

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 17

Abril 5 de 2017

I. EXPEDIENTE D-11638 - SENTENCIA C-211/17 (Abril 5) M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

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

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.

2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.

3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.

4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.

6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público.

9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.

10. Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.

11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.

12. Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 1o. Las empresas de servicios públicos pueden ocupar de manera temporal el espacio público para la instalación o mantenimiento de redes y equipamientos, con el respeto de las calidades ambientales y paisajísticas del lugar, y la respectiva licencia de intervención expedida por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;
<u>Numeral 4</u>	<u>Multa General tipo 1.</u>
Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes
Numeral 7	Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.
Numeral 8	Multa General tipo 2; Destrucción de bien.
Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 10	Multa General tipo 4.
Numeral 11	Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

PARÁGRAFO 3o. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el párrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.

PARÁGRAFO 4o. En relación con el numeral 9 del presente artículo bajo ninguna circunstancia el ejercicio del grafiti, justificará por sí solo, el uso de la fuerza, ni la incautación de los instrumentos para su realización.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el artículo 140, numeral 4, de la Ley 1801 de 2016, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado los párrafos 2º (numeral 4) y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, **EN EL ENTENDIDO** que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con *la jurisprudencia constitucional* se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa,

decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

3. Síntesis de la providencia

La Corte declaró exequible el artículo 140, numeral 4 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto el mismo se ajusta al contenido del artículo 82 de la Constitución, que establece como deber del estado *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*, en concordancia con esta disposición, en tanto que el artículo 24 determina que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, *tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional*. Además, el artículo 313 numeral 7 superior encarga a los concejos municipales *reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda*.

Aunado a lo anterior, según el artículo 82 de la C.P., el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público; es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor del respeto de estas áreas y evitar que sufran menoscabo en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, para que la comunidad pueda desarrollar actividades lúdicas, recreacionales e incluso para valerse de ellas con el fin de transportarse empleando las zonas habilitadas para este propósito, -peatones y ciclistas-, en aras de una convivencia pacífica.

La Corte explicó que, no obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que la preservación del espacio público no es incompatible con la protección que, a la luz de la Constitución, cabe brindar a las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a actividades informales en zonas consideradas como espacio público y frente a las cuales, al momento de aplicar las medidas correctivas, se tendrán en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

De otra parte, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "multa general tipo 1." contenida en el numeral 4 del párrafo 2º, y del párrafo 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta la jurisprudencia que se ha desarrollado sobre la necesidad de, dadas ciertas condiciones, proteger a quienes se han dedicado a las ventas informales.

La Corporación resaltó que los miembros de este sector de la población, cuando estén en condiciones de vulnerabilidad y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, no serán afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal.

Puntualizó la Corte que, en todo caso, la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Código está presidida por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que, en ese contexto, si bien tales medidas tienen una finalidad importante e imperiosa, cuando se esté frente a colectivos en condiciones de vulnerabilidad y amparados por la confianza legítima, la aplicación inmediata de la multa, el decomiso o la destrucción de bienes, resultaría desproporcionada, si previamente no se han adelantado programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, que materialicen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto, y, de manera parcial, también lo hicieron los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**.

El Magistrado **Rojas Ríos** se apartó de la decisión mayoritaria de la Sala por cuanto considera que, por una parte, se debió condicionar la exequibilidad del numeral 4º del artículo 140, así como la del numeral 4º del párrafo segundo de la misma disposición y, por otra, declarar la inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo en cuestión.

En su criterio habría sido preciso tener en cuenta la diferencia existente en el numeral 4º, objeto de estudio, y el 6º, donde se recoge como infracción la de "facilitar el uso u ocupación

del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”, para incorporar en el primero la distinción que se hace en el segundo relativa a la necesidad de ceñirse a la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Con respecto al párrafo 3º expresó que no es suficiente la exequibilidad condicionada que se adoptó en la sentencia, y que por el contrario, lo adecuado habría sido declarar su inexecutable, porque tratándose de sujetos de especial protección y en situación de vulnerabilidad, como son los vendedores informales, se debe maximizar su protección, debido a que sistemáticamente han sido objeto de persecución y maltrato.

