

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: D-14.803

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”

Magistrado Sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

El suscrito Magistrado sustanciador en el proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

Contenido de la demanda

1. El 2 de mayo de 2022¹, los ciudadanos Diego Andrés Cancino Martínez, Iván Velásquez Gómez², Jhon Mejía Anaya, Víctor Velásquez Gil, Laura Castro Henao y María Camila Camargo, presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de varias de las normas enunciadas en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*” y de la totalidad del artículo 157 de la misma ley, al estimar que dicha normativa es incompatible con los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 13, 15, 16, 28, 29, 93 y 243 de la Constitución Política; así como con los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹ Acorde al Informe Secretarial de fecha 10 de diciembre de 2021, por medio del cual se remitió el proceso a este despacho, el reparto se hizo en la Sala Plena del día 9 de diciembre de 2021.

² A nombre propio y en calidad de representante legal de la Corporación Justicia y Democracia..

2. En la demanda, se explicó que, respecto de la sentencia C-281 de 2017 no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en la medida que con la reforma introducida por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2020, la medida policiva del *traslado por protección* de que trata el artículo 155 demandado, es ahora distinta a aquella estudiada y declarada condicionalmente exequible por la Corte en la referida sentencia. Entre otras cosas, se adujo, concretamente, que el parágrafo 5 de la norma acusada, en la que se impone a la autoridad policial la obligación de levantar un informe escrito cuando realice un procedimiento de traslado por protección, reprodujo una disposición que fue declarada condicionalmente exequible (parágrafo 3° del artículo 155 original de la Ley 1801 de 2016), sin adicionar las garantías al debido proceso que acorde a la Sentencia C-281 de 2017 hacen que dicho informe sea compatible con la Constitución.

3. Dando por desvirtuada la existencia de cosa juzgada en lo que tiene que ver con el artículo 155 cuestionado, en la demanda se formularon diez cargos de inconstitucionalidad. En ellos, partiendo de la premisa de que el *traslado por protección* constituye una privación transitoria de la libertad, se indica que los apartes demandados vulneran el derecho a la libertad personal y el requisito de objetividad del principio de estricta legalidad, porque:

- a) No aporta elementos que permitan la verificación objetiva de un riesgo o peligro contra la vida o integridad de la persona que será trasladada, dando lugar a que en algunos casos se presente una indeterminación insuperable.
- b) La palabra *indefensión* contenida en el literal B) puede ser interpretada de diferentes formas, por lo que la causal adolece de extrema indeterminación.
- c) El literal C) presenta una ambigüedad extrema, porque emplea muchas palabras que tienen varios significados. Refiere que no define los conceptos de “alteración del estado de conciencia” y “aspectos de orden mental” y mucho menos, otorga parámetros para establecer la gravedad de la alteración que puedan dar lugar al traslado por parte de la policía.
- d) El literal C) vulnera el principio de igualdad, porque “*otorga un trato diferente a las personas que padezcan trastornos mentales o psiquiátricos, en comparación con quienes sufren otro tipo de trastornos o achaques de salud*”.
- e) En el literal D) el legislador omitió incluir en la norma, *circunstancias importantes para verificar empíricamente la existencia del riesgo contra la vida o integridad*” en los casos en que el traslado se efectúa cuando la persona está bajo los efectos de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas y exteriorice comportamientos agresivos. Explica que la norma omite tener en cuenta circunstancias como que la persona se encuentre sola o acompañada o su nivel de alicoramiento y que permitir el traslado bajo el “aparente” estado de embriaguez

