



Honorables magistradas(os)
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrado ponente: JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Palacio de Justicia, Calle 12 N°7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

ASUNTO: Intervención ciudadana dentro de la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43 y 47 parcial de la Ley 2197 de 2022 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”
Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991, artículo 7°.
ACTOR: JORGE MANUEL ORTÍZ GUEVARA Y JOSÉ DANIEL ORTIZ OLARTE.
EXPEDIENTE: D-14670.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, actuando como director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA**, docente investigador Grupo de Investigación en Derecho Público, Centro Seccional de Investigaciones Universidad Libre Seccional Cúcuta; actuando dentro del término legal según Auto del 15 de marzo de 2022 y a la fijación en lista hecha el 29 de marzo de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P. y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana (CONCEPTO TÉCNICO CONSTITUCIONALIDAD) respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de 1991, en los siguientes términos:

I. Disposiciones legales demandadas y argumentos de los demandantes

La disposición expedida en función legislativa respecto de la cual la demanda pretende la declaratoria de incompatibilidad con la Constitución se identifica y contiene en la Ley 2197, expedida el 25-ene-2022, específicamente sobre unos de los apartes de los artículos 43 y 47, relativos según su denominación a la **CONSECUENCIAS POR EL NO PAGO DE MULTAS** y **TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL ABREVIADO**, respectivamente.

En forma concreta se trata del siguiente extracto resaltado y subrayado de la disposición (artículo 43):

“Artículo 183. CONSECUENCIAS POR EL NO PAGO DE MULTAS. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.

6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

Y, en forma concreta, se demanda el siguiente extracto resaltado y subrayado de la disposición del art. 47:

“Artículo 223A. Sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, se aplicará el siguiente procedimiento:

b. Término perentorio para objetar la orden de comparendo. Vencidos los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo en la que se señale Multa General, sin que se haya objetado; de conformidad con el principio de celeridad, no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado, por cuanto se pierde la oportunidad legal establecida en el inciso quinto párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.



e. Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo. No objetada, una vez vencidos los cinco (5) días posteriores a la expedición de la orden, la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016”.

La incompatibilidad con la Constitución la presenta el demandante respecto de los artículos 13, 16, 25, 29, 40 num. 7, y adicionalmente respecto del art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente sobre el siguiente contenido resaltado y subrayado (solo se traen a colación los más relevantes conforme al texto íntegro de la demanda):

“ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

El actor alega, respecto del art. 43, que este viola los derechos civiles y políticos del ciudadano establecidos en el art. 40 constitucional. Sobre la disposición demandada argumenta que no existe cosa juzgada constitucional a pesar de lo dispuesto en la sentencia C-093-2020. En aquella ocasión los cargos se formularon sobre el art. 125 constitucional respecto de la carrera administrativa. Sobre este mismo punto, afirma que la Corte debe dar solución al asunto tal como lo hizo en los casos C-133-1994, C-355-2006 y C-055-2022 (penalización del aborto) en donde sobre la misma Constitución y disposiciones legales ha tomado decisiones que han modificado el sentido inicial. Finalmente, se cuestiona que las causales de los numerales 2 y 6 le impiden al ciudadano “por el simple hecho” de no haber pagado una multa, nombrarse o ascendido en un cargo público, ni inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil, desconoce el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, lo cual no es proporcional, necesario ni idóneo. Al respecto solicita hacer una diferenciación respecto de las personas en estratos 1 y 2 dado que serían sujetos de especial protección teniendo como fundamento el derecho a la igualdad.

Y, respecto a la segunda norma demandada, el actor alega respecto que el artículo 47 desconoce el debido proceso establecido en el art. 29 constitucional. La razón fundamental es que esta impide el inicio del proceso verbal abreviado “vencidos los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo en la que se señale Multa General, sin que se haya objetado”.

II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

CONCEPTO RESPECTO DEL ART. 43

SE SOLICITA A LA CORTE DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA (art. 43) RESPECTO DEL NUMERAL 2 DEMANDADO Y DECLARAR INEXEQUIBILE EL NUMERAL 6.

El art. 40 constitucional establece un catálogo de derechos políticos del ciudadano, dentro de los cuales se encuentra el acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

El texto constitucional no desarrolla en detalle lo que en el medio se reconoce como la función pública o derecho laboral administrativo. La Ley ha configurado todo un sistema que precisamente permite que exista toda una estructura funcional y orgánica que posibilita alcanzar lo que la misma Constitución perfila como fines esenciales del Estado.