Por su parte, la magistrada **María Victoria Calle Correa**, expresó que salva parcialmente el voto en relación con la decisión adoptada en el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia. En dicho apartado, la Sala decidió declarar la exequibilidad de los párrafos 2º [numeral 4º] y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que establecen - en síntesis- la multa general tipo 1 y el decomiso o la destrucción del bien como medidas correctivas a la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes, en el entendido en que aquellas no serían aplicables frente a personas en circunstancias de debilidad manifiesta o grupos de especial protección que, “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional” se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

En su consideración, aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha construido reglas claras sobre la protección de personas que se dedican al trabajo informal en el espacio público [grupo poblacional al que claramente intenta proteger el condicionamiento], su referencia en el resolutive del que se aparta no es adecuada. Lo anterior, en razón a que se enmarca en un asunto en el que, por un lado, se inscriben derechos fundamentales de población vulnerable o en condiciones de debilidad, y, por el otro, se delimita el marco de aplicación de medidas correctivas en ejercicio de la función y actividad de policía, ámbito normativo en el que es imprescindible que las reglas sean lo suficientemente claras, sin remisiones que permitan espacios innecesarios de interpretación que pongan en riesgo los bienes que se pretenden proteger.

Con fundamento en las reglas jurisprudenciales de esta misma Corporación, entonces, los párrafos 2º [numeral 4º] y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 debieron condicionarse en el entendido en que no eran aplicables a las personas que se dedican al trabajo informal en el espacio público hasta tanto las autoridades competentes hayan planificado, coordinado y ejecutado los programas de reubicación u ofrecido alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, indicó que no compartía la decisión con respecto al condicionamiento del párrafo 2º numeral 4, relacionada con la medida de multa tipo 1, en cuanto considera que el mismo se ajusta a la Constitución y debió declararse executable pura y simplemente, por cuanto la medida correctiva allí prevista se aplica en los términos que el mismo código establece, que contienen parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, y, además, en su artículo 180, prevé que la multa podrá ser conmutada por la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia, lo que quiere decir que las personas no se verían necesariamente afectadas con el pago de una suma de dinero.

De otra parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, manifestó que aclara y salva voto parcialmente con respecto a la decisión. Indicó que aclara su voto respecto del resuelve segundo, en cuanto expresó que la exclusión de las medidas correctivas por la ocupación indebida del espacio público sólo procede cuando se configuren los elementos propios de la confianza legítima, por lo que las acciones de recuperación del espacio público, rente a ocupaciones de mala fe, en la que no existen acciones u omisiones de las autoridades públicas que hayan dado lugar a crear la confianza en la continuación de la ocupación, no requieren medidas adicionales de reubicación. También salvó parcialmente el voto respecto del mismo resolutive segundo, al considerar que las medidas de decomiso y destrucción de bienes, a pesar de ser instrumentos eficaces, son desproporcionados frente al derecho de propiedad, cuando la mercancía no sea en sí misma prohibida, peligrosa o desconozca normas relativas a su comercialización o normas aduaneras, por constituir, por ejemplo, artículos de contrabando.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, aclaró el voto para señalar que acompaña la decisión de exequibilidad condicionada, por ser la mejor solución judicial para proteger los derechos y principios constitucionales en tensión, pese a no ser una solución jurídica óptima. Tal nivel de protección requiere la intervención del legislador, para evitar que la norma mantenga el carácter sobreinclusivo y desproporcionado.

Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, aclaró el voto en relación con dos puntos específicos. En primer lugar, no está de acuerdo con la aproximación en torno a la confianza legítima, que es usada en la sentencia para la solución del problema jurídico. Lo anterior, pues esa aproximación parte del presupuesto de que los vendedores ambulantes ignoran el hecho de que la ocupación que ellos hacen del espacio público es ilegal, lo cual no puede ser ni deducido de la jurisprudencia constitucional, ni comprobado de manera abstracta. La Magistrada considera que el acercamiento al estudio de constitucionalidad desde la perspectiva de la confianza legítima, genera confusión en tanto disminuye la importancia de adoptar medidas para proteger un derecho de todos y todas, como es el espacio público. Es claro que, según indica, ello no es óbice para obviar la eventual protección constitucional que merecen los vendedores informales, pero la mención al principio de confianza legítima puede llegar a sugerir que el Legislador estaba obligado a otorgarles derechos preferenciales sobre un bien público, lo cual no es compartido por la Magistrada. En segundo lugar, la aclaración se hace respecto de la ambigüedad de la parte resolutive, pues impedir a las autoridades que impongan las medidas correctivas establecidas en el artículo 140 del Código de Policía que fueron estudiadas, resta toda efectividad a las actuaciones de las autoridades competentes encaminadas a la recuperación del espacio público.