- o “psicoactividad”, permite a los miembros de la policía cierto llevar a cabo el procedimiento bajo criterios subjetivos.
- f) La causal contenida en el literal E) es indeterminada, en tanto no explica cuáles son las actividades peligrosas que dan lugar al *traslado por protección*, y existen varias actividades cotidianas consideradas peligrosas que podrían enmarcarse entre los supuestos para realizar un traslado de esa naturaleza.
 - g) La causal contenida en el literal F) de la norma demandada contiene una indeterminación insuperable, pues no define el tipo de agresión en virtud de la cual se puede hacer uso de la figura del traslado, esto es, si es de naturaleza humana o natural. Señala que tampoco define la “*magnitud, gravedad e inminencia del peligro de agresión*” que llevan a la aplicación de la medida.
 - h) La expresión “*no acepte la mediación policial como mecanismo para la solución del desacuerdo*” contenida en el inciso primero del artículo demandado, así como el párrafo 1º del mismo, constituyen medidas paternalistas desproporcionadas, porque no obliga a los policías a indagar sobre la voluntad y el consentimiento de la persona a ser trasladada, desconociendo así su autonomía personal y su dignidad humana, en su variante de “hacer lo que se quiere”.
 - i) El último inciso del párrafo 3º del artículo 155 demandado, que establece que “*Dada la naturaleza de los comportamientos señalados en los literales B) y C), todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con personal médico*”, vulnera la prohibición de regresividad en materia de derechos fundamentales. Explica que con ellos se eliminaron etapas garantes de la libertad personal, en el entendido ahora la policía no puede confiar la protección de la persona a un allegado sino solamente un familiar; y además, ya no debe intentar llevarlo a su domicilio o a un centro de salud y eso implica una mayor restricción a su derecho a la libertad personal.
 - j) Las expresiones “*podrá*” contenida en el párrafo 3º de la norma demandada, “*es contraria al derecho a la libertad personal, ya que, al haberse cesado las causales que originaron el traslado por protección, no hay riesgo alguno, por lo que no hay nada que proteger ni necesidad de seguir restringiendo la libertad personal*”. Asimismo, la expresión “*sin que en ningún caso sea mayor a 12 horas*” de que trata el mismo párrafo, no cumple con el principio de estricta legalidad, en tanto no se especifica en qué momento debe empezar a contabilizarse dicho.

4. En cuanto al 157 de la Ley 1801, en la demanda se formularon dos cargos en los que se indica que dicho precepto resulta contrario al ordenamiento constitucional, porque:

- a) Se asimila a un tipo penal en blanco pues remite, primero al artículo 222 *ibídem*, y éste, a su vez, remite a los artículos 209 y 209 de la misma ley, generando una falta de detalle y certeza acerca de los eventos o situaciones en las que los miembros de la policía pueden proceder a aprehender a una persona y trasladarla a un CAI, a una estación o a una subestación; y
- b) La norma no contempla “*un control judicial o de funcionario externo al desarrollo del traslado para procedimiento policivo. Tampoco se cuenta con un recurso para controvertir la aplicación del traslado o para solicitar la terminación de este*”, no siendo el recurso de apelación del artículo 222 idóneo y efectivo para esos fines, por lo que, consecuentemente, se desconoce las garantías fundamentales al debido proceso y la libertad personal.

Inadmisión y rechazo de la demanda

5. Mediante Auto del 14 de junio de 2022, se inadmitió la demanda tras constatar que la misma no cumplía la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia de esta Corte en sede de constitucionalidad. Se advirtió que la acusación en torno al artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, no lograba desvirtuar la existencia de la cosa juzgada en relación a lo decidido por esta Corte en la Sentencia C-281 de 2017; y que, en lo que tiene que ver con las acusaciones formuladas en contra del artículo 157 *ibídem*, la demanda no reunía las condiciones mínimas de argumentación en cuanto a *certeza, especificidad y suficiencia*.