La Ley de Seguridad Ciudadana se ocupa precisamente de uno de esos ámbitos que permite materializar esos fines, entre otros, “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”. Ahora, para alcanzar esos fines, el Estado debe disponer de todas las alternativas constitucionalmente admisibles para perseguirlos, para lo cual es perfectamente viable que establezca consecuencias significativas con relación al cumplimiento del derecho, más aún respecto de



los comportamientos contrarios a la convivencia y lo que se reconoce en nuestro medio como derecho policivo. Si hay algo significativo en nuestros tiempos y que debe fortalecerse son las formas como convivimos en sociedad, siendo los comportamientos establecidos en la Ley 1801 los puntos de partida para poder ser vecinos, entendernos como dueños de predios colindantes, organizadores de eventos, etc.

No se trata entonces tal como lo expone el demandante de “por el simple hecho de una multa”, perdiendo de vista que allí se regulan los derechos de las personas a la seguridad y de sus bienes, la tranquilidad y las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad, el derecho de reunión, la protección de bienes inmuebles, de igual forma respecto de la actividad económica, ambiente, minería, salud pública, patrimonio cultura y su conservación, las relaciones con los animales, el urbanismo, la libertad de movilidad y circulación, cada uno de estos con el mayor detalle posible. Por el contrario, se está frente a un derecho estructural para la vigencia de la Constitución y de un ordenamiento jurídico que nos permita convivir.

3

Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador debe disponer y dispone de todas las alternativas constitucionalmente admisibles con el propósito de aplicar la coercibilidad del derecho, para lo cual puede poner en interacción ámbitos que aunque distintos son complementarios, tal como ocurre en este caso respecto del derecho policivo y el derecho laboral administrativo, configurando barreras, limitaciones o reforzando los **DEBERES** que conforme al mismo ordenamiento jurídico las personas y ciudadanos son sus titulares.

Esto es claro si se examina la totalidad de las causales del artículo 43 (Ley 2197, 2022) y 183 (Ley 1801, 2016), en las que por ejemplo, en el numeral 4° se limita un ámbito del derecho de la contratación estatal al disponerse que “la persona no podrá contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado”, o en el numeral 5° se limita un aspecto del derecho comercial al señalarse que “la persona no podrá obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio”.

De tal forma que las razones de la demanda son insuficientes no solo desde el punto de vista de la libertad de configuración del legislador, sino desde la sustancialidad misma del derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, que desde nuestra Constitución no es absoluta y puede ser objeto de restricciones. Se entiende, desde la teoría general, que el desempeño de las funciones públicas debe ser ostentado por personas y ciudadanos que posean las más altas condiciones, siendo razonable que el legislador exija que el aspirante no sea un contraventor reiterativo que aspira a ejercer responsabilidades públicas en el cumplimiento de sus obligaciones.

A este respecto ha motivado nuestra Corte Constitucional:

“En oportunidades anteriores la Corte ha examinado la razón de ser de la libertad de configuración política del Congreso y de los límites de la misma. Al respecto, ha indicado que en principio la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir cierto margen de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores, de manera tal que las diversas alternativas se adopten dentro del marco del principio democrático y pluralista que orienta nuestro sistema constitucional. Las distintas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el órgano legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías. Este margen de acción o libertad de configuración política, admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con el que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración, determina la intensidad del control constitucional” (*Sentencia C-404, 2001*)

En el presente caso la “gradación” en los términos que ha empleado la Corte Constitucional, es del mayor nivel o margen para el legislador, dada la poca precisión y reducida amplitud con la que la Constitución regula la institución jurídica respecto del derecho acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, siendo conforme con la Constitución las consecuencias que el legislador ha otorgado al incumplimiento de los deberes y obligaciones que establece el ordenamiento jurídico a través del art. 43 de la Ley 2197. La tesis contraria generaría un vacío funcional en el poder del órgano legislativo que sería estructural para el Estado de derecho.



Debe indicarse y resaltarse la obligación que debe tener el Estado y en particular la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-, en generar una importante socialización de esta normatividad a la población del territorio colombiano, incluso de incorporación en sus convocatorias, sin excepción, de estas condiciones establecidas en esta Ley especial (Ley 2197, 2022), con el propósito de que los postulantes tengan la oportunidad de regularizar sus situaciones de trámites policivos y poder ser partícipes de los procesos de provisión de cargos a plenitud. Esta es la opción que sería menos nociva de la libertad de configuración legislativa y la cual garantizaría la vigencia del ordenamiento jurídico desde el derecho de policía y constitucional.