II. EXPEDIENTE D-11630 - SENTENCIA C-212/17 (Abril 5)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

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

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

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

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

3. Para dar caza a animal rabioso o feroz.

4. Para proteger los bienes de personas ausentes, cuando se descubra que un extraño ha penetrado violentamente o por cualquier otro medio al domicilio de estas personas.

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

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

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

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional, por razones propias de sus funciones, podrá ingresar sin orden escrita a un bien inmueble cuando esté abierto al público".

2. Decisión

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

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

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

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

3. Síntesis de la providencia

A pesar de que el enunciado de la norma, así como los cinco primeros numerales de la misma ya se encontraban presentes de manera idéntica en el artículo 83 del Decreto Ley 1355 de 1970, Código de Policía derogado, que ya había sido declarado exequible por la Corte Constitucional a la luz de la Constitución Política de 1991, mediante la sentencia C-176 de 2007, por los mismos cargos formulados en el presente asunto, no se identificó la existencia de una cosa juzgada material, ya que el entendimiento de la norma bajo examen varió en razón del cambio en el contexto normativo en el que se encuentra, derivado de la inclusión del párrafo primero del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

En primer lugar le correspondía a la Corte Constitucional determinar si la autorización prevista en los numerales 1 al 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 a la Policía Nacional para penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

Para resolver este problema jurídico, la Corte Constitucional precisó el alcance del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio previsto en el artículo 28 de la Constitución Política que, a pesar de encontrarse estrechamente relacionado con otros derechos fundamentales, tales como la intimidad, la libertad personal y el libre desarrollo de la personalidad, es un derecho constitucional autónomo. En este sentido reiteró, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el carácter no absoluto de los derechos constitucionales y, por consiguiente, precisó que se trata de un derecho que puede resultar limitado cuando el mismo entre en colisión con otros derechos o valores constitucionales, siempre y cuando se trate de una medida razonable y proporcionada. Así, en el caso bajo examen, de acuerdo con el precedente de la sentencia C-176 de 2007, se declaró la constitucionalidad del enunciado y de las cinco primeras hipótesis de acceso al domicilio sin orden judicial previa. Por su parte, la causal sexta de acceso al domicilio sin orden judicial previa, ni autorización del residente, fue sometida a un test estricto de proporcionalidad, por configurar una afectación al goce de un derecho fundamental. En este juicio se encontró que la medida perseguía una finalidad imperiosa (la protección de la vida e integridad de las personas); que el acceso al inmueble sin requerir orden judicial ni administrativa previa, ni asentimiento del residente era una medida efectivamente conducente para proteger dichos bienes jurídicos expuestos al riesgo de dichas sustancias o materiales peligrosos por esencia; que no existían otros instrumentos menos gravosos, pero igualmente conducentes para proteger la vida y la integridad de las personas, por lo que la medida resulta constitucionalmente necesaria; y que la afectación a la inviolabilidad del domicilio se muestra estrictamente proporcionada, no sólo en razón de los evidentes beneficios que persigue, sino por su carácter excepcional y suficientemente determinado, que no permite un grado inadmisibles

de discrecionalidad en su determinación por parte de la Policía. Por estas razones, la norma fue declarada conforme a la Constitución.

En segundo lugar, en cuanto a los apartes demandados del parágrafo 1 del artículo 163 bajo examen, se trataba de determinar si el procedimiento posterior al ingreso a un inmueble sin orden escrita previa, vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, así como las funciones propias del juez de control de garantías, al prever que el informe escrito donde consten las razones del ingreso será dirigido al superior del agente de Policía que realizó dicha actuación, en lugar del juez de control de garantías.

A este respecto, la Corte Constitucional precisó que, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política, según el cual "Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley", la intervención de una autoridad judicial competente para proteger la inviolabilidad del domicilio, es una garantía que hace parte del núcleo esencial de este derecho fundamental. Por consiguiente, se concluyó que el procedimiento de control administrativo previsto en la norma demandada, para el acceso al domicilio sin orden judicial previa, ni autorización del residente, era constitucional por tratarse de garantías adicionales, que no excluyen el control judicial posterior de dicho acceso, tal como ya había sido decidido en la sentencia C-176 de 2007, cuya *ratio decidendi* fue: "De todas formas, cabe advertir que, en todos estos casos excepcionales de penetración al domicilio sin orden de autoridad judicial competente y, de conformidad con la ley aplicable, es necesario dejar constancia escrita de la actuación no sólo para que el juez competente pueda ejercer el control de legalidad de la actuación sino también para que se adelante el control penal y disciplinario correspondiente en casos de exceso o de abuso de poder".