6. En concreto, se puso de presente que: 1) el hecho de que en la reforma realizada al artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 a través del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, no se incluyeran todos los condicionamientos fijados en la sentencia C-281 de 2017, no tiene el alcance persuasivo suficiente para sostener que no se configura la cosa juzgada constitucional siendo viable un nuevo pronunciamiento, sino que, simplemente, da cuenta del desconocimiento, por parte del legislador, de la cosa juzgada mas no de la inexistencia de ésta; 2) los cambios que trajo la reforma y que fueron ampliamente expuestos en la demanda, no son sustanciales, esto es, no hacen que la norma ahora demandada sea distinta de aquella que ya fue objeto del control abstracto de constitucionalidad. Además, la situación fáctica expuesta a partir de los informes presentados por la Comisión de la CIDH y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, no dan cuenta de que se haya presentado un cambio significativo de la realidad y a partir de ellos la demanda no logra argumentar que se está frente al fenómeno del derecho viviente. De otra parte, se indicó que las sentencias de la CIDH aludidas en la demanda, en las que no hizo parte el Estado colombiano, acorde a la doctrina de esta Corporación, no son vinculantes y que, además, los demandantes partieron de una concepción errada de las mismas. Así las cosas, se indicó que ninguna de estas circunstancias, modifican el parámetro de control.

7. Por medio de auto del 19 de julio de 2022, y previa corrección de la demanda, el magistrado sustanciador procedió a su rechazo, al considerar que los demandantes no habían logrado superar las deficiencias argumentativas advertidas en el Auto del 14 de junio de 2022.

Recurso de súplica y admisión parcial de la demanda

8. Contra la decisión de rechazo, los demandantes incoaron el recurso de súplica, en el que indicaron que el Auto del 19 de julio de 2022, *“es contrario a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y constituyó una decisión arbitraria”*, en tanto:

- a) *“La postura del magistrado Ibáñez –presentada en el auto de inadmisión y reiterada en el auto de rechazo– es incoherente”*, por cuanto, contrario a lo señalado en el auto recurrido, *“la subsanación de la demanda fue clara al señalar que “el párrafo 5° del artículo 155, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, desconoce los efectos de cosa juzgada”*, en la medida que no incluyó los condicionamientos dados por la Corte en la Sentencia C-281 de 2017.
- b) De acuerdo a la jurisprudencia de este alto tribunal, *“las sentencias de la Corte IDH contra otros Estados hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, constituyen un criterio hermenéutico relevante y pueden modificar el significado material de la Constitución”*; de tal suerte que los argumentos dados por el despacho sustanciador para inadmitir y luego rechazar la demanda, *“resultan jurídicamente incorrectas”*.
- c) *“La demanda y su subsanación cumplieron con las cargas argumentativas establecidas en la jurisprudencia constitucional para sustentar el cambio en el significado material de la Constitución por sentencias de la Corte IDH”*, pero el magistrado sustanciador *“omitió analizar los argumentos formulados para cumplir con dichas cargas”*.
- d) *“El auto de rechazo les dio un alcance equivocado a las sentencias Acosta Martínez y Fernández Prieto, además de incurrir en un prejuizgamiento”*, pues, *“el magistrado Ibáñez, yendo más allá de determinar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de la demanda de inconstitucionalidad, interpretó el contenido de las sentencias de la Corte IDH y señaló que, a partir de esa interpretación suya, “el traslado por protección de que trata el artículo 155 demandado, busca salvaguardar derechos fundamentales”*, estableciendo *“una presunta coherencia entre el estándar de la sentencia y el artículo 155 demandado”*.

e) Los cambios incluidos en el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022 son relevantes y fueron debidamente argumentados en el escrito de subsanación. Explicaron que los cambios *“recaen sobre el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad personal, la vida e integridad”*; pero que, *“el auto de rechazo no señala motivo alguno por el que considera que “los cambios [...] no son significativos”*.