Debe insistirse en que el actor no realiza análisis alguno de proporcionalidad, ni necesidad e idoneidad de la medida que evidencie la incompatibilidad con la Constitución, más allá de afirmarlo sin más. Así mismo, que los casos traídos a colocación C-133-1994, C-355-2006 y C-055-2022 respecto de la penalización del aborto, son abiertamente impertinentes, no solo por el paso del tiempo cercano a los 30 años, sino por los cambios estructurales que sobre esa materia la Corte Constitucional constató, los cuales le permitieron hacer una reinterpretación de los principios constitucionales aplicables al asunto y tomar una decisión diferente a asuntos y casos anteriores, la cual es una particularidad que ni el demandante demuestra, ni se avizora a través del estudio realizado para este concepto.

Finalmente, es imperativo destacar que la Corte Constitucional en su sentencia del 03-mar-2020 (Sentencia C-093, 2020) efectivamente realizó un control integral del numeral 2 del artículo 183 (Ley 1801, 2016), disposición que fue declarada exequible y sobre la cual existe cosa juzgada constitucional. En lo más relevante motivó la Corte:

“150. La Sala Plena reiteró que el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer requisitos para el ingreso y ascenso al empleo público en sus distintas manifestaciones. Puntualmente, señaló (sentencia C-084 de 2018) que en materia de empleo público (de carrera y de libre nombramiento y remoción), el legislador se encuentra facultado para establecer requisitos que no solo se relacionan con el mérito -la capacidad y los conocimientos que tiene una persona para desarrollar una actividad- o la confianza, sino también requisitos relacionados con las calidades personales y de la función administrativa (art. 209 C.P.)”.

En consecuencia, sobre este aparte ha de operar cosa juzgada absoluta, lo cual se ratifica no solo con las numerosas menciones que se hace en la sentencia respecto del numeral 7 del artículo 40 constitucional, sino en el hecho de que efectivamente se utilizó como parámetro de control de la disposición del numeral 2 del artículo 183, el cual simplemente se copió en la Ley 2197, siéndole aplicable el juicio de constitucionalidad realizado a través de la sentencia C-093-2020.

Hasta este punto hemos expuesto las razones para concluir que el numeral 2 es EXEQUIBLE. No pasa lo mismo con el numeral 6.

La Corte Constitucional debe tener en cuenta que el numeral 6 vulnera la subregla de derecho definida en su precedente (Sentencia C-093, 2020). El numeral 6 es INCONSTITUCIONAL por vulnerar la siguiente regla de derecho:

“143. En concreto, prohibir que una persona no pueda ser nombrada o ascendida en cargo público hasta que se encuentre al día con el pago de multas cuya morosidad se ajusta al principio de necesidad. El legislador contaba con medidas más lesivas, tales como como constituir inhabilidades o imponer el pago de multas como un requisito propio del mérito -lo cual no es sólo excesivo, sino contrario al principio de mérito-; asimismo, se podía pensar en que no existiese ninguna norma o procedimiento que obligue, sin embargo, esta decisión podría afectar los principios de convivencia pacífica y moralidad administrativa, pues no contarían con mecanismos de persuasión adecuados para que el ciudadano actúe bajo el respeto de los derechos fundamentales de las demás personas -bien de la convivencia pacífica- y de la Constitución y las leyes -moralidad administrativa-. La medida, entonces, se ubica en un escenario intermedio, en el cual no se prohíbe el derecho a postularse y participar en los procesos meritocráticos de selección ni se desconoce el deber de proteger la vigencia y efectividad de los principios constitucionales” (Lo subrayado en negrilla es nuestro)

De lo anterior puede concluirse que el numeral 6 es inconstitucional porque contiene prohibiciones al derecho que tiene todo ciudadano a iniciar procesos de mérito: inscribirse, postularse y participar libremente en los concursos de función pública que oferte el estado. El



precedente de la Corte establece que sí es proporcional que el Código de Policía prohíba el acto intermedio de posesionarse, ser nombrado o formalizar el ascenso de las personas que tengan multas de policía. Tal restricción sí es constitucional pues ella protege un fin mayor: la moralidad de la función pública y la calidad del aspirante.