Finalmente, al constatar la ausencia de una norma de rango legal que determine la jurisdicción competente para realizar dicho control a solicitud de la persona interesada (control rogado), los términos y condiciones para solicitarlo y llevarlo a cabo, el procedimiento que deberá cumplir el juez y los poderes de los que dispondrá, se exhortó al Congreso de la República para que, en el término de dos legislaturas, adopte la ley que regulará todos los aspectos relativos al control judicial posterior de los accesos a inmuebles, por parte de autoridades administrativas, sin orden judicial previa, pero se previno que, en el caso de que no se expida la correspondiente ley, dicho control podrá ser solicitado, al cumplimiento del plazo anterior, ante los jueces de control de garantías, únicas autoridades judiciales que en la actualidad realizan *mutatis mutandi*, un control posterior del acceso al domicilio sin orden judicial previa.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Salvaron parcialmente su voto los magistrados **José Antonio Cepeda Amarís Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo y Gloria Stella Ortiz Delgado.**

Los magistrados **José Antonio Cepeda Amarís y Luis Guillermo Guerrero Pérez** manifestaron su desacuerdo con la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de incluir la realización de un control judicial posterior de la actuación policial, para los casos excepcionales de ingreso a inmueble sin orden escrita. Consideran que con esa decisión, se confunde la naturaleza misma de las funciones que la Constitución Política le asigna a la Policía Nacional, pues la regulación prevista en la norma citada se refiere al rol que cumple dicha institución en la salvaguarda y mantenimiento del orden público, y no a sus labores como órgano de policía judicial, en este último caso, bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación (Artículo 250.8). Al tratarse de competencias distintas, con propósitos y finalidades diferentes, no era posible condicionar el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016 al control judicial posterior, pues dicho control, en principio, se presenta solamente cuando la policía actúa bajo la tutela de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, cuando cumple con sus funciones de policía judicial, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-024 de 1994, al estudiar una norma de similar contenido prevista en el Decreto Ley 1355 de 1970.

Para el caso de las labores que desarrolla la Policía Nacional en ejercicio de su función preventiva administrativa (C.P: art 218), la propia norma acusada prevé unos controles administrativos (informe al superior y al propietario tenedor o poseedor del bien), sin perjuicio de que en caso de configurarse un abuso de poder o una falla en el servicio, el

afectado pueda acudir también a las acciones disciplinarias y judiciales correspondientes, ante las autoridades competentes, tal y como lo prevé la citada disposición.

La distorsión de los roles adscritos a la Policía Nacional en que incurre la sentencia, conduce a proponer, de manera equivocada, un exhorto al Congreso de la República que resulta no solo inconveniente, sino contrario al diseño constitucional que contempla diferentes funciones a la Policía Nacional, sujetas así mismo, a diversos controles.

Mientras tanto el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, puso de presente que no está de acuerdo con el condicionamiento del parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, ni con la imposición de un control judicial posterior. En su sentir la norma debía declararse exequible.

Por su parte, la Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, salvó parcialmente su voto por las siguientes razones: (i) la decisión asimila un proceso administrativo con un proceso penal cuando ordena la participación de una figura propia de este último, como es el juez de control de garantías, en un trámite de naturaleza administrativa. Con ello desconoce la lógica propia de cada proceso. (ii) Los derechos a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad implican la prerrogativa en favor de cada sujeto para disponer sobre el alcance de las consecuencias de los hechos que ocurran en ese ámbito especialmente protegido, eso incluye la hipótesis de un eventual exceso policial en la aplicación del artículo acusado. Aunque el control requiera la petición del interesado, subsisten varias dificultades derivadas de la decisión mayoritaria que avaló la creación de un "proceso por analogía" y que eventualmente desconocen estos derechos. (iii) Toda la regulación requerida para implementar la decisión de la Corte es inexistente, al parecer se trata de un procedimiento por analogía creado en sede constitucional. Como consecuencia se genera un margen de discrecionalidad muy amplio al juez de control de garantías, con lo que desnaturaliza principios constitucionales. (iv) No hay fundamento constitucional para la competencia que atribuye la Corte al juez de control de garantías, por lo tanto existe una violación del principio de juez natural. (v) La decisión mayoritaria no deja en claro la finalidad del control ejercido, y sólo genera más incertidumbre y falta de certeza. No pretende evitar un daño porque es posterior ¿Es para obtener una prueba dentro de un eventual proceso penal o disciplinario? ¿Es un requisito de procedencia de un proceso penal o disciplinario?