9. Tras analizar los argumentos presentados por los demandantes, en Auto 1168 del 12 de agosto de 2022, la Sala Plena de esta Corporación indicó, por una parte, que tanto en la demanda como en el escrito de corrección, se podía evidenciar que el reproche al párrafo 5° del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, *“no consistía en una ausencia de cosa juzgada constitucional como lo entendió el despacho sustanciador, sino todo lo contrario: su presunto desconocimiento”*, por no incluir los condicionamientos impuestos por la Corte en la Sentencia C-281 de 2017 y que, en esa medida, a los demandantes les asiste la razón en su censura contra el auto de rechazo que consideró una deficiente argumentación para sostener la inexistencia de cosa juzgada, pues aquellos demostraron que las medidas adicionadas a través de la sentencia en comento, no fueron incluidas en la modificación que se hizo a la norma a través del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, despertando así, una duda mínima sobre la constitucionalidad del referido párrafo. De otra parte, en lo que respecta a los cargos restantes formulados en contra del artículo 155 demandado; la Sala Plena señaló que no *“se advierte una falta de motivación en el auto recurrido, sino más bien un desacuerdo de los demandantes con lo que allí se determinó, y que, se insiste, no se desvirtúa con la mera reiteración textual de apartes del escrito de corrección. Por lo demás, las exigencias del magistrado sustanciador en torno a la aptitud sustantiva de la demanda no resultan ni excesivas ni contrarias al principio pro actione”*. Por último, indicó que los cargos contra el artículo 157 de la Ley 1801 de 2016, en efecto, carecían de *certeza, especificidad y suficiencia*.

10. Bajo ese entendido, mediante el Auto 1168 de 2002, la Sala Plena de la Corte Constitucional, resolvió revocar parcialmente el Auto del 19 de julio de 2022 y, en su lugar, admitir, únicamente, *“el cargo contra el párrafo 5° del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, por presunta violación del artículo 243 de la Constitución”*. En lo demás, confirmó el auto de rechazo, ordenando que el trámite de la demanda siguiera su curso, sólo respecto del cargo admitido.

Con fundamento en lo expuesto, el magistrado sustanciador

RESUELVE

PRIMERO. DAR TRÁMITE a la demanda identificada con el radicado D-14.803, presentada por los ciudadanos Diego Andrés Cancino Martínez, Iván Velásquez

Gómez³, Jhon Mejía Anaya, Víctor Velásquez Gil, Laura Castro Henao y María Camila Camargo, únicamente respecto del cargo formulado en contra del parágrafo 5° del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”.

SEGUNDO. Conforme a lo previsto en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991, **COMUNICAR** de manera inmediata, por medio de la Secretaría General de esta Corte, la iniciación de este proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, si lo consideran oportuno, dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la antedicha comunicación, presenten directamente o por intermedio de apoderado, escrito en que expongan las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

TERCERO. Conforme a lo previsto en el artículo 7 del citado Decreto 2067 de 1991, ordenar **CORRER TRASLADO** por treinta (30) días a la Procuradora General de la Nación, para que rinda concepto. Dicho término comenzará a contarse al día siguiente de entregada la copia del expediente en el Despacho de la Procuradora.

CUARTO. Conforme a lo previsto en el artículo 7 del citado Decreto 2067 de 1991, ordenar **FIJAR EN LISTA** las normas acusadas en la Secretaría General, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pueda intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de las normas demandadas. Dicho término correrá simultáneamente con el de la Procuradora.

QUINTO. Con fundamento en lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, **INVITAR** al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Sergio Arboleda, de los Andes, Nacional de Colombia, Libre, Católica, EAFIT, de Antioquia y de Caldas, para que, en su condición de expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, si lo consideran pertinente, presenten por escrito, que será público, su concepto técnico sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación. Cada uno de los intervinientes deberá, al presentar su concepto, manifestar expresamente si se encuentra o no en conflicto de intereses.

QUINTO.- Por la Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRESE** los oficios correspondientes para el cumplimiento del presente auto, lo cual podrá realizarse por medio del uso de las nuevas tecnologías, conforme a lo previsto en la Ley 2213 de 2022.

³ A nombre propio y en calidad de representante legal de la Corporación Justicia y Democracia..

Notifíquese y cúmplase,

Cúmplase,

Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Magistrado