Sin embargo, es inconstitucional que el legislador le prohíba al ciudadano empezar a concursar para aspirar a la función pública. Todo ciudadano tiene derecho a participar y tener aspiraciones a ser elegido a un nombramiento o ascenso. Concurrir, participar o postularse para un ascenso en la función pública son derechos políticos que implican una libertad dentro de la democracia participativa. El legislador no puede restringir una libertad al inicio del proceso meritocrático. Por el contrario, tal restricción, conforme al precedente, es inconstitucional porque restringe desproporcionalmente un derecho político y una libertad ciudadana básica: la capacidad de postularse a procesos de mérito en la función pública y tener la oportunidad de participar. El ciudadano debe tener la oportunidad, antes de la posesión o del ascenso, de sanear su situación por las multas que tenga. Lo ideal es que el contraventor sanee las multas que tiene durante el concurso y antes de posesionarse; y será el mismo ciudadano quien, sabiendo que tiene sanear sus multas para acceder a la función pública, no lo hace.

CONCEPTO RESPECTO DEL ART. 47

EL OBSERVATORIO LE SOLICITA A LA CORTE DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA (artículo 47)

Los fundamentos de incompatibilidad con la Constitución del art. 47 de la Ley de Seguridad Ciudadana son fundamentalmente por vulnerar el art. 29 de la Constitución. Los argumentos del demandante son claros y desconocen la sistematicidad del trámite definido para el proceso verbal abreviado.

Para conocer la institución de la objeción de la medida, como lo es la imposición de una multa, se debe acudir al artículo 180 (Ley 1801, 2016). Sin duda alguna esta es eminentemente facultativa, la expresión “podrá” que se utiliza en el inciso quinto del párrafo primero lo significa así y tiene que ver con el desacuerdo que puede tener la persona con la multa señalada en la orden de comparendo, entre otras, y la posibilidad de presentarse ante la autoridad competente para objetarla mediante el procedimiento establecido en el Código.

Naturalmente se trata de una medida que pretende imprimirle celeridad al trámite y a la ejecución de las multas en la medida que la persona no opta por accionar la objeción. Desde ningún punto de vista u opción hermenéutica que se avizora, se cercena el debido proceso porque para todos los casos el legislador está permitiendo que dentro de los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo la persona acuda ante la autoridad competente objeto, permitiéndole irse o recorrer los trámites del proceso verbal abreviado.

Una interpretación sistemática del procedimiento no lleva necesariamente a que exista una vulneración al debido proceso por omisión de realización de la audiencia pública. Menos aún que se le impida al ciudadano proponer o requerir pruebas y controvertirlas, tampoco se le está impidiendo impugnar. Se reitera que el ciudadano tiene siempre la oportunidad para que en ese preciso término de tres (3) días hábiles acuda ante la autoridad y habilitar el inicio y trámite respecto de ese comportamiento contrario a la convivencia.

Sin lugar a duda este diseño procesal se configura en una medida de descongestión de los despachos de las Inspecciones de Policía, medida que se considera ajustada al ordenamiento jurídico constitucional, y particularmente frente al art. 29 conforme con ella, dado que se evitan incluso etapas posteriores que materialmente serían de mero trámite al estar la persona de acuerdo con la multa impuesta, o no interesarle discutirla ante la autoridad de policía.

Claramente con este diseño procesal se está dando consecuencias al paso del tiempo tal como ocurre en todos los ámbitos de aplicación del derecho en instituciones tales como la prescripción, la caducidad o la inmediatez, incluso a formas procesales propias de una estructura monitoria, la cuales pueden ser impuestas por el legislador en las actuaciones y



procesos de policía en la medida de que la parte a la cual se le impone el comparendo no acciona en objeción de este.

III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, le solicita a la Honorable Corte Constitucional que:

1. Que declare la EXEQUIBILIDAD del numeral 2° del artículo 43
2. Que declare la INEXEQUIBILIDAD del numeral 6° por vulneración de la subregla definida en su precedente (Sentencia C-093, 2020) y;
3. Que declare la EXEQUIBILIDAD del artículo 47 de la Ley 2197 de 2022.

De los señores Magistrados, atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA

Docente investigador Grupo de Investigación en Derecho Público

Centro Seccional de Investigaciones

Universidad Libre Seccional Cúcuta

Avenida 4ta 12N-81 El Bosque, Cúcuta. Cel. 3015479529. Correo: diego.yanez@unilibre.edu.co