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto porque, a su juicio, sí existía cosa juzgada material, en virtud de la sentencia C-176 de 2007, respecto de los cinco primeros numerales del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

La doctora **María Victoria Calle Correa**, anunció una aclaración de voto en relación con algunas de las consideraciones de la sentencia.

III. EXPEDIENTE D-11641 - SENTENCIA C-213/17 (Abril 5) M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1564 DE 2015 (Julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 339. CUANTÍA DEL INTERÉS PARA RECURRIR. Cuando las pretensiones sean esencialmente económicas, el recurso procede cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente **sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000 smlmv)**. Se excluye la cuantía del interés para recurrir cuando se trate de sentencias dictadas dentro de las acciones populares y de grupo, y las que versen sobre el estado civil.

Cuando respecto de un recurrente se cumplan las condiciones para impugnar una sentencia, se concederá la casación interpuesta oportunamente por otro litigante, aunque el valor del interés de este fuere insuficiente. En dicho evento y para todos los efectos a que haya lugar, los dos recursos se considerarán autónomos.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1000 smlmv)*" contenida en el primer inciso del artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, por los cargos analizados.

3. Síntesis de la providencia

Le correspondió a la Corte definir si la decisión legislativa de fijar como condición de procedencia del recurso de casación -cuando las pretensiones sean esencialmente económicas- que el valor actual de la resolución desfavorable del recurrente sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1000 smlmv) desconoce (i) el mandato de igualdad material (art. 13); la competencia del legislador para establecer los recursos, acciones y procedimientos de protección del ordenamiento jurídico y los derechos (art. 89); el derecho de acceder a la administración de justicia; (art. 229); y (iv) la realización de los propósitos del recurso extraordinario de casación (art. 235.1).

La Corte constató que la jurisprudencia constitucional ha reconocido, antes y después de la expedición del Código General del Proceso, que el Congreso es titular de una amplia potestad de configuración en materia procesal y, en particular, para la regulación de los recursos extraordinarios tal y como ocurre con el de casación. Ello se traduce en la posibilidad (i) de establecer las finalidades del recurso, (ii) de identificar el tipo de providencias judiciales contra las que procede, (iii) de establecer las causales que pueden invocarse así como (iv) de regular el procedimiento que se sigue para su interposición, trámite y decisión.

El juzgamiento de la expresión acusada debe tomar en consideración el régimen integral del recurso de casación del que hace parte. Ello implica que el análisis constitucional del incremento de la cuantía que define el interés para recurrir debe tomar en cuenta (i) que se complementaron los fines de la casación prescribiendo que entre sus propósitos se encuentran la eficacia en el derecho interno de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la protección de los derechos constitucionales y la defensa de la unidad e integridad del ordenamiento jurídico (art. 333); (ii) que fue objeto de ampliación el grupo de sentencias que pueden ser impugnadas (art. 334); (iii) que el requisito de la cuantía no es aplicable cuando se trate de asuntos en los cuales las pretensiones no son esencialmente económicas o se trate de sentencias relativas a acciones de grupo, acciones populares y de estado civil (art. 338); y (iv) que limitando el carácter dispositivo del recurso, se estableció la posibilidad de que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en hipótesis de extrema importancia jurídica, disponga de oficio la casación de una sentencia (art. 336, inciso final).

a) La regla acusada no desconoce el derecho a la igualdad en su manifestación de igualdad material (art. 13. inc. 2). El establecimiento de tal cuantía como condición de acceso al recurso de casación no tiene como efecto privar a las personas en situación de debilidad económica de la protección estatal. En efecto, si bien la casación tiene entre sus objetivos la protección de los derechos constitucionales y la reparación de los agravios irrogados a las partes, ello no supone que quienes no tienen la posibilidad de acudir a este instrumento extraordinario de impugnación, queden desprovistos de protección. La protección de sus derechos se encuentra garantizada ampliamente por la posibilidad que tienen todos los ciudadanos de acudir ante la jurisdicción civil a efecto de que sus controversias sean tramitadas y decididas en las instancias ordinarias.

