en el expediente hay datos en lo atinente a la afectación del acceso a la administración de justicia, es importante tener en cuenta que optar por la interpretación que pide el demandante también puede a su vez generar efectos en materia de convivencia ciudadana, pues el CNPC asignó nuevas funciones a los inspectores de policía, y el papel que ahora cumplen estos servidores públicos, en tanto está relacionado con una función preventiva, encaminada a evitar o disminuir la conflictividad social, en últimas también influye en la mayor o menor congestión del aparato judicial. Efectos que por lo pronto no han sido medidos, lo cual no significa que no existan o no pudieren existir.

231. Por otra parte, el fenómeno de congestión en el trámite de diligencias judiciales por comisión no es un fenómeno reciente que aparece con la expedición de parágrafo en referencia. Como lo señaló uno de los intervinientes, mucho antes

---

desde el punto de vista fáctico, los elementos de juicio a los que se refieren los demandantes y los intervinientes, con miras a fundamentar la decisión". Luego de considerar la información recaudada, consideró la sentencia que "*Para la Corte, la total falta de restricción en la fijación de las tasas de interés en materia de vivienda vulnera el principio de orden justo que contempla como valor primordial el Preámbulo de la Constitución, y lesiona el patrimonio de los deudores, pues en* ***niveles excesivos, como los que se vienen cobrando****, tales intereses se convierten en confiscatorios, en total contradicción con los artículos 34 y 58 de la Constitución Política ‖ La Corte coincide con el Defensor del Pueblo, quien, en su intervención dentro de este proceso, expresó que, si bien la Ley 546 de 1999 estableció límites y parámetros para la UVR, no señaló los límites a la tasa de interés remuneratoria, con lo cual se puede presentar un desbordamiento de la misma, de tal forma que en el futuro la financiación resultará inadecuada e injusta, violando principios constitucionales*" (negrillas no originales).

de la vigencia de la norma demandada, la Corte Constitucional actuando como juez de tutela en sede de revisión, en 2003, señaló:

> *"3.4. De las pruebas ordenadas por esta Corporación, se observa con nitidez que la comisión por parte de los juzgados en las inspecciones de policía para la práctica de diligencias tales como el embargo y secuestro de inmuebles o, como en el caso que nos ocupa, la entrega de bien inmueble arrendado, está generando una seria congestión en esas entidades, circunstancia que impide la realización de una pronta y efectiva justicia. En efecto, según informa la Alcaldía Mayor de Bogotá el total de despachos comisorios recibidos en las secretarias generales de inspección, que son las encargadas de efectuar el reparto de todos los asuntos de competencia de las inspecciones de policía, fueron: para el año 2002: 39.775, y para el primer semestre de 2003, 28.489. Así mismo se informa que en la localidad de Usaquén, se recibieron en el año 2002, un total de despachos comisorios de 3.983 y en el año que cursa, un total de 3.395, que fueron repartidas a las inspecciones de policía de esa localidad. Ante esta situación de congestión que afecta no sólo a las inspecciones de policía sino a los juzgados, según informó la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Administrativa de esa entidad expidió los Acuerdos 2118, 2050 y 2029 de 2003, por medio de los cuales transformaron en forma transitoria 9 juzgados penales municipales de Bogotá, en juzgados civiles municipales de descongestión para que "atendieran exclusivamente diligencias de embargo y secuestro y prácticas de pruebas solicitadas por los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá"*[79].

232. En consecuencia, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del significado acusado del parágrafo 1° del artículo 206 del CNPC, esto es, el que entiende que la referida norma prohíbe que los inspectores de policía cumplan funciones o realicen inspecciones jurisdiccionales -independientemente de la calificación que pueda darse a los actos que deben asumir esos funcionarios concernientes al embargo y secuestro de bienes-.

J. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

233. Correspondió a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿al prohibir que los inspectores de policía puedan *ejercer funciones o realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia*, en cuanto dicho enunciado normativo se entienda que ello veda toda posibilidad de que los inspectores de policía puedan atender despachos comisorios de los jueces concernientes a secuestro y entrega de bienes, el parágrafo demandado desconoce el derecho de acceder a la administración de justicia y el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público?

[79] Cfr. sentencia T-1171 de 2003.

234. Para responder a este problema jurídico esta Corte precisó, (i) el amplio margen de configuración del Legislador para expedir normas procesales; (ii) el principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público y el derecho de acceder a la administración de justicia; (iii) las interpretaciones que se plantean de la norma en cuestión; (iv) la conformidad de la norma impugnada con el ordenamiento constitucional; y (v) el alcance del control de constitucionalidad.

235. La Corte estimó que el parágrafo acusado no viola el principio de colaboración armónica entre los órganos del poder público ni el derecho de acceder a la administración de justicia, puesto que el Legislador goza de un amplio margen de configuración para definir las reglas procesales, y en este caso razonablemente se previó que otras autoridades, tanto judiciales como de policía -en este último caso, diferentes a los inspectores- estarían encargadas de esa labor de apoyo a los jueces. Además, porque no existe norma constitucional alguna que defina expresamente que, dentro de la rama ejecutiva del poder público, sean los inspectores de policía quienes necesariamente deban colaborar con la rama judicial en la realización de dichas funciones y diligencias jurisdiccionales.

236. Por otra parte, al juez constitucional, ante interpretaciones razonables y acordes con la Carta Política, no compete señalar cuál es la de su preferencia, pues se adentraría inapropiadamente en el campo de la opción política o invadiría las atribuciones de los jueces para vivificar el derecho. Y en el juicio de control abstracto no se pueden enjuiciar los efectos de una norma, puesto que la inexequibilidad debe inferirse del texto normativo y no de aquellos.

III. DECISIÓN

En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE,** por los cargos analizados en la presente sentencia, el parágrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"*.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Con impedimento aceptado
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-223/19

Referencia: Expediente D-12552

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena en el expediente de la referencia, presento Salvamento de Voto, porque se debió proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

En efecto, el cargo formulado carece del requisito mínimo de *suficiencia* exigido en las demandas de inconstitucionalidad contra interpretaciones judiciales y administrativas[80], por lo que no era posible advertir una oposición objetiva y verificable entre la interpretación judicial acusada y los artículos 95-7 y 229 de la Constitución.

Al respecto, debía tenerse en cuenta que la Sentencia C-802 de 2008, reiterada por la Sentencia C-136 de 2017, precisó los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad en contra de interpretaciones de tales naturalezas, entre los cuales, se destaca el de suficiencia, que exige demostrar que se está ante una posición consistente y reiterada del operador jurídico y no producto de un caso particular, toda vez que *"una sola decisión judicial en la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse".* Estos pronunciamientos advirtieron que el criterio de *suficiencia* exige aportar elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no solo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional.

En este caso, el actor no cumplió con esta carga argumentativa porque únicamente se limitó a citar el pronunciamiento de la Sala Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de 6 de septiembre de 2017, sin siquiera explicar por qué, a su juicio, la postura contenida en ese concepto era consistente y reiterada por esa Sala, más aun cuando, se trataba de un concepto que, como bien lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado en innumerables oportunidades, no tiene fuerza vinculante y, en esa medida, no representa la postura de esa corporación judicial.

Por último, es necesario señalar que la interpretación jurisprudencial que fue objeto de control constitucional supuestamente se encontraba en tensión con una sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, de 19 de diciembre de 2017, la cual fue adoptada en sede de tutela y, no en ejercicio de su función como órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, por lo que, a todas luces, tampoco se trata de un precedente de la justicia ordinaria.

[80] Corte Constitucional. Sentencias C-802 de 2008 y C-136 de 2017.

Fecha ut supra,

Carlos Bernal Pulido
Magistrado