b) La regla acusada no desconoce la competencia legislativa prevista en el artículo 89 de la Constitución. De esa disposición no se desprende ni la obligación de eliminar la exigencia de acreditar un interés económico para recurrir en casación, ni el deber de establecer una cuantía específica para darlo por acreditado. Dicha disposición sí exige, por el contrario, que el legislador no prive a las personas de la posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales a efectos de plantear sus controversias civiles, mercantiles, agrarias y de familia. No es esto ni lo que ocurre con la norma acusada, ni lo que se ha planteado en este juicio. De hecho, el Código General del Proceso ha introducido importantes y novedosas modificaciones que tienen por objeto asegurar la celeridad de los diferentes procesos judiciales.

c) La regla acusada no desconoce el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229). El precedente que se sigue de las sentencias C-569 de 2000 y C-1046 de 2001 indica que la fijación de una cuantía asociada al perjuicio irrogado al recurrente por una sentencia,

como condición de procedencia del recurso de casación, es un criterio objetivo que toma nota de la competencia del legislador y del margen de apreciación que tiene para diseñar un recurso extraordinario. En adición a ello, la medida supera el juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia aplicable en este caso. Primero, el incremento del interés para recurrir persigue una finalidad constitucionalmente importante consistente en asegurar -sin afectar el adecuado funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia (art. 235.1)- la realización del nuevo diseño procesal en materia de casación y en el cual (a) se extiende el ámbito temático del recurso, (b) se promueve la realización de nuevos fines en sede de casación y (c) se desarrolla el artículo 88 de la Carta al prever que será procedente -sin considerar la cuantía- frente a sentencias dictadas en el curso de acciones de grupo y populares. Segundo, la medida es efectivamente conducente dado que la ampliación del grupo de sentencias que pueden ser objeto del recurso de casación así como la fijación de algunos supuestos constitucionales en los que la cuantía se torna irrelevante, debía acompañarse de una regla que, como la examinada, contribuye a que la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia cumpla eficazmente sus nuevas tareas sin afectar la consecución de los objetivos pretendidos por la reforma.

d) La regla acusada no vulnera la condición de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación (art. 235.1). Ella no priva a la Sala de Casación Civil de la función que le confiere la Constitución. En efecto, al paso que establece una restricción económica asociada a la cuantía de los perjuicios irrogados, profundiza las materias y asuntos de los que puede ocuparse dicho Tribunal a efectos de cumplir los fines adscritos a la casación. La casación no constituye un recurso que tenga por objeto la activación de una instancia. Se trata de un medio extraordinario de impugnación al que históricamente y también en la actualidad, se anudan objetivos de importancia constitucional. De acuerdo con ello, no es posible considerar contrarias a la Carta aquellas medidas que, sin anular la configuración básica del recurso, pretendan optimizar la realización de sus diferentes fines.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **José Antonio Cepeda Amarís** salvó el voto al considerar que, en principio, el incremento de la cuantía para recurrir en casación resulta desproporcionado y, en esa medida, se convierte en una limitación importante en el acceso a la administración de justicia, sin que durante el trámite legislativo de la disposición se hubiese manifestado una justificación suficiente para la medida. En ese contexto, en su criterio, la Corte ha debido declarar la inexecutable de la expresión acusada.

IV. EXPEDIENTE LAT-442 - SENTENCIA C-214/17 (Abril 5) M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma revisada

LEY 1794 DE 2016 (Julio 11)

Por medio de la cual se aprueba el acuerdo marco entre las naciones unidas y el gobierno de la Republica de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las naciones unidas para las operaciones unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz", suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz", suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

ACUERDO MARCO ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

RELATIVO A LAS CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE ACUERDOS DE FUERZAS DE RESERVA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Los Signatarios del Presente Acuerdo:

Señor Hervé Ladsous Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Representación de las Naciones Unidas

Y

Señor Juan Carlos Pinzón Bueno Ministro de Defensa Nacional en Representación del Gobierno de la República de Colombia

Reconociendo la necesidad de acelerar el suministro de determinados recursos a las Naciones Unidas a fin de que se pueda cumplir eficazmente y de manera oportuna el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas autorizadas por el consejo de seguridad,

Reconociendo además que los compromisos de ofrecer recursos para las operaciones de mantenimiento de la paz conllevan ventajas que contribuyen a aumentar la flexibilidad y reducir los costos,

Teniendo presente la intención de la República de Colombia de contribuir activamente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Han llegado al siguiente entendimiento:

I. Objeto

El objeto del presente acuerdo es establecer el marco para la contribución del Gobierno de la República de Colombia a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas e identificar los recursos que el Gobierno proporcionará a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los mandatos autorizados por el consejo de seguridad.

II. Descripción de los Recursos

Teniendo en cuenta las directrices para el suministro de recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Gobierno de la República de Colombia podrá proporcionar personal y/o equipo en relación con los siguientes tipos de recursos, entre otros:

- 1. Unidades del ejército*
- 2. Unidades navales*
- 3. Unidades de la fuerza aérea*
- 4. Unidades de policía*

III. Condiciones de suministro

La decisión final respecto al despliegue efectivo de recursos por parte del Gobierno de la República de Colombia será siempre una decisión nacional. En relación con cualquier despliegue efectivo de recursos por el Gobierno de Colombia, y sujeto a la entrada en vigor del presente acuerdo, las partes acordarán arreglos posteriores de implementación para aplicar las disposiciones enunciadas en este acuerdo marco.

Dichos arreglos deberán contener, entre otros aspectos: i) una descripción detallada del tipo y la cantidad de personal, acompañada, de ser el caso, de la pertinente descripción del equipo que el Gobierno de la República de Colombia decida suministrar a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como ii) los regímenes disciplinarios y los estándares de conducta correspondientes, Incluidas las condiciones para la investigación de cualquier falta; iii) las condiciones para el reembolso y la prestación de apoyo al Gobierno de la República de Colombia por parte de las Naciones Unidas; iv) las disposiciones relativas a la autonomía logística, v) las condiciones para la solución de controversias y reclamaciones de terceros; y vi) cualesquiera otras disposiciones relativas a la implementación del presente acuerdo.

IV. Estatuto del Personal y el Equipo

El estatuto del personal y el equipo proporcionado por el Gobierno de la República de Colombia para prestar servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz se regirá por las disposiciones pertinentes establecidas en el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas o el acuerdo sobre el estatuto de la misión (SOFA o SOMA) específico para la operación de mantenimiento de la paz de que se trate o por las disposiciones del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas (A/45/594) en espera de que se concluya el SOFA o SOMA específico de la misión y de conformidad con la convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946.

En este sentido, los privilegios e inmunidades, junto con la jurisdicción penal y civil aplicable que se especifique en los arreglos de implementación estarán sujetos a las condiciones acordadas por las Naciones Unidas y el Estado receptor de la operación de mantenimiento de la paz.

V. Entrada en Vigor

Tras su firma, este acuerdo marco entrará en vigor en la fecha de recepción de la notificación escrita, remitida mediante el canal diplomático, por el Gobierno de la República de Colombia a las Naciones Unidas en la que este comunique que ha concluido el procedimiento necesario para que el acuerdo marco entre en vigor de conformidad con su legislación nacional.

El presente acuerdo marco quedará sin efecto tres meses después de la fecha en que cualquiera de los signatarios remita a la otra parte notificación escrita de su intención de ponerle fin.

Hecho en Nueva York, el 26 de enero del año dos mil quince, en los idiomas español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en el entendimiento de que, en caso de diferencia en la interpretación, el texto en inglés prevalecerá.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1794 de 2016 "*Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz"*", suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el "*Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz"*, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

3. Síntesis de la providencia

La Corte determinó que la revisión formal de constitucionalidad del instrumento y de su ley aprobatoria, muestra que se cumplieron las reglas y subreglas jurisprudenciales establecidas para las fases: (i) previa gubernamental: se acreditó la representación válida del Estado colombiano por el entonces Ministro de Defensa, en la negociación, celebración y suscripción del instrumento internacional, así como su aprobación y remisión al Congreso de la República por parte del Presidente de la República. Asimismo, de contenido del tratado no se derivó la obligación de agotar el mecanismo de consulta previa; (ii) legislativa: en la que se verificó el cumplimiento del procedimiento legislativo establecido para las leyes ordinarias y en especial, la exigencia de anuncio previo conforme el artículo 160 de la Constitución, los quórum deliberatorios y decisorios de los debates legislativos. No se encontró acreditado el supuesto vicio en el proceso referido por el Ministerio Público, relacionado con el incumplimiento de la regla de votación dispuesta en el numeral 4º del artículo 123 de la Ley 5ª de 1992, que establece que todos los Congresistas que estén presentes al momento de iniciar la votación deben votar. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Vista Fiscal en su argumento utilizó el número inicial de registro de Parlamentarios como la cifra de los Congresistas que estaban presentes al momento de votar en cada uno de los debates, y no tuvo en consideración la práctica legislativa de quorum variable, es decir que no todos los parlamentarios que se registran en el inicio de una sesión están presentes en el momento de votación, pues pudieron ausentarse por diferentes motivos; y (iii) posterior gubernamental: que consagra el deber del Presidente de la República de sancionar la ley y remitirla a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes, en cumplimiento del artículo 241.10 de la Constitución Política.

Con relación a la revisión material de constitucionalidad del Acuerdo, La Corte encontró que: (i) La sección preliminar y la sección I sobre el objeto del Tratado son constitucionales, pues se evidenció que el Convenio busca que Colombia suministre recursos de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las cuales se desarrollan en escenarios donde las partes de un conflicto han llegado a un acuerdo para hacer una transición a una paz sostenible, lo cual se encuentra acorde con la Constitución Política que establece la paz como un derecho y un fin primordial del Estado. Adicionalmente, se encuentra conforme con la obligación de mantener la paz y seguridad internacionales, establecida en la Carta de las Naciones Unidas, y con los principios sobre la proscripción de la guerra, la solución pacífica de controversias y el *pacta sunt servanda*. Se encuentra que el Tratado respeta los principios de soberanía nacional y de no intervención, en la medida en que las misiones se

desarrollan dentro del marco de un tratado celebrado previamente por la ONU y por el Estado receptor. (ii) La sección II sobre la descripción de los recursos y la sección III respecto de las condiciones de suministro se encuentran conformes a la Constitución Política, toda vez que respetan el principio de soberanía nacional al establecer que la decisión de suministrar los recursos siempre será el Estado Colombiano, lo que garantiza que siempre se verifique que no se incumpla la finalidad constitucional para la que fue concebida la Fuerza Pública. Además, se encuentra que los "arreglos posteriores" a los que se refiere el Tratado no tienen la entidad suficiente para generar nuevas obligaciones a la República de Colombia porque todos hacen referencia a temas específicos de la ejecución del acuerdo. (iii) La sección IV sobre el régimen de privilegios e inmunidades es acorde a la Norma Superior, en la medida en que garantiza que el personal colombiano que sea enviado a las operaciones de mantenimiento de la paz tenga una protección especial en el ejercicio de sus funciones como parte de tales misiones. (iv) La sección V relacionada con la entrada en vigor del Acuerdo es constitucional en la medida en que establece que el estado objeto de revisión entrará en vigor cuando finalice su trámite de aprobación en el ordenamiento nacional.

V. EXPEDIENTE D-11799 - SENTENCIA C-215/17 (Abril 5)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

CÓDIGO CIVIL

[...]

ARTÍCULO 1637. PERSONAS LEGITIMADAS PARA RECIBIR EL PAGO. Reciben legítimamente los tutores y curadores por sus respectivos representados; los albaceas que tuvieron este encargo especial o la tenencia de los bienes del difunto; los maridos por sus mujeres en cuanto tengan la administración de los bienes de éstas; los padres de familia por sus hijos, en iguales términos; los recaudadores fiscales o de comunidades o establecimientos públicos, por el fisco o las respectivas comunidades o establecimientos; y las demás personas que por ley especial o decreto judicial estén autorizadas para ello.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un fallo de fondo respecto de la demanda contra el artículo 1637 (parcial) del Código Civil, por encontrarse derogado.

3. Síntesis de la providencia

La Corte encontró que no era viable en el presente caso, abordar un estudio de fondo sobre el enunciado normativo acusado del artículo 1637 del Código Civil, debido a que su segmento que dice "*los maridos por sus mujeres en cuanto tengan la administración de los bienes de éstas*", fue tácitamente derogado por la Ley 28 de 1932; y esta sustracción de su vigencia estuvo luego reforzada por el Decreto ley 2820 de 1974; la Ley 51 de 1981 aprobatoria de la CEDAW y por la Constitución de 1991. A lo anterior se agrega, que el texto de la ley demandado actualmente no produce efectos jurídicos, pues no se aplica a procesos en curso, ni tiene vocación de regular comportamientos actuales o futuros. Por lo tanto, hay lugar a proferir un pronunciamiento inhibitorio por carencia actual de objeto.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente